

# Capitolo I

## MISURE GENERALI DI ATTUAZIONE DELLA CRC IN ITALIA

### 1. POLITICHE SOCIALI PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

8. Il Comitato ONU è preoccupato che il trasferimento dei poteri dagli Enti di governo centrali a quelli regionali, fino agli organi più decentrati, possa portare a un'applicazione non uniforme della Convenzione a livello locale. [...] Il Comitato è preoccupato inoltre per la mancanza presso la Conferenza Stato-Regioni di un gruppo di lavoro per il coordinamento della pianificazione e dell'applicazione delle politiche riguardanti i diritti dei minori.

9. Nel ribadire che il Governo centrale è responsabile dell'applicazione della Convenzione, dell'esercizio di una funzione guida e del supporto necessario ai governi regionali in questa materia, il Comitato raccomanda che l'Italia:

b) sviluppi meccanismi efficaci per garantire un'applicazione coerente della Convenzione in tutte le Regioni, rafforzando il coordinamento tra il livello nazionale e regionale e adottando standard nazionali quali, ad esempio, i Livelli Essenziali per l'erogazione dei servizi sociali (Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali – LIVEAS).

*CRC/C/ITA/CO/3-4, punti 8 e 9<sup>1</sup>*

La preoccupazione del Comitato ONU, espressa nel 2011 e sopra esposta, in merito all'eventualità che "il trasferimento dei poteri dagli Enti di governo centrali a quelli regionali, fino agli organi più decentrati" potesse portare "a un'applicazione non uniforme della Convenzione a livello locale", rimane quanto mai attuale.

Come ripetutamente segnalato nei precedenti Rapporti, i "**Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali**" (LEP)<sup>2</sup>, previsti dalla Costituzione ma non ancora compiutamente definiti, rappresenterebbero un prezioso strumento per garantire il godimento di tali diritti in un contesto fortemente differenziato e frammentato come quello italiano<sup>3</sup>. Anche nel parere espresso dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, in riferimento al IV Piano Nazionale Infanzia, si sottolinea la necessità di "un impegno strutturato per la definizione dei LEP come premessa per un finanziamento stabile della spesa per i bambini e gli adolescenti, rafforzando anche la vigilanza sulla concreta traduzione operativa delle azioni indicate, con particolare riferimento alla necessità di riordino tramite una *governance* unitaria per superare la frammentazione nei servizi all'infanzia"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Osservazioni conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU e pubblicate il 31 ottobre 2011, traduzione a cura del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (CNDA), disponibile su: [www.gruppocrc.net/Osservazioni-Conclusive-del-Comitato-ONU](http://www.gruppocrc.net/Osservazioni-Conclusive-del-Comitato-ONU).

<sup>2</sup> Previsti dall'art. 117, lettera m, Titolo V della Costituzione Italiana

<sup>3</sup> Si ricorda in tal senso il percorso di lavoro promosso dall'AGIA in collaborazione con la rete "Batti il 5" composta da CNCA, Arciragazzi, CNOAS, UNICEF, Save the Children, CGIL, AGESCI, concluso con il documento di proposta "Verso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni per i bambini e gli adolescenti",

disponibile su: <http://www.garanteinfanzia.org/news/riflettori-accesi-sui-livelli-essenziali-delle-prestazioni-i-minorenni>

<sup>4</sup> Bollettino Atti Camera, 12 gennaio 2016 – Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, Schema del IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, ai sensi dell'articolo 2 della Legge 23 dicembre 1997, n. 451 – Atto n. 247. Per il verbale completo della discussione, si veda: <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2016/01/12/leg.17.bol0571.data20160112.com36.pdf>.



