



Gruppo di lavoro
per la Convenzione
sui diritti dell'Infanzia
e dell'Adolescenza

I diritti dell'infanzia
e dell'adolescenza
in Italia

**LE RISORSE
DEDICATE
ALL'INFANZIA E
ALL'ADOLESCENZA
IN ITALIA**

MAGGIO 2021



Gruppo di lavoro
per la Convenzione
sui diritti dell'Infanzia
e dell'Adolescenza

LE 100 ASSOCIAZIONI DEL GRUPPO CRC:

ABA Onlus – Fondazione Fabiola De Clercq Onlus
ABIO – Fondazione ABIO Italia Onlus
ACP – Associazione Culturale Pediatri
ACRA
Agape Centro Comunitario
AGBE – Associazione Genitori Bambini Empatici
A.GE.D.O. – Associazione di Genitori, Parenti e Amici di Persone LGBT+
AGESCI – Associazione Guide e Scouts Cattolici Italiani
Agevolando
AIAF – Associazione Italiana degli Avvocati per la Famiglia e i Minori
Ai.Bi. – Associazione Amici dei Bambini
AISMI – Associazione Italiana per la Salute Mentale Infantile
Amici del Villaggio
ALAMA – Associazione Liberi dall'Asma, dalle Malattie Allergiche, Atopiche, respiratorie e Rare - APS
ALI per Giocare – Associazione Italiana dei Ludobus e delle Ludoteche
ALPIM – Associazione Ligure per i Minori
ANFAA – Associazione Nazionale Famiglie Adottive e Affidatarie
ANFFAS Onlus – Associazione Nazionale Famiglie di Persone con Disabilità Intellettiva e/o Relazionale
ANPE – Associazione Nazionale dei Pedagogisti Italiani
ANPEF – Associazione Nazionale dei Pedagogisti Familiari
Antigone Onlus – Associazione per i diritti e le garanzie nel sistema penale
Associazione Antonia Vita – Carrobiolo
APMARR – Associazione Nazionale Persone con Malattie Reumatologiche e Rare - APS
Fondazione Arché
Arché VDA Onlus
Archivio Disarmo – Istituto di Ricerche Internazionali
Arciragazzi
A Roma Insieme – Leda Colombini
ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione
Bambinisenzasbarre Onlus
Batya – Associazione per l'accoglienza, l'affidamento e l'adozione
CAM – Centro Ausiliario per i problemi Minorili
CAMMINO – Camera Nazionale Avvocati per la persona, le relazioni familiari e i minorenni
CARE – Coordinamento delle Associazioni familiari adottive e affidatarie in Rete
Caritas Italiana
Centro per la Salute del Bambino Onlus
Centro Studi e Ricerche IDOS
Centro Studi per la cultura giovanile
Cesvi Fondazione Onlus
CIAI – Centro Italiano Aiuti all'Infanzia
CISMAI società scientifica - Coordinamento Italiano dei Servizi contro il Maltrattamento e l'Abuso all'Infanzia
Cittadinanzattiva
CNCA – Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza
Comitato Giù le Mani dai Bambini Onlus
Comitato Italiano per l'UNICEF - Fondazione Onlus
Cooperativa Cecilia Onlus
Coordinamento Genitori Democratici Onlus
CR.E.A. - Crescere Educare Agire SSD

CSI – Centro Sportivo Italiano
CTM Onlus – Cooperazione nei Territori del Mondo
Dedalus Cooperativa Sociale
ECPAT Italia – End Child Prostitution, Pornography and Trafficking
E.D.I. Onlus Cooperativa Sociale
FederASMA e ALLERGIE – Federazione Italiana Pazienti
Associazione Figli Sottratti
G2 – Seconde Generazioni
Giovanna d'Arco Onlus
Fondazione Giuseppe Di Vittorio (FDV)
GRD Bologna – Associazione Genitori Ragazzi Down APS ETS
Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia
HelPeople Foundation Onlus
IBFAN Italia
Il Melograno - CBM Onlus
International Action APS
IPDM – Istituto per la Prevenzione del Disagio Minorile
IRFMN – Istituto di Ricerche Farmacologiche Mario Negri
Kiwanis International Distr. Italia San Marino
L'abilità – Associazione Onlus
L'Accoglienza Onlus
L'Albero della Vita Fondazione Onlus
L'altro diritto
Laetitia Società Cooperativa Sociale (CAM MINORI SUD)
La Gabbianella Coordinamento per il sostegno a distanza Onlus
La Gabbianella e altri animali
La Leche League Italia ODV
La Rosa Roja Onlus
Legambiente
Ligustrum
M.A.I.S. – Movimento per l'Autosviluppo l'Interscambio e la Solidarietà
MAMI – Movimento Allattamento Materno Italiano ODV
Mission Bambini Fondazione Onlus
On the Road – Associazione Onlus
OVCi la Nostra Famiglia
PAIDEIA Fondazione Onlus
Pepita Società Cooperativa Sociale
Pollicino e Centro Crisi Genitori Onlus
Progetto Famiglia Onlus
Fondazione Roberto Franceschi Onlus
Save the Children Italia Onlus
Saveria Antiochia Osservatorio Antimafia – APS
SIMM – Società Italiana Medicina delle Migrazioni
SINPIA – Società Italiana di Neuropsichiatria dell'Infanzia e dell'Adolescenza
SIP – Società Italiana di Pediatria
SOS Villaggi dei Bambini Onlus
Terre des Hommes Italia Onlus
UISP – Unione Italiana Sport Per tutti
UNCM – Unione Nazionale Camere Minorili
Associazione Valeria APS
VIS – Volontariato Internazionale per lo Sviluppo
WeWorld
Fondazione Zancan Onlus
Associazione 21 Luglio Onlus

Con la collaborazione di: **UNHCR** – Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati
Maggiori informazioni su <http://gruppopcrc.net/associazioni/>



Gruppo di lavoro
per la Convenzione
sui diritti dell'Infanzia
e dell'Adolescenza

Responsabile progetto

Arianna Saulini (Save the Children Italia e coordinatrice Gruppo CRC)

Coordinamento scientifico e redazione testi:

Diletta Pistono (Save the Children Italia)

Attività di ricerca e contributo ai testi:

Federica Roccisano (SVIMEZ)

Si ringraziano per la collaborazione alla redazione e per i contributi specifici: **Lorenzo Campioni** (Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia) e **Tullia Musatti** (Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia).

Si ringraziano inoltre: **Federica Aguiari** (Unicef Italia), **Adriana Bizzarri** (Cittadinanzattiva), **Daniela Cannistraci** (Anffas), **Grazia Cesaro** (UNCM), **Chiara Curto** (Unicef Italia), **Enrica Dato** (Ai.Bi.), **Nunzia De Capite** (Caritas italiana), **Gianfranco de Robertis** (Anffas), **Michele Imperiali** (Anffas), **Michele Marchetti** (CSI), **Liviana Marelli** (CNCA), **Vanessa Pallucchi** (Legambiente), **Monica Procentesi** (CISMAI), **Lia Sacerdote** (Bambinisenzasbarre), **Giorgio Tamburlini** (CSB), **Federica Zannetto** (ACP).

Il Gruppo CRC ringrazia per le informazioni, i dati ed il supporto fornito ai fini della realizzazione del presente Dossier: **Adriana Ciampa**, Dirigente della Divisione IV, Direzione Generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; **Cristina Berliri** dirigente Divisione II, Direzione Generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; **Antonio Mazzarotto**, Dirigente Area Minori, Famiglia e Persone Fragili Direzione Inclusione Sociale della Regione Lazio; **Paolo Iannini**, Direttore - Direzione Programmazione economica della Regione Lazio; **Samantha Palombo**, Responsabile Dipartimento Welfare dell'ANCI.

