



Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al Dipartimento per le Politiche per la Famiglia di riconvocare l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e rafforzare il ruolo di tale organismo di coordinamento interministeriale;
2. Alla Commissione Politiche sociali della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome di dotarsi di un gruppo con funzioni di raccordo per le politiche dell'infanzia e dell'adolescenza.

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



7. Il Comitato apprezza l'impegno assunto dal 2012 dallo Stato italiano per mitigare l'impatto negativo e, in particolare, gli alti livelli di disoccupazione e povertà, inclusa la povertà minorile, che sono il risultato delle misure di austerità attuate dal Governo dal 2010. Ciononostante, il Comitato è preoccupato che le misure di austerità continuino a minare l'effettiva protezione dei diritti dei minorenni nello Stato parte, e che nella preparazione, approvazione, esecuzione e monitoraggio dei bilanci manchi una prospettiva dedicata ai loro diritti.
8. Con riferimento al proprio Commento generale n. 19 (2016) sul bilancio pubblico per la realizzazione dei diritti dei minorenni, il Comitato raccomanda all'Italia di:
 - (a) 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;

- (b) 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;
- (c) 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;
- (d) 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;
- (e) 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 7 e 8



Basta guardare l'impennata delle povertà minorili, in particolare l'indicatore di povertà assoluta, soprattutto a partire dal 2011⁴, per valutare la mancanza di un approccio organico e strategico alle politiche per l'infanzia e soprattutto la mancanza di un'analisi degli effetti delle misure di *austerity* intraprese dal Governo, in cui occorre inserire anche i tagli all'istruzione (8 miliardi di tagli lineari in 3 anni, in base alla riforma Gelmini del 2008). Anche l'incremento dell'incidenza degli *Early School Leavers* nel 2017 e 2018⁵, dopo anni e anni di progressiva e costante riduzione, rappresenta un segnale allarmante dei probabili effetti delle povertà e della mancanza di riforme e investimenti nell'educazione dei bambini e degli adolescenti che hanno caratterizzato l'ultimo decennio. In base alle proiezioni dell'ultimo Documento di Economia e Finanza (DEF)⁶, nei prossimi anni l'**investimento dello Stato per l'istruzione** scenderà al di sotto della spesa per il servizio del debito, quindi dal 3,6% del PIL (1 punto esatto in meno della media europea) al 3,5%, a fronte di un servizio del debito previsto del 3,6% del PIL.

Circoscrivendo la nostra analisi alle **risorse investite nel welfare** e nel contrasto alla povertà per famiglie con figli di età minore e per l'infanzia e l'adolescenza, da un lato occorre notare che almeno a partire dal 2018 e soprattutto dal 2019 con il Reddito di Cittadinanza (RdC), la quantità di risorse immesse dallo Stato (anche) a favore dei minorenni è aumentata (dato non ancora evidenziato nelle statistiche sulla spesa sociale, ferme al 2016). Dall'altro, però, la qualità e la coerenza delle misure e delle prestazioni a sostegno delle famiglie e delle persone di età minore sono sporadiche e selettive e non "fanno sistema". Un fattore che testimonia la mancanza di strategia e coerenza, in presenza di una *governance* ancora frammentata e scoordinata degli interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza,

è l'aumento nell'ultimo decennio dei divari territoriali. I bambini, a seconda della regione o del territorio in cui nascono e crescono, sperimentano 'destini divergenti', divari enormi (senza eguali in nessun altro Paese europeo) di opportunità e diritti.

Manca del tutto un sistema di valutazione *ex ante* ed *ex post* dell'impatto delle misure economiche ai vari livelli di governo sul benessere delle persone di età minore, e le responsabilità e la *governance* relativi ai diversi interventi sono ancora del tutto frammentati e decentrati. Queste carenze sono state riconosciute anche nel DEF 2019, che prevede proprio un riordino sia degli interventi sia della *governance*⁷, e inserite nella Nota di Aggiornamento al DEF di settembre (2019) in vista di una misura, il c.d. "*Family Act*", che potrebbe vedere la luce già nel 2020⁸.