“L’approccio di soft law” richiamato dal Rapporto Governativo non sembra adeguato nel dare attuazione alla previsione costituzionale della definizione dei LEP<sup>5</sup>. Dal 2013 la Conferenza Stato-Regioni ha elaborato un insieme di “macro-obiettivi dei servizi”, allo scopo di organizzare un gruppo standard di prestazioni sociali fra le Regioni, strumento questo che opererebbe “in direzione” dei LEP, ma da non confondersi con essi. Il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 ha respinto la **riforma costituzionale** che era stata approvata in via definitiva alla Camera il 12 aprile 2016 e della quale si è già dato conto nei Rapporti precedenti. Tale riforma prevedeva tra l’altro la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione, con la modifica del riparto delle competenze tra Stato e Regioni, di cui all’art. 117 che prevede i LEP, e un ritorno alla centralizzazione in capo allo Stato della potestà legislativa, non solo in materia di LEP, ma anche in materia di *disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare*. Si conferma dunque, sia la persistenza di disparità regionali, sia la consapevolezza del problema da parte del Legislatore; problema che dovrà essere affrontato in futuro.

È pur vero che sul **fronte programmatico** nel IV Piano Infanzia viene ribadita la necessità di approvare i LEP nella sezione dedicata ai riferimenti essenziali e trasversali, con corrispettiva scheda di azioni necessarie, affinché siano esigibili su tutto il territorio nazionale; va rilevato però che al momento della stesura del presente Rapporto non si ha conoscenza di alcun Tavolo, né di alcuna assunzione di impegno a livello governativo per

l’elaborazione dei LEP e per il loro finanziamento strutturale.

**Sul fronte legislativo**, la c.d. **riforma della Buona Scuola** aveva ripreso il tema dei LEP con riferimento all’istituzione di un sistema integrato di educazione e istruzione per la fascia 0-6 anni (Legge 107/2015, art. 1, comma 181, lett. e)<sup>6</sup>. Tuttavia, con Legge 26 maggio 2016 n. 89, sono state abrogate le parole “livelli essenziali” in tutto il testo del comma 181 lettera e, e sostituite con “fabbisogni standard”. Inoltre, in seguito ai ricorsi della Regione Puglia e del Veneto, la Corte Costituzionale – con sentenza 284/16 – ha dichiarato incostituzionale la parte della Legge 107/15 (punto 1.3 del comma 181, lettera e) che consentiva al Governo di esercitare la delega anche sugli **standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi educativi per l’infanzia**<sup>7</sup>. Il tema dei Livelli Essenziali è presente anche nella Legge delega n. 33 del 15 marzo 2017 (**Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali**), in cui all’art. 1, comma 1, lett. c, si prevede “il rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, al fine di garantire in tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni, nell’ambito dei principi di cui alla legge 8 novembre 2000, n. 328”. Anche tale richiamo normativo è rimasto tuttavia inattuato, stante la reiterata non definizione dei Livelli Essenziali delle prestazioni per l’esigibilità dei diritti civili e sociali.

Il Comitato ONU nel 2011 aveva espresso preoccupazione “per la mancanza presso **la Conferenza Stato-Regioni** di un gruppo di lavoro per il coordinamento della

<sup>5</sup> Cfr. 5° e 6° Rapporto al Comitato ONU sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, pag. 7.

<sup>6</sup> Per un approfondimento, si veda cap. VII, par. 1 – “L’educazione dei bambini sotto i sei anni: servizi educativi per l’infanzia e scuole dell’infanzia” – del presente Rapporto

<sup>7</sup> Sono invece rimasti gli altri punti, che prevedono l’intervento delegato rispetto a: generalizzazione della scuola dell’infanzia, qualificazione universitaria, definizione di funzioni e compiti delle Regioni e dei Comuni, esclusione dai servizi a domanda individuale, quota capitaria, Piano nazionale, poli, Commissione, copertura dei posti nella scuola dell’infanzia



