

MISURE GENERALI DI ATTUAZIONE DELLA CRC IN ITALIA

1. LA LEGISLAZIONE ITALIANA

c) 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 [omissis]. 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:

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*)



Il Gruppo CRC ha sempre seguito con attenzione l'evoluzione delle politiche sociali riferite all'infanzia e all'adolescenza, originariamente con un focus relativo ai fondi direttamente riferiti (il Fondo Nazionale Infanzia - FNI, afferente alla Legge 285/97) e successivamente allargando l'analisi ai fondi connessi in via indiretta (in particolare il Fondo Nazionale Politiche Sociali - FNPS, afferente all'attuazione della Legge 328/00). In dieci anni il panorama è così radicalmente mutato – come iniziato a riferire già nel 2° Rapporto Supplementare del 2009 – che con il presente Rapporto inizia necessariamente una fase nuova, che presenta complessità differenti e più articolate.

Anzitutto è utile ripercorrere le tappe salienti dell'evoluzione e dei cambiamenti intervenuti in questi anni, grazie ai quali sarà possibile sostenere le caratteristiche del lavoro di monitoraggio da attuarsi a partire dal presente Rapporto.

■ **Legge 328/00.** È la Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. In tale contesto normativo era prevista la definizione, mai avvenuta, dei LIVEAS - Livelli Essenziali delle prestazioni sociali, che avrebbero garantito per i servizi **standard nazionali comuni e omogenei**, consegnando alle Regioni la responsabilità e la competenza per la pianificazione e la programmazione dei servizi stessi, a fronte di un **Fondo nazionale politiche sociali (FNPS)** inteso come «fondo indistinto»²².

■ In tale contesto, **nel FNPS confluirono tutte le risorse** precedentemente definite come «leggi di settore» (ad esempio il «Fondo nazionale infanzia e adolescenza ex Legge 285/97», oggi rimasto solo per le quindici città riservatarie). L'assenza di Liveas (e la contestuale assenza di monitoraggio se non per le succitate quindici

città e solo per l'attuazione della Legge 285/97) non permette di conoscere se e come sia stata mantenuta la progettualità a favore dell'infanzia e l'adolescenza.

■ **La progressiva e costante diminuzione delle risorse destinate alle politiche sociali** nel corso degli anni²³ e nel 2011 ha comportato la regressione qualitativa delle politiche e delle azioni per l'infanzia e l'adolescenza, che tendono all'esclusiva riproposizione di interventi «per il contrasto al disagio»²⁴. Per il 2012 sono previste risorse alle Regioni per tutti i servizi sociali (quindi non solo quelli per l'infanzia e l'adolescenza) minori di quanto inizialmente era stato assegnato al FNPS come quota parte derivante dal FNI²⁵.

Il Gruppo CRC ha quindi posto il *focus* sulla necessità di definire i LIVEAS, in quanto pur in un sistema decentrato, la responsabilità diretta di adempiere agli obblighi derivanti dalla CRC è propria del Governo, come evidenziato dal Comitato ONU: «[...] il decentramento del potere, attraverso la devoluzione e la delega del Governo, non riduce in alcun modo la responsabilità diretta del Governo dello Stato parte di adempiere ai propri obblighi verso tutti i bambini entro la propria giurisdizione, indipendentemente dalla struttura dello Stato» e «[...] lo Stato che ratifica [...] la Convenzione rimane responsabile di garantire la totale attuazione della Convenzione nei territori entro la propria giurisdizione. In qualsiasi processo di devoluzione, gli Stati parte devono garantire che le autorità locali abbiano le risorse finanziarie, umane e di altro tipo necessarie per adempiere efficacemente alle responsabilità di attuazione della Convenzione [...]»²⁶. Lo Stato centrale ha quindi nel complesso la responsabilità di garantire l'uniforme godimento dei diritti da parte di tutti i bambini e le bambine sul territorio nazionale, con particolare attenzione a coloro che appartengono ai gruppi più vulnerabili.

Questa preoccupazione, ripresa anche nelle Osservazioni conclusive del Comitato ONU all'Italia

21 CRC/C/ITA/CO/3-4, 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, disponibile su www.minori.it e su www.gruppocrc.net.

22 Dal 2003, con l'implementazione della Legge 328/00, il 70% del FNI (poco più di 100 milioni sui circa 150 milioni del FNI), cioè la «quota per Regioni» passò per competenza nel FNPS indistinto (quindi non contenente riferimenti all'infanzia e all'adolescenza) e di competenza delle Regioni a causa del dettato della Legge 328/00 e della Modifica del Titolo V della Costituzione del 2001.