Un ringraziamento particolare a Luca Bianchi Direttore SVIMEZ

Gruppo CRC

c/o Save the Children Italia
Piazza di S. Francesco di Paola, 9 - 00184 Roma
E-mail: info@gruppocrc.net
Sito web: www.gruppocrc.net

Grafica cura di INFABRICA di Mauro Fanti (Gruppo Comunicazione e Marketing)

Chiuso il 27 maggio 2021

INDICE

Introduzione	5
Capitolo I - I fondi europei a favore dell'infanzia e dell'adolescenza	12
1. La programmazione europea: i Fondi Strutturali e di Investimento Europei e il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione	12
2. I POR Regionali	16
3. I PON per la scuola	22
4. Considerazioni conclusive	26
Capitolo II - La spesa sociale per l'infanzia e l'adolescenza	27
1. Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali	28
2. La programmazione regionale del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali	35
3. Uno sguardo d'insieme ai bilanci regionali	39
4. La spesa dei comuni per i servizi sociali per l'area famiglia e minori	41
5. Il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza	43
6. Considerazioni conclusive	47
Capitolo III - Le risorse per il sistema di educazione e di istruzione dalla nascita ai sei anni (sistema integrato zerosei)	49
1. Il sistema integrato zerosei	49
2. La governance del sistema integrato zerosei	54
3. L'arcipelago delle risorse destinate al sistema integrato zerosei	55
3.1. <i>Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio educativi per la prima infanzia (2007-2010)</i>	56
3.2. <i>Piano d'azione Coesione infanzia</i>	57
3.3. <i>Fondo nazionale sistema integrato zerosei ex D.LGS. 65/2017</i>	62
3.4. <i>Altri fondi</i>	65
3.5. <i>Piano nazionale di ripresa e resilienza- PNRR</i>	68
4. Considerazioni conclusive	69
ALLEGATI	
1. Le misure della Legge di bilancio 2021 con un impatto sulle persone di minore età	72
2. Le misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) con un impatto sulle persone di minore età	83

INTRODUZIONE



8. Con riferimento al proprio Commento generale n. 19 (2016) sul bilancio pubblico per la realizzazione dei diritti dei minorenni, il Comitato ONU raccomanda all'Italia di:
- (a) condurre, con la piena partecipazione dei minorenni, una valutazione complessiva dell'impatto delle misure di austerità sulla realizzazione dei loro diritti e, sulla base dei risultati di tale valutazione, elaborare una strategia per affrontare più efficacemente tale impatto e garantire che tali diritti, in particolare quelli dei minorenni appartenenti a comunità svantaggiate ed emarginate, non subiscano ulteriori pregiudizi;
 - (b) assegnare adeguate risorse umane, finanziarie e tecniche a tutti i livelli di governo per l'attuazione di tutte le politiche, i piani, i programmi e le misure legislative rivolte ai minorenni, in particolare a quelli appartenenti a comunità svantaggiate ed emarginate;
 - (c) creare meccanismi appropriati e processi inclusivi attraverso i quali la società civile, il pubblico e i minorenni possano partecipare a tutte le fasi del processo di bilancio, comprese la redazione, l'attuazione e la valutazione;
 - (d) condurre valutazioni periodiche sull'impatto che gli stanziamenti di bilancio hanno sui minorenni per garantire;
 - (e) utilizzare nel processo di bilancio un approccio basato sui diritti dei minorenni includendo indicatori specifici e un sistema di tracciabilità per l'assegnazione e l'uso di risorse per i minorenni in tutto il bilancio e nei settori e tra i dipartimenti pertinenti e utilizzare questo sistema di tracciabilità per una valutazione di impatto su come gli investimenti in qualsiasi settore possano venire in aiuto del superiore interesse del minorenne, garantendo che il diverso impatto di tali investimenti sui minorenni venga misurato anche in base al genere;
 - (f) definire linee di bilancio per tutti i minorenni, con un'attenzione particolare a quelli in situazioni svantaggiate o vulnerabili che potrebbero richiedere misure sociali incisive e assicurarsi che tali linee di bilancio siano garantite anche in situazioni di crisi economica, disastri naturali o altre emergenze;

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 8².

² Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza all'Italia, traduzione italiana non ufficiale curata da Comitato italiano per l'UNICEF- Fondazione Onlus e CIDU: https://gruppo-crc.net/wp-content/uploads/2009/08/Osservazioni_Conclusive_CRC_Italia_2019.pdf



L'allocazione di adeguate risorse all'infanzia e all'adolescenza riveste un'importanza enorme nel garantire a tutti i bambini e a tutti gli adolescenti l'effettiva attuazione dei **diritti** riconosciuti dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC) e dai suoi Protocolli opzionali, che l'Italia ha ratificato.

Il **Comitato ONU** ha manifestato più volte la preoccupazione per il fatto che la CRC in Italia non sia applicata «al massimo livello consentito dalle risorse disponibili», come recita invece l'art. 4, ed anche nelle sue ultime Osservazioni conclusive rivolte all'Italia ha nuovamente sottolineato³ come “nella preparazione, approvazione, esecuzione e monitoraggio dei bilanci manchi una prospettiva dedicata ai diritti dei minorenni”. Come ben evidenziato nel Commento Generale n. 19⁴ del Comitato ONU l'articolo 4 della CRC si riferisce a tutti i diritti garantiti dalla stessa, l'esigibilità dei quali è a sua volta influenzata dagli stanziamenti previsti nei bilanci pubblici. Nel Commento si legge che, “la priorità per i diritti dei bambini e degli adolescenti nei bilanci, sia a livello nazionale che locale, contribuisce non solo alla realizzazione di tali diritti, ma anche a generare impatti positivi di lunga durata sulla crescita economica, sullo sviluppo sostenibile e inclusivo e sulla coesione sociale”. I criteri utilizzati per la predisposizione del bilancio quindi, non solo forniscono informazioni essenziali su come un'Amministrazione pianifica di adempiere ai propri obblighi per tutelare e promuovere i diritti dei minorenni, ma danno anche indicazioni dell'impatto sullo sviluppo futuro dell'intera comunità.

Il Gruppo CRC, fin dal 2005, ha incluso nel proprio monitoraggio periodico dello stato di attuazione della CRC in Italia, il tema delle risorse allocate per le persone di minore età. Da una lettura delle raccomandazioni contenute nei Rapporti CRC negli anni, relativamente al tema delle risorse⁵ emerge un quadro dispersivo, che necessiterebbe di un efficace sistema di monitoraggio, al fine di mappare e analizzare la quota di risorse che il Paese destina complessivamente ad infanzia e adolescenza. Per fare ciò, le Regioni e Province autonome, sono state periodicamente invitate a fornire dati, che consentano di individuare le quote allocate, e rendere pubblico un sistema di rendicontazione delle risorse stanziare e utilizzate annualmente. Costanti sono stati altresì anche gli inviti al Governo, affinché sviluppasse un meccanismo permanente di monitoraggio della spesa, dedicato all'infanzia e all'adolescenza, che consideri tutti i filoni di finanziamenti ed evidenzi l'andamento degli impegni nel corso degli anni; inoltre, è stato sottolineato come sia importante che venga garantita stabilità ai finanziamenti destinati alle politiche e gli interventi per i minorenni, puntualità nella loro erogazione e una valutazione periodica

³ Osservazioni Conclusive del 2003 punto 8 e 9, del 2011 punto 15, del 2019 punto 8 disponibili sul sito www.gruppocrc.net

⁴ General Comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4), disponibile su <https://gruppocrc.net/documento/commenti-general-del-comitato-onu/>

⁵ <https://gruppocrc.net/area-tematica/le-risorse-destinate-all-infanzia/>



dell'impatto che gli stanziamenti di bilancio hanno sui minorenni, per garantire che siano efficaci, efficienti e sostenibili. Nei Rapporti CRC è stata inoltre più volte segnalata la tendenza a destinare risorse pubbliche per offrire “bonus” alle famiglie, correlata ad una mancanza di investimenti organici e strutturati che rispondano ad un chiaro piano programmatico. Ciò ha generato nel corso degli anni investimenti estemporanei con scarsa efficacia⁶. Infine il decentramento avvenuto con la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, e la mancata determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale da parte dello Stato, ha accentuato le diseguaglianze già esistenti nell'offerta di determinati servizi essenziali da Regione a Regione.