pianificazione e dell'applicazione delle politiche riguardanti i diritti dell'infanzia e adolescenza". Come ricordato nel Rapporto Governativo, tale esigenza emerge nel IV Piano Infanzia, laddove si chiede di "garantire azioni di sistema e *governance* unitaria attraverso specifico incarico e valorizzazione dei Piani di Zona (PdZ)"<sup>8</sup>. Tuttavia non risulta ancora attivato a livello regionale un sistema di coordinamento sulle politiche per l'infanzia, posto che le azioni di sistema di *governance* nel merito non possono comunque essere demandate a generici "tavoli di coordinamento", tanto più se contenute in un documento che – dopo la prima modifica del Titolo V della Costituzione entrata in vigore dal 2003 – ha un valore di mero indirizzo politico, qual è il Piano Infanzia. Dal 2011 a oggi si sono succeduti diversi Governi ma le politiche relative all'infanzia e all'adolescenza non hanno rappresentato una priorità nell'agenda politica, ed è sempre più evidente **la mancanza di una visione strategica** che si manifesta in una serie di interventi discontinui o volti a rimediare a situazioni di "emergenza" e disagio conclamato. Il sistema disegnato con la Legge 285/97 e la Legge 451/97 – nate a seguito del percorso attivatosi dopo le prime Osservazioni conclusive all'Italia del Comitato ONU sui Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1995 – non è mai andato compiutamente a regime e, anzi, l'evoluzione normativa e le prassi successive hanno progressivamente svuotato tale impianto di contenuti e finanziamenti, senza che fosse ripensato

un nuovo assetto delle politiche per l'infanzia<sup>9</sup>.

Si avverte dunque chiaramente a livello nazionale, sia **la mancanza di una regia** in grado di coordinare e mettere a sistema i vari interventi posti in essere dai singoli dicasteri, sia la sempre più evidente necessità di ripensare alla *governance* delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, al fine di assicurare la coerenza della CRC su tutto il territorio ed evitare le sperequazioni a livello regionale e locale. L'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza ha pubblicato nel 2015 un'analisi in cui si evidenzia e al contempo si denuncia **la complessità e l'inefficienza dell'attuale sistema di governance**, in termini sia di obiettivi, strategie e processi decisionali, sia di coerenza degli interventi. La frammentazione delle competenze tra un numero notevole di amministrazioni con differenti ambiti d'intervento in materia minorile, che rischiano spesso di sovrapporsi tra loro, comporta una perdita di efficacia o una dispersione di risorse umane ed economiche<sup>10</sup>.

Un segnale positivo è rappresentato, dalla recente previsione di un **Piano nazionale di lotta alla povertà e all'esclusione sociale** (art. 8 del Decreto legislativo n. 147 del 2017) e, più in generale, dall'introduzione di una misura unica nazionale specificatamente dedicata a sostenere i cittadini più fragili, a partire dalle famiglie con figli minorenni. Il Piano sarà supportato dalla previsione di un Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, con una dotazione

<sup>8</sup> Il Rapporto Governativo 2017 afferma che: "La coerenza tra le politiche a favore dell'infanzia tra i diversi livelli di governo è attuata e perseguita nel IV PAI (Piano Azione Infanzia) attraverso l'attivazione, in ciascuna Regione, di un tavolo di sistema e di coordinamento sulle politiche e sugli interventi a favore dei minorenni e delle famiglie". Infatti, il IV PAI chiede di "garantire azioni di sistema e *governance* unitaria attraverso specifico incarico e valorizzazione dei Piani di Zona (PdZ), anche attivando il tavolo di sistema e di coordinamento [...] quale luogo formale per la programmazione e monitoraggio delle politiche e degli interventi sociali in tutti gli ambiti territoriali".

<sup>9</sup> Si vedano i precedenti Rapporti, disponibili su: <http://www.gruppocrc.net/Le-Politiche-per-l-infanzia-e-l>. Con riferimento alla Legge 285/97 si rileva, tra i molti aspetti ampiamente trattati nei precedenti Rapporti CRC, che la sua caratteristica "nazionale" permane nel nome ma non nei fatti, essendo il Fondo attivo solo per 15 Città Metropolitane (dette "riservatarie"). Per un approfondimento rispetto alle risorse del suddetto Fondo, si veda oltre il par. 2 – "Le risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza in Italia".

