

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 9¹

La necessità, a distanza di 25 anni dalla ratifica della CRC in Italia, di tenere alta l'attenzione sui diritti dei bambini e degli adolescenti esce rafforzata dai dati più recenti, che vedono in

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 (CNDIA), disponibile su: www.gruppoCRC.net/Osservazioni-Conclusive-del-Comitato-ONU.

costante diminuzione la numerosità della popolazione 0-14 anni², a fronte di una perdurante crescita della povertà in questa stessa fascia di popolazione³: i bambini diminuiscono e le loro condizioni di vita continuano a peggiorare. Occorre una scelta esplicita di intervento per sovvertire queste tendenze.

Nel precedente Rapporto si sottolinea "la totale mancanza di una regia che sia in grado di coordinare e mettere a sistema i vari interventi posti in essere dai singoli dicasteri, sia in merito alle competenze per le politiche per l'infanzia e l'adolescenza, sia in merito a quelle ad esse collegate (come ad esempio famiglia, protezione gruppi vulnerabili)", nonché la frammentazione degli interventi rivolti ai bambini e agli adolescenti. Queste criticità escono confermate dallo studio promosso dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, relativo alla mappatura delle istituzioni e degli organismi competenti in materia di infanzia e adolescenza a livello nazionale, in cui si rileva come "il disegno istituzionale che emerge evidenzia la **complessità dell'attuale sistema di governance**, in termini sia di processi decisionali che di coerenza degli interventi all'interno di una strategia chiara e condivisa. È evidente anche la frammentazione delle competenze attualmente suddivise in un numero notevole di enti con differenti ambiti di intervento in materia minorile, che rischiano anche di sovrapporsi tra di loro, di perdere di efficacia, o di generare dispersione di risorse umane ed economiche"⁴. **Sul versante**

² Secondo i dati più recenti (ISTAT 2015), la popolazione 0-14enne in Italia supera di poco gli 8,3 milioni di persone. In 10 anni, tra il 2005 e il 2015, è passata dal 14,1% al 13,8%, a fronte di un aumento della popolazione over 65, passata dal 19,5% al 21,7%.

³ ISTAT, La povertà in Italia, anno 2014, pubblicato a luglio 2015: <http://www.istat.it/it/archivio/164869>. Nel 2014, la povertà assoluta riguarda il 10% dei minori, in lieve aumento rispetto al 2013 (9,9%) e in controtendenza rispetto all'andamento del dato riferito alla popolazione generale (l'incidenza della povertà assoluta per la popolazione complessiva passa dal 6,3% al 5,7% per le famiglie, e dal 7,3% al 6,8% per le persone). Stesso andamento per la povertà relativa, che per i minori passa dal 17,5% del 2013 al 19% del 2014, a fronte di un'incidenza del 10,3% per le famiglie e 12,9% per le persone.

⁴ Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, Disordiniamo!, novembre 2015, pag. 17: <http://garanteinfanzia.s3-eu-west-1.amazonaws.com/s3fspublic/Disordiniamo.pdf>



locale, la situazione è ancora più complessa: il rapporto di **monitoraggio della Legge 285/97** sottolinea come “queste tensioni alla frammentazione e al dinamismo istituzionale, insieme al progressivo restringimento delle risorse disponibili, abbiano effetti diversi in città tra le quali esistono da sempre profondi differenziali nella distribuzione del benessere e quindi della povertà relativa e assoluta e negli assetti del welfare, ovvero nella diversificazione e nella qualità degli interventi e dei servizi offerti”⁵. Su 431 progetti finanziati nel 2013 (ultimo dato disponibile), solo il 26,6% è realizzato nel Sud e nelle Isole, con valori economici medi per progetto nettamente più alti rispetto al Centro-Nord. E ancora: su 101 progetti realizzati al Sud, ben l’85% (concentrato prevalentemente nelle 4 città riservatarie del Sud) è finanziato esclusivamente con risorse nazionali, a fronte del 53% delle progettualità delle città riservatarie del Centro-Nord.

