Misure generali di Attuazione della CRC in ITALIA

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 una 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 ed 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

a) In Italia

In coerenza con l'approccio degli ultimi Rapporti del Gruppo CRC, e in particolare con il 2° Rapporto Supplementare del 2009 e dell'aggiornamento del 2011, l'attenzione che prima era focalizzata sull'andamento della Legge 285/97 e della Legge 328/00 si allarga ad un complesso di norme e fondi che fotografano l'evoluzione della legislazione nazionale, in particolare con il decentramento e quindi la «federalizzazione» del sistema statale italiano.

In coerenza con il precedente paragrafo sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, il presente paragrafo focalizza l'attenzione sulle politiche sociali, rimandando a successivi monitoraggi i pur importanti ambiti delle politiche educative[41], e della spesa per il sistema scolastico, sanitario e di contrasto alla povertà minorile, che è in Italia tra le più alte dei Paesi dell'OCSE.

La scelta di focalizzare l'attenzione per il 2012 sulle politiche socio-educative e in generale su ciò che ad oggi si può dire circa gli effetti dell'attuarsi del Federalismo fiscale e delle manovre inerenti il contrasto alla crisi economica mondiale è dettata dal fatto che tali esiti sono assai rilevanti e necessitano un attento monitoraggio e azioni immediate.

La situazione, aggiornata al 2011, reca una previsione per gli anni 2011-2013 riportata in sintesi nella seguente tabella:

Fondi specifici per l'infanzia e l'adolescenza	2008 (mln €)	2009 (mln €)	2010 (mln €)	2011 (mln €)	2012 (mln €)	2013 (mln €)
Fondo infanzia e adolescenza (solo 15 città ex 285/97)	43.9	43.9	40.0	35.2 [42]	40.0	40.0
Fondo servizi prima infanzia	100.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fondo per le politiche sociali (FSN)

	2009	2010	2011	2012	2013
[43]	€ 1.420.580.157	€ 1.289,3 ml	/	/	/
[44]	€ 583,9 mln	€ 435.257.959	€ 218.084.045	€69.954.000	€ 44.590.000

ALTRI FONDI (nella previsione del 2011)

	Fondo per le politiche della famiglia (mln €)	Fondo pari opportunità (mln €)	Fondo politiche giovanili (mln €)
2009	186.600	40.00	79.8
2010	185.300	38.7	48 (*)
2011	51.475	17.156	12.788
2012	52.536	17.198	13.432
2013	31.391		

Oltre a ciò, già è stato rilevato come il **Piano Nazionale Infanzia e Adolescenza 2010/2011,** promulgato nel gennaio 2011, **non preveda alcuna copertura finanziaria.**

Già nel corso del 2011 è stato rilevato come la contrazione delle risorse dirette e indirette per l'infanzia e l'adolescenza fosse un indice di gravissima preoccupazione, resa ancora più preoccupante dall'assenza di strumenti perequativi a livello nazionale in previsione dell'attuazione del Federalismo fiscale (che siano LIVEAS o Livelli Essenziali di Prestazioni[45]).

Tali preoccupazioni sono state peraltro autorevolmente riprese anche dalle Osservazioni Conclusive e Raccomandazioni all'Italia elaborate dal Comitato ONU e sopra riportate per esteso.

Nel corso del 2011 sono intervenuti però fatti significativi, per fare fronte alla crisi economica. Si rilevano le seguenti norme:

- le «disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria» del luglio 2011[46];
- le «ulteriori disposizioni per la stabilizzazione finanziaria» del settembre 2011[47];
- la «Legge di stabilità 2012» e il «Bilancio dello Stato per il triennio 2012-2014» del novembre 2011[48];
- il Decreto legge per le "disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (Salva-Italia)", del dicembre 2011[49]

Nel 2012, la produzione legislativa è tutt'ora in corso e vede i seguenti provvedimenti:

42 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 circa la previsione di entrate sulla vendita delle frequenze tv.