<sup>10</sup> Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, Disordiniamo!, novembre 2015, pag. 17: <http://garanteinfanzia.s3-eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/Disordiniamo.pdf>



strutturale che la Legge di Bilancio 2017 ha portato a 1,7 miliardi dal 2018 (erano 600 milioni di euro per il 2016 e 1 miliardo di euro a decorrere dal 2017).

Risorse importanti, ancorché insufficienti a coprire tutto il target dei destinatari, ma si sottolinea come le disponibilità economiche siano destinate a interventi individuali, piuttosto che a politiche sociali complessive. Il **Premio alla nascita** (800 euro erogati dall'INPS in un'unica soluzione indipendentemente dall'ISEE) ha comportato un incremento di 392 milioni per ciascun anno, rispetto alla previsione iniziale del capitolo di bilancio dedicato agli assegni alla maternità; a questi vanno aggiunti i fondi per il **Bonus Bebè**, introdotto nel 2015, che presenta una previsione per il biennio 2017-2018 pari a 1.012 milioni.

Fa pensare anche il fatto che il costo complessivo di due misure quali il **bonus nido** (previsione di 250 milioni per il 2018) e il **rifinanziamento del voucher asili nido** (40 milioni per il 2018) sia superiore ai finanziamenti previsti per il **Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e di istruzione** (224 milioni per l'anno 2018). Si evidenzia infatti una generale tendenza all'utilizzo delle risorse disponibili nella direzione di bonus e voucher per le famiglie, piuttosto che per intervenire sull'organizzazione dei servizi e su progettualità sociali complessive di promozione.

La Legge di Stabilità 2016 ha istituito il **Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile**, alimentato dai versamenti effettuati dalle fondazioni bancarie che avevano acquisito un credito con l'erario; credito che, nel 2016, ha consentito di mettere in campo 120,2 milioni di euro. Pur riconoscendo l'importanza del percorso sperimentale avviato e dei fondi messi a disposizione, si esprime preoccupazione per il possibile

trasferimento della responsabilità pubblica di definizione delle politiche e degli obiettivi strategici, in tale ambito, a un'impresa privata<sup>11</sup> (anche se espressione collegata alle fondazioni bancarie attive da anni e in modo positivo sul versante sociale) qual'è l'Ente gestore ed erogatore di detti fondi; si ritiene pertanto necessario, sia valutare l'impatto effettivo dei progetti realizzati con tale fondo, sia avviare un processo per la costruzione di un sistema di politiche a contrasto al fenomeno della povertà educativa che sia organico e con una chiara leadership pubblica, in grado di definire una strategia e una regia unitarie. Nella Legge di Bilancio 2017 è stato rifinanziato il **bonus cultura** per i diciottenni (una carta per acquisti culturali fino a 500 euro), con un limite di spesa di 290 milioni di euro (per il 2017). Il 30% delle risorse stanziato non è stato speso, poiché molti potenziali beneficiari non hanno attivato la carta: oltre 100 milioni di euro sono stati dunque dirottati, con la conversione in legge del c.d. Decreto Mezzogiorno, al Fondo contributi alle Province e Città Metropolitane.

La **Legge di Stabilità** e i provvedimenti a essa collegati si confermano pertanto come lo strumento principale d'intervento, con tutti i limiti che questo comporta in termini di formulazione di strategie di più ampio respiro, effettivo impatto sui destinatari ed efficienza degli interventi.