In termini di stanziamento di risorse pubbliche **manca una prospettiva incentrata sui diritti dell'infanzia**, ad eccezione della sensibilità particolare di qualche Regione o Ente locale. Un esempio virtuoso è il Comune di Trento che ha elaborato e pubblicato un bilancio dedicato all'infanzia e l'adolescenza,⁷ aderendo al Programma UNICEF “Città amiche dei bambini e degli adolescenti”⁸, che richiede a ciascuna Amministrazione locale in percorso che, al fine di valutare i risultati concreti nell'adempimento degli impegni assunti, elabori un'analisi dettagliata e accurata del bilancio, che comprenda un quadro di riferimento per la valutazione e il monitoraggio dell'impatto sui bambini e sugli adolescenti degli interventi previsti sul territorio, le cui spese sono previste in bilancio.

⁶ A questo proposito, il Rapporto dell'UNICEF IRC “I Paesi più ricchi del mondo sostengono le famiglie? Politiche dell'OCSE e dell'UE” ha esaminato le politiche favorevoli alla famiglia di 41 Paesi ad alto e medio reddito attraverso quattro indicatori a livello nazionale: la durata delle ferie retribuite a disposizione delle madri, la durata delle ferie retribuite riservata specificamente ai padri, la quota di bambini sotto i tre anni nei nidi e centri per l'infanzia e la quota di bambini tra i tre anni e l'età dell'obbligo scolastico nei centri e scuole per l'infanzia. L'Italia è risultata al 19° posto della classifica con 25 settimane di congedo di maternità interamente retribuito, solamente il 34% dei bambini sotto i 3 anni iscritti a servizi per l'infanzia e il 93% dei bambini fra i 3 e i 6 anni iscritti a istruzione pre-scolare: <https://www.unicef.it/media/politiche-familiari-nuovo-rapporto-sui-paesi-ad-alto-reddito/>

⁷ Il Comune ha ottenuto nel 2019 l'accreditamento UNICEF come Città amica dei bambini e degli adolescenti, realizzando diverse azioni previste dal Programma stesso, tra cui quella relativa all'elaborazione del bilancio dedicato: <https://trentogiovani.it/Attivita/Iniziative/Trento-citta-amica-dei-bambini-e-degli-adolescenti>

⁸ Il Programma UNICEF “Città amiche dei bambini e degli adolescenti” è rivolto a tutti i Comuni che abbiano intenzione di promuovere il benessere di tutti i minorenni che vivono nel territorio di propria competenza. È principalmente una proposta di impegno politico legato alla programmazione, seguendo un percorso definito e con un approccio sistemico, all'elaborazione di politiche che abbiano effetti, diretti o indiretti, sulla vita dei bambini e dei ragazzi. Un Comune che si impegna a sviluppare il percorso del programma “Città amiche” è un Comune che lavora per tradurre i principi della CRC nella vita quotidiana dei bambini e dei ragazzi. Il percorso previsto dal Programma si compone di varie azioni, tra le quali quella di elaborare e rendere pubblico un bilancio dedicato agli investimenti per la popolazione minorile. Garantire i diritti dei bambini e degli adolescenti ha implicazioni sui diversi ambiti relativi alle politiche comunali e, di conseguenza, sull'allocazione delle risorse economiche di una città. La proposta di elaborare un bilancio dedicato ai minorenni, mette in evidenza l'utilità di seguire parametri analitici nell'elaborazione del bilancio che siano basati sui principi fondamentali della CRC, nonché sui seguenti criteri principali: efficienza, efficacia, equità, trasparenza e sostenibilità.



Un primo rilevante tentativo di fare ordine in questo quadro complesso, è stato realizzato nel 2015 **dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza con la pubblicazione Disordiniamo!**⁹, da cui emergeva chiaramente la preoccupante tendenza all'ampliamento dei divari territoriali nella spesa sociale pro capite, contestualmente all'ingente riduzione dei trasferimenti centrali a favore dei Comuni. Nel Rapporto si sottolineava come il Bilancio dello Stato assumesse una rilevanza strategica fondamentale in quanto "in esso si materializzano le priorità politiche e programmatiche di uno Stato, ed è attraverso il bilancio che si dotano le politiche pubbliche delle risorse necessarie per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Nessuno Stato può affermare che l'infanzia occupa un posto centrale nella sua agenda politica se non è in grado di dimostrare che questa priorità si riflette nelle sue politiche economiche e di bilancio, e quindi di quantificare e monitorare le risorse che destina alle persone di minore età."

Nelle considerazioni conclusive si elencavano alcune criticità, ancora molto attuali, relativamente al fatto che "la classificazione funzionale della spesa per Missioni e Programmi non contempla in maniera specifica questa fascia della popolazione; le risorse destinate all'infanzia sono spesso ricomprese in maniera indifferenziata all'interno di voci di bilancio generiche, destinate all'intera popolazione o a gruppi eterogenei, e non c'è modo di risalire ad esse; esiste una elevata frammentazione e dispersione delle risorse non solo a livello funzionale, ma anche rispetto agli attori istituzionali responsabili della gestione delle risorse. In questo senso, questo studio ha identificato 200 capitoli di spesa iscritti nei bilanci di 8 Ministeri e 19 Centri di responsabilità (Dipartimenti o Direzioni Generali), evidenziando come risorse e politiche destinate a funzioni e obiettivi comuni siano spesso iscritte nei bilanci di diversi Ministeri, o come la gestione delle risorse venga in alcune occasioni affidata ad attori che non possiedono le specifiche competenze in materia."

Pur consapevoli che sarebbe riduttivo considerare a favore delle persone di minore età solo gli stanziamenti che si rivolgono esplicitamente a questa fascia della popolazione, in quanto è indubbio che anche i bambini e gli adolescenti usufruiscono di investimenti fatti in diversi ambiti è comunque **fondamentale l'identificazione e la valutazione d'impatto di tutte le risorse pubbliche spese per i minorenni**, insieme ad una programmazione capace di esplicitare obiettivi chiari per le fasce più giovani.

⁹ Disordiniamo! *La prima fotografia delle istituzioni centrali e delle risorse nazionali dedicate all'infanzia e all'adolescenza* - sviluppata sulle annualità 2012-2015, disponibile su <https://www.garanteinfanzia.org/news/pubblicato-il-dossier-disordiniamo>



Questo lavoro diventa tanto più urgente e strategico in un momento storico caratterizzato sia dalla recente approvazione della nuova Strategia Europea sui diritti dei minori 2021-2024 di cui la misura della **Child Guarantee** - che l'Italia è stata chiamata a sperimentare insieme ad altri 6 Paesi europei - costituisce uno dei pilastri, sia dalla presentazione di un **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** che deve programmare l'investimento di oltre 200 miliardi per i prossimi 5 anni, che ha posto come priorità trasversale a tutte le 6 Missioni del Piano e a tutte le riforme quella del "riequilibrio generazionale" (insieme al riequilibrio territoriale e di genere) e che contiene importanti voci e fondi correlati all'infanzia e l'adolescenza. Una parte di questi fondi che l'Italia otterrà dall'Europa rappresentano prestiti che peseranno sulle generazioni future, che nel nostro Paese si stanno anche assottigliando a causa del calo demografico.

Per non compromettere il futuro dei più giovani, quindi, ogni risorsa spesa dovrà puntare a ridurre i rischi ambientali, innescare meccanismi virtuosi di innovazione tecnologica, ampliare le opportunità di conoscenza ed eliminare povertà e gravi deprivazioni a beneficio di tutte le persone di minore età. Tale attenzione è necessaria sia per garantire maggiore giustizia intergenerazionale, sia perché investire nell'infanzia, sin dai primi 1000 giorni di vita, costituisce il migliore e più efficace investimento possibile, come dimostrato da un'ampia letteratura economica. L'occasione del PNRR è storica anche per un altro motivo: le regole europee ci impongono di predisporre una *governance* e una struttura di coordinamento centrale del Piano, che supervisioni la sua attuazione in termini di obiettivi fissati. Occorre poi considerare che a breve dovrebbero anche essere conclusi gli accordi di partenariato per la programmazione e fondi europei per i prossimi sette anni 2021-2027, rendendo disponibili ulteriori ingenti risorse che accompagneranno la fase di Ripresa e Resilienza.

