



Gruppo di Lavoro
per la Convenzione
sui Diritti dell'Infanzia
e dell'Adolescenza

7° Rapporto CRC di aggiornamento sul monitoraggio
della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Approfondimento sulle Politiche Sociali e le Risorse
per l'Infanzia e l'Adolescenza in Italia

- anno 2014 -

MISURE GENERALI DI ATTUAZIONE DELLA CRC - anno 2014

Il presente approfondimento del 7° Rapporto CRC di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia riporta per esteso il monitoraggio sullo stato delle Politiche Sociali e delle Risorse per l'Infanzia e l'Adolescenza, sintetizzato nella versione cartacea ed elettronica del Rapporto stesso.

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 [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 Sociali - LIVEAS) CRC/C/ITA/CO/3-4, punti 8 e 9¹

Il Gruppo CRC segue sin dal suo avvio nel 2001 l'andamento delle "politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza", inizialmente basando il suo monitoraggio sull'analisi dei Rapporti Governativi, i quali citavano quasi esclusivamente il segmento tradizionale del Fondo Nazionale Infanzia e Adolescenza (Legge 285/97). A partire dal 2011, nei Rapporti CRC si è progressivamente proposto un salto di qualità del lavoro di monitoraggio, portando l'analisi verso aspetti generali e di sistema e tratteggiando i principali elementi costitutivi - e le carenze e criticità - di quello che può essere definito il "welfare per l'infanzia e l'adolescenza". Tale definizione appare peraltro di difficile trattazione, in quanto non esiste in Italia un ambito di politiche e risorse (o un coordinamento di ambiti) che sia specificatamente relativo all'infanzia e all'adolescenza. L'assenza di un *unicum* a cui potersi riferire impedisce di fatto non solo l'interlocuzione e la proposta costruttiva, ma anche lo stesso lavoro di "mappatura" del sistema, non essendo rintracciabile un sistema organico e/o confrontabile di fonti, Enti, interlocutori istituzionali a cui poter fare riferimento. L'obiettivo del presente monitoraggio è quindi contribuire - oltre alla denuncia delle carenze e criticità del sistema in atto - alla "ricostruzione" della sua mappatura, stante la sua assenza e la frammentazione delle competenze che si è venuta a creare negli ultimi 10 anni. Come ricorda, infatti, anche il Rapporto sull'attuazione del PNI del 29/2/2013² "...numerosi e frammentari interventi legislativi che, fino ad oggi, si sono susseguiti nel diritto minorile" impongono di "mettere ordine nel complesso panorama rappresentato dalla normativa vigente nel nostro Paese sui temi dell'infanzia"³.

Come nel 6° Rapporto CRC (2012-2013), la presente analisi parte dalla constatazione dell'assenza di un sistema di politiche per l'infanzia e l'adolescenza, intese come quadro coe-

¹Osservazioni 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 suwww.gruppocrc.net/Osservazioni-Conclusive-del-Comitato-ONU

²Si veda www.minori.it/minori/rapporto-di-monitoraggio-del-piano-nazionale-per-linfanzia

³*Ibidem*, pag. 169.

rente di leggi, norme, procedure, imputazioni di ruoli e responsabilità e risorse. Se infatti nel 2009/2010 il Rapporto Governativo all'ONU continuava ad indicare come "politiche" e "risorse" per l'infanzia e l'adolescenza il "Fondo Nazionale Infanzia" (FNI), ancora oggi così nominato nella Legge di Stabilità 2014⁴, corre l'obbligo di sottolineare come esso è ormai ciò che rimane del Fondo istituito con la Legge 285/1997⁵, valido solo per le 15 città cosiddette riservarie⁶, con conseguenti disuguaglianze nell'allocazione delle risorse su base nazionale. Tale Fondo (ma con copertura dell'intero territorio nazionale) era previsto nel Piano di Azione Infanzia e Adolescenza del 1997⁷, che recepiva a sua volta le Raccomandazioni del 1995 del Comitato ONU sull'Infanzia e l'Adolescenza⁸ all'Italia, destinando risorse certe per i diritti dei minorenni e assicurando il coordinamento nazionale delle leggi e norme loro riferite; il tutto in un sistema "quadro" dettato dalla Legge 451/1997, vera e propria norma di applicazione della CRC nel nostro Paese⁹.

Lo stesso Piano Nazionale Infanzia (PNI), dal 2001 strumento previsto dalla succitata Legge 451/97, dopo la modifica del Titolo V della Costituzione, è divenuto *de facto* solo un documento di orientamento, essendosi decentrate le competenze sociali alle Regioni¹⁰.

Si richiama quanto sopra per ricordare come in Italia fosse previsto un set di politiche che complessivamente potevano definirsi "strutturali" per l'infanzia e l'adolescenza, a cui si contrappone l'attuale **inesistenza di una visione di politiche nazionali minorili**, che già nel Rapporto 2013 abbiamo affermato inserirsi in un contesto di **default del sistema di welfare**.

Riprendendo e aggiornando l'analisi del 2013, si elencano i principali elementi del panorama italiano, determinatisi dopo il 2000, che hanno progressivamente "smontato" il sistema delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, per quanto alcune misure - residuali e senza l'iniziale portata universale (come la Legge 285/97) - permangono ai margini dell'attuale sistema.

La panoramica che segue è frutto del lavoro di raccolta dati ed informazioni da parte del Gruppo CRC, con il sostegno - per quanto di competenza - della Conferenza delle Regioni.

Il quadro generale per la delimitazione dei confini di un *welfare* per l'infanzia e l'adolescenza e su cui inserire il dettaglio dei dati raccolti tiene conto dei seguenti elementi:

- **La Legge 328/2000.** Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Prevedeva la definizione, mai avvenuta, dei LIVEAS - Livelli Essenziali delle prestazioni sociali che avrebbero garantito **standard nazionali comuni e omogenei** dei

⁴<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/12/27/13600191/sq>

⁵www.camera.it/parlam/leggi/972851.htm

⁶ Dal 2003, con l'implementazione della Legge 328/2000, il 70% del FNI (poco più di 100 milioni di euro sui circa 150 milioni totali), cioè la «quota per Regioni», passò per competenza nel FNPS indistinto di competenza delle Regioni in base al dettato della Legge 328/2000 e della Modifica del Titolo V della Costituzione del 2001. Si veda oltre il paragrafo «Risorse per l'infanzia e l'adolescenza», rispetto all'ulteriore taglio intervenuto anche per la quota delle 15 città riservarie, intervenuto in modo significativo con la Legge di Stabilità 2014.

⁷ Si veda www.gruppocrc.net/IMG/pdf/PIANO_AZIONE_97_98.pdf

⁸ Si veda www.gruppocrc.net/IMG/pdf/CRC_concl_obs_1995.pdf

⁹ La Legge 451/1997 istituisce il Centro Nazionale di Documentazione, l'Osservatorio e la Commissione Parlamentare Infanzia e Adolescenza; prevede il Piano Nazionale Infanzia e Adolescenza e disciplina il processo di definizione delle politiche minorili, attraverso apposita pianificazione nazionale.