La recente nomina del Ministro, “in materia di affari regionali e autonomie, nonché di famiglia”, non sembra indicare un’inversione di tendenza in merito: le deleghe attribuite, infatti, riguardano le politiche familiari complessivamente intese, le misure di sostegno e di conciliazione dei tempi di cura e di lavoro, il sostegno alla natalità. Con riferimento ai minori, l’unica delega esplicita riguarda “le funzioni attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in relazione all’attività dell’Osservatorio nazionale per l’infanzia e l’adolescenza e del Centro nazionale di documentazione e analisi dell’infanzia e dell’adolescenza”⁶. Vista la limitatezza delle funzioni e la residualità delle deleghe attribuite in materia di infanzia e adolescenza, l’introduzione di questa ulteriore figura istituzionale sembra quindi aumentare, più che risolvere, la complessità e la frammentazione già evidenziate.

Con riferimento alle **altre condizioni “strutturali”** necessarie a garantire la tutela e la promozione dei diritti dei bambini e degli adolescenti, già nei precedenti Rapporti è stato evidenziato come i **“Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”**, previsti dalla Costituzione⁷,

rappresentino un prezioso strumento per garantire il godimento dei diritti civili e sociali, in un contesto fortemente differenziato e frammentato come quello italiano. Dopo la presentazione, avvenuta il 30 marzo 2015, della proposta di definizione dei Livelli essenziali per l’infanzia e l’adolescenza, da parte dell’Autorità Garante competente⁸, il tema è stato oggetto di successivi provvedimenti. Il **Piano Nazionale d’azione per l’infanzia**, attualmente in fase di adozione, riprende la proposta di attuazione dei Livelli essenziali fatta propria dal Garante, nell’ambito delle questioni per la programmazione e attuazione delle politiche finalizzate alla promozione dei diritti di bambine e bambini, auspicando l’approvazione dei Livelli essenziali delle prestazioni con riferimento al complesso dei diritti dei bambini e degli adolescenti⁹. Peraltro, nel parere espresso dalla Commissione bicamerale sulla proposta del Piano, si sottolinea la necessità di “un impegno strutturato per la definizione dei LEP come premessa per un finanziamento stabile della spesa per i bambini e gli adolescenti, rafforzando anche la vigilanza sulla concreta traduzione operativa delle azioni indicate, con particolare riferimento alla necessità di riordino tramite una *governance* unitaria per superare la frammentazione nei servizi all’infanzia”¹⁰.

Sul piano normativo, la c.d. riforma della **Buona Scuola** riprende il tema dei Livelli Essenziali, seppure in termini settoriali, ad esempio con riferimento all’istituzione di un sistema integrato di educazione e istruzione per la fascia 0-6 anni (Legge 107/2015, art. 1, comma 181, lett. e)¹¹. Nel testo si dispone che l’intervento delegato riguardi anche la definizione dei livelli essenziali delle

⁵ Ministero del Lavoro - CNDA, I progetti nel 2013. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle città riservatarie, a cura di Valerio Belotti, Istituto degli Innocenti, Firenze 2016, p. 30: <http://www.minori.it/sites/default/files/Quaderno%2059.pdf>

⁶ DPCM del 25 febbraio 2016, art. 5.

⁷ Costituzione Italiana, art. 117, lettera m.

⁸ Il lavoro è stato avviato nel 2013 dall’Ufficio dell’Autorità Garante per l’Infanzia e l’Adolescenza, insieme alla rete “Batti il Cinque!”, per la definizione di una proposta metodologica e di merito sui “Livelli Essenziali per l’infanzia e l’adolescenza”. Tale proposta è stata illustrata alla presenza del Ministro Boschi il 30 marzo 2015. Cfr. <http://www.garanteinfanzia.org/news/riflettori-accessi-sui-livelli-essenzialidelle-prestazioni-i-minorenni>.