Per questo motivo abbiamo deciso di impostare il seguente Dossier partendo proprio da una **ricognizione dei fondi europei** della Programmazione 2014-2020 riconducibili ad infanzia e adolescenza, perché sono fondi monitorati - per il rispetto delle regole di erogazione imposte dalla Commissione Europea - e su cui le autorità di gestione, le amministrazioni e i beneficiari devono garantire un flusso informativo periodico. I dati sono poi tutti raccolti e organizzati in un unico portale, OpenCoesione, una base informativa accessibile e aggiornata sia rispetto a quanto programmato, che rispetto agli impegni di spesa già sottoscritti relativamente alla voce infanzia.

Il secondo approfondimento riguarda invece **gli investimenti per le politiche sociali** correlati alle persone di minore età, sia in considerazione del particolare momento che stiamo vivendo che desta particolare preoccupazione per le ripercussioni in termini di



impatto sociale della pandemia, e connesso aumento della povertà assoluta minorile¹⁰; ma anche perché, a partire dal 2020, la quota minima del Fondo Nazionale per la Politiche Sociali (FNPS) da destinare al rafforzamento degli interventi e dei servizi nell'area infanzia e adolescenza è stata aumentata al 50%, e dal 2021 le Regioni e gli Ambiti dovranno compilare una scheda e predisporre una relazione sugli interventi nell'area infanzia e adolescenza che consentirà un monitoraggio accurato delle risorse statali ripartite a tal fine agli Enti Locali.

Infine, si è ritenuto importante fare chiarezza rispetto agli **investimenti per l'educazione della prima infanzia** perché tale tema è entrato finalmente nell'agenda politica e sono stati programmati importanti investimenti anche grazie ai fondi europei e del PNRR. Riteniamo, perciò, particolarmente utile riflettere sull'esperienza maturata con i precedenti fondi nazionali e le risorse del PAC Cura Infanzia per individuare alcuni punti di criticità di cui sarà importante tener conto.

Si evidenzia che l'analisi contenuta nel presente Dossier va letta in modo trasversale ed inclusivo relativamente alla sfera dell'infanzia e dell'adolescenza ai fini del pieno rispetto dei diritti di tutti i bambini e adolescenti, e pertanto con una particolare attenzione a partire dai minori con disabilità e/o in condizioni di fragilità, svantaggio o vulnerabilità.

Con questo Dossier il Gruppo CRC ha quindi l'ambizione di stimolare l'avvio di una riflessione tra le istituzioni competenti ad ogni livello di governo affinché assumano **un impegno in tema di investimenti, monitoraggio e valutazione di impatto dei fondi pubblici sulle persone di minore età**. L'esperienza e le opportunità mancate rendono quanto mai evidente l'urgenza di tale lavoro perché per programmare e attuare le politiche per l'infanzia, le politiche educative, gli interventi di sostegno e il welfare dedicato ai bambini e agli adolescenti serve una visione e una programmazione organica, un allineamento tra molteplici punti di vista e centri di competenza, un coordinamento tra aree normative ed economiche e un'integrazione tra livelli amministrativi. Serve un cambio di rotta, una svolta, un salto di qualità e un ampliamento di orizzonti per chiarire quali risorse, quali vincoli, quali strumenti e quali obiettivi immediati e di medio periodo abbiamo a disposizione per affermare e dare attuazione ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, **a 30 anni esatti dalla ratifica della CRC in Italia**. A giugno 2021 il Consiglio europeo dovrebbe adottare la Garanzia per l'infanzia (*Child Guarantee*)¹¹ in cui, raccogliendo le indicazioni della Commissione europea, gli Stati saranno invitati a stanziare risorse adeguate e fare un uso ottimale dei finanziamenti europei disponibili.

¹⁰ Ricordiamo che secondo le stime dell'ISTAT nel 2020 la povertà minorile è aumentata di due punti percentuali passando dal 11,4% al 13,6%, il valore più alto mai registrato dall'inizio della rilevazione nel 2005, per un totale di 1 milione e 346 mila persone di minore età. Si veda <https://www.istat.it/it/archivio/254440>

¹¹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1428&furtherNews=yes&newsId=9968>

L'Europa ha compiuto un passo importante verso la realizzazione dei diritti dei bambini nell'UE, ma sarà compito degli Stati membri elaborare un piano per l'implementazione della Child Guarantee e garantire che la povertà minorile venga effettivamente prevenuta e contrastata. Un'occasione in più, per l'Italia, per mettere ordine e dare una cornice di riferimento organica agli investimenti e fondi stanziati in tale settore.



CAPITOLO 1

I FONDI EUROPEI A FAVORE DELL' INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA



1. La programmazione europea: i Fondi Strutturali e di Investimento Europei e il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione

I fondi europei rappresentano una quota e un riferimento rilevante della programmazione finanziaria delle Regioni - in particolare delle Regioni meridionali - e dello Stato. Ma se è intuitivo riconoscere l'impatto finanziario degli stessi in termini di volume di risorse economiche distribuite nei territori, spesso risulta più complicato approfondire il ruolo della programmazione dei fondi in termini di azione politica e dei risultati che attraverso i fondi si dovrebbero raggiungere. In particolare, per quanto riguarda gli interventi per le persone di minore età, i fondi messi a disposizione facilitano Stati, Regioni e principali stakeholder nell'attuazione di riforme coerenti con le politiche europee per l'infanzia e l'adolescenza, come, ad esempio, l'incremento dei servizi dedicati, la riduzione della dispersione scolastica, o il miglioramento delle competenze degli studenti dei vari livelli scolastici.

Nel recente **Piano d'azione del Pilastro europeo dei diritti sociali**² la Commissione ha definito una serie di iniziative concrete per conseguire gli obiettivi del Pilastro, e con specifico riferimento all'infanzia e all'adolescenza si puntualizza che “per spezzare il circolo vizioso intergenerazionale dello svantaggio si deve iniziare a investire nei bambini, così da ridurre il divario tra quelli bisognosi e quelli che vivono in migliori condizioni economiche per quanto riguarda l'accesso ai servizi chiave, promuovere le pari opportunità per tutti i bambini nell'UE ed evitare che i bambini delle famiglie povere diventino adulti a rischio di povertà. A tal fine occorrono misure e investimenti nazionali mirati per affrontare la povertà, le disuguaglianze e l'esclusione sociale tra i minori”³.

Più di recente, lo scorso 24 Marzo 2021, la Commissione ha pubblicato la nuova **Strategia dell'UE sui diritti dei minori**, rafforzando l'idea che protezione e promozione dei diritti dei minori siano obiettivi fondamentali dell'attività dell'Unione europea⁴. La Commissione ha inoltre pubblicato lo stesso giorno anche la Proposta per l'adozione di una racco-

² Nel pilastro europeo dei diritti sociali del 2017 uno dei 20 “principi” è dedicato alle persone di minore età: “i bambini hanno diritto all'educazione e cura della prima infanzia a costi sostenibili e di buona qualità. I minori hanno il diritto di essere protetti dalla povertà. I bambini provenienti da contesti svantaggiati hanno diritto a misure specifiche tese a promuovere le pari opportunità” (Principio 11 - Assistenza all'infanzia e sostegno ai minori). https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_it

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM%3A2021%3A102%3AFIN&qid=1614928358298>

⁴ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e769a102-8d88-11eb-b85c-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF



mandazione del Consiglio Europeo che istituisce **una garanzia europea per l'infanzia**⁵ per garantire che i minori a rischio di povertà e di esclusione sociale abbiano effettivamente accesso a servizi chiave quali l'assistenza sanitaria e l'istruzione. Gli Stati membri dovranno stanziare **risorse adeguate e fare un uso ottimale dei finanziamenti europei disponibili**. In questa direzione la Commissione nel prossimo settennio, che va dal 2021 al 2027, metterà nelle disponibilità degli Stati membri importanti fondi dedicati alla lotta alla povertà infantile. Nell'ambito del Fondo sociale europeo Plus (FSE+), gli Stati membri con un livello di povertà minorile superiore alla media UE (nel 2017-2019), tra cui l'Italia, dovranno utilizzare almeno il 5% delle loro risorse FSE+ per affrontare questo fenomeno. Ma anche le risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), REACT-EU, Invest-EU, dovrebbero essere utilizzate a tal fine, e naturalmente le ingenti risorse messe in campo per Next Generation EU dal Recovery and Resilience Facility (191,5 miliardi in 6 anni) che offrirà l'opportunità di superare l'impatto economico e sociale della pandemia di COVID-19, ma soprattutto a "conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale" e "intensificare gli sforzi nel contrasto alla povertà, all'esclusione sociale e alle disuguaglianze"⁶ e quindi dovrà garantire un'attenzione speciale ai bambini e ai giovani, favorendo una ripresa rapida e inclusiva.