¹⁰ Per maggiori dettagli sul Piano Nazionale Infanzia e Adolescenza si veda il Capitolo 1, paragrafo "Piano Nazionale" del 7° Rapporto CRC

- servizi, 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)**.
- In tale contesto, **nel FNPS confluirono tutte le risorse** precedentemente definite come «leggi di settore». L'assenza di LIVEAS (e di monitoraggio, tranne che per l'attuazione della Legge 285/1997 in 15 città¹¹) non permette di sapere se e come sia stata mantenuta la progettualità a favore dell'infanzia e l'adolescenza a livello regionale, anche se il monitoraggio sui 10 anni di attuazione della Legge 285/1997 evidenzia che la quota parte di servizi avviatisi a livello regionale non è stata successivamente accorpata nei sistemi ex Legge 328/2000.
 - La **progressiva diminuzione delle risorse destinate alle politiche sociali** nel corso degli anni¹², che ha comportato la regressione qualitativa delle politiche minorili e delle azioni connesse, orientate quasi esclusivamente alla riproposizione di interventi «per il contrasto al disagio»¹³.
 - La **disomogeneità e la frammentazione dell'azione legislativa nei diversi campi correlati al "sociale"** (es. interventi contro la povertà, interventi a favore delle famiglie, interventi strutturali come la riforma ISEE) si ripercuotono direttamente e indirettamente sulle condizioni di effettiva tutela dei minorenni presenti nel territorio italiano.
 - Il **taglio progressivo di trasferimenti a Regioni ed Enti Locali**, derivante sia dall'inasprimento in questi ultimi anni del Patto di Stabilità che dalle successive misure leghate alle imposte locali che supportano i servizi educativi e sociali¹⁴, che hanno comportato tagli ai servizi, aumento delle tariffe e, per numerosi Comuni, l'assenza dei Bilanci fino agli ultimi mesi di competenza.
 - L'inizio dell'**impatto delle misure e dei finanziamenti europei** sulla struttura del sistema dei servizi socioeducativi, come sottolineato nel 6° Rapporto CRC in relazione ai PAC.

Fino al 2010 il Gruppo CRC ha posto il *focus* sulla necessità di definire i **LIVEAS** previsti dalla Legge 328/00, 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 ONU¹⁵. Con il 2010 il panorama è cambiato, non solo a causa di elaborazioni concettuali e politiche sul sistema di *welfare*¹⁶ (le quali successivamente non hanno trovato applicazione sistematica), ma

¹¹ Il monitoraggio della Legge 285/1997 è molto strutturato, seppur solo con focus sulle 15 città. Si veda www.minori.it/presentazione-area285

¹² Cfr. Rapporti CRC dal 2004 al 2013 (www.gruppocrc.net) e di seguito il par. «Risorse per l'infanzia e l'adolescenza». Si veda anche il "Dossier Politiche Sociali 2004/2014" della Conferenza delle Regioni: www.regioni.it/it/show-2465/newsletter.php?id=1956&art=12333

¹³ Si vedano a tal proposito le relazioni sull'attuazione della Legge 285/1997 (www.minori.it).

¹⁴ Tra queste, oltre alla scomparsa dei fondi specifici per la prima infanzia dal 2010, si cita la nota vicenda dell'ICI/IMU, successivamente di seguito ripresa

¹⁵ «[...] 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 [...]». 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, punti 40 e 41.

¹⁶ Nel 2009 è stato pubblicato dal Governo il libro **Bianco sul futuro del modello sociale** (www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/376B2AF8-45BF-40C7-BBF0-F9032F1459D0/0/librobianco.pdf). L'impostazione data spostava la centralità del *welfare* verso il sostegno alle famiglie e in un'ottica di sussidiarietà centrata sul mercato sociale e la libera scelta dei cittadini, con elementi perequativi anche svolti dal volontariato

in particolare con la **Legge 42/2009**¹⁷, istitutiva del **Federalismo fiscale**, in coerenza in particolare con il dettato dell'art. 117 che riconosce tre livelli di sussidiarietà verticale: Stato Centrale, Regioni, Enti Locali, ciascuno con competenze distinte e/o "concorrenti".

In particolar modo, **lo Stato** definisce standard comuni a tutto il territorio nazionale e gli strumenti impositivi sul versante fiscale, affinché per loro parte **Regioni ed Enti Locali** possano reperire le risorse per il finanziamento dei servizi ai cittadini (quindi anche ai bambini, ai ragazzi e alle famiglie) con larga autonomia, anche fiscale. Tale Legge ha dato vita a numerosi filoni di riforma, quasi tutti disattesi o solo parzialmente definitisi (è fallita la Delega Fiscale e Assistenziale, mentre è stata approvata nel 2013 la Riforma dell'ISEE, di seguito approfondita). Il percorso di attuazione avrebbe dovuto prevedere una temporanea coesistenza sia delle risorse trasferite dallo Stato alle Regioni, via via in diminuzione (FNPS e altri fondi), sia l'attivazione del Federalismo fiscale, fino a portare dal 2014 al sostanziale azzeramento della maggior parte dei trasferimenti dallo stato alle autonomie e all'attivazione della autonoma capacità impositiva di Regioni e autonomie locali. Tale percorso non ha avuto l'attuazione prevista, poiché solo alcuni provvedimenti hanno avuto effettiva applicazione, in misura peggiorativa: nel 2011 è stato "anticipato" di un anno il percorso di riduzione delle risorse per Regioni e EELL per fare fronte alla crisi economica, senza attivare le misure perequative previste, con il risultato di un crollo verticale delle risorse derivate disponibili per Regioni e autonomie, con l'azzeramento dei Fondi Sociali per quell'anno¹⁸ e la perdita della loro caratteristica di misura strutturale nazionale che avevano acquistato con la 328/00.

In questo contesto lo strumento dei "**Livelli Essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali**"¹⁹, che superano i LIVEAS atualizzando nella prospettiva federalista (o decentrata) il principio costituzionale dell'uguaglianza dei cittadini a livello nazionale, si afferma come l'unico mezzo "strutturale" con cui **lo Stato centrale può fare fronte alla responsabilità di garantire l'uniforme godimento dei diritti da parte di tutti i minorenni sul Territorio nazionale**, configurandosi solo così come il solo meccanismo in grado di rispondere a quanto previsto dalle Osservazioni conclusive del Comitato ONU del 2011²⁰.

Tranne pochi casi però, di seguito riportati, i Livelli Essenziali non sono stati oggetto dell'agenda dei Governi succedutisi dal 2010 al 2013, salvo sporadiche dichiarazioni di intenti²¹ e malgrado una giurisprudenza costituzionale sempre più esplicita nell'indicare la loro centralità nel sistema di tutela dei diritti fondamentali della persona, anche in un contesto multilivello come quello italiano, caratterizzato dalla compresenza di più istituzioni competenti negli ambiti di intervento interessati.

