



Capitolo I

MISURE GENERALI DI ATTUAZIONE DELLA CRC

2. LE RISORSE DESTINATE ALL'INFANZIA E ALL'ADOLESCENZA

14. Il Comitato lamenta, nel Rapporto presentato dall'Italia, la mancanza di informazioni relative all'implementazione della sua precedente raccomandazione (CRC/C/15/add.198, par. 9), concernente la richiesta di un'analisi specifica di tutti i fondi statali e regionali destinati all'infanzia. In particolare, il Comitato teme i recenti tagli di bilancio che hanno interessato il settore dell'istruzione e il mancato finanziamento del Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi 2010, nonché la riduzione dei fondi per la Politica per la famiglia, per il Fondo nazionale per le politiche sociali e per il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Il Comitato esprime la sua preoccupazione per le disparità a livello regionale nell'assegnazione e nella spesa dei fondi destinati ai minori, compresi i settori della prima infanzia, istruzione e salute. Teme inoltre per il recente deterioramento della valutazione dello Stato parte nelle classifiche internazionali riguardanti la corruzione e per le eventuali conseguenze sui diritti dei minori. Alla luce della situazione finanziaria in cui si trova attualmente l'Italia, il Comitato sottolinea il rischio che i servizi destinati ai minori possano mancare della tutela e del sostegno necessari.

15. Il Comitato ribadisce la sua precedente raccomandazione (CRC/C/15/add.198, par. 9) al fine di effettuare un'analisi completa sull'allocazione delle risorse per le politiche a favore dei minori a livello nazionale e regionale. Sulla base dei risultati di tale analisi, lo Stato parte dovrà assicurare stanziamenti di bilancio equi per i minori in tutte le 20 Regioni, con particolare attenzione alla prima infanzia, ai servizi sociali, all'istruzione e ai programmi di integrazione per i figli dei migranti e delle altre comunità straniere. Il Comitato raccomanda che lo Stato parte affronti con efficacia il problema della corruzione e garantisca che, pur nell'attuale situazione finanziaria, tutti i servizi per i minori siano protetti dai tagli.

(CRC/C/ITA/CO/3-4, punti 14 e 15)

Le risorse dedicate per l'infanzia e l'adolescenza sono ad oggi difficili da descrivere nella loro completezza, non esistendo un monitoraggio compiuto a livello istituzionale. Il presente paragrafo aggiorna i dati rispetto ad alcuni fondi strettamente correlati alle politiche per l'infanzia o con specificità rispetto ad alcuni settori; si evidenzia come il mancato quadro organico delle politiche per l'infanzia si rifletta in un'allocazione di risorse che manca di strategia complessiva e soprattutto di una visione di lungo periodo.

Rispetto al **Fondo ex Legge n. 285/1997 per le sole 15 città riservatarie**, nonostante la Legge di Stabilità 2013/2015 prevedesse per gli anni 2014 e 2015 rispettivamente 39,35 milioni e 38,8 milioni⁵⁰, i finanziamenti sono stati portati a 28,7 mln per il 2014/2015 dalle legge del 2013, con una diminuzione del taglio per il 2014 di circa 2 mln grazie al passaggio finale alla Camera. Tale fondo quindi non solo non è stato aggiornato, e continua a non coprire tutto il territorio nazionale, ma nel periodo 2009/2015 perde il 35%, taglio che si aggiunge a quello già avvenuto nel 2001 (oltre il 43% in meno nel periodo 2001/2015).

Rispetto ai servizi per la prima infanzia, come emerso dalla Conferenza nazionale di Bari, il monitoraggio finanziario ha evidenziato in questi anni la difficoltà di alcune regioni, in particolare nel sud, a programmare e spendere le risorse disponibili. Si segnala in particolare che la Regione Campania non ha ancora programmato, richiesto ed utilizzato le risorse statali del 2009, del 2010 e del 2012, per un to



Fondi specifici per l'infanzia e l'adolescenza	2008 (mln €)	2009 (mln €)	2010 (mln €)	2011 (mln €)	2012 (mln €)	2013 (mln €)	2014 (mln €)
Fondo infanzia e adolescenza (L. 285/97)	43,9	43,9	40,0	35,2 ⁴⁷	40,0	39,60	30,69
Fondo servizi prima infanzia	206,5	100	100 ⁴⁸	0	70 ⁴⁹	0	0
Sezioni Primavera	30,4	24,4	24,9	16,521	0	11,87	n.d.