Mentre la nuova programmazione 2021-27 è ancora agli inizi, non essendo ancora state completate le procedure di concertazione con gli Stati membri, **l'attuale programmazione (2014-2020) è in fase conclusiva**. Una programmazione che ha visto ingenti risorse finanziarie confluire verso gli Stati membri e da questi verso le Regioni nell'ambito della Politica di Coesione (per l'Italia circa 44,8 miliardi di risorse comunitarie assegnate, di cui oltre 33,9 miliardi destinati alla politica di coesione), consentendo di intervenire anche sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza.

I Fondi Strutturali e di Investimento Europei, cosiddetti Fondi SIE, sono i principali strumenti finanziari attraverso i quali la Commissione Europea sostiene gli Stati membri nel raggiungimento delle azioni prioritarie individuate in relazione ai principali obiettivi strategici dell'Unione. In particolare gli strumenti che finanziano le politiche e gli interventi su infanzia e adolescenza sono:

Il **Fondo Sociale Europeo (FSE)**, dedicato al sostegno al capitale umano e, in particolare, per quanto riguarda il tema dell'infanzia e dell'adolescenza, all'accrescimento della qualità dell'istruzione e dell'apprendimento sin dalla scuola dell'infanzia;

Il **Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR)**, il cui obiettivo è quello di agevolare la riduzione delle disuguaglianze tra le regioni europee e ridurre il ritardo delle regioni meno favorite sostenendo le infrastrutture, compresi gli investimenti nelle infrastrutture

⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_21_1226

⁶ <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>



per l'istruzione e nella dotazione strumentale⁷.

Si tratta di fondi gestiti direttamente dagli Stati membri, sulla base di accordi di partenariato con la Commissione, e che servono agli Stati per finanziare non interventi ordinari (non possono essere sostitutive di spese ordinarie del bilancio dello Stato o delle Regioni), ma programmi tematici “complementari” che riguardano l'intero Paese, attraverso Programmi Operativi Nazionali (PON), come ad esempio il PON per la Scuola, oppure attraverso i Programmi Operativi Regionali (POR), il principale strumento finanziario di cui dispongono le Regioni. Attraverso di essi, nel settennio in via di conclusione, le Autorità di gestione e le Regioni hanno potuto realizzare interventi e azioni coerenti con le priorità individuate dalla Commissione Europea e condivise all'interno dell'Accordo di Partenariato⁸.

Per il periodo 2014-2020 i regolamenti e la normativa comunitaria per raggiungere gli obiettivi della Politica di Coesione e orientare gli Stati membri e le Regioni nella programmazione e gestione dei fondi, aveva stabilito 11 obiettivi tematici a sostegno della crescita⁹, di cui due particolarmente rilevanti per l'Area Minori e Famiglia: il 9° - Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione e il 10° - Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente.

Alle risorse dei fondi SIE si aggiungono anche ingenti risorse del **Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)**, lo strumento finanziario principale del Bilancio dello Stato per le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali attraverso interventi aggiuntivi e progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia immateriale, che si legano alla programmazione europea settennale¹⁰.

⁷ A questi si aggiungono il Fondo di coesione (FC) per i Paesi in cui il reddito nazionale lordo (RNL) pro capite è inferiore al 90% della media dell'UE, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

⁸ https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/how/priorities

⁹ 1) Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; 2) Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime; 3) Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura; 4) Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; 5) Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi; 6) Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse; 7) Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete; 8) Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; 9) Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione; 10) Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente; 11) Rafforzare la capacità delle amministrazioni pubbliche e degli stakeholders e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente, Assistenza tecnica.

¹⁰ Tutti i riferimenti normativi alla pagina web <http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2021/01/15/fondo-per-lo-sviluppo-e-la-coesione-3/>



Nel bilancio di previsione per il triennio 2021-2023¹¹ le risorse del Fondo Sviluppo e Coesione per la chiusura della programmazione 2014-2020 stanziata sono pari a 30 miliardi, mentre per l'avvio della nuova programmazione ne sono stati dedicati 50. Complessivamente **per il ciclo di programmazione 2014-2020, la dotazione del FSC è stata di 68,81 miliardi di euro**, l'80% dei quali destinata alle Regioni del Mezzogiorno¹² (circa 55 miliardi). Le risorse del FSC sono orientate al raggiungimento degli obiettivi strategici relativi alle aree tematiche nazionali individuate in linea con la programmazione dei Fondi SIE e dall'Autorità politica per la coesione, incardinata presso la Presidenza del Consiglio. **All'area tematica 5** "Occupazione, inclusione sociale e lotta alla povertà, istruzione e formazione" in cui rientrano interventi a tutela dell'infanzia e l'adolescenza e per l'istruzione, è stato dedicato **l'1,1% del fondo**, pari a 727,36 milioni di euro, mentre la maggior parte del fondo, oltre 30 miliardi di euro, è stato dedicato all'area tematica 1, relativa alle infrastrutture. Nel monitoraggio dei progetti relativi ai servizi educativi 0-6 anni presente nei Focus di policy sui progetti in attuazione di OpenCoesione, aggiornato al 31 dicembre 2020¹³, compaiono solo 23 progetti finanziati dal FSC 2014-2020 per un totale di 26,39 milioni.

Anche se il Bilancio per il settennio 2021-2027 è ancora in fase di programmazione, è noto che le risorse per la coesione economica, sociale e territoriale rese disponibili ammontano a 330,6 miliardi per tutti gli Stati Membri, con una riduzione di circa il 7% rispetto a quanto stanziato nel periodo 2014-2020 (351,8 miliardi). Perché siano operativi i Fondi Strutturali, è ancora necessario finalizzare e approvare una serie di documenti, tra cui l'Accordo di Partenariato tra l'Italia e la Commissione europea, l'Accordo tra Stato e Regioni per la ripartizione dei fondi, e, da questo, la programmazione dei POR e PON. Non dovrebbe invece variare la modalità di ripartizione delle risorse trasferite dalla Commissione Europea, in relazione alla categoria di riferimento delle Regioni secondo quanto già stabilito dalla Programmazione attualmente in vigore, in base a cui la quota maggiore di risorse, è destinata alle Regioni Meno Sviluppate¹⁴:

- *Regioni Meno Sviluppate*: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia;
- *Regioni In Transizione*: Abruzzo, Molise, Sardegna;
- *Regioni Più Sviluppate*: Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Trentino, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto.

¹¹ Legge 178/2020 e relativo D.M. Economia 30 dicembre 2020 di ripartizione delle dotazioni dei singoli programmi di spesa in capitoli.

¹² Art. 1, co. 6, Legge 147/2013.

¹³ https://opencoesione.gov.it/it/opendata/#!approfondimenti_section

¹⁴ L'indicatore di riferimento per la categorizzazione è il rapporto tra il PIL pro capite della Regione e il 75% della media dei Paesi UE-28: Regioni meno sviluppate: regioni in cui il PIL pro-capite è minore del 75% della media UE-28. Regioni di transizione: regioni in cui il PIL pro-capite è tra il 75% e il 90% della media UE-28. Regioni più sviluppate: regioni in cui il PIL pro-capite è maggiore del 90% della media UE-28. (Decisione di esecuzione 2014/190/UE – Ripartizione annua dei fondi strutturali tra Stati membri).