¹⁷ www.parlamento.it/parlam/leggi/09042l.htm

¹⁸ Si vedano gli Aggiornamenti dei Rapporti CRC 2011 e 2012, capitolo 1, paragrafi sulle "politiche sociali" e "risorse"

¹⁹ In coerenza, in particolare, con il dettato dell'art. 117 della Costituzione Italiana (lettera m) che riconosce tre livelli di sussidiarietà verticale: Stato Centrale, Regioni, Enti Locali, ciascuno con competenze distinte e/o "concorrenti": **lo Stato** con la definizione di standard comuni a tutto il Territorio nazionale e di strumenti impositivi sul versante fiscale, affinché per loro parte **Regioni ed Enti Locali** possano reperire le risorse per il finanziamento dei servizi ai cittadini (quindi anche ai bambini, ai ragazzi e alle famiglie) con larga autonomia, anche fiscale.

²⁰ CRC/C/ITA/CO/3-4, par. 8/9b.

²¹ Cfr. Sottosegretario alle Politiche Sociali Cecilia Guerra, intervista del 2012 disponibile su: www.gruppoabele.org/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2719.

Come infatti ben specificato nella Sentenza n. 297/2012²², la definizione da parte dello stato dei Livelli Essenziali delle prestazioni attinenti i diritti civili e sociali "comporta «una forte incidenza sull'esercizio delle competenze legislative ed amministrative delle regioni»²³, tale da esigere che il suo esercizio si svolga attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione²⁴, salvo che ricorrano ipotesi eccezionali in cui la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) «non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità [...] di protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana», tanto da legittimare lo Stato a disporre in via diretta le prestazioni assistenziali, senza adottare forme di leale collaborazione con le Regioni»²⁵.

La recente riforma dell'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente²⁶) si inserisce in questo quadro, definendo "livello essenziale" lo strumento di misurazione della capacità economica di persone e nuclei familiari per l'accesso alle prestazioni sociali e socio-sanitarie agevolate e per gli interventi di diritto allo studio²⁷, in esplicita continuità con quanto già affermato dalla Corte Costituzionale²⁸. Nella nuova disciplina, la presenza di figli di età inferiore ai tre anni, e di figli a carico successivi al secondo nato, motiva una progressiva maggiorazione nella scala di equivalenza per il calcolo dell'ISEE, mentre nella determinazione delle componenti reddituali e patrimoniali, la presenza di più di due figli a carico determina un incremento delle principali franchigie applicabili. Nel caso in cui il figlio viva con uno solo dei genitori e l'altro genitore l'abbia riconosciuto, quest'ultimo è considerato ai fini ISEE parte del nucleo familiare; infine, vengono disciplinati i casi di situazioni di genitori non conviventi, separati ecc. coprendo un vuoto normativo precedente.

In conclusione, a tutt'oggi si può dire che il percorso sul federalismo è bloccato, comunque non implementato e il sistema complessivo di *welfare*, che ne è una delle risultanti, è "destrutturato", non più definito secondo i paradigmi precedenti e non ancora attuato secondo nuovi parametri, tanto che il tema della "riforma" della Riforma del Titolo V della Costituzione è entrato nell'agenda del nuovo Governo Italiano del 2014.

E' in questo senso che il presente Rapporto ripropone il concetto di **default** complessivo **del sistema di welfare**: contemporaneamente alla disarticolazione del sistema (di norme, di chiarezza e di competenze), di assenza di "leale collaborazione" fra livelli sussidiari dello Stato²⁹, di una prospettiva "culturale" esplicita di Stato Sociale, lo stesso è stato oggetto di successivi tagli lineari, azzeramenti, trasferimenti verso altre misure; mettendone così in discussione l'universalità e rendendolo non rispondente al dettato costituzionale secondo cui la Repubblica deve "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e

²² Sentenza Corte Costituzionale n. 297 del 2012: www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2012&numero=297.

²³ Sentenza Corte Costituzionale n. 8 del 2011; Sentenza Corte Costituzionale n. 88 del 2003.

²⁴ Sentenze C.C. n. 330 e 8 (2011); n. 309 e 121 (2010); n. 322 e 124 (2009); n. 162 (2007); n. 134 (2006); n. 88 (2003)

²⁵ Sentenza C.C. n. 10/2010, a proposito della social card, connessa agli artt. 2 e 3, secondo comma, della Costituzione Italiana.

²⁶ D.P.C.M. 159/2013: www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/1/24/14600009/sg.

²⁷ L'ISEE dal 1998 è stato applicato per determinare l'accesso e/o la compartecipazione a misure di sostegno ai minori e alle loro famiglie: servizi per la prima infanzia; Social Card; assegno per nuclei familiari con almeno tre figli minori; assegno di maternità per le madri prive di altra garanzia assicurativa; fornitura gratuita o semigratuita di libri di testo; mense scolastiche; servizi socio-sanitari domiciliari, diurni, residenziali.

²⁸ Sentenza Corte Costituzionale n. 297 del 2012.

²⁹ si vedano le sopracitate Sentenze della Corte Costituzionale, il cui alto numero peraltro è già esso stesso misura della conflittualità venutasi a creare in questi ultimi 12 anni fra livelli dello Stato.

*l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana*³⁰ e a quanto previsto dalla CRC in termini di non discriminazione, servizi sociali e standard minimi.

Ancora, **a livello strutturale**, si cita lo strumento stesso della **Legge di Stabilità**, dal 2010 nominalmente triennale ma di fatto ancora annuale; infatti per l'anno 2014 le previsioni della legge triennale 2013/2015 sono diverse da quelle della legge triennale 2014/2016 per gli stessi anni (2015 e 2015).

Ciò accade sia per ciò che afferisce il *quantum* delle risorse sia per la natura stessa di alcune misure, diversamente definite da una Legge all'altra. In questa situazione è impossibile ogni programmazione pluriennale, necessità invece richiamata dai precedenti Rapporti CRC e da altri soggetti, come la Conferenza delle Regioni³¹.

In riferimento alle recenti misure, si elencano per sommi capi i seguenti punti:

- La drammatica diminuzione di risorse verso gli Enti Locali³² e il sostanziale invito agli stessi ad operare "virtuosamente" con il taglio della spesa sociale³³;
- L'aumento dell'IVA al 22%³⁴;
- La perdita della caratteristica di fondo strutturale del FNPS dal 2011, azzerato nel 2012 e solo parzialmente rifinanziato per il 2013 e 2014³⁵;
- La chiusura con la finanziaria del 2009 del Fondo finalizzato alla creazione e al sostegno di un piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi educativi. Dal 2010 ad oggi eventuali fondi da destinare ai servizi educativi per bambini in età da zero a tre anni avrebbero potuto essere stralciati dalle Regioni e Province autonome dai fondi governativi per le politiche familiari, ma data l'esiguità di tali finanziamenti statali generalmente i nidi d'infanzia e i servizi integrativi non ne hanno beneficiato e l'offerta di tali servizi non solo non è aumentata ma nel frattempo è passata dal 14,5% (2012) al 14% (2013). Solo se verrà approvata una legge che non consideri i servizi educativi dal novero di quelli a domanda individuale si potrà rilanciare l'offerta e garantirne la diffusione su tutto il territorio nazionale;
- Il consistente taglio del Fondo Nazionale Infanzia e Adolescenza (L. 285/97) per il periodo 2014/2016, rispetto a quanto previsto dalla precedente Legge di Stabilità.

