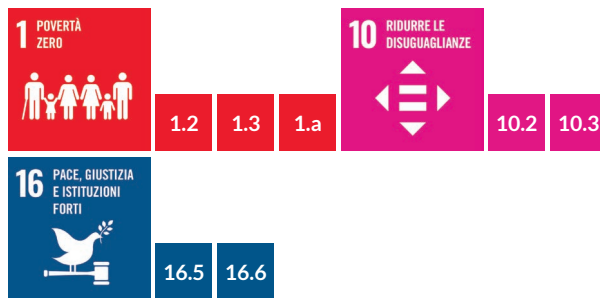




Capitolo I

MISURE GENERALI DI ATTUAZIONE DELLA CRC IN ITALIA

1. LE RISORSE DESTINATE ALL'INFANZIA E ALL'ADOLESCENZA IN ITALIA



8. Con riferimento al proprio Commento generale n. 19 (2016) sul bilancio pubblico per la realizzazione dei diritti dei minorenni, il Comitato ONU raccomanda all'Italia di:

- condurre, con la piena partecipazione dei minorenni, una valutazione complessiva dell'impatto delle misure di austerità sulla realizzazione dei loro diritti e, sulla base dei risultati di tale valutazione, elaborare una strategia per affrontare più efficacemente tale impatto e garantire che tali diritti, in particolare quelli dei minorenni appartenenti a comunità svantaggiate ed emarginate, non subiscano ulteriori pregiudizi;
- assegnare adeguate risorse umane, finanziarie e tecniche a tutti i livelli di governo per l'attuazione di tutte le politiche, i piani, i programmi e le misure legislative rivolte ai minorenni, in particolare a quelli appartenenti a comunità svantaggiate ed emarginate;
- creare meccanismi appropriati e processi inclusivi attraverso i quali la società civile, il pubblico e i minorenni possano partecipare a tutte le fasi del processo di bilancio, comprese la redazione, l'attuazione e la valutazione;
- condurre valutazioni periodiche sull'impatto che gli stanziamenti di bilancio hanno sui minorenni per garantire che siano efficaci, efficienti, sostenibili e coerenti con il principio di non discriminazione;
- utilizzare nel processo di bilancio un approccio basato sui diritti dei minorenni includendo indicatori specifici e un sistema di tracciabilità per l'assegnazione e l'uso di risorse per i minorenni in tutto il bilancio e nei settori e tra i dipartimenti pertinenti e utilizzare questo sistema di tracciabilità per una valutazione di impatto su come gli investimenti in qualsiasi settore possano venire in aiuto del superiore interesse del minorenne, garantendo che il diverso impatto di tali investimenti sui minorenni venga misurato anche in base al genere;

(f) definire linee di bilancio per tutti i minorenni, con un'attenzione particolare a quelli in situazioni svantaggiate o vulnerabili che potrebbero richiedere misure sociali incisive e assicurarsi che tali linee di bilancio siano garantite anche in situazioni di crisi economica, disastri naturali o altre emergenze;

(g) rafforzare le capacità istituzionali per individuare, studiare e perseguire penalmente la corruzione in modo efficace e assicurare, anche attraverso l'eliminazione della corruzione nei processi relativi ad appalti pubblici e all'aumento non giustificato dei prezzi dei contratti per la fornitura di beni e servizi pubblici, che i fondi assegnati a tutti i programmi a sostegno della realizzazione dei diritti dei minorenni, a livello nazionale, regionale e locale, siano spesi completamente e scrupolosamente.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 8.