Nel Fondo per il Reddito di Cittadinanza (RdC) sono stanziati 7.100 milioni per il 2019 (di cui 5.906,8 milioni per il beneficio, inclusa la Pensione di cittadinanza, e il resto destinato alle politiche attive del lavoro), 8.055 milioni per il 2020 e 8.157 milioni dal 2021. Queste risorse hanno 'inglobato' anche le risorse precedentemente allocate nel Fondo Povertà per il Reddito di Inclusione (REI), che sono quindi state trasferite nel

⁴ La soglia di povertà assoluta, che rappresenta il valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia, è verificabile in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del comune di residenza, sul sito <https://www.istat.it/it/dati-analisi-e-prodotti/contenuti-interattivi/soglia-di-poverta>

⁵ Per approfondimento si veda oltre cap. VII "Educazione, gioco e attività culturali", paragrafo "La dispersione scolastico-formativa".

⁶ Documento e allegati con le ultime politiche economiche e finanziarie decise dal Governo nel 2019 sono disponibili su <http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html>

⁷ Nel Dossier del Parlamento sul DEF, a pag. 200, si riporta: "Si vuole anche garantire un contesto ordinamentale in grado di superare la frammentazione degli attuali strumenti di sostegno, definendo politiche strutturali efficaci di promozione della natalità e dell'occupazione femminile, riordinando al contempo, nel contesto della collaborazione tra i livelli di governo, il sistema dei servizi e delle prestazioni sociali. Il fine è quello di pervenire ad un sistema più semplice e coordinato delle diverse misure di sostegno di natura assistenziale e fiscale, che tenga conto della situazione effettiva di ciascun nucleo familiare e garantisca, secondo una logica coerente, interventi complementari e integrati nei diversi ambiti della fiscalità, dei sussidi monetari, dell'assistenza all'infanzia, dei servizi alla persona, della conciliazione e delle pari opportunità, valorizzando al contempo le forme di collaborazione e partnership tra la sfera pubblica e il mondo dell'associazionismo no profit", disponibile su http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/DFP007.pdf?_1571063877798

⁸ Nella Nota di Aggiornamento al DEF 2019 (settembre 2019), a pag. 116, si riporta: "Nell'ambito delle azioni a sostegno delle famiglie, la Nota preannuncia, a completamento della manovra di bilancio 2020-2022, quali collegati, un disegno di legge recante misure per il sostegno e la valorizzazione della famiglia (Family Act) e un disegno di legge in materia di disabilità. Per quanto riguarda misure specifiche dedicate al sostegno della genitorialità, la Nota prevede l'istituzione di un assegno unico mensile destinato alla crescita, al mantenimento e all'educazione della prole, anche nell'ottica di pervenire a un sistema organico più semplice e coordinato", disponibile su http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/DFP008.pdf?_1571063591004



nuovo Fondo per il RdC: per il 2019, si ricorda, il limite di spesa era di 2.198 milioni, per il 2020 di 2.158 milioni, e 2.130 milioni annui dal 2021. Nel Fondo Povertà sono invece stati lasciati i fondi destinati al rafforzamento dei servizi sociali territoriali previsti per l'attuazione della misura del REI: 347 milioni per il 2019, 587 milioni per il 2020 e 615 milioni per il 2021. A questi fondi si aggiungono anche risorse del Fondo Sociale Europeo (FSE) della programmazione 2014-2020 destinate proprio alle misure di accompagnamento del REI per l'attivazione e la fuoriuscita dalla povertà, per un ammontare di oltre 1 miliardo in 7 anni.

Un altro miglioramento si registra sul fronte del **Fondo Nazionale per le Politiche Sociali** (FNPS), che dal 2019 è stato incrementato di 120 milioni e ammonta ora a 400 milioni complessivi annui: in occasione dell'ultimo riparto⁹, che ha distribuito alle regioni 392 milioni, si è stabilito di vincolare il 40% dei fondi ricevuti da ciascuna regione per interventi e servizi nell'area dell'infanzia e dell'adolescenza, coerentemente con quanto previsto dal Piano Sociale Nazionale 2018-2020. Tuttavia, non essendo ancora stati definiti i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), il riparto si basa principalmente sulla popolazione residente, quindi l'allocazione del FNPS non consente di garantire servizi essenziali in regioni prive dei livelli fondamentali per l'esigibilità dei diritti delle persone di età minore (ad esempio, alla Calabria, la regione più deprivata in termini di servizi sociali per famiglie e minorenni, spetta il 4,2% del totale, poco più di 16 milioni di euro, di cui 6,4 milioni vincolati ad interventi a favore dell'infanzia).