23 Si vedano i progressivi aggiornamenti del Rapporto CRC dal 2004 al 2011: www.gruppocrc.net e di seguito il paragrafo su «Le risorse per l'infanzia e l'adolescenza».

24 Si vedano a tal proposito le relazioni sull'attuazione della Legge 285/97 (www.minori.it).

25 *Ibidem*.

26 Si veda Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Commento Generale n. 5, Misure generali di attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia, op cit., punti n. 40 e 41.



del 2011²⁷, risulta a sua volta ancora più profonda alla luce di quanto avvenuto nel 2010-2011, ossia il sostanziale azzeramento complessivo delle politiche sociali.

Da una parte, infatti, è stata avviata l'applicazione della riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione²⁸, con la **Legge 42/09** istitutiva del Federalismo fiscale, che prevede un'ulteriore ristrutturazione del sistema di *welfare* da «decentrato» (come era con la Legge 328/00) a «federale», con la sostanziale individuazione dei tre livelli dello Stato (Stato Centrale, Regioni, Enti Locali) come «concorrenti» nella definizione del sistema stesso e con competenze diverse: lo Stato con la definizione di standard comuni a tutto il territorio nazionale e con la definizione di strumenti impositivi sul versante fiscale, affinché per loro parte le Regioni e gli Enti Locali possano reperire le risorse per il finanziamento dei servizi ai cittadini (quindi anche ai bambini, ai ragazzi e alle famiglie). Lo strumento principale a livello statale è pertanto la definizione dei succitati standard comuni per tutto il territorio nazionale, in qualche modo una «generalizzazione» del precedente concetto dei LIVEAS. Così, dalla Legge 42/09 in poi, è necessario far riferimento ai «Livelli Essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», strumento non più legislativo (come erano i LIVEAS) ma costituzionale di perequazione e applicazione del dettato costituzionale, che prevede l'uguaglianza di tutti i cittadini sul territorio nazionale. Questo processo di «federalizzazione» era in previsione per il 2011- 2013; in questo periodo sarebbero dovute coesistere sia risorse trasferite dallo Stato alle Regioni via via in diminuzione (FNPS e altri fondi), sia l'attivazione del Federalismo fiscale, che avrebbe portato, dal 2014, al sostanziale azzeramento della maggior parte dei trasferimenti alle Regioni, con l'attivazione della autonoma capacità impositiva fiscale delle Regioni stesse.

Dall'altra parte, dal 2010 in poi è intervenuta una sempre più significativa politica di sostanziali tagli alle risorse sociali, derivanti dalle emergenze poste dalla crisi finanziaria mondiale, che ha ulteriormente contratto i trasferimenti previsti alle Regioni per il *welfare*²⁹ e ha determinato dal 2011 anche altre conseguenze, tra le quali le più significative sono:

la diminuzione di risorse verso gli Enti Locali³⁰ e il sostanziale invito agli stessi ad operare «virtuosamente» con il taglio della spesa sociale³¹; il taglio dei trasferimenti a Regioni ed Enti Locali (rispetto a quelli precedentemente previsti, già significativamente minori di quelli del triennio fino al 2011)³²; l'anticipo dell'attuazione del Federalismo fiscale, che al momento della redazione del presente Rapporto non si sa se confermerà i trasferimenti alle Regioni previsti dalla Legge triennale di stabilità 2011-2013³³ o comporterà l'azzeramento anticipato (al 2012 o al 2013) dei trasferimenti alle Regioni, anche in assenza dell'andata a regime del federalismo fiscale³⁴; il cosiddetto Decreto «Salva Italia», che tra l'altro prevede una «clausola di salvaguardia» che porterà presumibilmente nel 2012 ad ulteriori aumenti sull'imposta di valore aggiunto e sul sistema complessivo degli sgravi a cittadini e famiglie³⁵; la prevista revisione del modello ISEE

30 Gli Enti Locali hanno avuto il taglio delle risorse dell'ICI, dal 2009 in poi; risorse che sarebbero dovute essere integrate in toto dallo Stato, che aveva cancellato l'imposta per la prima casa, ma che mai furono riscalate in misura totale; risorse che storicamente sono dedicate ai servizi e all'assistenza (prima infanzia, anziani, servizi socio-educativi per minorenni, ecc.). Successivamente gli Enti Locali hanno visto un irrigidimento delle procedure per il calcolo dei parametri del «Patto di Stabilità» (la possibilità di spesa e indebitamento dei Comuni); infine, dal 2011, c'è la riproposizione da parte dello Stato dell'imposta sulla prima casa – ora IMU – il cui primo 4% va però direttamente allo Stato, salvo la possibilità per i Comuni di disporre aumenti e quindi utilizzare la differenza di fondi.