paragrafo aggiorna i dati rispetto ad alcuni fondi strettamente correlati alle politiche per l'infanzia o con specificità rispetto ad alcuni settori; si evidenzia come il mancato quadro organico delle politiche per l'infanzia si rifletta in un'allocazione di risorse che manca di strategia complessiva e soprattutto di una visione di lungo periodo.

emerso dalla Conferenza nazionale di Bari, il monitoraggio finanziario ha evidenziato in questi anni la difficoltà di alcune regioni, in particolare nel sud, a programmare e spendere le risorse disponibili. Si segnala in particolare che la Regione Campania non ha ancora programmato, richiesto ed utilizzato le risorse statali del 2009, del 2010 e del 2012, per un to-

Fondo per le politiche sociali					
2009	2010	2011	2012	2013	2014
⁽⁵²⁾ € 1.420.580.157	€ 1.289,3 ml	/	/	/	/
⁽⁵³⁾ € 583,9 mln	€ 435.257.959	€ 218.084.045	€ 43.722.702	€ 344.178.000	€ 297.417.713
⁽⁵⁴⁾ € 518.23 Mln	€ 380,22 Mln	€ 178,500	€ 10.980.362 ⁽⁵⁵⁾	€ 300 mln	€ 258.258.541 ⁵⁶

Rispetto al **Fondo ex Legge n. 285/1997 per le sole 15 città riservatarie**, nonostante la Legge di Stabilità 2013/2015 prevedesse per gli anni 2014 e 2015 rispettivamente 39,35 milioni e 38,8 milioni⁵⁰, i finanziamenti sono stati portati a 28,7 mln per il 2014/2015 dalla legge del 2013, con una diminuzione del taglio per il 2014 di circa 2 mln grazie al passaggio finale alla Camera. Tale fondo quindi non solo non è stato aggiornato, e continua a non coprire tutto il Territorio nazionale, ma nel periodo 2009/2015 perde il 35%, taglio che si aggiunge a quello già avvenuto dal 2001 (oltre il 43% in meno nel periodo 2001/2015).

Rispetto ai servizi per la prima infanzia, come

tale di oltre 34 milioni di euro, a fronte di una copertura di servizi che non raggiunge il 3%⁵¹.

Come illustrato nel paragrafo precedente, **l'andamento del FNPS** evidenzia il suo non essere più un Fondo strutturale: nella Legge di Stabilità 2013/2015 la quota per gli anni 2014 e 2015 era

51 Vd. http://www.conferenzainfanzia.info/images/ceccaroni_bari.pdf

52 Fino all'annualità 2010 il Fondo FNPS era calcolato includendo i cosiddetti "oneri per i diritti soggettivi" (agevolazioni a genitori di figli con disabilità, assegni di maternità, assegno ai nuclei familiari, indennità per i lavoratori affetti da talassemia major). Dal 2011 la modalità è cambiata e nella Legge di Stabilità compaiono solo i fondi destinati alle Regioni, alle Province Autonome e la quota assegnata al Ministero per il suo funzionamento istituzionale.

53 Quota FNPS per i servizi sociali (per tutta la popolazione, non solo minorile).

54 Si riporta la quota realmente assegnata alle Regioni (al netto della parte trattenuta a livello ministeriale), oggetto delle intese Governo/Conferenza delle Regioni.

55 Si sottolinea come per il Fondo 2012 la Conferenza delle Regioni non abbia per la prima volta firmato l'Intesa con il Governo, esprimendo dissenso verso l'azzeramento del FNPS (atto n. 94 del 25 luglio 2012).

56 Alla quota per le Regioni si aggiungono 4.359.459 per le Province di Trento e Bolzano. Si veda il Decreto di riparto firmato in data 18 febbraio 2014: www.regioni.it/download.php?id=336981&field=allegato&module=news. Il Fondo è complessivamente più basso di 19 mln di rispetto alla tab. C della Legge di Stabilità 2014/2016, in quanto il 28 gennaio 2014 tale cifra è stata decurtata con taglio lineare a seguito della Legge per il c.d. "Rientro dei capitali".

47 Al taglio del 10% rispetto all'annualità 2010 si è aggiunto, nel marzo 2011, un ulteriore taglio lineare del 10% a causa del minore introito rispetto alla previsione di entrate sulla vendita delle frequenze TV.