Il Decreto 10 ottobre 2016 stabilisce il riparto per il 2016 delle risorse del Fondo Nazionale Politiche Sociali (FNPS), con risorse pari a 311.589.741 euro, di cui: 278 milioni alle Regioni; 34 milioni agli interventi in carico al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di cui almeno 3 milioni per azioni volte al consolidamento e all'allargamento, nonché all'assistenza

<sup>11</sup> Si veda [www.conibambini.org](http://www.conibambini.org).



tecnica e scientifica, del Programma di prevenzione dell'allontanamento

dei minorenni dalla famiglia di origine (PIPPI – Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione). Le Regioni coinvolte nel Piano Azione Coesione integrano, altresì, nella programmazione, le risorse attribuite agli ambiti territoriali di rispettiva competenza per il finanziamento dei Servizi di cura delle persone, ossia cura dell'infanzia e degli anziani non autosufficienti. Il Decreto inoltre precisa quanto già stabilito in numerosi documenti della Conferenza delle Regioni circa i macro-livelli e gli obiettivi di servizio, rispetto ai quali le Regioni programmano l'utilizzo delle risorse loro destinate<sup>12</sup>. Tuttavia, al momento, il monitoraggio della spesa regionale, sostenuta con le risorse del FNPS e aggregata per macro- obiettivi di servizio, non è ancora disponibile. Si sottolinea inoltre come il FNPS (che ha assorbito i diversi fondi destinati alle Regioni, tra cui quello per l'infanzia e adolescenza) dal 2011 non sia più una misura "strutturale" e, quindi, il suo rifinanziamento ogni anno è legato alle disponibilità e agli orientamenti politici.

Nello specifico del programma **PIPPI**, pur riconoscendo che si tratta di un significativo progetto di sostegno alle competenze genitoriali e di prevenzione dell'istituzionalizzazione dei bambini, occorre comunque considerare che, secondo i dati ministeriali disponibili, tra il 2010 e il 2017 ha interessato 147 ambiti territoriali, con il coinvolgimento di 2.692 minori e 2.336 famiglie<sup>13</sup>. Pur verificandosi un aumento progressivo delle prese in carico (erano stati coinvolti complessivamente 1.393 bambini fino al

biennio 2015-2016<sup>14</sup>), si segnala che permane comunque l'esiguità del numero di beneficiari rispetto alla popolazione minorile potenzialmente interessata. Ciò rende necessaria un'attenta valutazione degli indici di costo/efficacia di questo programma, per capire la sostenibilità della misura sull'intero territorio nazionale, in termini di infrastrutture e processi professionali di presa in carico, con l'obiettivo di renderla misura universale.

Pertanto il **Gruppo CRC** raccomanda:

- 1. Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri** di attivare una regia unitaria a livello governativo delle competenze afferenti alle politiche e agli interventi per l'infanzia e l'adolescenza e di procedere senza indugio nel processo di definizione dei Livelli delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, come previsto dalla Costituzione, assicurando al contempo adeguate risorse economiche e strutturali;
- 2. Alle Regioni e alla Conferenza Stato-Regioni** di predisporre e rendere pubblico il monitoraggio della spesa regionale, sostenuta con le risorse del FNPS e aggregata per macro-obiettivi di servizio;
- 3. Al Parlamento** di promuovere l'aggiornamento e la sistematizzazione della normativa in materia di politiche per l'infanzia e l'adolescenza, al fine di definire un sistema di *governance* efficace, alla luce delle variazioni legislative e costituzionali occorse negli ultimi 20 anni.

<sup>12</sup> Più precisamente, l'allegato 1 al Decreto indica 5 macro-livelli (precedentemente definiti macro-obiettivi: Servizi per l'accesso e la presa in carico dalla rete assistenziale; Servizi e misure per favorire la permanenza a domicilio; Servizi per la prima infanzia e Servizi

territoriali comunitari; Servizi a carattere residenziale per le fragilità; Misure di inclusione sociale e di sostegno al reddito), declinati in obiettivi di servizio che vengono collegati con i relativi flussi informativi. Cfr. <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/AS0321.pdf>.