

Capitolo I

MISURE GENERALI DI ATTUAZIONE DELLA CRC IN ITALIA

1. LE 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 l'andamento delle "politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza" e, dopo 12 anni di monitoraggio, è giocoforza constatare la scomparsa di tali politiche, intese come quadro coerente di leggi, norme, procedure, imputazioni di ruoli e responsabilità, risorse. Se infatti ancora nel 2009/2010 il Rapporto Governativo 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 2013², corre l'obbligo di sottolineare come esso sia ormai solo ciò che rimane del Fondo istituito con la Legge 285/1997³ e sia valido solo per le 15 cit-

tà cosiddette riservatarie⁴; tale Fondo, peraltro, a sua volta era previsto nel primo Piano Nazionale Infanzia⁵ (PNI), che recepiva le Raccomandazioni del 1995 del Comitato ONU sull'Infanzia e l'Adolescenza all'Italia⁶, 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" che comprendeva anche la Legge 451/1997, vera e propria norma di applicazione della CRC nel nostro Paese⁷. Lo stesso PNI, dopo il combinato disposto della modifica del Titolo V della Costituzione e della Legge 328/2000, è divenuto *de facto* solo un documento di orientamento, essendosi decentrate le competenze sociali alle Regioni. Il richiamo alla genesi del quadro di queste politiche in Italia, rivela l'attuale **inesistenza delle politiche minorili, in un contesto di default del sistema di welfare**.

Tentiamo di seguito di fornire ulteriori elementi conoscitivi di un panorama complesso, anche considerando che nessuna Istituzione sembra poter dare contezza della sua frammentarietà, a parte l'accenno nel Rapporto sull'attuazione del PNI del 29/2/2013⁸ il quale riporta: "... *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*"⁹. Importanti, per tale panoramica, sono invece i dati e le informazioni forniti al Gruppo CRC dalla Conferenza delle Regioni e dal Ministero della Coesione Territoriale, per la parte di loro competenza.

4 Dal 2003, con l'implementazione della Legge 328/2000, il 70% del FNI (poco più di 100 milioni di euro sui circa 150 milioni del FNI), 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 riservatarie.

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

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

7 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.

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

9 *Ibidem*, pag. 169.

1 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/Osservazioni-Conclusive-del-Comitato-ONU

2 www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2012-12-29&atto.codiceRedazionale=012G0252

3 www.camera.it/parlam/leggi/97285.htm



Ripercorrendo le tappe dell'evoluzione e dei cambiamenti intervenuti in questi anni, si citano:

- **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 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)**.
- 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 città¹⁰) 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 e costante diminuzione delle risorse destinate alle politiche sociali** nel corso degli anni¹¹ 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”¹². Per il 2012 sono state previste risorse alle Regioni per tutti i servizi sociali (quindi non solo quelli per l'infanzia e l'adolescenza) inferiori a quanto inizialmente era assegnato al FNPS come quota parte derivante dal FNI¹³.

Fino al 2010 il Gruppo CRC ha 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 ONU¹⁴. **Lo Stato centrale ha quindi la responsabilità di garantire l'uniforme godimento dei diritti da parte di tutti i minorenni sul territorio nazionale**, con particolare attenzione ai gruppi più vulnerabili. Questa preoccupazione, ripresa anche nelle Osservazioni conclusive del Comitato ONU all'Italia del 2011¹⁵, risulta ancora più profonda alla luce di quanto avvenuto dal 2010-2011, ossia il sostanziale azzeramento dei fondi per le politiche sociali.

Nel 2009 è stato pubblicato il libro **Bianco sul futuro del modello sociale**¹⁶, che di fatto 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. Con la **Legge 42/2009**¹⁷, istitutiva del **Federalismo fiscale**, si è dato ulteriore impulso alla Riforma del Titolo V, 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”: **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; tale Legge ha dato vita a numerosi filoni di riforma e Leggi Delega al Governo, quasi tutti disattesi o solo parzialmente definiti (Delega Fiscale e Assistenziale, Riforma dell'ISEE).

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

11 Cfr. Rapporti CRC dal 2004 al 2012 (www.grupprocrc.net) e di seguito il par. “Risorse per l'infanzia e l'adolescenza”.

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

13 *Ibidem*.

14 “[...] 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.