31 La Legge 111/2011, art. 20 (manovra estiva 2011 di contrasto alla crisi economica) considera un elemento di virtuosità da parte dei Comuni l'azione di recupero dei costi dei servizi a domanda individuale.

32 Legge 111/2011, e Legge 148/2011.

33 Si veda il successivo paragrafo su «Le risorse per l'infanzia», in cui si prevedevano 69 milioni di euro per il 2012 e poco più di 44 milioni di euro per il 2013.

34 A supporto di quest'ultima affermazione, si rileva che non è possibile reperire alcun dato sui fondi per il 2012 da Regioni, Comuni o Ministeri. A titolo di esempio si rinvia – tra le pochissime fonti – a una dichiarazione del Coordinatore del Tavolo degli Assessori alle Politiche Sociali della Conferenza delle Regioni che, nel febbraio 2012, riferiva gli esiti di un incontro con il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, la quale si era detta «disponibile» a discutere i termini del FNPS per il 2012 (si veda il link: http://www.lorenarambaudi.it/home/index.php?option=com_content&view=article&id=859:regione-liguria-politiche-sociali-assessore-rambaudi-disponibilita-del-ministro-fornero-a-collaborare-con-le-regioni&catid=35:today-highlights&Itemid=103).

35 Decreto-Legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito con modificazioni dalla Legge 22 214/2011 (in SO n. 276, relativo alla G.U. 27/12/2011, n. 300). L'aumento dell'IVA è pertinente in questo contesto perché nell'ambito delle «politiche per l'infanzia e l'adolescenza», anche nei precedenti Rapporti si erano riportate linee guida generali che tendevano a spostare il focus delle opportunità per i minorenni sul versante delle politiche attive per le famiglie, prevedendo uno spostamento del welfare dalla contribuzione diretta (fondi e servizi) agli sgravi e facilitazioni fiscali ed economiche alle famiglie. Questa tendenza, definita nel *Libro Bianco sul Welfare* (presentato nel maggio 2009 dall'allora Ministro del Lavoro Sacconi e peraltro ripresa

27 CRC/C/ITA/CO/3-4, par. 8/9b.

28 Costituzione italiana, art. 117 lettera m).

29 Si veda ancora il successivo paragrafo su «Le risorse per l'infanzia e l'adolescenza».



14 (grazie al quale i cittadini possono accedere a servizi, agevolazioni e sgravi anche in relazione all'infanzia e all'adolescenza)³⁶, attualmente in discussione in Parlamento, che introduce un ulteriore elemento di complessità nel mutevole sistema fin qui descritto. Il concorso dei fattori sopra riportati disegna un panorama che in complessità e indeterminazione non ha pari nel più che decennale lavoro di monitoraggio del Gruppo CRC, tanto che è letteralmente impossibile avere informazioni sullo stato delle risorse e sull'impatto dei diversi filoni normativi di questo ultimo biennio, sia sul «sociale» in generale sia sull'infanzia e l'adolescenza in particolare. Né i Ministeri, né la Conferenza delle Regioni né l'Anci possono ad oggi dire come, quanto e in che modo queste variazioni normative e questi spostamenti di focus influiranno sulla situazione del 2012. E' anzi palese che una «valutazione di impatto» circa gli effetti di questi processi non è all'ordine del giorno da parte di nessuna istituzione.

Quanto sopra descritto introduce, peraltro, la necessità di considerare nel monitoraggio delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza:

1. il progressivo passaggio dal sistema decentrato a quello federale dello Stato, ulteriormente accelerato dalle misure italiane legate al contrasto alla crisi economica, mette in evidenza l'inefficacia di monitoraggi che non tengano conto, oltre ai Fondi statali, delle misure, fondi e sistemi di servizi messi in campo da Regioni e Comuni con risorse proprie³⁷;
2. la determinazione dei «Livelli Essenziali di Prestazioni concernenti i Diritti Civili e Sociali delle persone», che al momento non rileva sostanziali passi in avanti, se non la parziale definizione di «Obiettivi di Servizio» e relativi

«livelli standard»³⁸ da parte della Conferenza delle Regioni e generici richiami alla «necessità di definire i Livelli Essenziali coerentemente con il dettato costituzionale» da parte del Ministero³⁹, che comunque ha stabilito un tavolo con le Regioni nel 2012 per affrontare temi tra i quali i Livelli essenziali e la riforma dell'ISEE. Si segnala che dal versante del Terzo Settore vi sono elaborazioni che vanno in questa direzione⁴⁰;

3. una **valutazione di impatto della legislazione nazionale e regionale** occorsa in questi ultimi anni.