48 Fondo integrato con altri fondi per la famiglia, la cui spesa è stata decisa dalle Regioni.

49 Fondi in comune con l'Assistenza Domiciliare Integrata e i Servizi per anziani e famiglie.

50 Si vd. la Legge di Stabilità 2013 al sito: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit-i/Bilancio_di_previsione/Legge_di_stabilit/2013, in particolare negli Allegati (p. 153, tab. C) le assegnazioni per il Fondo Nazionale Infanzia.



azzerata, per la parte da trasferire alle Regioni; tale quota è stata re-imputata in forma ridotta per il solo anno 2014 nella Legge di Stabilità 2014/2016, ma ancora è a zero, e per la parte a destinazione regionale per gli anni 2015 e 2016. Con il comunicato del 20 febbraio 2014⁵⁷, la Conferenza delle Regioni ha chiesto il ripristino strutturale del Fondo ai livelli del 2009, in continuità con la richiesta di ripristino del Fondo per la Prima Infanzia, espressa contestualmente alla mancata intesa del 17 ottobre 2013 inerente il Fondo per la Famiglia⁵⁸ (si veda di seguito). Nonostante l'assunzione dei Macro-Obiettivi di servizio come quadro per la pianificazione e rendicontazione della spesa sociale delle Regioni, ad oggi non esiste un monitoraggio che permetta di quantificare quanto del FNPS sia stato dedicato ai minorenni.

documentazione:	200.000
• conciliazione tempi di cura e lavoro (Legge n. 53/2000):	4.000.000
• adozioni internazionali e commissione dedicata:	6.121.426
• organizzazione conferenza nazionale famiglia:	100.000
• famiglie residenti e a basso reddito con nuovi nati:	5.750.000
• gestione siti, studio e ricerca, supporto tecnico, valutazione:	600.000

Per il 2015 e 2016, la Legge di Stabilità 2014/2016 assegna al **Fondo per la Famiglia** 20,4 milioni annui⁶²; al **Fondo pari opportunità/contro la violenza di genere** 21,1 milioni⁶³; al **Fondo per le politiche giovanili** 6,4 milioni⁶⁴ (cifre minori di quanto previsto nella Legge di Stabilità precedente, tranne

ALTRI FONDI (in mln €)	Fondo per le politiche della famiglia	Fondo pari opportunità	Fondo politiche giovanili
2009	186,6i	40,	79,8
2010	185,3	38,7	48 ⁵⁹
2011	51,475	17,156	12,788
2012	70	15	13,432
2013	19,78	10,8	6,2
2014	20,9	21,4 ⁶⁰	16,7

Il Fondo per le Politiche per la Famiglia nel 2012 (in due tranches da 25 e 45 milioni) è stato dedicato ai servizi per la prima infanzia, per le famiglie, per gli anziani e per l'assistenza domiciliare⁶¹. Il Fondo del 2013 è invece stato ripartito in capitoli di esclusiva competenza statale, fatto che ha motivato la mancata firma dell'Intesa da parte della Conferenza delle Regioni (17 ottobre 2013):

- osservatorio nazionale famiglia: . . . 150.000
- osservatorio infanzia-adolescenza e centro

57 Vd. www.regioni.it/it/show-welfare_regioni_chiedono_unintesa_quadro_per_le_politiche_sociali/news.php?id=335977.

58 Vd. www.regioni.it/download.php?id=322011&field=allegato&module=news.

59 Fondi complessivi stanziati annualmente da leggi finanziarie e di stabilità, tranne per il 2010 in cui il dato si riferisce alla quota parte per Regioni e Comuni, che hanno cofinanziato per un ulteriore 30%.

60 La cifra tiene conto della Legge n. 93/13 "Contro la violenza di genere".

61 Vd. www.politichefamiglia.it.

per la quota delle pari opportunità, ma perché vi si aggiungono i fondi della Legge n. 93/2013 sul contrasto alla violenza di genere).

Il progetto P.I.P.P.I. è supportato per il periodo 2014/2015 da € 2.500.000 della quota ministeriale del FNPS del 2013⁶⁵, quota a cui si aggiunge almeno il 20% di cofinanziamento da parte delle Regioni/Province Autonome; l'estensione del progetto, le cui modalità sono tuttora allo studio del Ministero, è assicurata da € 3.000.000 della quota ministeriale del FNPS per il 2014⁶⁶.

62 Legge di Stabilità 2014, tab. C.

63 *Ibidem*.

64 *Ibidem*.

65 Vd. Decreto Direttoriale n. 123 del 22 ottobre 2013, già citato nel par. "Fondo per le politiche sociali" del presente Capitolo.