Il **Fondo infanzia e adolescenza** (ex Legge 285/1997) per i soli Comuni riservatari ha nel 2019 una dotazione di 28,8 milioni e pari dotazione per il 2020, invariata rispetto agli anni precedenti. Un forte incremento si è avuto, invece, per il **Fondo Politiche per la Famiglia**, ex Legge 223/2006, art. 19 (affidato al Dipartimento Politiche per la Famiglia della Presidenza del Consiglio istituito nel 2009). La Legge di Bilancio 2019 ha previsto una dotazione per le annualità 2019-2021 di 107,9

milioni (da 4,5 milioni di euro del 2018)¹⁰, ampliandone le finalità e dunque gli interventi¹¹. Anche le competenze del Dipartimento e del Ministro con delega per la famiglia e la disabilità sono state ampliate (dall'art. 3, Decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86) con funzioni precedentemente svolte dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, fra cui quelle relative all'infanzia e all'adolescenza. Rilevante anche l'incremento al **Fondo Politiche Giovanili**, sempre presso la Presidenza, che per il triennio 2019-2021 avrà a disposizione 37 milioni annui, rispetto ai 7 previsti.

La Legge di Bilancio 2019 ha inoltre prorogato per gli anni 2019, 2020 e 2021 il **Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile**, riducendo però la quota oggetto di credito d'imposta (dal 75 al 65%) degli importi versati dalle Fondazioni di origine bancaria ed abbassando il relativo limite di spesa da 100 a 55 milioni di euro annui. Quindi ora il massimo che il Fondo potrà raccogliere annualmente è di circa 85 milioni, mentre con il Fondo 2016-2018 ogni anno le Fondazioni hanno garantito un ammontare di circa 130 milioni destinati ai progetti di contrasto alla povertà educativa.

Sul fronte dei bonus, si segnala l'aumento del **buono per l'iscrizione in asili nido pubblici o privati** a 1.500 euro su base annua (per il triennio 2019-2021), rispetto alla previsione contenuta nella Legge di Stabilità 2017 (comma 355), che aveva istituito il buono fino a 1.000 euro annui. La dotazione complessiva per il 2019 ammonta a 300 milioni.

In fase di estinzione sono invece i due bonus principali per sostenere la natalità, con effetti apparentemente molto limitati se guardiamo ai dati demografici. L'assegno di natalità (detto anche "**Bonus Bebè**") – un assegno annuale di 960 euro destinato alle famiglie con

¹⁰ Il Fondo per le Politiche per la Famiglia aveva una dotazione per il triennio 2017-2019 pari a circa 5 milioni, riconfermata dalla Legge di Bilancio 2018. La tabella con tutti gli importi destinati al Fondo a partire dal 2006 è disponibile su <http://www.camera.it/temiap/2018/02/22/OCD177-3424.pdf>

¹¹ Tra le nuove finalizzazioni del Fondo vi sono interventi volti a: valorizzare il ruolo dei Centri per la famiglia; riorganizzare i Consultori familiari; sostenere, anche economicamente, minorenni orfani di crimini domestici e loro famiglie, affidatarie o adottive; sostenere i genitori separati e divorziati; favorire i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono di persone di età minore; svolgere interventi in materia di adozione e affidamenti. Il documento completo è disponibile su <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104752.pdf>

⁹ L'intesa per il riparto 2019 del FNPS è stata sancita in Conferenza Unificata il 1° agosto 2019. Si veda <http://www.regioni.it/newsletter/n-3671/del-09-08-2019/politiche-sociali-sancita-lintesa-sul-fondo-2019-20210/>



un figlio nato, adottato o in affido preadottivo tra il 1° gennaio 2019 e il 31 dicembre 2019 con Isee inferiore ai 25 mila euro – è stato prorogato per il 2019 per un solo anno (non più tre) dal Decreto Fiscale 119/2018. L'assegno raddoppia in caso di Isee inferiore a 7 mila euro e aumenta del 20% per ogni figlio successivo al primo. Per il 2019 è disposto uno stanziamento aggiuntivo (oltre gli 825 milioni già accantonati) di 204 milioni e per il 2020 di 240 milioni (oltre i 202 già allocati). Per il 2019 è ancora valido anche il **Bonus mamma domani**, premio alla nascita di 800 euro per la nascita o l'adozione di un minorenni, su domanda della futura madre al compimento del settimo mese di gravidanza o alla nascita, adozione o affidamento preadottivo. Le gestanti e madri, cittadine italiane, comunitarie o non comunitarie, devono essere regolarmente presenti e residenti in Italia¹². Il bonus era stato introdotto dalla Legge di Stabilità 2017 comma 353 a partire dal 2017 e ha un limite di spesa di 392 milioni annui.