⁹ IV Piano Nazionale d’azione per l’Infanzia (PNI), bozza del 28 luglio 2015, pagg. 24-25: <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/infanzia-e-adolescenza/focus-on/Piano-di-azione/Documents/IV-Piano-%20Azioneinfanzia.pdf>

¹⁰ Bollettino Atti Camera, 12 gennaio 2016 – Commissione parlamentare per l’infanzia e l’adolescenza, Schema del IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, ai sensi dell’articolo 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451. Atto n. 247. Per il verbale completo della discussione, si veda: <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2016/01/12/leg.17.bol0571.data20160112.com36.pdf>

¹¹ Per un approfondimento, si veda cap. VI, par. 2 - “L’educazione dei bambini sotto i sei anni” del presente Rapporto.



prestazioni della scuola dell'infanzia e dei servizi educativi per l'infanzia, con particolare riferimento a: "la generalizzazione della scuola dell'infanzia"; "la qualificazione universitaria e la formazione continua del personale dei servizi educativi per l'infanzia e della scuola dell'infanzia"; "gli standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi educativi per l'infanzia e della scuola dell'infanzia, diversificati in base alla tipologia, all'età dei bambini e agli orari di servizio, prevedendo tempi di compresenza del personale dei servizi educativi per l'infanzia e dei docenti di scuola dell'infanzia, nonché il coordinamento pedagogico territoriale".

Il tema dei Livelli Essenziali è presente anche nella Legge di Stabilità (art. 1, comma 386), dove si prevede che attraverso il Piano nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale si individuino "una progressione graduale, nei limiti delle risorse disponibili, nel raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale per il contrasto alla povertà".

La **riforma costituzionale** di cui si è dato conto anche nel Rapporto precedente, prevede la modifica del riparto delle competenze tra Stato e Regioni, con un ritorno alla centralizzazione in capo allo Stato della potestà legislativa non solo in materia di *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, ma anche in materia di *disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare*. La riforma (DDL S.1429-B¹²), che è stata approvata il 12 aprile 2016, andrebbe quindi a riportare in capo allo Stato centrale numerose delle competenze in materia di politiche sociali e socio-educative attualmente ripartite tra Stato e Regioni. Dal punto di vista delle **politiche** e degli **interventi**, la novità più rilevante è la prossima pubblicazione del **IV Piano Nazionale d'azione per l'Infanzia (PNI)**, già citato, i cui contenuti sono approfonditi nel paragrafo 4 di questo Capitolo. In merito alle risorse, nel Piano si esplicita il condizionamento dell'attuazione del Piano stesso alle decisioni, assunte altrove, di finanza pubblica¹³. A tali

impegni è, quindi, da riconoscere "carattere meramente programmatico, in quanto la sede nella quale saranno ponderate le diverse esigenze di settore è la Decisione di finanza pubblica (DEF), sulla base della quale verrà definito il disegno di Legge di Stabilità". La **Legge di Stabilità** e i provvedimenti collegati si confermano quindi lo strumento principale di intervento, con tutti i limiti che questo comporta in termini di formulazione di strategie di ampio respiro, effettivo impatto sui destinatari ed efficienza degli interventi.

A conferma di questo, la Legge di Stabilità per il 2016, Legge n. 208 del 2015, è la fonte di nuove e vecchie misure, il cui dettaglio è specificato nel paragrafo successivo, dedicato alle risorse: tra le nuove, il fondo povertà educativa (art. 1, c. 392-394), la carta famiglia (art. 1, c. 391)¹⁴, il fondo povertà e il collegato Piano nazionale triennale (art. 1, c. 386-389); tra le "vecchie" misure, il rifinanziamento del bonus bebè. Rilevante anche la disposizione del comma 190, in cui è prevista la "detassazione" di somme, servizi e prestazioni erogati dal datore di lavoro per la fruizione da parte dei familiari dei propri dipendenti di servizi di educazione e istruzione, anche in età prescolare, compresi i servizi integrativi e di mensa, per la frequenza di ludoteche e di centri estivi e invernali e le borse di studio.