43 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 in poi tale 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.

44 Si riporta la quota parte del FNPS dedicata alle Regioni per i servizi sociali (per tutta la popolazione, non solo minorile).

45 Si veda il paragrafo su «Le politiche per l'infanzia e l'adolescenza».

46 Legge 111/2011, pubblicata in G.U. il 16-7-2011: www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2011;111

47 Legge 148/2011, pubblicata in G.U. il 16/9/2011: www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2011;148.

48 Legge di Stabilità, Legge 183/2011, pubblicata in G.U. il 14-11-2011 - Suppl. Ordinario n. 234: www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2011;183 e Bilancio dello Stato per il triennio 2012/2014, Legge 184/2011, pubblicata in G.U. il 4-11-2011 - Suppl. Ordinario n. 234: http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2011;184

49 Legge 214/2011, cit.

- il Decreto Legge "Cresci-Italia", del gennaio 2012[50]
- il Decreto Legge "Semplificazione e sviluppo", del febbraio 2012[51]
- il Decreto Legge sulle «Semplificazioni fiscali», del marzo 2012[52]
- il DDL di riforma del Lavoro, dell'aprile 2012[53]

In una siffatta situazione di intensa attività legislativa, risulta quasi impossibile verificare l'andamento delle risorse per il 2012, anche perché le tabelle disponibili (si veda la Legge di bilancio per il 2012-2014) riportano l'articolato complessivo della spesa della previdenza e delle politiche sociali, senza distinzioni specifiche.

Procedendo per gradi, è possibile ricostruire l'andamento della spesa sociale fino alla fine del 2011[54].

ANNO	FONDO NAZIONALE POLITICHE SOCIALI (QUOTA DESTINATA ALLE REGIONI)	FONDO POLITICHE PER LA FAMIGLIA	FONDO POLITICHE GIOVANILI	FONDO PARI OPPORTUNITA'
2008	670.797.413,80	197.000.000	-	64.400.000
2009	518.226.539,00	200.000.000	-	30.000.000
2010	380.222.941,00	100.000	37.421.651	-
2011	178.500.000,00	25.000[55]	-	-

Dalla tabella si evince che:

1) le stesse previsioni di spesa sociale riportate nell'aggiornamento al Rapporto CRC della primavera del 2011 sono state in parte disattese (si confronti la tabella con i dati sopra riportati), al ribasso;
2) non sono possibili, al momento della redazione del presente Rapporto, previsioni inerenti il 2012, anno per il quale ancora non è chiara la situazione previsionale di allocazione delle risorse, per il FNPS e per gli altri fondi indirettamente connessi all'infanzia e all'adolescenza.

Si ricorda, inoltre, che il **Fondo Nazionale Straordinario per i Servizi socio educativi per la prima infanzia è stato cancellato dal 2010**[56]. Si segnala, infine che il Programma nazionale per i minori stranieri non accompagnati non è stato rifinanziato[57].

Stante la situazione attuale, per il 2012 si possono dare esclusivamente i seguenti dati:

1) da una parte la presumibile conferma del Fondo 285/97 per le 15 città riservatarie, ammontante a 39,6 milioni di euro, in coerenza con le previsioni della Legge di stabilità 2011-2013, quindi recuperando il taglio lineare del 10% straordinario occorso nel 2011[58];
2) dall'altra la previsione di stanziamenti per il FNPS, che possono variare da zero (in caso di applicazione dell'attuazione anticipata del Federalismo fiscale) all'ammontare previsto nella Legge di Stabilità 2011 (69,954 milioni di euro per il 2012 e 44,590 milioni di euro per il 2013 di trasferimenti alle Regioni, fondo comunque considerato insufficiente dalla stessa Conferenza delle Regioni); tale quota è riferita al complesso di tutte le politiche sociali ed è, come già rilevato in precedenza, minore di quanto a suo tempo, nel 2003, il Fondo Nazionale Infanzia contribuì nella creazione del FNPS stesso.