2. I POR Regionali

Come riportato dalla Tabella 1, nel settennio in via di conclusione, le Regioni hanno potuto contare su centinaia di milioni di euro, più o meno equamente distribuiti tra FESR e FSE, ovvero con la possibilità di investire sia nella riduzione dei divari territoriali, anche in termini infrastrutturali, con il resto del Paese e dell'Europa, sia nel rafforzamento del capitale umano e dei servizi destinati alla persona.

TAB. 1 Dotazione Finanziaria Piani Operativi Regionali POR 2014-2020
(in milioni di euro)

REGIONE	FES	FSF	TOTALE
Piemonte	965,80	872,30	1.838,10
Valle d'Aosta	64,40	52,60	117,00
Lombardia	970,50	970,50	1.941,00
Trentino-Alto Adige	237,00	254,80	491,80
Veneto	600,30	764,00	1.364,30
Friuli Venezia Giulia	230,80	276,40	507,20
Liguria	392,50	354,50	747,00
Emilia Romagna	481,90	786,30	1.268,20
Toscana	779,00	746,40	1.525,40
Umbria	412,30	237,50	649,80
Marche	585,40	288,00	873,40
Lazio	969,10	902,50	1.871,60
Abruzzo	275,50	138,50	414,00
Molise	89,00	40,10	129,10
Campania	4.113,50	837,20	4.950,70
Puglia	3.485,10	965,50	4.450,60
Basilicata	550,70	289,60	840,30
Calabria	1.860,70	399,80	2.260,50
Sicilia	4.273,00	820,10	5.093,10
Sardegna	931,00	444,80	1.375,80
TOTALE	22.267,5	10.441,4	32.708,9

Fonte: Elaborazioni Gruppo CRC su dati Ragioneria dello Stato.

L'analisi delle risorse destinate a infanzia e adolescenza dai POR delle Regioni è possibile grazie alla elaborazione fornita da OpenCoesione che filtra i progetti monitorati per il tema "Infanzia". All'interno della programmazione regionale, il tema dei servizi

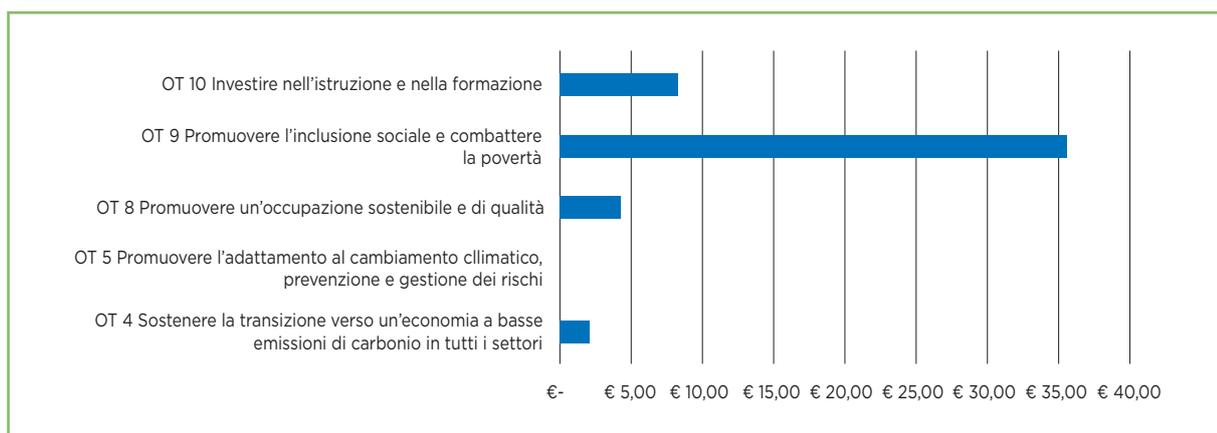




per l'infanzia è trasversale a più obiettivi tematici, ovvero alle diverse priorità individuate quali tematiche di intervento principali. Il focus tematico cui si fa riferimento comprende interventi che riguardano la realizzazione di infrastrutture per la “custodia” dei bambini (asili nido pubblici o convenzionati; servizi integrativi e innovativi), il sostegno alla gestione delle strutture, alla domanda delle famiglie e all'entrata in funzione di nuove strutture, oltre a contributi mirati al miglioramento della qualità e della gestione dei servizi socioeducativi¹⁵. Sono altresì inclusi interventi di ristrutturazione e potenziamento, anche in termini di beni e servizi, a beneficio di altri edifici scolastici, fino al secondo grado della scuola secondaria, e infrastrutture sociali, quali poli educativi, ludoteche e centri diurni per minori.

Nello specifico, il finanziamento della ristrutturazione di un edificio da adibire ad asilo nido può essere finanziato dall'Obiettivo Tematico 9 “Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione”, dall'Obiettivo Tematico 10 “Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente” o dagli Obiettivi Tematici in cui ricadono interventi per la realizzazione di infrastrutture sostenibili e a basso consumo energetico (Obiettivo Tematico 4 “Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori” e Obiettivo Tematico 5 “Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi”) (Fig. 1).

FIG. 1 Spesa destinata al tema “infanzia” per Obiettivo Tematico (POR 2014-2020) – monitoraggio al 31/12/2020 (in milioni di euro)



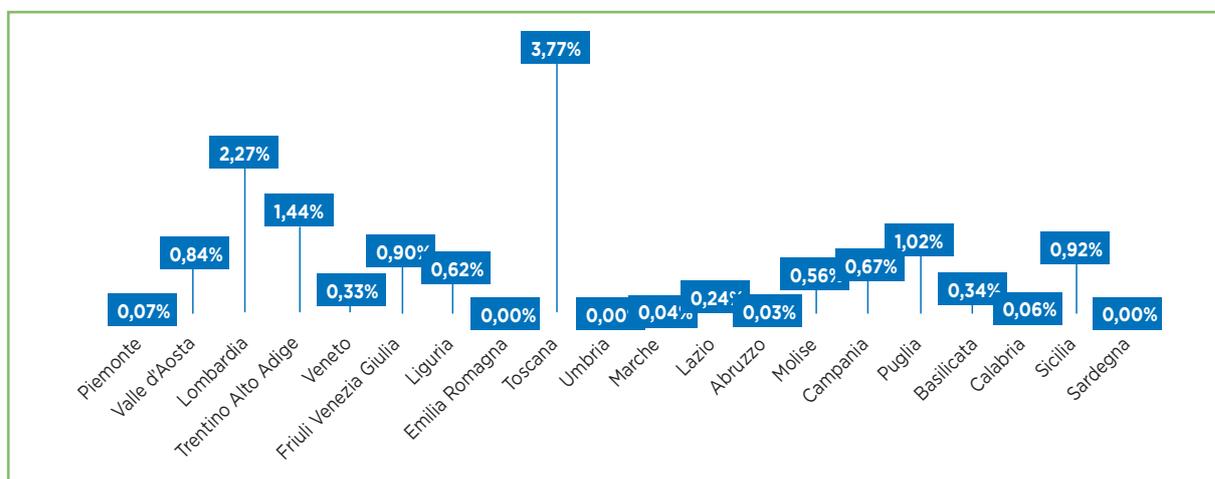
Fonte: Elaborazioni Gruppo CRC su dati Opencoesione.

¹⁵ <https://opencoesione.gov.it/it/temi/infanzia-e-anziani/>



Nonostante le numerose opzioni attivabili, le risorse finalizzate dalle Regioni per il tema “infanzia” hanno rappresentato, se guardiamo i dati del monitoraggio, solo una piccola parte delle risorse complessive (Tabella 1). Fatta eccezione per Toscana e Lombardia, che hanno dedicato il 3,77% e il 2,27% delle risorse POR ad interventi dedicati all'infanzia, la gran parte delle Regioni ha destinato meno dell'1,5% (Figura 2).