A **livello locale**, le stime indicano un taglio significativo di servizi socioeducativi (chiusura, esternalizzazione, mancato rinnovo dei contratti precari, riduzione delle risorse), e un aumento in valore assoluto della contribuzione dei cittadini, attraverso la leva fiscale, le tariffe per i servizi a domanda diretta e, infine, per i rincari dovuti all'IVA e agli aumenti derivanti connessi ai costi di trasporto/carburante. I Comuni che hanno scelto di non tagliare i servizi hanno ripianato la carenza dei Fondi nazionali con fondi propri e/o con l'aumento dell'IMU, con rischi

³⁰ art. 3, comma 2 Costituzione italiana

³¹ Si veda - come ultimo esempio - il Comunicato Stampa della Conferenza delle Regioni, 20 febbraio 2014:

www.regioni.it/it/show-welfare_regioni_chiedono_unintesa_quadro_per_le_politiche_sociali/news.php?id=335977

³² Si richiama in questo caso la complessa vicenda che va dall'introduzione dell'ICI al taglio dell'IMU, con una complessiva perdita di risorse da parte degli EELL.

³³ Cfr. Legge n. 111/2011, art. 20 che considera un elemento di virtuosità da parte dei Comuni l'azione di recupero dei costi dei servizi a domanda individuale come ad esempio i nidi.

³⁴ Decreto Legge n. 201 del 6 dicembre 2011, convertito con modifiche dalla Legge n. 214/2011 (in S.O. n. 276, relativo alla G.U. n. 300 del 27/12/2011), ha comportato - con la clausola di salvaguardia - un aumento di un punto percentuale nel 2012 e quindi un ulteriore aumento a partire dal 1° Ottobre 2013, portando l'imposta ordinaria dal 20% al 22%.

³⁵ Vd., oltre ai Rapporti CRC, il già citato dossier della Conferenza delle Regioni sulla spesa sociale 2004/2014: www.regioni.it/it/show-2465/newsletter.php?id=1956&art=12333.

di sperequazione territoriale, non stabilità dei finanziamenti, aggravio delle spese fiscali per le famiglie.

In questo panorama si segnalano alcuni elementi di sviluppo e in parziale controtendenza:

a) la Commissione Politiche Sociali della Conferenza delle Regioni ha elaborato, fin dall'ottobre 2011, un documento di "Macro-Obiettivi di servizio", che si pongono come prodromici ai Livelli Essenziali, pur insistendo sulle caratteristiche (di costo e strutturali) di quei servizi alla persona ricorrenti e fra di loro paragonabili tra le diverse Regioni.

Per titoli, essi attengono a:

- Servizi per l'accesso e la presa in carico da parte della rete assistenziale;
- Servizi e misure per favorire la permanenza a domicilio;
- Servizi per la prima infanzia e a carattere comunitario;
- Servizi a carattere residenziale per le fragilità;
- Misure d'inclusione sociale e di sostegno al reddito (incluse misure economiche nazionali).

b) L'assunzione di tali Macro-Obiettivi di Servizio - ancorché ancora distanti dal traguardo dei Livelli Essenziali (come peraltro riconosciuto dalle Regioni) - come quadro di riferimento per la pianificazione ed erogazione degli interventi sociali, ma anche come strumento di rendicontazione della spesa, a partire dal FNPS 2013. Nell'intesa fra Stato e Regioni del 20 febbraio 2014 si accenna inoltre alla necessità di procedere con l'individuazione di "indicatori di bisogno" comuni a tutto il sistema delle politiche sociali.

c) Il lavoro avviato nel 2013 dal Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, per la definizione di una proposta di Livelli Essenziali per i minorenni connessa alla CRC, prevista per il primo semestre 2014³⁶;

d) Nel 2013 si è consolidato il progetto nazionale PIPPI (Programma di Intervento per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione)³⁷, promosso nel 2010 dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (in collaborazione con il Laboratorio di ricerca ed intervento in educazione familiare dell'Università di Padova, labRIEF) e attuato inizialmente con una sperimentazione di 28 mesi - coinvolgendo 10 città riservatarie³⁸, 122 bambini e 89 famiglie - fino al dicembre 2012, il cui esito è descritto nella relazione finale edita nel 2013³⁹. Proposto come "sperimentazione pilota" alle 15 città riservatarie ai sensi della legge 285/97, il programma PIPPI mira a prevenire l'allontanamento dei minorenni dalla propria famiglia "negligente"⁴⁰ o a rendere tale allontanamento - qualora necessario - un'azione limitata nel tempo facilitando i processi di riunificazione familiare. Il progetto ha confermato che la presa in carico della famiglia d'origine fragile con metodologia appropriata riduce l'allontanamento e in generale produce un alleggerimento degli interventi socio-assistenziali⁴¹. PIPPI è stato esteso per il periodo 2014/2015, a tutto il territorio nazionale, superando il vincolo delle città riservatarie e

³⁶ Dal febbraio 2013 l'Ufficio del Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza ha avviato un tavolo di lavoro con esperti e la rete "Batti il Cinque" per la definizione di una proposta di Livelli Essenziali per l'infanzia e l'adolescenza. Il documento base della rete "Batti il Cinque" è disponibile su: www.cnca.it/attivita/campagne-e-reti.

³⁷ www.minori.it/minori/il-progetto-pippi

³⁸ Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio C., Torino, Venezia

³⁹ www.lavoro.gov.it/AreaSociale/InfanziaAdolescenza/Documents/Report%20P.I.P.I.%202011-2012_Quaderni%20Sociali_24.pdf

⁴⁰ La definizione di "negligenza" è secondo quanto indicano Carl Lacharité e altri ed indica "una carenza significativa o un'assenza di risposte ai bisogni di un bambino, bisogni riconosciuti come fondamentali sulla base delle conoscenze scientifiche attuali e/o dei valori sociali adottati dalla collettività di cui il bambino è parte".

⁴¹ Vedi "quaderni della ricerca sociale n. 24" -. Op. citata

introducendo 50 ambiti a livello regionale⁴². Con Decreto del Direttore Generale per l'Inclusione e le Politiche Sociali n. 205 del 5.12.2013 è stato reso noto l'esito delle proposte presentate dalle Regioni e Province autonome, le quali hanno proceduto alla stesura di appositi Protocolli di Intesa con il Ministero, assicurando come richiesto almeno il 20% del costo totale degli interventi, prevedendo formule differenziate per Regione circa il monitoraggio/formazione e l'individuazione delle esperienze e portando la stima dei minorenni coinvolti a circa 500.

