

Capitolo I

MISURE GENERALI DI ATTUAZIONE DELLA CRC

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. [...] 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:

b) 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 9

Il presente paragrafo sintetizza quanto più ampiamente descritto nell'approfondimento reperibile sul sito del Gruppo CRC². L'argomento delle Politiche Sociali è infatti non solo strategico, ma risulta anche essere una delle principali carenze dell'intero sistema riferito all'infanzia e all'adolescenza, sotto il profilo delle risposte di welfare, per l'impossibilità di rintracciare un sistema organico e/o confrontabile di norme, fonti, enti, interlocutori istituzionali, a cui poter fare riferimento, e – in ultimo – per la sostanziale non afferenza del sistema stesso, preso nella sua interezza, alla CRC.

Come già affermato nel Rapporto 2013, la presente analisi parte dalla constatazione dell'assenza di un sistema di politiche per l'infanzia e l'adolescenza, inteso come quadro coerente di

leggi, norme, procedure, imputazioni di ruoli e responsabilità, risorse. Il “Fondo Nazionale Infanzia” (FNI), ancora oggi così nominato nella Legge di Stabilità 2014³, è ormai solo una parte residua e minimale del Fondo istituito con la Legge n. 285/1997⁴, valido unicamente per le 15 città cosiddette riservatarie⁵, con conseguenti disuguaglianze nell'allocazione delle risorse; tale Fondo, peraltro, era già previsto nel Piano di Azione Infanzia e Adolescenza del 1997⁶.

Lo stesso Piano Nazionale Infanzia (PNI), dopo la modifica del Titolo V della Costituzione, è divenuto *de facto* solo un documento di orientamento, essendosi decentrate le competenze sociali alle Regioni⁷.

Si richiama quanto sopra per sottolineare 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*. Si è infatti assistito a un decentramento delle politiche sociali verso le Regioni, senza la definizione dei LIVEAS (Livelli Essenziali delle prestazioni sociali), e alla **progressiva diminuzione delle risorse destinate alle politiche sociali** nel corso degli anni⁸, che hanno comportato la regressione qualitativa delle politiche minorili e delle azioni connesse, orientate quasi esclusivamente alla riproposizione di interventi “per il contrasto al disagio”⁹.

La disomogeneità e la frammentazione dell'azione

3 Legge n. 147/2013: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/12/27/13G00191/sg>.

4 Legge n. 285/1997: www.camera.it/parlam/leggi/97285l.htm.

5 Dal 2003, con l'implementazione della Legge n. 328/2000, il 70% del FNI (poco più di 100 milioni di Euro sui circa 150 milioni totali), cioè la “quota per le Regioni”, è passato per competenza nel FNPS indistinto. Si vd. il successivo paragrafo “Le risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza” del presente Capitolo in merito all'ulteriore taglio per la quota delle 15 città riservatarie, intervenuto in modo significativo con la Legge di Stabilità 2014.

6 Vd. www.gruppocrc.net/IMG/pdf/PIANO_AZIONE_97_98.pdf.

7 Si vd. il paragrafo “Il Piano Nazionale Infanzia” del presente Capitolo.

8 Cfr. Rapporti CRC dal 2004 al 2013 (www.gruppocrc.net) e di seguito il paragrafo “Le risorse per l'infanzia e l'adolescenza”. Si vd. anche il “Dossier politiche sociali 2004-2014” della Conferenza delle Regioni: www.regioni.it/it/show-2465/newsletter.php?id=1956&art=12333.

9 Vd. a tal proposito le relazioni sull'attuazione della Legge n. 285/1997 (www.minori.it).

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 Vd. <http://www.gruppocrc.net/2-2-La-legislazione-italiana-Politiche-per-l-infanzia-e-l-adolescenza>.



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; come ricorda il Rapporto sull’attuazione del PNI del 29/02/2013¹⁰: “...*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*”¹¹.

Fino al 2010 il Gruppo CRC ha posto il *focus* sulla necessità di definire i LIVEAS previsti dalla Legge n. 328/2000, 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 ONU¹². Con il 2010 il panorama è cambiato, in particolare con la **Legge n. 42/2009**¹³, istitutiva del **Federalismo fiscale**. Tale Legge ha dato vita a numerosi filoni di riforma, quasi tutti disattesi o solo parzialmente definiti (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 dell’attivazione del federalismo fiscale, fino a portare dal 2014 al sostanziale azzeramento della maggior parte dei trasferimenti dallo Stato alle autonomie e all’indipendente capacità impositiva di Regioni e autonomie locali. Tale percorso non ha avuto

l’attuazione prevista, poiché solo alcuni provvedimenti hanno avuto effettiva applicazione, e in misura peggiorativa, tanto che nel 2011 è stato “anticipato” di un anno il percorso di riduzione delle risorse per Regioni ed EELL per fare fronte alla crisi economica, senza però 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’anno¹⁴, e la perdita della loro caratteristica di misura strutturale nazionale che avevano acquistato con la 328/2000.