15 CR/C/ITA/CO/3-4, par. 8/9b.

16 www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/376B2AF8-45BF-40C7-BBFO-F9032F1459D0/0/librobianco.pdf

17 www.parlamento.it/parlam/leggi/090421.htm



Questi aspetti, tra gli altri, hanno contribuito ad una ulteriore ristrutturazione del *welfare*, che da “decentrato” (Legge 328/2000) è divenuto in prospettiva “federale” e legato al binomio servizi/bisogni piuttosto che alla garanzia di diritti universali; il tutto mediato da eventuali fondi perequativi e soprattutto dai “Livelli Essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”¹⁸. Lo strumento principale di perequazione a livello centrale divenne pertanto la definizione di standard comuni per tutto il territorio nazionale, in qualche modo “generalizzando” il precedente concetto dei LIVELLS. È importante sottolineare che dalla Legge 42/2009 in poi è necessario far riferimento ai “Livelli” per l’applicazione del principio costituzionale dell’uguaglianza di tutti i cittadini sul territorio nazionale. Questo processo di “federalizzazione” e gli altri descritti erano 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 loro autonoma capacità impositiva fiscale.

Ignorati prima del 2011, nonostante successive dichiarazioni di interesse da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹⁹, non si registra un interesse operativo per l’individuazione dei Livelli Essenziali.

Ricordiamo inoltre che le Deleghe Fiscale e Assistenziale non sono andate in porto, anche per l’opposizione delle rappresentanze sociali, che lamentavano l’abbandono del principio dell’universalità dei diritti e, in alcuni casi, per la verifica dell’inconsistenza dei supposti risparmi al sistema di *welfare*²⁰; parimenti non è stata conclusa la riforma dell’ISEE. Ciò che non si è invece arrestata, dal 2010 in poi, è la

politica di **tagli alle risorse sociali**, derivanti sia da scelte politiche²¹, sia dalle emergenze poste dalla **crisi finanziaria mondiale**. I trasferimenti previsti alle Regioni per il *welfare* sono stati ulteriormente contratti²², determinando dal 2011 anche altre conseguenze, tra cui:

- la drammatica diminuzione di risorse verso gli Enti Locali²³ e il sostanziale invito agli stessi ad operare “virtuosamente” con il taglio della spesa sociale²⁴;
- il taglio dei trasferimenti a Regioni ed Enti Locali (rispetto a quelli precedentemente previsti, già significativamente minori di quelli del triennio fino al 2011)²⁵;
- il sostanziale azzeramento per il 2012 del FNPS (tagliato del 98% dal 2009 al 2012)²⁶;
- l’aumento dell’IVA a causa della “clausola di salvaguardia”²⁷;
- la revisione del modello ISEE (con il quale i cittadini possono accedere a servizi, agevo-

21 Ad esempio la cancellazione dell’ICI.

22 Si veda il successivo paragrafo su “Le risorse destinate all’infanzia e all’adolescenza”.

23 Gli Enti Locali hanno subito, dal 2009, il taglio delle risorse dell’ICI, storicamente dedicate ai servizi e all’assistenza (prima infanzia, anziani, servizi socio-educativi per minorenni, ecc.), che sarebbero dovute essere integrate *in toto* dallo Stato, dopo la cancellazione dell’imposta per la prima casa, ma che non sono mai state risarcite in misura totale. Successivamente, gli EELL 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, è stata reintrodotta l’imposta sulla prima casa – ora IMU – il cui primo 4% va direttamente allo Stato, salvo la possibilità per i Comuni di disporre aumenti e quindi utilizzare la differenza di fondi; solo dal 2013, e in misura del 50%, le risorse saranno ridestinate ai Comuni.

24 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 come ad esempio i Nidi.

25 Legge 111/2011; Legge 148/2011.

26 Per l’andamento della spesa sociale negli anni, si veda il paragrafo sulle risorse sociali, e in generale i dossier e le prese di posizione assunte dalla Conferenza delle Regioni: www.regioni.it; è interessante segnalare che nel 2012 non vi è stata l’intesa fra Governo e Conferenza delle Regioni a fonte di un stanziamento FNPS di 10 milioni.

27 Decreto-Legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito con modificazioni dalla Legge 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 CRC 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. Tutto ciò, definito nel *Libro Bianco sul Welfare*, 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 sulla leva fiscale indiretta (gli sgravi alle famiglie) posti dalle “clausole di salvaguardia”.

18 Costituzione italiana, art. 117 lettera m).

19 Cfr. Sottosegretario alle Politiche Sociali Cecilia Guerra, posizione espressa al Convegno “*Cresce il Welfare, cresce l’Italia*”, intervista disponibile su www.gruppoabele.org/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2719.

20 Si veda ad esempio la ricerca del 2011 svolta dal Forum Nazionale del Terzo Settore: (www.forumterzosettore.it/?action=comunicati&id=488) Il testo integrale è disponibile su: www.redattoresociale.it/Redattore-SocialeSE_files/Speciali_Documenti/371884.doc



lazioni e sgravi anche in relazione all'infanzia e all'adolescenza)²⁸.