A fronte di questi nuovi interventi, è doveroso chiedersi quali sono stati gli esiti dei provvedimenti assunti e annunciati negli anni precedenti.

legislazione vigente risultano finanziabili nei limiti degli stanziamenti previsti, mentre gli impegni assunti alla presentazione alle Camere di nuovi provvedimenti legislativi saranno condizionati al rispetto della disciplina ordinaria in tema di programmazione finanziaria".

¹⁴ La norma prevede: "La carta è destinata alle famiglie costituite da cittadini italiani o da cittadini stranieri regolarmente residenti nel territorio italiano, con almeno tre figli minori a carico. La carta è rilasciata alle famiglie che ne facciano richiesta, previo pagamento degli interi costi di emissione, con i criteri e le modalità stabiliti, sulla base dell'ISEE, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dello sviluppo economico, da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. La carta consente l'accesso a sconti sull'acquisto di beni o servizi ovvero a riduzioni tariffarie concessi dai soggetti pubblici o privati che intendano contribuire all'iniziativa. I soggetti che partecipano all'iniziativa, i quali concedono sconti o riduzioni maggiori di quelli normalmente praticati sul mercato, possono valorizzare la loro partecipazione all'iniziativa a scopi promozionali e pubblicitari. La Carta famiglia nazionale è emessa dai singoli comuni, che attestano lo stato della famiglia al momento del rilascio, e ha una durata biennale dalla data di emissione. La Carta famiglia nazionale è funzionale anche alla creazione di uno o più gruppi di acquisto familiare o gruppi di acquisto solidale nazionali, nonché alla fruizione dei biglietti famiglia e abbonamenti famiglia per servizi di trasporto, culturali, sportivi, ludici, turistici e di altro tipo".

¹² Il Disegno di Legge S. 1429-B è stato approvato senza modificazioni alla Camera l'11 gennaio 2016 e al Senato il 20 gennaio 2016. E' stato approvato definitivamente ma non ancora pubblicato in data 12 aprile 2016, in seconda deliberazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi, pubblicato nella GU n. 88 del 15 aprile 2016.

¹³ IV Piano Nazionale d'azione per l'Infanzia (PNI), *op. cit.*, pag. 103: "Le azioni richiamate e da attuarsi nell'ambito della



Tra gli aspetti più interessanti in termini strutturali, rilevati nel Rapporto precedente, vi era la previsione, in sede di Intesa Stato-Regioni per il riparto del FNPS 2014, dell'adozione di un **sociale nazionale triennale** finalizzato a "individuare le priorità di finanziamento, l'articolazione delle risorse, le linee di intervento e gli indicatori", nonché la previsione dell'avvio del monitoraggio della spesa regionale sostenuta con le risorse del FNPS aggregata per macro-obiettivi di servizio. Ad oggi, non risulta che tali obiettivi abbiano avuto attuazione.

Per quanto riguarda gli interventi singoli, nel febbraio 2016 sono stati resi pubblici dall'INPS i dati relativi all'attuazione del **bonus bebè**, introdotto con Legge di Stabilità 2015 e rifinanziato per il 2016 e 2017. A fronte dei 202 milioni di euro stanziati per il 2015, ne sono stati spesi 161.051.920, pari al 79% dell'importo disponibile. Tuttavia, rispetto al numero totale dei nati nel 2015, pari a circa 490mila bambini, meno della metà ha beneficiato del bonus¹⁵. Alla previsione governativa di ricevere 330mila domande, "mancano all'appello" 126mila bambini¹⁶. I percettori della misura sono stati 203.994, di cui 100.820, con ISEE compreso tra i 7 e i 25mila euro, hanno beneficiato della somma di 80 euro mensili, mentre ben 103.174, con ISEE inferiore ai 7.000 euro, hanno ottenuto 160 euro mensili. Oltre la metà dei beneficiari della misura appartiene a famiglie con una situazione economica "critica": da strumento di sostegno alla natalità, il bonus sembra essere divenuto, nei fatti, una misura di sostegno economico per i bambini nati in famiglie a basso reddito. Il mancato accesso alla misura da parte di un numero significativo di nuclei e la diversità del target dei beneficiari intercettato, rispetto alle previsioni, evidenziano quantomeno uno "scollamento" tra offerta e domanda, tra la misura "pensata" e i bisogni effettivi dei destinatari. Con riferimento al **Progetto PIPPI**, per il biennio 2016-2017 è prevista la copertura di 56 ambiti territoriali, di cui 40 di nuovo ingresso, con un finanziamento ministeriale di € 2.800.000, a cui si aggiungono € 700.000 di cofinanziamento