Il tema delle risorse dedicate all'infanzia e all'adolescenza è stato approfondito dal Gruppo CRC con il Dossier dal titolo "Le risorse dedicate all'infanzia e l'adolescenza in Italia"¹, pubblicato a maggio 2021, che conteneva un focus sulla spesa sociale per l'area minori, sulle risorse dedicate ai servizi educativi per l'infanzia e al sistema integrato zero-sei e sui fondi europei. Sappiamo che il Comitato ONU ha manifestato più volte la preoccupazione per il fatto che la CRC in Italia non sia applicata "al massimo livello consentito dalle risorse disponibili", sia perché l'entità della spesa pubblica a beneficio diretto delle persone di minore età è sempre stata marginale, sia perché anche quando si stanziavano risorse e si finanziavano misure e interventi per l'infanzia, la *governance* e l'attuazione sono poco efficaci. Sicuramente manca una programmazione che preveda un coordinamento tra i diversi livelli di governo: manca un Fondo nazionale dedicato, sottoposto anche ad un monitoraggio e una valutazione annuale così come rilevato anche da ANCI². I Fondi rilevanti in tema di politiche per l'infanzia e l'adolescenza sono diversi, ma spesso esigui e non collegati tra loro: il Fondo Infanzia e Adolescenza ex Legge 285/97 che è destinato ormai solo alle 15 città riservatarie, il Fondo Politiche per la Famiglia in capo al Dipartimento per le pari opportunità e la famiglia, il Fondo Nazionale Politiche Sociali con una quota vincolata all'infanzia e all'adoles-

¹ <https://grupprocrc.net/wp-content/uploads/2021/06/Rapporto-CRC2021.pdf>

² Dipartimento Welfare ANCI, Il sistema di tutela dei minori: criticità e proposte dei Comuni, 16 gennaio 2020.



scenza del 50% a partire dal 2020, il Fondo nazionale Zerosei per lo sviluppo del sistema educativo integrato zerosei. Poi ci sono i fondi di sostegno monetario alle famiglie, anch'essi fino ad ora spezzettati tra bonus vari, da quest'anno razionalizzati e inglobati nel "Fondo assegno universale e servizi alla famiglia".

Rispetto al monitoraggio delle risorse effettuato nell'11° Rapporto CRC, occorre tuttavia segnalare diversi passi avanti, tra cui sicuramente l'introduzione dell'Assegno Unico e Universale per razionalizzare le misure in essere ed estendere il sostegno a tutti i genitori con figli fino a 18 o 21 anni, e l'introduzione di un Livello essenziale per i servizi educativi per l'infanzia. Tuttavia, resta ancora molta strada da fare per investire di più e meglio con l'obiettivo di garantire la piena attuazione della CRC. Ed è ancora complesso procedere ad una ricognizione chiara ed esaustiva di tutte le risorse destinate direttamente (ma anche indirettamente) ad infanzia e adolescenza in Italia.

È importante, innanzitutto, rilevare la definizione e il finanziamento di un livello essenziale sui servizi educativi per l'infanzia introdotta dalla **Legge di Bilancio 2022**³, che ai Commi 172-173, ha fissato un **LEP al 33% di copertura minima su base locale per i servizi alla prima infanzia**, incrementando la quota del Fondo di solidarietà comunale (FSC) destinato a potenziare il numero di posti disponibili nei nidi, così da sostenere i Comuni con minori risorse proprie e che devono aumentare la copertura. Le risorse appostate a questo fine sono state incrementate e ammontano a 120 milioni per il 2022, 175 milioni per il 2023, 230 milioni per il 2024, 300 milioni per il 2025, 450 per il 2026 e 1.100 milioni dal 2027. Tuttavia si rileva che per molti Comuni potrebbe risultare molto complesso avviare servizi per l'infanzia senza un accompagnamento da parte del Ministero dell'Istruzione e delle amministrazioni regionali.

Il 2 dicembre 2021 il Ministero dell'Istruzione ha lanciato due bandi per interventi di costruzione o ristrutturazione relativi al sistema integrato zerosei a valere sulle **risorse del PNRR** (Missione 4 Componente 1). Un bando di 600 milioni erano destinati a progetti per le scuole dell'infanzia e per istituire poli-infanzia 0-6 anni. Alla scadenza prevista, a fine febbraio 2022, erano state presentate oltre 1.200 domande per un ammontare di finanziamenti di 2,1 miliardi di euro. L'altro bando destinava 2,4 miliardi di euro a interventi rela-