Tutte le stime indicano un taglio significativo di servizi (chiusura, esternalizzazione, mancato rinnovo dei contratti precari, generale riduzione delle risorse), e un aumento in valore assoluto della contribuzione dei cittadini, sia attraverso la leva fiscale (IMU, ad esempio) sia attraverso le tariffe per i servizi a domanda diretta sia, infine, per i rincari generalizzati dovuti all'IVA, agli aumenti derivanti connessi ai costi di trasporto/carburante lievitati nell'anno, etc. Quei 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 immediati rischi di sperequazione territoriale, labilità dei finanziamenti, aggravio delle spese fiscali per le famiglie.

In questo panorama si segnalano alcuni elementi di sviluppo e in qualche misura in 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:
 1. Servizi per l'accesso e la presa in carico da parte della rete assistenziale;
 2. Servizi e misure per favorire la permanenza a domicilio;
 3. Servizi per la prima infanzia e a carattere comunitario;

28 La vicenda della revisione dell'ISEE si riporta come fatto emblematico dell'estrema complicazione del sistema: inizialmente prevista come delega al Governo (Decreto Salva-Italia del 2011, art. 5), è stato in seguito necessario concordarla con le Regioni, a causa di sentenze del Consiglio di Stato che impedivano da una parte variazioni unilaterali da parte degli EELL, dall'altra anche decisioni unilaterali dello Stato. Tale revisione, non scevra di forti critiche da parte di alcune associazioni e parti sociali (ad esempio sul tema del rapporto fra ISEE personale e familiare/concorso alle spese di cura perché si ravvedevano in essa caratteristiche non già di maggiore efficienza, ma di tagli ai diritti, specie per i disabili) è stata infine bloccata il 24 gennaio 2013 nella sua formulazione finale dal veto della Lombardia, la quale ha peraltro in atto una discussione che introduce di fatto un ISEE regionale, al momento in via di sperimentazione in 15 Comuni.

4. Servizi a carattere residenziale per le fragilità;
5. Misure di inclusione sociale e di sostegno al reddito (incluse anche le misure economiche erogate a livello nazionale).

Circa i Macro-Obiettivi, si sottolinea comunque che essi sono ancora frutto di una logica prestazionale connessa all'erogazione di servizi; è distante il traguardo dei Livelli Essenziali connessi ai diritti, come peraltro riconosciuto dalla stessa Conferenza delle Regioni.

Il tema dei Livelli Essenziali è invece stato oggetto di approfondimento ed è materia di lavoro da parte delle associazioni del Terzo Settore, nel corso di Conferenze Nazionali²⁹ e con gruppi permanenti di lavoro³⁰ che dal 2013 operano in collaborazione con il Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza ed esperti³¹.

- a) Nel 2012, pur nella ristrettezza di risorse, è stato rifinanziato il Fondo per la Famiglia³²;
- b) La legge di Stabilità 2013/2015 conferma sostanzialmente il finanziamento ex Legge 285/1997 alle 15 città riservatarie e il Fondo per la Famiglia per il triennio, aumenta le detrazioni IRPEF per i figli a carico e, solo per il 2013, ripristina il FNPS, anche se in misura di poco superiore alla metà di quanto auspicato dalla Conferenza delle Regioni, che chiedeva la riassegnazione almeno dei Fondi 2009³³. Da rilevare anche il fatto che i fondi FNPS 2013 saranno utilizzati dalle Regioni secondo lo schema introdotto dai Macro-Obiettivi di Servizio di cui sopra.
- c) Un elemento innovativo è l'operatività del Ministero della Coesione Territoriale nel corso del 2012, che ha avviato il suo lavoro con una Relazione alle Commissioni Bilancio

29 Si veda la Conferenza "Cresce il Welfare, cresce l'Italia" del marzo 2012 (www.cresceilwelfare.it), promossa da numerose organizzazioni del Terzo Settore in cui si sono incontrati esperti, studiosi, esponenti del Terzo settore e del Governo www.fishonlus.it/iniziative/cresce-il-welfare-cresce-litalia/conferenza-2012/#presentazione.

30 Si veda la rete Batti il Cinque su www.cnca.it/attivita/campagne-rete dove è disponibile il documento base sui Livelli Essenziali.

31 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.