Nella presente redazione si è scelto come focus il sistema normativo complessivo e le conseguenze delle ultime misure sul versante delle politiche e dei servizi socio-educativi. Non sono state toccate altre aree, pur riportate nei precedenti Rapporti CRC e pur importanti, inerenti il sistema legislativo afferente all'istruzione, alla sanità, all'inclusione.

Alla luce di quanto sopra, il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, al Dipartimento per le Politiche per la Famiglia e alla Conferenza delle Regioni la definizione urgente dei «Livelli Essenziali di Prestazioni concernenti i Diritti Civili e Sociali», connessi esplicitamente ai diritti sanciti nella CRC;
2. Al Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e

e amplificata dalla bozza di «Piano Nazionale Famiglie» del 2010-2011), fa invece i conti con la reale tendenza che vede un aumento indiscriminato dei costi di beni e servizi per tutti (con l'aumento dell'IVA) e l'accantonamento dei progetti di azione sulle leve fiscali indirette (gli sgravi alle famiglie) posti dalle «clausole di salvaguardia» sopracitate.

³⁶ Il Decreto Salva-Italia, all'art. 5, prevede entro il 31 maggio 2012 la revisione dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) da parte del Governo, sentite le commissioni parlamentari competenti.

³⁷ Si cita l'esperienza dei rapporti redatti dal Coordinamento PIDIDA per gli anni 2005, 2006, 2007, 2008, «Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: l'analisi delle politiche regionali. La parola alle Regioni», in cui si un'analisi comparativa delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza. www.infanziaediritti.it, sezione «documenti».

³⁸ Questo lavoro è stato avviato nel 2010 da parte della Conferenza delle Regioni, sostanzialmente riferendosi alla messa a confronto di servizi (sociali ed educativi) presenti nelle varie Regioni e al loro costo, al fine di individuare «tipologia» e «costo» degli stessi. Il lavoro attivato non ha alcun riferimento ai «diritti civili e sociali» richiamati dalla Costituzione. Nell'ottobre 2011 la Commissione Sociale della Conferenza delle Regioni ha discusso il documento «elaborazioni per la definizione dei Livelli Essenziali», che individua 5 Macro Obiettivi generali (servizi per l'accesso e la presa in carico da parte della rete assistenziale; servizi e misure per la permanenza a domicilio; servizi territoriali a carattere comunitario e per la prima infanzia; servizi territoriali a carattere residenziale per la fragilità; misure di inclusione sociale e sostegno al reddito); a questi macro-obiettivi corrispondono 9 Obiettivi di servizi con 23 linee di intervento, 5 delle quali direttamente riferite ai minorenni e altri 2 riferiti in generale alle famiglie con figli (con l'esclusione delle misure per la disabilità). Il documento della Conferenza delle Regioni inizia a definire i valori «di tendenza» per ciascuna linea di intervento.

³⁹ Dichiarazioni nel corso dei mesi di febbraio e marzo 2012 del Sottosegretario del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Maria Cecilia Guerra.

⁴⁰ Si cita il lavoro della rete di Batti il Cinque sui Livelli Essenziali per l'Infanzia e l'Adolescenza connessi alla CRC (www.cnca.it/agire-la-solidarieta/campagne-e-cartelli) e lo specifico approfondimento del Coordinamento PIDIDA sui Livelli Essenziali connessi al diritto di ascolto e partecipazione (www.infanziaediritti.it).



dell'adolescenza, in concorso con l'Osservatorio Nazionale, anche attraverso il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, di redigere una valutazione di impatto degli effetti delle recenti legislazioni nazionale e regionali citate nel testo sul «sistema delle politiche sociali» per l'infanzia e l'adolescenza, che metta in evidenza anche le interconnessioni (e i nodi e le zone grigie) fra i diversi livelli dell'Amministrazione Pubblica;

3. All'Osservatorio Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza di tenere conto di quanto emergerà dalle valutazioni di impatto di cui sopra per la definizione delle linee guida per la redazione del nuovo Piano Nazionale Infanzia e Adolescenza.