L'estensione del programma per il 2014/2015, sostenuta da Fondi FNPS (parte ministeriale) 2013, è stata confermata per ulteriori estensioni progettuali grazie all'individuazione di quota parte dei fondi FNPS (parte ministeriale) 2014.

Si registra inoltre l'avvio nel 2014 del Gruppo di Lavoro "Infanzia, Adolescenza ed Educazione" all'interno della Consulta Welfare del Forum Nazionale del Terzo Settore.

Un elemento innovativo, già rilevato nel 6° Rapporto CRC, è dato dall'operatività del Ministero della Coesione Territoriale nell'ambito dei servizi per la prima infanzia e il contrasto alla povertà minorile, che nel 2012 ha avviato il suo lavoro con una Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato il 6 dicembre 2011⁴³. Nella Relazione vengono esplicitati gli obiettivi di "rilancio" dell'uso dei Fondi Strutturali europei 2007/2011 (in grave ritardo) e di impostazione dell'uso delle risorse europee del programma 2014/2020 secondo un'ottica di contrasto agli squilibri territoriali e di sostegno all'innovazione dei servizi e della spesa ordinaria su temi anche riferiti alle persone di minore età (istruzione, contrasto alla dispersione scolastica, servizi per la prima infanzia). A partire dalla fine del 2011, infatti, con la definizione del Piano d'Azione e Coesione⁴⁴ (PAC) e con 3 interventi successivi di riprogrammazione avvenuti durante l'anno 2012, sono state stanziare risorse economiche **per le 4 Regioni "Convergenza" del Mezzogiorno** (Calabria, Campania, Sicilia e Puglia), a favore - tra le altre cose - di interventi per l'istruzione e la promozione dei servizi di assistenza e cura della prima infanzia. Il "PAC Cura" (Piano d'Azione per la Coesione - servizi di cura) prevede nella prima fase (2013) il sostegno alla domanda e all'offerta nei servizi di cura attraverso interventi di più rapida attivazione che possano mantenere e, laddove possibile, espandere nell'immediato i livelli di servizio; nella seconda fase, si pone l'obiettivo di contribuire a sciogliere nodi sistemici e strutturali del settore per aumentare i livelli di servizio, portarli dove oggi assenti, migliorarne qualità e sostenibilità anche attraverso una maggiore integrazione del servizio pubblico con il privato sociale.

Si rilevano per il 2013 alcune preoccupazioni generali in merito alla fase attuativa:

1) l'impianto progettuale mira all'implementazione di servizi in un contesto, quello del Sud, carente di infrastrutture e *know-how* gestionale e amministrativo; il rischio, rilevato anche da alcune parti sociali⁴⁵ è quello che la mancata infrastrutturazione del sistema renda mal investite le risorse per servizi specifici, anche alla luce del fatto che tali servizi sarebbero sot-

⁴² Decreto, Linee Guida e Formulari su: www.lavoro.gov.it/Strumenti/bandi/Pages/20131022_decretodirettoriale123.aspx

⁴³ www.senato.it/documenti/repository/commissioni/comm05/documenti_acquisiti/La%20coesione%20territoriale%20in%20Italia%20alla%20fine%20del%202011.pdf

⁴⁴ www.coesioneterritoriale.gov.it/fondi/piano-di-azione-coesione/

⁴⁵ Convegno CGIL 17 dicembre 2013, Catania: www.cgilct.it/site/tutte-le-news/notizie-categorie/1165-spi-cgil-fp-cgil-catania-martedi-17-dicembre-convegno-su-infanzia-e-anziani

toposti, una volta a regime, con i vincoli del patto di Stabilità in ordine alla spesa corrente degli EELL a cui spetterebbe almeno in quota il loro finanziamento ordinario;

2) l'attuazione del PAC vede come Autorità di gestione il Ministero dell'Interno⁴⁶, con a capo un Prefetto. La scelta di operare con un orizzonte di infrastrutturazione territoriale attraverso servizi socioeducativi con una gestione del Ministero dell'Interno ha ricordato a molti operatori del settore il paradigma culturale pre-esistente alla Legge 285/97, ovvero l'inclusione di questi interventi nell'ambito della prevenzione della criminalità minorile, secondo il modello di cui alla legge 216/91 (prevenzione criminalità minorile). Le ragioni che hanno portato alla scelta del 2013 sono sicuramente differenti, ma alla luce di quanto già affermato circa la frammentazione delle norme, degli interventi e degli interlocutori, tale scelta viene stigmatizzata poiché non porta ordine nel panorama attuale, ma anzi prevede l'entrata in scena di un ulteriore soggetto.

Non essendo ad oggi disponibili ulteriori dati, si rimanda ai successivi Rapporti per una analisi approfondita della valutazione di impatto di tali investimenti, fermo restando considerazione che questi concernono solo quattro Regioni.

Il 27/12/12 sono state presentate le linee generali per l'impostazione del Piano Strategico 2014/2020⁴⁷. Il successivo Accordo di Partenariato per i PAC 2014/2020 (versione 9/12/2013⁴⁸), esplicita gli obiettivi tematici di intervento e, definisce la mancata definizione dei **livelli essenziali** una "*carezza prioritaria della politica ordinaria*" e prevede alcune azioni che possono sostenerne e favorire il loro processo di definizione. Tra queste, "*la piena implementazione di un sistema informativo dei servizi e delle prestazioni sociali; la definizione di profili professionali comuni e il rafforzamento delle competenze degli operatori; l'integrazione dei servizi sociali in rete con le altre filiere amministrative (sanità, scuola, servizi per l'impiego); la costruzione di meccanismi di confronto nazionale al fine di assicurare un coordinamento tra i responsabili regionali della programmazione sociale*".

In conclusione, quanto esposto conferma l'attuale **default del sistema italiano di welfare**, legato non solo alla carenza di risorse, alla coesistenza del *welfare* all'interno del Ministero del Lavoro, allo spezzettamento di altre funzioni con Ministeri senza portafoglio (es. il Dipartimento per la Famiglia, la cui delega è anche nel Governo attuale non assegnata e in capo alla Presidenza del Consiglio) e anche all'assenza di una visione strategica complessiva e dei conseguenti processi di coordinamento sulle misure per l'infanzia e l'adolescenza. Gli effetti non sono in alcun caso riconducibili ad un "sistema di politiche", ma alla risultante di processi diversi, non interagenti (o male interagenti), di norme che variano senza un orizzonte comune, con tempistiche diverse tali da rendere incoerenti o inefficaci e/o senza risorse i singoli passaggi. Questo ci fa affermare che non esistono politiche coerenti per l'infanzia e l'adolescenza, ma "filieri" indipendenti, le quali si incontrano e/o interagiscono secondo logiche distinte dando luogo a una serie di interventi senza programmazione, senza controllo unitario e coordinato, senza verifica complessiva.