FIG. 2 Quota % di spesa POR destinata al tema “infanzia”



Fonte: Elaborazioni Gruppo CRC su dati OpenCoesione

In realtà, come anticipato in precedenza, le Regioni potevano beneficiare di altre risorse oltre alla propria programmazione POR, ovvero dei Fondi FSC, derivanti dalle politiche di coesione nazionale, trasferimenti dal Fondo di Rotazione nazionale e, ovviamente, risorse proprie (incluse le risorse dei Comuni).

**TAB. 2 Fondi europei destinati al tema “infanzia” per Fondo, per Regione**

(in milioni di euro)

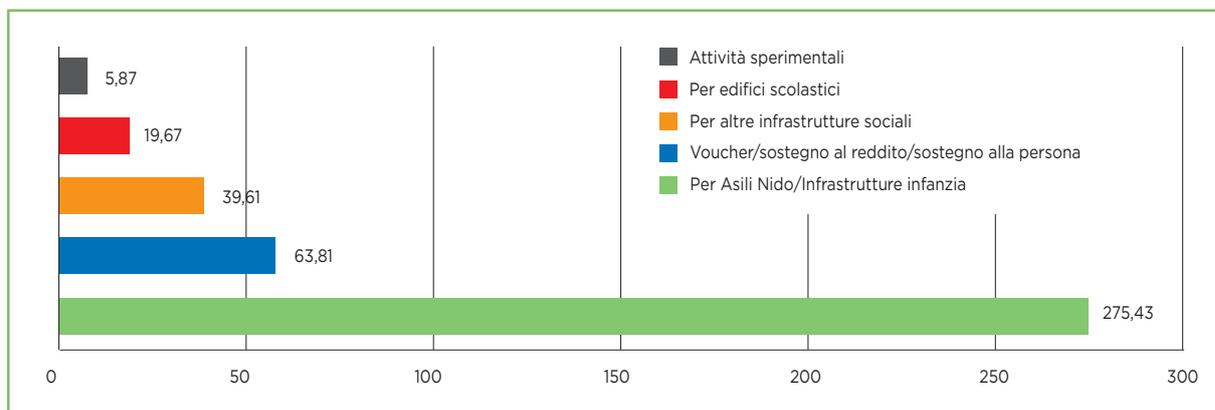
REGIONE	FESR	FSE	Fondi Nazionali (Rotazione +FSC)	Fondi Regionali, Comunali e altri	Finanziamento totale
Piemonte	-	1,30	0,91	0,39	2,60
Valle D'aosta	-	0,99	0,69	0,30	1,98
Lombardia	-	43,97	-	43,95	87,92
Trentino Alto Adige	-	7,06	4,94	2,12	14,12
Veneto	-	4,57	3,20	1,37	9,13
Friuli Venezia Giulia	-	4,58	3,21	1,37	9,16
Liguria	-	4,66	3,26	1,40	9,31
Emilia Romagna	-	-	-	-	-
Toscana	0,74	56,79	1,02	5,23	63,79
Umbria	-	-	0,24	-	0,24
Marche	-	0,38	0,27	0,12	0,77
Lazio	-	4,49	3,14	1,35	8,97
Abruzzo	0,14	-	0,10	0,04	0,27
Molise	-	0,72	0,34	0,14	1,20
Campania	30,56	2,85	11,28	3,18	47,88
Puglia	9,41	35,99	8,03	3,44	56,88
Basilicata	2,21	0,67	2,22	1,77	6,87
Calabria	1,38	-	3,46	-	4,84
Sicilia	18,55	28,29	1,80	6,77	55,41
Sardegna	-	-	18,59	3,11	21,70
ITALIA	62,99	197,31	66,7	76,05	381,34

Fonte: Elaborazioni Gruppo CRC su dati OpenCoesione

La maggior parte della **spesa sul tema “infanzia”**, 275.4 milioni di euro, è stata finalizzata alla realizzazione di asili nido, servizi per l'infanzia, ludoteche e centri diurni. Seguono gli interventi di sostegno al reddito e alla persona con una somma complessiva pari a 62,2 milioni di euro destinati alla fruizione dei servizi, principalmente voucher per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro spendibili presso le strutture per la fascia 0-3 anni. Più ridotti i fondi destinati all'ammodernamento sia in termini di infrastrutture che di dotazione strumentale per altri edifici scolastici e infrastrutture sociali, per i quali sono stati impegnati rispettivamente 19,7 e 39,6 milioni di euro. Mentre per le attività sperimentali sono stati impegnati poco meno di 6 milioni di euro (Figura 3.1).



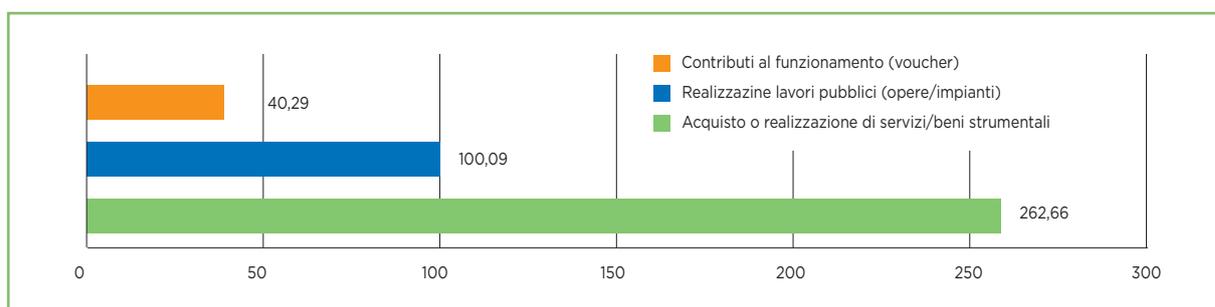
FIG. 3.1 Dettaglio spesa comunitaria dedicata al tema "infanzia" per tipologia
(in milioni di euro)



Fonte: Elaborazioni Gruppo CRC su dati OpenCoesione

Ne consegue che la maggior parte della spesa, 262,66 milioni di euro, è stata finalizzata all'ampliamento/rafforzamento dei servizi (nidi, infrastrutture sociali, altri edifici scolastici) anche in termini di convenzioni con realtà in grado di svolgere il servizio, e all'acquisizione di beni ad essi funzionali (ad esempio dotazione tecnologia per attività laboratoriali). Mentre per la realizzazione di lavori di ristrutturazione e ammodernamento sono stati destinati 100 milioni di euro e per il finanziamento di contributi per il funzionamento (voucher) 40,9 milioni di euro (Figura 3.2).

FIG. 3.2 Dettaglio spesa comunitaria dedicato al tema "infanzia" per categoria di attività (in milioni di euro)



Fonte: Elaborazioni Gruppo CRC su dati OpenCoesione

Osservando le diverse scelte di investimento delle Regioni è possibile mettere in evidenza come alcune di loro, segnatamente Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia,



Molise, Piemonte e Umbria, abbiano concentrato tutte o quasi tutte le risorse comunitarie per il funzionamento degli asili nido e delle altre infrastrutture per l'infanzia. Calabria e Campania hanno investito i fondi dei loro Piani Operativi Regionali (POR) anche per l'ammodernamento e la realizzazione di altre infrastrutture sociali (quali ludoteche, strutture socio-educative) e di altri edifici scolastici, a cui, ad esempio, in Sardegna, è stato destinato più dei due terzi delle risorse complessive per l'infanzia e i minori. Marche, Lazio, Liguria, Puglia, Trentino-Alto Adige e in maniera più ridotta Basilicata, hanno preferito attivare strumenti di erogazione di sostegno al reddito (ad es. voucher) e alla persona (sostegno al personale operativo nelle strutture per l'infanzia) per sostenere il funzionamento dei servizi per la prima infanzia.