50 Decreto-Legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito con modificazioni dalla Legge 27/2012, (in S.O. n. 53, relativo alla G.U. 24/03/2012, n. 71), contenente tra le altre norme inerenti l'IMU.

51 Decreto-Legge 9 febbraio 2012, n. 5 convertito con modificazioni dalla Legge 35/2012, (in SO n. 69, relativo alla G.U. 06/04/2012, n. 82), contenente tra l'altro disposizioni in merito al nuovo corso della «social card».

52 Decreto-Legge 2 marzo 2012, n. 16 (GU n.52 del 2-3-2012) approvato definitivamente dal Senato il 24 aprile 2012, inerente la materia fiscale e le agevolazioni per cittadini e famiglie

53 AS 3249 «Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita» presentato il 5 aprile 2012, contenente tra l'altro materie legate ai congedi di maternità, la maternità facoltativa e i congedi di paternità, questi ultimi in ipotesi obbligatori dal 2016 anche per i padri per almeno 3 giorni.

54 Le tabelle e i dati sono stati ripresi dal dossier reso disponibile dalla Conferenza delle Regioni: www.regioni.it/cms/file/Image/SANITA/Dossier_Le_risorse_finanziarie_del_FNPS_2004_2011_e_fondo_per_le_non_autosufficienze_ottobre_2011.pdf

55 In data 19 aprile 2012 sono stati approvati dalla Conferenza Stato-Regioni ulteriori 45 Mln che, secondo quanto dichiarato dal Ministro Riccardi con delega alla Famiglia saranno portati a complessivi 81 Mln nel corso del 2012, finanziando così il Piano Nazionale per la Famiglia, i cui fondi verranno amministrati dalle Regioni per servizi per la prima infanzia e le famiglie. Si veda Corriere della Sera e Avvenire e Famiglia del 20 aprile 2012.

56 Si veda oltre Capitolo V, paragrafo su «Servizi educativi per l'infanzia».

57 Il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati istituito nel 2007 individuava specifiche risorse per i minorenni. La Legge 126/2008 ha abolito tale fondo.

58 Dati provenienti dalle città riservatarie. La comunicazione formale delle risorse è però attesa, come per il 2011, dal mese di aprile in poi.

A quanto sopra, come descritto nel precedente paragrafo inerente le politiche per l'infanzia e l'adolescenza, andrebbero sommate le risorse derivanti dai fondi propri di Comuni e Regioni, alla luce anche sia dei tagli occorsi in questo biennio sia delle eventuali risorse aggiuntive rese disponibili dalle recenti norme in materia di federalismo e di applicazione di imposte locali. Questo monitoraggio è però impossibile, perché al momento non ci sono soggetti imputati di tale funzione di raccolta dati. Una stima recente[59] prevede un taglio, legato alla ricaduta di quanto sopra descritto, di almeno il 13% delle risorse finali a disposizione dei Comuni, che erogano gran parte dei servizi sociali ed educativi alle persone.

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

1. **Al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** di procedere urgentemente alla definizione del FNPS per il 2012, coerentemente con il fatto che lo stesso eredita gran parte del Fondo Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza;
2. **Al Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**, in connessione con il **Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza** e con l'**Osservatorio nazionale infanzia** di redigere un rapporto articolato entro il 2012 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 quelle a livello regionale e degli Enti Locali;
3. **Al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** in connessione con il **Dipartimento delle Politiche per la Famiglia** e la **Conferenza delle Regioni** di assicurare, nel corso della definizione degli atti del 2012, adeguate risorse al sistema complessivo del welfare, del prossimo Piano Nazionale Infanzia e del sistema educativo per la prima infanzia.

59 Gori C., il Sole 24Ore, 6 febbraio 2012, citando uno studio della IFEL (Istituto per la Finanza e l'Economia Locale, www.webifel.it)