Nell'anno in cui molteplici interventi si ispirano alla Raccomandazione della Commissione Europea 2013 "investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale"⁴⁹, tra

⁴⁶www.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/ministero/pac/index.html

⁴⁷www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/12/Metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-dei-fondi-comunitari-2014-20.pdf

⁴⁸<http://www.coesioneterritoriale.gov.it/accordo-partenariato-14-20/>

⁴⁹www.politichefamiglia.it/media/84711/raccomandazione%20ue%20infanzia%202013.pdf

cui la IV Conferenza Nazionale Infanzia e Adolescenza⁵⁰, l'attuale situazione italiana appare in controtendenza rispetto alle indicazioni europee.

Un richiamo finale è rivolto al DDL di riforma costituzionale presentato dal Governo in data 31 marzo 2014⁵¹ e alla proposta di ulteriore riforma del Titolo V, che prevede la cancellazione delle funzioni concorrenti fra Stato e Regioni/Autonomie Locali e l'introduzione della "clausola di supremazia"; tale clausola consentirebbe allo Stato di intervenire in materie esclusive delle Regioni, "se lo richiede la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o lo rende necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale". Per quanto sopra espresso, oltre al tema dei Livelli Essenziali, si esprime l'auspicio che il sistema complessivo delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza possa configurarsi, con misure stabili e risorse certe su base nazionale, come materia di "interesse nazionale", superando il disomogeneo decentramento intervenuto dopo il 2001.

Alla luce di quanto sopra, il Gruppo CRC raccomanda:

1. **Alla Presidenza del Consiglio**, 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 quindi con urgenza ad avviare il processo di definizione dei "Livelli Essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", connessi ai diritti sanciti in Costituzione e nella CRC
2. Al **Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza**, in concorso con l'**Osservatorio nazionale**, di realizzare una valutazione di impatto degli effetti delle modifiche della legislazione nazionale e regionale e dei tagli al sistema di *welfare* sulle "politiche sociali" per i minorenni
3. All'**Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza** di tenere conto delle indicazioni riportate nel presente Rapporto per la redazione del **prossimo PNI**, affinché il Piano richieda l'adozione di strumenti normativi per dare stabilità e certezza di fondi per l'infanzia e l'adolescenza; nonché richieda l'aggiornamento, razionalizzazione e sistematizzazione dell'insieme di leggi e norme per l'infanzia e l'adolescenza.

⁵⁰ www.conferenzainfanzia.info

⁵¹ Vd. www.governo.it/governoinforma/documenti/scheda_ddl_cost_20140331.pdf.

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'allocatione 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)

Le risorse dedicate per l'infanzia e l'adolescenza sono ad oggi difficili da descrivere nella loro completezza, dato che non esiste un monitoraggio compiuto a livello istituzionale. Il presente paragrafo aggiorna i dati rispetto ad alcuni fondi strettamente correlati alle politiche per l'infanzia o con specificità rispetto ad alcuni settori; si evidenzia come il mancato quadro organico delle politiche per l'infanzia si rifletta in un'allocatione di risorse che non ha una strategia complessiva e soprattutto una visione di lungo periodo.

Fondi specifici per l'infanzia e l'adolescenza	2008 (mln €)	2009 (mln €)	2010 (mln €)	2011 (mln €)	2012 (mln €)	2013 (mln €)	2014 (mln €)
Fondo infanzia e adolescenza (l. 285/97)	43,9	43,9	40,0	35,2 ⁵²	40,0	39,60	30,69
Fondo servizi prima infanzia	206,5	100	100 ⁵³	0	70 ⁵⁴	0	0
Sezioni Primavera	30,4	24,4	24,9	16,521	0	11,87	N.D.

Rispetto al Fondo ex Legge n. 285/1997 per le sole 15 città riservatarie, nonostante la Legge di Stabilità 2013/2015 prevedesse per gli anni 2014 e 2015 rispettivamente 39,35 milioni e 38,8 milioni⁵⁵, i finanziamenti sono stati portati a 28,7 mln per il 2014/2015 dalla legge del 2013, con una diminuzione del taglio per il 2014 di circa 2 mln dopo il passaggio finale alla Camera. Tale Fondo quindi non solo non è stato aggiornato, e continua a non coprire tutto il

⁵² 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.

⁵³ Fondo integrato con altri fondi per la famiglia, la cui spesa è stata decisa dalle Regioni

⁵⁴ Fondi in comune con l'Assistenza Domiciliare Integrata e servizi per anziani e famiglie.

⁵⁵ Si vd. la Legge di Stabilità 2013 al sito: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio_di_previsione/Legge_di_stabilit/2013, in particolare negli Allegati (p. 153, tab. C) le assegnazioni per il Fondo Nazionale Infanzia.

Territorio nazionale, ma nel periodo 2009/2015 perde il 35%, taglio che si aggiunge a quello già avvenuto dal 2001 (oltre il 43% in meno nel periodo 2001/2015).

Rispetto ai servizi per la prima infanzia, come emerso dalla Conferenza nazionale di Bari, il monitoraggio finanziario ha evidenziato in questi anni la difficoltà di alcune Regioni, in particolare nel sud, a programmare e spendere le risorse disponibili. Si segnala in particolare che la Regione Campania non ha ancora programmato, richiesto ed utilizzato le risorse statali del 2009, del 2010 e del 2012, per un totale di oltre 34 milioni di euro, a fronte di una copertura di servizi che non raggiunge il 3%⁵⁶.

Fondo per le politiche sociali (FNPS)

2009	2010	2011	2012	2013	2014
⁽⁵⁷⁾ € 1.420.580.157	€ 1.289,3 mln				
⁽⁵⁸⁾ € 583,9 mln	€ 435.257.959	€ 218.084.045	€ 43.722.702	€ 344,178 mln	€ 297.417.713
⁽⁵⁹⁾ € 518,23 mln	€ 380,22 mln	€ 178,5 mln	€ 10.980.362 ⁶⁰	€ 300 mln	€ 258.258.541 ⁶¹

Come illustrato nell'Approfondimento dedicato alle Politiche Sociali, l'andamento del FNPS evidenzia il suo non essere Fondo strutturale: nella Legge di Stabilità 2013/2015 la quota per gli anni 2014 e 2015 era azzerata, per la parte da trasferire alle Regioni ed è stata re-imputata in forma ridotta per il solo anno 2014 nella Legge di Stabilità 2014/2016, ma ancora è a zero - per la parte a destinazione regionale - per gli anni 2015 e 2016. Tale situazione è coerente con la modifica sostanziale del sistema di welfare intervenuta a partire dal 2010 e con l'entrata in vigore (parziale) delle disposizioni della Legge 42/09.

Con il comunicato del 20 febbraio 2014⁶² la Conferenza delle Regioni è tornata a chiedere il ripristino strutturale del Fondo ai livelli del 2009, in continuità con la richiesta di ripristino del Fondo per la prima Infanzia, espressa contestualmente alla mancata intesa del 17 Ottobre 2013 inerente il Fondo per la Famiglia⁶³ (si veda di seguito). Nonostante l'assunzione dei Macro-Obiettivi di servizio come quadro per la pianificazione e rendicontazione della spesa sociale delle Regioni, a decorrere dal 2014, è importante sottolineare che ad oggi non esiste un

monitoraggio sistematico che permetta di quantificare quanto del FNPS sia attualmente dedicato alle persone di minore età.