32 Per gli importi e i dati si veda il successivo paragrafo sulle "risorse sociali".

33 *Ibidem*.



di Camera e Senato il 6 dicembre 2011³⁴, in cui venivano 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, con la definizione del Piano d’Azione e Coesione³⁵ (PAC) e con 3 interventi successivi di riprogrammazione avvenuti durante l’anno 2012, sono state stanziati risorse economiche, principalmente 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) ha dato avvio, a marzo 2013, all’attuazione degli obiettivi per la prima infanzia nelle quattro Regioni interessate. Il PAC contempla obiettivi di breve e medio periodo e viene attuato in due fasi distinte nell’impostazione ma in sovrapposizione temporale. La prima fase (2013) fornirà 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, il PAC 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 migliore integrazione del servizio pubblico con il privato sociale. Infine, il 27/12/12 sono state presentate le linee generali per l’impostazione del Piano Strategico 2014/2020³⁶. Si riporta l’azione del Ministero della Coe-

sione territoriale perché da una parte essa aggiorna quanto affermato nei principi del Libro Bianco sul *welfare*, concentrandosi sul contrasto agli squilibri in un’ottica di sviluppo e crescita coerente con le politiche comunitarie, pur agendo secondo direttrici e in un Ministero diversi; dall’altra, anche in questo caso si rilevano alcune rigidità come l’assenza di coordinamento strutturale fra Ministeri e le rigidità del Patto di Stabilità, che hanno imposto soluzioni creative come il passaggio di fondi non agli EELL ma attraverso filiere ministeriali (Istruzione, Interno). La necessità di tali soluzioni ancora una volta dimostra che l’architettura del decentramento/federalismo (incompiuto) italiano oggi ostacola e complica l’attuazione di interventi, anche laddove vi siano le risorse economiche.

Quanto esposto descrive quello che a nostro parere è il **default del sistema di welfare**, legato all’attuale architettura istituzionale, alla carenza di risorse, alla coesistenza del *welfare* all’interno di un Ministero del Lavoro che, nei fatti, porta avanti istanze più sul secondo campo (lavoro) che sul primo (*welfare*), allo spezzettamento di altre funzioni con Ministeri senza portafoglio (es., il Dipartimento per la Famiglia) e all’assenza di processi di coordinamento sulle misure per le persone di minore età. Gli effetti non sono – come descritto – in alcun caso riconducibili ad un “sistema di politiche”, ma la 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. Ciò vale per il sistema sociale in generale e gli effetti su servizi, risorse, norme e leggi per i minorenni e le loro famiglie sono evidenti nell’assenza di piattaforme comuni di sintesi. Questo ci fa affermare che non esistono, nei fatti, politiche integrate e coerenti per l’infanzia e l’adolescenza, ma solo “filieri” indipendenti, che agiscono secondo logiche distinte, che casualmente, ad uno o un altro livello dello Stato, si incontrano e/o agiscono e danno luogo a questa o quella serie di interventi;

34 www.senato.it/documenti/repository/commissioni/commo5/documenti_acquisiti/La%20coesione%20territoriale%20in%20Italia%20alla%20fine%20del%202011.pdf

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

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



senza programmazione, senza controllo, senza verifica complessiva.

Riteniamo che questa grave situazione debba essere attentamente monitorata, senza ulteriori dilazioni da parte delle istituzioni, prestando particolare attenzione: al **progressivo passaggio dal sistema decentrato a quello federale dello Stato**; alla definizione dei **“Livelli Essenziali di Prestazioni concernenti i Diritti Civili e Sociali”**; ad una **valutazione di impatto della legislazione** nazionale e regionale occorsa in questi ultimi anni e dei suoi effetti sulla spesa delle famiglie, sulla qualità dei servizi, sui diritti dei minorenni.

Alla luce di quanto sopra, il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Governmento** e alla **Conferenza delle Regioni**, in collaborazione con il **Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza**, la definizione urgente dei **“Livelli Essenziali di Prestazioni concernenti i Diritti Civili e Sociali”**, connessi esplicitamente ai diritti sanciti nella CRC; in particolare, al nuovo Governo, di non disperdere in diversi Ministeri e Dipartimenti le competenze politiche afferenti agli interventi per le persone di minore età e di creare le condizioni per non rendere secondaria l'azione ministeriale sul *welfare* rispetto al lavoro;
2. Al **Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza**, in concorso con l'**Osservatorio nazionale**, anche attraverso il CNDA, 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 (e citate seppur superficialmente nel Rapporto sull'attuazione del PNI) per la redazione del **prossimo PNI**, in particolare per ciò che attiene:
 - a) la disponibilità di fondi ordinari (FNI) e straordinari (inclusione, povertà, istruzione, etc.);

- b) l'aggiornamento, razionalizzazione e sistematizzazione del sistema di leggi e norme alla luce delle modificazioni dell'architettura dello Stato (revisione della Legge 451/1997, aggiornamento delle leggi di settore per l'infanzia e l'adolescenza, etc.).