regionale. I risultati del Progetto finora resi noti riguardano gli esiti delle prime fasi di implementazione¹⁷, mentre non sono ancora disponibili rapporti valutativi riferiti alle fasi successive, né valutazioni di costo/efficacia. Quest'ultimo aspetto sarebbe estremamente interessante, vista l'entità delle risorse destinate a quest'iniziativa: secondo i dati ministeriali disponibili, tra il 2010 e il 2015 il programma ha interessato 123 ambiti territoriali, con il coinvolgimento di almeno 798 minori e 597 famiglie¹⁸, per un investimento di risorse pubbliche pari almeno a € 9.549.100¹⁹ (di cui € 8.011.600 di fonte ministeriale, € 1.537.500 di cofinanziamento regionale), corrispondenti a € 11.966 per minore (€ 15.995 per famiglia). La prevista estensione del "modello ecologico" di presa in carico, proposta in questo programma all'attuazione del SIA, introdotta dalle Linee Guida recentemente approvate²⁰, rende ancora più necessaria un'attenta valutazione degli indici di costo/efficacia di questo tipo di impostazione, per capire la sostenibilità reale della misura nei diversi contesti territoriali, in termini di infrastrutture e processi professionali di presa in carico.

Il Gruppo CRC raccomanda pertanto:

1. Alla **Presidenza del Consiglio dei Ministri** 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 alla definizione dei "Livelli Essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", connessi ai diritti sanciti nella CRC;
2. All'**Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza** di realizzare e pubblicare, in occasione della prossima relazione annuale, una valutazione di impatto sugli effetti delle

¹⁵ Cifoni, L., "Non sfonda il bonus bebè: appena 200mila nel 2015", in *Il Messaggero*, del 7 febbraio 2016.

¹⁶ De Carli, S., "Bonus bebè: mancano all'appello 126mila bambini", in *Vita*, del 10 febbraio 2016: <http://www.vita.it/article/2016/02/10/bonus-bebe-mancano-allappello-126mila-bambini/138243/>

¹⁷ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - CNDA, *I progetti nel 2013*, op. cit., pagg. 167 e sgg.

¹⁸ Nel Rapporto sopra richiamato la valutazione si riferisce a 198 minori e 144 famiglie, coinvolti nelle prime fasi di sperimentazione nei vari ambiti territoriali; da dati ministeriali, tra il 2014 e il 2015, l'estensione del programma ha riguardato altri 600 minori e 453 famiglie.

¹⁹ Somma che non comprende i costi di assistenza tecnica al programma da parte dell'Università di Padova.

²⁰ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)*, 11 febbraio 2016: http://www.lavoro.gov.it/notizie/Documents/Linee_guida_SIA.pdf



modifiche della legislazione nazionale e regionale e dei tagli al sistema di welfare sulle “politiche sociali” per le persone di minore età;

3. Al **Governo** e al **Parlamento** di promuovere l'aggiornamento e la sistematizzazione della normativa in materia di infanzia e adolescenza, razionalizzando e specificando entità, destinazione e distribuzione dei fondi e introducendo forme di valutazione costo/efficacia delle misure apportate