⁵⁶ Vd. http://www.conferenzainfanzia.info/images/ceccaroni_bari.pdf

⁵⁷ 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 la 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.

⁵⁸ Quota FNPS per i servizi sociali (per tutta la popolazione, non solo minorile).

⁵⁹ Si riporta la quota realmente assegnata alle Regioni (al netto della parte trattenuta a livello ministeriale), oggetto delle intese Governo/Conferenza delle Regioni.

⁶⁰ Si sottolinea come per il Fondo 2012 la Conferenza delle Regioni non abbia per la prima volta firmato l'Intesa con il Governo, esprimendo dissenso verso l'azzeramento del FNPS (atto n. 94 del 25 luglio 2012).

⁶¹ Alla quota per le Regioni si aggiungono € 4.359.459 per le Province di Trento e Bolzano. Si veda il Decreto di riparto firmato in data 18 febbraio 2014: www.regioni.it/download.php?id=336981&field=allegato&module=news. Il Fondo è complessivamente più basso di 19 mln di € rispetto alla tab. C della Legge di Stabilità 2014/2016, in quanto il 28 gennaio 2014 tale cifra è stata decurtata con taglio lineare a seguito della Legge per il c.d. "Rientro dei capitali".

⁶² www.regioni.it/it/show-welfare_regioni_chiedono_unintesa_quadro_per_le_politiche_sociali/news.php?id=335977

⁶³ www.regioni.it/download.php?id=322011&field=allegato&module=news

ALTRI FONDI (in mln €)

Fondo per le politiche della famiglia		Fondo pari opportunità	Fondo politiche giovanili
2009	186,6	40	79,8
2010	185,3	38,7	48 ⁶⁴
2011	51,475	17,156	12,788
2012	70	15	13,432
2013	16,9	10,8	6,2
2014	20,9	21,4 ⁶⁵	16,7

Il Fondo per le Politiche per la Famiglia nel 2012 (in due tranches da 25 e 45 milioni) è stato dedicato ai servizi per la prima infanzia, per le famiglie, per gli anziani e per l'assistenza domiciliare⁶⁶. Il Fondo del 2013 è invece stato ripartito in capitoli di esclusiva competenza statale, fatto che ha motivato la mancata firma dell'Intesa da parte della Conferenza delle Regioni (17 ottobre 2013):

- osservatorio nazionale famiglia: 150.000
- osservatorio infanzia-adolescenza e centro documentazione: 200.000
- conciliazione tempi di cura e lavoro (Legge n. 53/2000): 4.000.000
- adozioni internazionali e commissione dedicata: 6.121.426
- organizzazione conferenza nazionale famiglia: 100.000
- famiglie residenti e a basso reddito con nuovi nati: 5.750.000
- gestione siti, studio e ricerca, supporto tecnico, valutazione: 600.000

Per il 2015 e 2016, la Legge di Stabilità 2014/2016 assegna al **Fondo per la Famiglia** 20,4 milioni annui⁶⁷; al **Fondo pari opportunità/contro la violenza di genere** 21,1 milioni⁶⁸; al **Fondo per le politiche giovanili** 6,4 milioni⁶⁹ (cifre minori di quanto previsto nella Legge di Stabilità precedente, tranne per la quota delle pari opportunità, ma perché vi si aggiungono i fondi della Legge n. 93/2013 sul contrasto alla violenza di genere).

Il progetto P.I.P.P.I. è supportato per il periodo 2014/2015 da € 2.500.000 della quota ministeriale del FNPS del 2013⁷⁰, quota a cui si aggiunge almeno il 20% di cofinanziamento da parte delle Regioni/Province Autonome; l'estensione del progetto, le cui modalità sono tuttora allo studio del Ministero, è assicurata da € 3.000.000 della quota ministeriale del FNPS per il 2014⁷¹.

Per quanto concerne il **Fondo per i Minori Stranieri Non Accompagnati**⁷² (MSNA), l'andamento negli anni è stato discontinuo: 5 mln nel 2012 (fondi ai Comuni per l'Accoglienza); 5 mln nel 2013 (con previsione di 20 €/pro capite/pro die); 40 mln nel 2014, con le stesse mo

⁶⁴ Fondi complessivi stanziati annualmente da leggi finanziarie e di stabilità, tranne per il 2010 in cui il dato si riferisce alla quota parte per Regioni e Comuni, che hanno cofinanziato per un ulteriore 30%.

⁶⁵ La cifra tiene conto della Legge n. 93/13 "Contro la violenza di genere".

⁶⁶ Vd. www.politichefamiglia.it

⁶⁷ Legge di Stabilità 2014, tab. C.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Vd. Decreto Direttoriale n. 123 del 22 ottobre 2013, già citato nel par. "Fondo per le politiche sociali" del presente Capitolo.

⁷¹ Art. 6 del Decreto di Riparto FNPS 2014: www.regioni.it/download.php?id=336981&field=allegato&module=news.

⁷² Legge n. 135/2012, art. 23.

dalità del 2013 ma per un numero di minori e di tipologie di situazioni maggiori⁷³, di cui 30 di provenienza del Fondo per la solidarietà dei Comuni (lo Stato mette a disposizione 10 mln, peraltro a valere sul Fondo di credito per i nuovi nati e il Fondo di solidarietà dei Comuni viene di conseguenza ridotto). La Legge di Stabilità 2014/2016 indica in 20 mln la disponibilità per questo capitolo per gli anni 2015 e 2016 (art. 1, comma 202 e 203). Si auspica che - laddove si evidenzino economie su fondi ENA (Emergenza Nord Africa) queste possano essere opportunamente ricondotte nel Fondo affinché possano essere positivamente utilizzate.

Da segnalare lo stanziamento per il triennio 2014/2016 di fondi per stranieri e rifugiati: 4,8 mln nel 2014; 4,4 mln nel 2015 e nel 2016 (fondi che non riguardano solo i minorenni).

A partire dalla Legge di Stabilità 2013/2015, inoltre, si introduce un aumento delle **detrazioni IRPEF per figli a carico**, che passano da 800 a 950 Euro per i maggiori di 3 anni e da 900 a 1220 Euro per i figli minori di 3 anni; per i figli portatori di handicap la maggiorazione passa da 220 a 400 Euro.

Si segnala la sperimentazione della **Nuova Social Card**, che prevede l'erogazione di un sussidio condizionato all'adesione a un progetto di attivazione della famiglia, supportato da una rete di servizi, ove la condizione dei minori costituisce un elemento centrale dell'intervento. L'investimento è stato di 50 Mln, tuttavia i tempi di attuazione della sperimentazione sono tali da impedire al momento una verifica sull'efficacia dell'impatto rispetto al target proposto⁷⁴.