Sicuramente più efficaci e da aumentare in misura significativa sono le risorse che devono “garantire ai bambini e alle bambine pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali” con il nuovo **“sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni”**. Per attuare questo sistema integrato, il Piano di azione nazionale pluriennale prevedeva una dotazione di 209 milioni di euro nel 2017, 224 milioni nel 2018 e 239 milioni l'anno a decorrere dal 2019. Per il 2019 sono stati aggiunti 10 milioni, ma è chiaro che se davvero si vuole portare un sistema di qualità accessibile in tutte le regioni, gli stanziamenti dovranno aumentare notevolmente. Qui le differenze territoriali sono ancora enormi, basti pensare che la spesa dei comuni per i servizi alla prima infanzia per ciascun bambino 0-2 anni presente sul territorio spazia tra i 2.200 euro annui

¹² Con ordinanza n. 6019 del 12 dicembre 2017 il Tribunale di Milano ha accolto il ricorso di APN, ASGI e Fondazione Giulio Piccini avverso le circolari Inps in materia di “Premio alla nascita”, per avere limitato l'accesso al beneficio economico denominato “premio alla nascita” ad alcune categorie di donne straniere e precisamente alle sole donne titolari della carta di soggiorno o carta di soggiorno permanente di cui agli articoli 10 e 17 del D.Lgs. 30/2007. Il Tribunale ha conseguentemente ordinato all'Inps di estendere il beneficio del premio alla nascita a tutte le future madri regolarmente presenti in Italia che ne facciano domanda e che si trovino nelle condizioni previste dall'articolo 1, comma 353, della Legge 232 del 2016 (Legge di Stabilità 2017).

nella Provincia Autonoma di Trento, ai 1.600 euro annui in Emilia-Romagna e Lazio, fino ai 285 euro pro-capite in Puglia, 219 in Campania e 90 in Calabria¹³.

Un ulteriore importante – seppur ritardato – aiuto per aumentare i servizi per la prima infanzia nelle quattro regioni di convergenza (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) è stato fornito in questi anni dal programma PAC Cura Infanzia, nato all'interno della strategia complessiva del Piano Azione e Coesione (PAC) con l'obiettivo di ridurre le differenze regionali nell'erogazione dei servizi per l'infanzia e la non autosufficienza. Il programma, inizialmente di durata triennale (dal 2013 al 2015), è stato prorogato al giugno 2017, poi a giugno 2018, poi al 2019, e l'ultima scadenza per la chiusura del Programma è stata ora stabilita al 30 giugno 2021. L'attuazione del Programma è stata affidata al Ministero dell'Interno, individuato quale Autorità di Gestione responsabile. Il Programma, articolato in due diversi Atti di Riparto finanziario, è stato avviato nel 2013 con una dotazione finanziaria complessiva (infanzia e anziani) di 730 milioni di euro, successivamente ridotta e rideterminata in 627 milioni di euro, di cui 343 milioni per i servizi all'infanzia, per effetto della Legge di Stabilità 2015.

Pertanto, in linea con quanto raccomandato dal Comitato ONU, il **Gruppo CRC raccomanda:**

- 1. Al Governo** di condurre valutazioni periodiche sull'impatto che gli stanziamenti di bilancio hanno sulle persone di età minore per garantire che siano efficaci, efficienti e sostenibili; 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 con un'attenzione particolare alle persone di età minore in situazioni svantaggiate o vulnerabili che potrebbero richiedere misure sociali incisive.

¹³ ISTAT (21 marzo 2019), *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia*, anno 2016, dati contenuti nelle Tavole disponibili su <https://www.istat.it/it/archivio/228713>. Per approfondimento si veda oltre cap. VII “Educazione, gioco e attività culturali”, paragrafo “L'educazione dei bambini sotto i sei anni: servizi educativi per l'infanzia e scuole per l'infanzia”.