66 Art. 6 del Decreto di Riparto FNPS 2014: www.regioni.it/download.php?id=336981&field=allegato&module=news.



Per quanto concerne il **Fondo per i Minori Stranieri Non Accompagnati**⁶⁷ (MSNA), l'andamento negli anni è stato discontinuo: 5 mln nel 2012 (fondi ai Comuni per l'Accoglienza); 5 mln nel 2013 (con previsione di 20 €/pro capite/pro die); 40 mln nel 2014, con le stesse modalità del 2013 ma per un numero di minori e di tipologie di situazioni maggiori⁶⁸, di cui 30 di provenienza del Fondo per la solidarietà dei Comuni (lo Stato mette a disposizione 10 mln, peraltro a valere sul Fondo di credito per i nuovi nati e il Fondo di solidarietà dei Comuni viene di conseguenza ridotto). La Legge di Stabilità 2014/2016 indica in 20 mln la disponibilità per questo capitolo per gli anni 2015 e 2016 (art. 1, comma 202 e 203).

Si auspica che – laddove si evidenzino economie su fondi ENA (Emergenza Nord Africa) queste possano essere opportunamente ricondotte nel Fondo affinché possano essere positivamente utilizzate. Da segnalare lo stanziamento per il triennio 2014/2016 di fondi per stranieri e rifugiati: 4,8 mln nel 2014; 4,4 mln nel 2015 e nel 2016 (fondi che non riguardano solo i minorenni).

A partire dalla Legge di Stabilità 2013/2015, inoltre, si introduce un aumento delle **detrazioni IRPEF per figli a carico**, che passano da 800 a 950 Euro per i maggiori di 3 anni e da 900 a 1220 Euro per i figli minori di 3 anni; per i figli portatori di handicap la maggiorazione passa da 220 a 400 Euro.

Si segnala la sperimentazione della **Nuova Social Card**, che prevede l'erogazione di un sussidio condizionato all'adesione a un progetto di attivazione della famiglia, supportato da una rete di servizi, ove la condizione dei minori costituisce un elemento centrale dell'intervento. L'investimento è stato di 50 Mln, tuttavia i tempi di attuazione della sperimentazione sono tali da impedire al momento una verifica sull'efficacia dell'impatto rispetto al target proposto⁶⁹.

67 Legge n. 135/2012, art. 23.

68 Vd. il D.M. del 31/10/2012 per i fondi 2012; il D.M. del 27/11/2013 per il 2013; il Decreto di Riparto approvato in C.U. il 20/02/2014 per i fondi 2013.

69 La Nuova Social Card è stata varata nel febbraio 2012 con uno stanziamento di 50 Mln per i 12 Comuni più popolosi d'Italia (D.L. n°5 del 9 febbraio 2012). Vd. Capitolo V, par. "Bambini e adolescenti in condizioni di povertà in Italia" del presente Rapporto.

Per il funzionamento dell'**Ufficio dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza**, lo stanziamento di bilancio è stato nel 2013 di

1.203.842⁷⁰, a fronte della prevista dotazione annua di 1,5 mln⁷¹; stanziamento che è stato poi integrato, per il 2013, di un milione di Euro, con Legge di Stabilità 2013/2015⁷², portando quindi la dotazione complessiva per quell'anno a Euro 2.203.842. In corso di esercizio 2013, ulteriori provvedimenti legislativi di attuazione delle diverse manovre finanziarie hanno portato l'assestato a complessivi Euro 2.189.784⁷³; le entrate previste per il triennio 2014/2016 sono le seguenti: Euro 1.281.696 per il 2014; Euro 1.228.971 per il 2015⁷⁴, con un taglio strutturale, a seconda degli anni, mediamente fra il 15% e il 20% rispetto alla dotazione originaria annua prevista dalla legge istitutiva.

Non è stato possibile stimare l'impatto, sulla spesa delle famiglie, delle misure fiscali e degli aumenti di tariffe del periodo 2011/2013, così come dell'incidenza della percentuale dei costi spostati su Regioni ed EELL in riferimento ai servizi. L'osservazione quotidiana, le cronache e gli appelli derivanti da associazioni di consumatori e cittadini e di EELL testimoniano la crescente fatica delle famiglie, ma non vi sono stati riferimenti a studi completi su questo fenomeno.

Rispetto alla scuola, si segnalano le seguenti misure adottate dal **Ministero dell'Istruzione** perché significative e consistenti:

- Nel febbraio 2014 il Ministero ha sbloccato i fondi previsti contro la **dispersione scolastica**⁷⁵, per un ammontare sul Territorio nazionale di 15 milioni⁷⁶;
- Nel marzo 2014 è stato prorogato al 30 aprile 2014 il termine per la presentazione della do-

70 Fonte: www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/bilancio%20preventivo%202013.pdf.

71 Art. 7, comma 1, della Legge n. 112/2011.

72 Art. 1, comma 259, della Legge n. 228 del 29 dicembre 2012.

73 Fonte: www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/bilancio%20preventivo%202014.pdf.

74 *Ibidem*.