Per il **funzionamento dell'Ufficio dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza**, lo stanziamento di bilancio è stato nel 2013 di € 1.203.842⁷⁵, a fronte della prevista dotazione annua di 1,5 mln⁷⁶; stanziamento che è stato poi integrato, per il 2013, di un milione di Euro, con Legge di Stabilità 2013/2015⁷⁷, portando quindi la dotazione complessiva per quell'anno a Euro 2.203.842. In corso di esercizio 2013, ulteriori provvedimenti legislativi di attuazione delle diverse manovre finanziarie hanno portato l'assestato a complessivi Euro 2.189.784⁷⁸; le entrate previste per il triennio 2014/2016 sono le seguenti: Euro 1.281.696 per il 2014; Euro 1.228.971 per il 2015⁷⁹, con un taglio strutturale, a seconda degli anni, mediamente fra il 15% e il 20% rispetto alla dotazione originaria annua prevista dalla legge istitutiva.

Non è stato possibile stimare l'impatto, sulla spesa delle famiglie, delle misure fiscali e degli aumenti di tariffe del periodo 2011/2013, così come dell'incidenza della percentuale dei costi spostati su Regioni ed EELL in riferimento ai servizi. L'osservazione quotidiana, le cronache e gli appelli derivanti da associazioni di consumatori e cittadini e di EELL testimoniano la crescente fatica delle famiglie, ma non vi sono stati riferimenti a studi completi su questo fenomeno.

⁷³ Vd. il D.M. del 31/10/2012 per i fondi 2012; il D.M. del 27/11/2013 per il 2013; il Decreto di Riparto approvato in C.U. il 20/02/2014 per i fondi 2013.

⁷⁴ La Nuova Social Card è stata varata nel febbraio 2012 con uno stanziamento di 50 Mln per i 12 Comuni più popolosi d'Italia (D.L. n°5 del 9 febbraio 2012). Vd. Capitolo V, par. "Bambini e adolescenti in condizioni di povertà in Italia" del presente Rapporto.

⁷⁵ Fonte: www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/bilancio%20preventivo%202013.pdf.

⁷⁶ Art. 7, comma 1, della Legge n. 112/2011.

⁷⁷ Art. 1, comma 259, della Legge n. 228 del 29 dicembre 2012.

⁷⁸ Fonte: www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/bilancio%20preventivo%202014.pdf.

⁷⁹ *Ibidem*.

Rispetto alla scuola, si segnalano le seguenti misure adottate dal **Ministero dell'Istruzione** perché significative e consistenti:

- Nel febbraio 2014 il Ministero ha sbloccato i fondi previsti contro la **dispersione scolastica**⁸⁰, per un ammontare sul Territorio nazionale di 15 milioni⁸¹;
- Nel marzo 2014 è stato prorogato al 30 aprile 2014 il termine per la presentazione della documentazione inerente l'utilizzo dei 150 mln messi a disposizione dalla Legge n. 98/2013 (che ha convertito il Decreto n. 69/2013, c.d. "Decreto del fare") per l'**edilizia scolastica**.

Per quanto riguarda il **Piano di Azione e Coesione (PAC) del Ministero per la Coesione Territoriale**, in riferimento all'attuazione degli obiettivi per la prima infanzia (PAC "cura"), **le quattro Regioni** (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) sono interessate per un importo di 400 milioni di Euro, 120 sul 2013 e i restanti 280 da utilizzare entro il 2015. Il 16 dicembre 2013 è scaduto il termine per la presentazione delle domande di finanziamento da parte dei Comuni che volevano usufruire delle risorse per mantenere o aumentare l'offerta di posti negli asili nido. A marzo 2014 ancora non è noto il numero dei progetti finanziati (sui 400 presentati) e quanti ne siano stati effettivamente attivati.

Come nei precedenti Rapporti CRC si esprime fortissima preoccupazione per la costante, reiterata e continua contrazione delle risorse dirette e indirette per l'infanzia e l'adolescenza, in particolare vista l'assenza di strumenti perequativi a livello nazionale.

Tali preoccupazioni sono state peraltro autorevolmente riprese, come si ricordava, anche dalle Osservazioni conclusive e raccomandazioni all'Italia elaborate dal Comitato ONU. Tutti i dati sulla spesa sociale, direttamente e indirettamente riferita all'infanzia e all'adolescenza, sono in costante ribasso, con addirittura la cancellazione del Fondo Nazionale Politiche Sociali (anche se rifinanziato in via eccezionale per il 2013 e il 2014), e con l'aggravio del "groviglio" di norme e legislazioni concorrenti in modo disarmonico sulla materia. Il risultato finale è la perdita netta di servizi e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza e per le famiglie, la diminuzione di standard qualitativi (anche considerando i criteri di "virtuosità" degli Enti Locali, che si basano sul contenimento della spesa, continuando quindi a considerare a livello di Patto di Stabilità "un costo" l'investimento sociale ed educativo per i minorenni), la sofferenza del Terzo Settore (chiamato ad assicurare servizi con costi sempre più bassi, che incidono sulla qualità delle prestazioni e della retribuzione degli operatori socio-educativi), il blocco di assunzioni per gli operatori del pubblico sociale ecc.

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

1. **Alla Presidenza del Consiglio** di cancellare il taglio per il 2014 del Fondo Nazionale Infanzia e Adolescenza, avvenuto con la Legge di Stabilità 2014/2016, riportando lo stesso a quanto previsto dalla Legge di Stabilità 2013/2015 (39 mln); e di eliminare il taglio lineare di 19 mln del FNPS, riportando lo stesso ai livelli della Legge di Stabilità 2014/2016 (317 mln per il 2014);
2. **Alla Presidenza del Consiglio** di riportare, a partire dalla Legge di Stabilità 2015/2017, i principali Fondi diretti per il sociale e l'infanzia e l'adolescenza almeno ai livelli del 2009: 100 milioni per i servizi educativi per bambini da 0 a 3 anni, in attesa di una legge di settore, 520 milioni per il FNPS, 44 mln per il Fondo Nazionale Infanzia, reperendo inoltre ri-

⁸⁰ D.M. 87 del 7 febbraio 2014, in attuazione della Legge n. 128 del 8 novembre 2013 che convertiva il Decreto Legge n. 104 del 12 settembre 2013, con particolare riferimento all'art. 7 del Decreto: www.istruzione.it/allegati/2014/dm87_dispersione.pdf.

⁸¹ Documentazione e Bandi, in scadenza il 28 febbraio 2014, su: <http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/cs100214>.

sorse aggiuntive per quest'ultimo, così da renderlo nuovamente "nazionale" e non solo ad uso delle 15 città riservatarie, in accordo con la Conferenza delle Regioni;

3. **Al Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza** di redigere entro il 2014 un rapporto articolato 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 quelli a livello regionale e degli EELL, anche per orientare le scelte connesse all'elaborazione del prossimo Piano Nazionale Infanzia e Adolescenza.