In questo contesto lo strumento dei “**Livelli Essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali**”¹⁵, che superano i LIVEAS attualizzando 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**.

Tranne pochi casi, di seguito riportati, i Livelli Essenziali non sono stati oggetto dell’agenda dei Governi succedutisi dal 2010 al 2013, salvo sporadiche dichiarazioni di intenti¹⁶ 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 presenza di più istituzioni competenti negli ambiti di intervento interessati. Come infatti ben specificato nella Sentenza n. 297/2012¹⁷, la definizione da parte dello stato dei Livelli Essenziali delle prestazioni attinenti i diritti civili e sociali “*comporta «una forte inciden-*

10 Vd. www.minori.it/minori/rapporto-di-monitoraggio-del-piano-nazionale-per-linfanzia.

11 *Ibidem*, p. 169.

12 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: “[...] *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 a seguire: “[...] *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*”.

13 Legge n. 42/2009: www.parlamento.it/parlam/leggi/090421.htm.

14 Vd. gli Aggiornamenti dei Rapporti CRC 2011 e 2012, capitolo 1, paragrafi sulle “Politiche sociali” e sulle “Risorse”.

15 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.

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

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



za sull'esercizio delle competenze legislative ed amministrative delle regioni»¹⁸, tale da esigere che il suo esercizio si svolga attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione¹⁹, 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 Regioni²⁰.

La recente riforma dell'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente²¹) 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 studio²², in esplicita continuità con quanto già affermato dalla Corte Costituzionale²³. 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.

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

19 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).

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

21 D.P.C.M. 159/2013: www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/1/24/14G00009/sg.

22 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.

23 Sentenza Corte Costituzionale n. 297 del 2012.

A tutt'oggi il percorso sul federalismo è bloccato e il sistema complessivo di welfare che ne deriva 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.

Anche a livello strutturale, la **Legge di Stabilità** è dal 2010 solo nominalmente triennale, perché previsioni di fondi e natura delle misure spesso cambiano tra due successive triennali pur riferite agli stessi anni e ciò rende impossibile ogni programmazione pluriennale, necessità invece richiamata dai precedenti Rapporti CRC e da altri soggetti, come la Conferenza delle Regioni²⁴.

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

- La drammatica diminuzione di risorse verso gli Enti Locali²⁵ e il sostanziale invito agli stessi ad operare “virtuosamente” con il taglio della spesa sociale²⁶;
- L'aumento dell'IVA al 22%²⁷;
- La perdita della caratteristica di fondo strutturale del FNPS dal 2011, azzerato nel 2012 e solo parzialmente rifinanziato per il 2013 e 2014²⁸;
- 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 avrebbe-

24 Si vd. – 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.

25 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.

26 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.

27 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%.

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



ro 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 tolga 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.

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

- La Conferenza delle Regioni (Commissione Politiche Sociali) ha elaborato dal 2011 i "Macro-Obiettivi di servizio", prodromici ai Livelli Essenziali, connessi ai costi e alle caratteristiche strutturali di quei servizi alla persona ricorrenti e fra di loro paragonabili tra le diverse Regioni²⁹. Tali obiettivi sono stati assunti come quadro di riferimento per la pianificazione, erogazione e rendicontazione degli interventi e della spesa sociale, a partire dal FNPS 2013;
- 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 2014³⁰;
- Nel 2012 e 2013 è stato rifinanziato il Fondo per la Famiglia³¹, anche se si rileva nel 2013 la mancata intesa con le Regioni, perché i fondi

sono stati destinati a interventi di competenza strettamente statale³²;

- Nel 2013 si è consolidato il progetto nazionale PIPPI (Programma di Intervento per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione)³³, promosso nel 2010 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e attuato inizialmente con una sperimentazione di 28 mesi che ha coinvolto 10 città riservatarie³⁴ (122 minorenni e 89 famiglie)³⁵. Proposto come "sperimentazione pilota" alle 15 città riservatarie ai sensi della Legge n. 285/97, il programma PIPPI è stato esteso, per il periodo 2014/2015, ad altri 50 ambiti territoriali³⁶. Il 5 dicembre 2013 è stato reso noto l'esito delle proposte presentate dalle Regioni e Province autonome³⁷, 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'attuazione del programma per il 2014/2015, sostenuta da Fondi FNPS (parte ministeriale) 2013, è stata confermata per ulteriori estensioni progettuali grazie all'individuazione di una 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 Rapporto 2013, è dato dall'operatività del Ministro per la Coesione Territoriale, che nel 2012 ha avviato il suo lavoro con una Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato, te-

29 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 di inclusione sociale e di sostegno al reddito (incluse le misure economiche erogate a livello nazionale).