tivi agli asili nido, ripartendo *ex ante* le risorse disponibili tra i territori regionali e garantendo maggiori fondi a quelli con tassi di copertura più bassi (oltre il 55% al Mezzogiorno). Questo bando ha visto, infatti, una scarsa partecipazione dei comuni dell'area meridionale, anche per la scarsa familiarità di molti comuni con la complessa materia e nel mese di aprile 400 milioni non assegnati sono stati ricollocati per le candidature già pervenute per l'incremento dei poli dell'infanzia per la fascia 0-6 anni, mantenendo la quota di risorse stabilita per le regioni del Mezzogiorno, e altri 70 milioni sono oggetto di un nuovo bando per gli asili nido destinato ai Comuni delle regioni meridionali, con priorità a Basilicata, Molise, Sicilia, che hanno presentato meno candidature rispetto a quanto loro assegnato precedentemente.

Un altro bando da 700 milioni (**risorse del Fondo Asili nido e scuole infanzia ex Legge di Bilancio 2020**, da utilizzare entro il 2025) destinato alla costruzione/ristrutturazione di asili nido, scuole infanzia e centri polifunzionali, pubblicato a marzo 2021, ha accolto domande per finanziare 453 progetti, il 54% dei quali nel Mezzogiorno, ma senza una preallocazione regionale: una fetta importante, 138 milioni, è stata assegnata a progetti nella regione Campania.

Ai fondi del PNRR dedicati allo sviluppo del sistema zerosei e ai fondi del FSC destinati al riequilibrio territoriale dell'offerta di servizi educativi per l'infanzia si affiancano anche le risorse del **Fondo nazionale per il sistema integrato Zerosei (D.lgs. 65/2017)** previste dal Piano pluriennale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita ai sei anni per il quinquennio 2021-2025⁴. Queste risorse che consistono in 307.500.000 euro per il 2021 e 309 milioni annualmente dal 2022 al 2025, sono intese come cofinanziamento della programmazione regionale dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia (le regioni devono aggiungere alle risorse assegnate nel riparto una quota stabilita al 25%), erogate dal Ministero dell'istruzione direttamente ai Comuni previa programmazione regionale di cui almeno il 20% è assegnato sotto forma di quota perequativa alle Regioni nelle quali la disponibilità percentuale di posti nei servizi educativi per l'infanzia è inferiore alla media nazionale.

Sempre nell'ambito della Missione 4 Componente 1 del **PNRR**, il 2 dicembre 2021 sono stati messi a bando

³ Legge 234/2021.

⁴ DCM del 21 marzo 2022 n. 706.



400 milioni per la costruzione/ampliamento/ristrutturazione delle **mense** (sono poi arrivate domande per 581 milioni di finanziamenti richiesti) e 800 milioni per la costruzione di **scuole nuove** (con centinaia di progetti presentati per un ammontare di finanziamento di oltre 3 miliardi). Anche i 300 milioni messi a bando per le **palestre** scolastiche sono risultati molto inferiori alle richieste di finanziamento pervenute (2.859 domande per un ammontare di 2,8 miliardi)⁵.

Il **PNRR** interviene poi nella Missione 5, Componente 3.2, con **“Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore”** a cui sono dedicati 220 milioni di euro (50 milioni annui dal 2021 al 2024 e altri 20 nel 2025). La misura intende attivare specifiche progettualità condotte da enti del Terzo Settore (fino a 2.000) finalizzate a coinvolgere fino a 50.000 minorenni che versano in situazione di disagio o a rischio devianza. Il progetto, affidato all’Agenzia per la Coesione Territoriale, riprende la misura introdotta nel Decreto Rilancio (19 maggio 2020) a sostegno del Terzo Settore nel Mezzogiorno (poi estesa a Lombardia e Veneto) per il contrasto alla povertà educativa con 20 milioni, a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-20, assegnati con un bando del novembre 2020 scaduto a febbraio 2021. A fine dicembre 2021, l’Agenzia ha lanciato un altro bando da 30 milioni, innalzati poi a 50 con un decreto firmato il 9 febbraio 2022, con scadenza al 14 marzo.