75 D.M. 87 del 7 febbraio 2014, in attuazione della Legge n. 128 del 8 novembre 2013 che convertiva il Decreto Legge n. 104 del 12 settembre 2013, con particolare riferimento all'art. 7 del Decreto: www.istruzione.it/allegati/2014/dm87_dispersione.pdf.

76 Documentazione e Bandi, in scadenza il 28 febbraio 2014, su: <http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/cs100214>.

cumentazione inerente l'utilizzo dei 150 mln messi a disposizione dalla Legge n. 98/2013 (che ha convertito il Decreto n. 69/2013, c.d. "Decreto del fare") per l'**edilizia scolastica**.

Per quanto riguarda il **Piano di Azione e Coesione (PAC) del Ministero per la Coesione Territoriale**, in riferimento all'attuazione degli obiettivi per la prima infanzia (PAC "cura"), **le quattro Regioni** (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) sono interessate per un importo di 400 milioni di Euro, 120 sul 2013 e i restanti 280 da utilizzare entro il 2015. Il 16 dicembre 2013 è scaduto il termine per la presentazione delle domande di finanziamento da parte dei Comuni che volevano usufruire delle risorse per mantenere o aumentare l'offerta di posti negli asili nido. A marzo 2014 ancora non è noto il numero dei progetti finanziati (sui 400 presentati) e quanti ne siano stati effettivamente attivati.

Come nei precedenti Rapporti CRC si esprime fortissima preoccupazione per la costante, reiterata e continua contrazione delle risorse dirette e indirette per l'infanzia e l'adolescenza, in particolare vista l'assenza di strumenti perequativi a livello nazionale.

Tali preoccupazioni sono state peraltro autorevolmente riprese, come si ricordava, anche dalle Osservazioni conclusive e Raccomandazioni all'Italia elaborate dal Comitato ONU. Tutti i dati sulla spesa sociale, direttamente e indirettamente riferita all'infanzia e all'adolescenza, sono in costante ribasso, con addirittura la cancellazione del Fondo Nazionale Politiche Sociali (anche se rifinanziato in via eccezionale per il 2013 e il 2014), e con l'aggravio del "groviglio" di norme e legislazioni concorrenti in modo disarmonico sulla materia. Il risultato finale è la perdita netta di servizi e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza e per le famiglie, la diminuzione di standard qualitativi (anche considerando i criteri di "virtuosità" degli Enti Locali, che si basano sul contenimento della spesa, continuando quindi a considerare a livello di Patto di Stabilità "un costo" l'investimento sociale ed educativo per i minorenni), la sofferenza del Terzo Settore (chiamato ad assicurare servizi con costi sempre più bassi, che incidono sulla qualità delle

prestazioni e della retribuzione degli operatori socio-educativi), il blocco di assunzioni per gli operatori del pubblico sociale ecc.

Alla luce di quanto descritto e riportato, **il Gruppo CRC raccomanda:**

1. Alla **Presidenza del Consiglio** di cancellare il taglio per il 2014 del Fondo Nazionale Infanzia e Adolescenza, avvenuto con la Legge di Stabilità 2014/2016, riportando lo stesso a quanto previsto dalla Legge di Stabilità 2013/2015 (39 mln); e di eliminare il taglio lineare di 19 mln del FNPS, riportando lo stesso ai livelli della Legge di Stabilità 2014/2016 (317 mln per il 2014);
2. Alla **Presidenza del Consiglio** di riportare, a partire dalla Legge di Stabilità 2015/2017, i principali Fondi diretti per il sociale e l'infanzia e l'adolescenza almeno ai livelli del 2009: 100 milioni per i servizi educativi per bambini da 0 a 3 anni, in attesa di una legge di settore, 520 milioni per il FNPS, 44 mln per il Fondo Nazionale Infanzia, reperendo inoltre risorse aggiuntive per quest'ultimo, così da renderlo nuovamente "nazionale" e non solo ad uso delle 15 città riservatarie, in accordo con la Conferenza delle Regioni;
3. Al **Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza** di redigere entro il 2014 un rapporto articolato concernente lo stato complessivo delle risorse per l'infanzia e l'adolescenza nel nostro Paese, integrando gli effetti delle leggi e manovre economiche nazionali con quelli a livello regionale degli EELL, anche per orientare le scelte connesse all'elaborazione del prossimo Piano Nazionale Infanzia e Adolescenza.