30 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.

31 Per gli importi e i dati, vd. il successivo paragrafo su "Le risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza" del presente Capitolo.

32 Per la mancata intesa, vd.: www.regioni.it/download.php?id=322011&field=allegato&module=news.

33 Vd. www.minori.it/minori/il-progetto-pippi.

34 Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Torino, Venezia.

35 Relazione finale su: www.lavoro.gov.it/AreaSociale/InfanziaAdolescenza/Documents/Report%20P.I.P.P.I.%202011-2012_Quaderni%20Sociali_24.pdf.

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

37 Decreto del Direttore Generale per l'Inclusione e le Politiche Sociali n. 205 del 05/12/2013.



nutasi il 6 dicembre 2011³⁸. A partire dalla fine del 2011, infatti, con la definizione del **Piano d'Azione e Coesione**³⁹ (PAC) e con 3 interventi successivi di riprogrammazione avvenuti nel 2012, sono state stanziati risorse economiche, per le **4 Regioni "Convergenza" del Mezzogiorno** (Calabria, Campania, Sicilia e Puglia), a favore – tra l'altro – di interventi per l'istruzione e la promozione dei servizi di assistenza e cura della prima infanzia ("PAC Cura"). Si rilevano per il 2013 alcune preoccupazioni generali in merito alla fase attuativa:

- 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 sociali⁴⁰, 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 sottoposti, una volta a regime, ai vincoli del Patto di Stabilità in ordine alla spesa corrente degli EELL, ai quali spetterebbe almeno in quota il loro finanziamento ordinario;
- L'attuazione del PAC vede come Autorità di gestione il Ministero dell'Interno⁴¹, con a capo un Prefetto. La scelta di operare con un orizzonte di infrastrutturazione territoriale attraverso servizi socio-educativi con una gestione del Ministero dell'Interno ha ricordato a molti operatori del settore il paradigma culturale preesistente alla Legge n. 285/97, ovvero l'inclusione di questi interventi nell'ambito della prevenzione della criminalità minorile, secondo il modello di cui alla Legge n. 216/91 (Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose). 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 un'analisi approfondita della valutazione di impatto di tali investimenti, fermo restando la considerazione che questi concernono solo quattro Regioni;

- Il 27/12/2012 sono state presentate le linee generali per l'impostazione del Piano Strategico 2014/2020⁴². Il successivo Accordo di Partenariato per i PAC 2014/2020 (versione 9 dicembre 2013⁴³), nell'esplicitare le azioni per gli obiettivi tematici di intervento, dichiara la mancata definizione dei Livelli Essenziali una "*carezza prioritaria della politica ordinaria*" e prevede alcune azioni che possono sostenere e favorire il loro processo di definizione.

In conclusione, quanto esposto conferma l'attuale **default del sistema italiano di welfare**, legato alla carezza di risorse, allo spezzettamento delle funzioni riferite all'infanzia e all'adolescenza in più Ministeri, all'assenza di processi di coordinamento e di una visione strategica complessiva, soprattutto in merito alle misure per l'infanzia e l'adolescenza. Gli effetti non sono in alcun caso riconducibili a un "sistema di politiche", ma alla risultante di processi e fondi distinti, non interagenti (o tra loro male interagenti), di norme che variano senza un orizzonte comune, con tempistiche diverse e tali da rendere incoerenti o inefficaci e/o senza risorse i singoli passaggi. Nell'anno in cui molteplici interventi si ispirano alla Raccomandazione della Commissione UE 2013 "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale"⁴⁴ ed è stata organizzata la IV Conferenza Nazionale sull'Infanzia e sull'Adolescenza⁴⁵, l'attuale situazione italiana appare in controtendenza, rispetto alle indicazioni europee, e quasi completamente da ricostruire. Un richiamo finale è rivolto al DDL di riforma costituzionale presentato dal Governo in

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

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

40 Convegno CGIL del 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.

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

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

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

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

45 IV Conferenza dal titolo "Investire sull'Infanzia": www.conferenzainfanzia.info.



data 31 marzo 2014⁴⁶ 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. Di questo, visti i tempi di attuazione della riforma costituzionale, daremo conto nei prossimi aggiornamenti del Rapporto CRC.

e sistematizzazione dell'insieme di leggi e norme per l'infanzia e l'adolescenza.

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

⁴⁶ Vd. www.governo.it/governoinforma/documenti/scheda_ddl_cost_2014_0331.pdf.