In parallelo a questi fondi, altre risorse destinate a progettualità di contrasto alla povertà educativa sono quelle del **Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile** istituito dalla Legge di Stabilità 2016, per il triennio 2016-2018, che ha riconosciuto alle fondazioni bancarie agevolazioni fiscali sotto forma di un credito d’imposta pari al 75% dei contributi versati al Fondo. Nel triennio 2016-2018 le Fondazioni hanno alimentato il Fondo con circa 360 milioni di euro. La Legge di Bilancio 2019 ha confermato il Fondo per il triennio 2019-2021, mettendo a disposizione 55 milioni di euro annui. Con il Decreto Legge 105/2021 il Governo ha previsto la proroga del Fondo per il 2022, stanziando ulteriori 45 milioni di euro nel 2021 e 55 milioni di euro nel 2022. La Legge di Bilancio 2022, ai commi 135 e 136, ha prorogato il Fondo per il 2023-

2024 (con risorse pari a 45 milioni con riferimento all’anno 2023 e di 25 milioni per il 2024). Sono 19 i bandi finora pubblicati dall’impresa sociale Con I Bambini, designata soggetto attuatore dall’Acri, centinaia i progetti realizzati e monitorati per una valutazione d’impatto affidata a soggetti esterni.

La Legge di bilancio 2022 ha inoltre introdotto un percorso di avvicinamento ad un vero e proprio **Livello essenziale (LEP) sul trasporto scolastico** fornito dai Comuni ad alunni con disabilità, con l’assegnazione di una quota variabile del Fondo di solidarietà comunale destinata ad aumentare il numero di studenti della scuola dell’infanzia, primaria e secondaria di 1° grado, privi di autonomia, a cui viene fornito il trasporto per raggiungere la sede scolastica (Comma 174): il FSC è stato aumentato di 30 milioni di euro per l’anno 2022, 50 milioni per l’anno 2023, di 80 milioni per l’anno 2024, 100 milioni per ciascuno degli anni 2025 e 2026 e di 120 milioni di euro annui a decorrere dall’anno 2027. Fino alla definizione dei LEP, devono essere stabiliti gli obiettivi di incremento della percentuale di studenti disabili trasportati, da conseguire con le risorse assegnate. Inoltre, al Comma 170, è istituito il **“Fondo per l’assistenza all’autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità”** per potenziare i servizi di assistenza all’autonomia e alla comunicazione per gli alunni con disabilità della scuola dell’infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, con una dotazione di 100 milioni di euro a decorrere dall’anno 2022. Il fondo deve poi essere ripartito, per la quota di 70 milioni di euro, in favore degli enti territoriali e, per la quota parte di 30 milioni di euro in favore dei comuni.

Un’altra misura importante contenuta in Legge di Bilancio è quella relativa alla **stabilizzazione del Congedo di paternità obbligatorio a 10 giorni** (più 1 facoltativo), con una spesa di circa 106 milioni annui.

I Commi 697-698 prevedono l’incremento di 20 milioni del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche statali per il 2022 al fine di **garantire assistenza e supporto psicologici attraverso servizi professionali per la prevenzione e il trattamento dei disagi e delle conseguenze derivanti dall’emergenza epidemiologica da COVID 19**. Ai Commi 671-672, è istituito il **Fondo permanente per il contrasto del fenomeno del cyberbullismo per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo**, con una dotazione di 2 milioni per il 2022, per promuovere azioni a caratte-

⁵ Si veda comunicazione 3 marzo 2022 del MI, <https://www.miur.gov.it/web/guest/-/pnrr-chiusi-gli-avvisi-per-scuole-nuove-mense-palestre-scuole-dell-infanzia-proroga-per-i-nidi-candidature-fino-al-31-marzo>



re preventivo e con una strategia di attenzione, tutela ed educazione nei confronti degli alunni delle scuole di ogni ordine e grado, anche da parte di associazioni.

Come anticipato, un grosso cambiamento e progresso nell'ambito delle risorse per l'infanzia e l'adolescenza è rappresentato dall'introduzione **dell'Assegno Unico Universale**. A partire da marzo 2022, tutti i genitori con figli minorenni o fino a 21 anni ancora a carico, o con figli con disabilità, possono ricevere un assegno mensile, da 50 a 175 euro a figlio a seconda dell'Isee, potenziato per famiglie numerose e con figli con disabilità, il così detto Assegno Unico Universale. Una vera rivoluzione per il nostro Paese, almeno dal punto di vista del riconoscimento di un sostegno economico a tutti i bambini e adolescenti, indipendentemente dalla condizione lavorativa dei genitori (lavoratori e non, dipendenti, autonomi, disoccupati, precari, inattivi, ecc). Un passo avanti anche dal punto di vista della razionalizzazione delle diverse misure di sostegno ai genitori che l'Assegno Unico ha assorbito in un'unica semplice misura: decadono quindi il bonus premio alla nascita o all'adozione (bonus mamma domani), l'assegno di natalità (bonus bebè), l'assegno al nucleo familiare (ANF), il bonus tre figli, e le detrazioni fiscali per figli fino a 21 anni. Rimarranno invece in vigore la maternità comunale di 1.700 euro e il Bonus asilo nido. Dalla soppressione di queste misure derivano risorse impiegabili per l'AUU per quasi 13 miliardi, che si sommano ai 6 miliardi aggiuntivi stanziati dalla Legge di bilancio per il 2021 e confermati anche per il 2022.

Come ricordato, uno dei principali Fondi nazionali con un impatto su infanzia e adolescenza è il **Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS)**, istituito dalla Legge 449/1997 (art. 59 c. 44) e poi ridefinito dalla Legge 328/2000 (art. 20), che, con il Piano Sociale Nazionale 2018-20 ha introdotto il vincolo del 40% delle risorse da destinare al rafforzamento degli interventi e dei servizi nell'area infanzia e adolescenza, innalzato poi al 50% a partire dal 2020. Le risorse di cui il Fondo dispone, stabilizzate a 300 milioni nel 2015, elevate a 400 milioni annui nel 2019, sono quasi interamente ripartite alle regioni: per il 2021, 2022 e 2023 sono stati ripartiti 391 milioni, con il decreto del 22 ottobre 2021⁶ che ha adottato il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, quindi 195 milioni sono destinati annualmente a interventi per la fascia 0-17 anni.

Infine, segnaliamo il **Fondo per le politiche della famiglia** in capo al Ministro per la Famiglia e le Pari Opportunità, Presidenza del Consiglio. Le risorse del Fondo per l'anno 2021 ammontano complessivamente a 96.632.250,00 di euro e sono destinate alla realizzazione di attività di competenza statale, regionale e degli enti locali. Con il decreto di ripartizione delle risorse del 24 giugno 2021⁷, 71 milioni sono stati destinati "per la prosecuzione e avvio di iniziative volte a realizzare interventi in ambito educativo dell'infanzia e dell'adolescenza, con particolare riferimento alle situazioni di vulnerabilità socioeconomica e al disagio minorile, tenuto anche conto degli effetti della pandemia da COVID-19, e per interventi che diffondano e valorizzino le migliori iniziative in materia di politiche familiari adottate da enti pubblici e privati, enti locali, imprese e associazioni, al fine di agevolare il mutuo scambio, la condivisione e il sostegno di esperienze virtuose e di buone pratiche". Altri 25,6 milioni sono destinati alla "realizzazione di interventi di competenza regionale e degli enti locali volti alla prosecuzione di iniziative volte a favorire la natalità e la genitorialità, incluse quelle svolte dai Centri per le famiglie e, nell'ambito delle competenze sociali, dai consultori familiari".

Pertanto, **il Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al **Governo** di monitorare e rendicontare annualmente i finanziamenti dedicati all'infanzia e all'adolescenza, garantendo un coordinamento tra le diverse amministrazioni in modo da assicurare l'efficacia degli stessi;
2. Al **Governo** di stabilire Livelli Essenziali per le Prestazioni per garantire l'esercizio dei diritti dei minorenni, a partire da quelli indicati nel 5° Piano Nazionale Infanzia, e nel Piano Nazionale per la Garanzia Infanzia, prevedendo risorse adeguate per gli Enti Locali.

⁶ <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2021/DI-22102021-Riparto-FNPS.pdf>

⁷ <https://famiglia.governo.it/media/2432/fondo-famiglia-2021.pdf>