TAB. 3 Fondi europei destinati al tema "infanzia" per tipologia, per Regione
(in milioni di euro)

REGIONE	Per Asili Nido/ infrastrutture infanzia		Per voucher/ sostegno al reddito/soste- gno alla persona		Per altre infrastrutture sociali		Per edifici scolastiche sociali		Per attività sperimentali	
	M€	% sul totale	M€	% sul totale	M€	% sul totale	M€	% sul totale	M€	% sul totale
Piemonte	2,50	0,96	0,11	0,04	-	0,00	-	-	-	-
Valle d'Aosta	-	0,00	-	-	1,98	1,00	-	-	-	-
Lombardia	87,92	1,00	-	-	-	0,00	-	-	-	-
Trentino Alto Adige	-	0,00	8,35	0,59	-	0,00	-	-	5,78	0,41
Veneto	-	0,00	-	-	9,13	1,00	-	-	-	0,00
Friuli Venezia Giulia	9,08	0,99	0,08	0,01	-	0,00	-	-	-	-
Liguria	3,36	0,36	5,95	0,64	-	0,00	-	-	-	-
Emilia Romagna	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	-
Toscana	57,86	0,91	4,59	0,07	1,33	0,02	-	-	-	-
Umbria	0,24	1,00	-	-	-	0,00	-	-	-	-
Marche	-	0,00	0,77	1,00	-	0,00	-	-	-	-
Lazio	0,84	0,09	8,01	0,89	0,07	0,01	0,06	0,01	-	-
Abruzzo	0,27	1,00	-	-	-	0,00	-	-	-	-
Molise	1,20	1,00	-	-	-	0,00	-	-	-	-
Campania	30,29	0,63	0,22	-	16,44	0,34	0,71	0,01	-	-
Puglia	16,12	0,28	33,40	0,59	7,21	0,13	0,15	-	-	-
Basilicata	4,66	0,68	1,64	0,24	1,64	0,24	0,47	0,07	0,10	0,01
Calabria	4,13	0,85	0,04	0,01	0,04	0,01	0,55	0,11	-	-
Sicilia	50,95	0,92	0,66	0,01	1,76	0,03	2,03	0,04	-	-
Sardegna	6,00	0,28	-	0,00	-	0,00	15,70	0,72	-	-

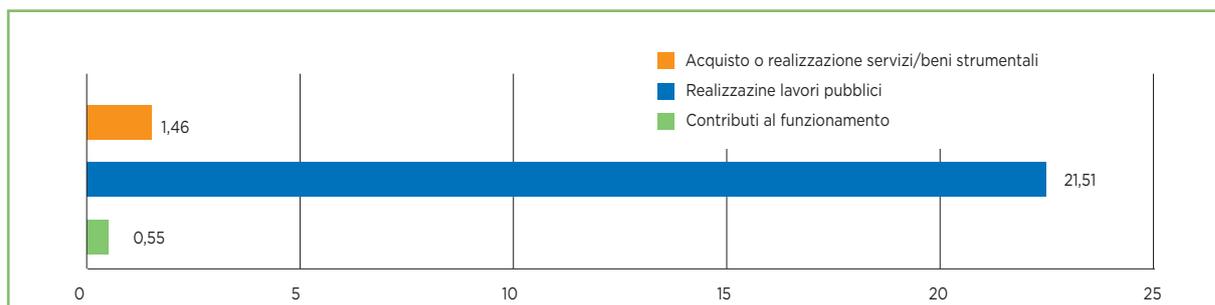
Fonte: Elaborazioni Gruppo CRC su dati OpenCoesione



In aggiunta ai fondi dedicati al tema “infanzia” nell’ambito della Programmazione 2014-2020, le Regioni hanno investito risorse anche per la creazione di centri di aggregazione giovanili, attraverso i quali sono state sostenute ristrutturazioni, completamenti anche in termini di arredo e dotazione e servizi per i giovani. Tali interventi, in linea con la Strategia UE per la gioventù (2010-2018), sono stati centrati sugli obiettivi di accrescere le opportunità dei giovani nel campo dell’istruzione, del mercato del lavoro e per promuovere fra tutti i giovani la cittadinanza attiva, l’inclusione sociale e la solidarietà.

Le Regioni che hanno investito il maggior numero di risorse per queste finalità sono Campania e Calabria, che hanno destinato rispettivamente 13,64 e 11,07 milioni di euro, entrambe sostenute anche dai trasferimenti nell’ambito del FSC e del Fondo di Rotazione da parte dello Stato che ha destinato 5,32 milioni di euro per la Campania, e 1,63 per la Calabria.

FIG. 4 Dettaglio spesa comunitaria per centri aggregazione giovanile, per categoria di attività (in milioni di euro)



Fonte: Elaborazioni Gruppo CRC su dati OpenCoesione

A differenza di quanto accaduto per la spesa relativa al tema “infanzia”, in questo caso la maggior parte dei fondi, 21,5 milioni di euro, è stata destinata alla realizzazione di opere edili, mentre per contributi, quali voucher formativi per i giovani e per gli operatori giovanili (*youth workers*) e per le acquisizioni di beni e servizi (inclusa la strumentazione tecnologica, tipo videocamere) la spesa è stata decisamente inferiore (figura 4).

3. Il PON per la Scuola

Uno strumento particolarmente importante attraverso cui nel settennio 2014-2020 sono state attivate risorse a beneficio dell’infanzia e dell’adolescenza è il **PON “Per la Scuola”**, ovvero il Piano Operativo Nazionale del Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca. Con l’obiettivo di creare un sistema d’istruzione e di formazione di elevata qualità, sono stati messi a disposizione tramite questo Programma **oltre 3 miliardi di euro**, ripartiti nel modo seguente:

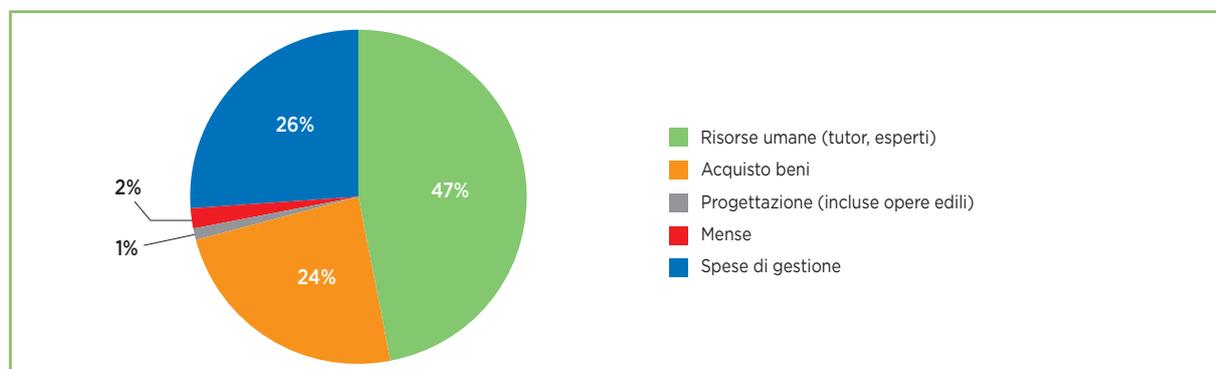


- 2,2 miliardi di euro tramite Fondo Sociale Europeo (FSE) destinati alla formazione di alunni, docenti e adulti;
- 800 milioni di euro tramite Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) finalizzati all'acquisizione di attrezzature digitali per la scuola, per interventi di edilizia scolastica e laboratori.

Il PON per la Scuola è gestito al livello nazionale dal Ministero dell'Istruzione e viene ripartito nei territori tramite bandi a cui possono rispondere le scuole dell'infanzia e le scuole del primo e secondo ciclo di istruzione di tutto il territorio nazionale. Quindi per le regioni non è possibile pianificare e allocare le risorse in modo strategico o dove sarebbe prioritario, e le risorse dal livello statale arrivano direttamente alla singola scuola che partecipa al bando. Vi sono comunque quote minime vincolate per le tipologie regionali, con il 70% destinato alle Regioni meno sviluppate, il 6 % alle Regioni in transizione e il restante 23% a quelle più sviluppate.

Come per i Piani Operativi Regionali, dai report di monitoraggio di quanto è stato distribuito tra i territori è possibile avere un quadro completo delle risorse erogate Regione per Regione. Dal 2015 all'ultimo monitoraggio pubblicato lo scorso marzo 2021, relativo al 31/12/2020, sono state **distribuite alle scuole italiane quasi 1,6 miliardi di euro**, poco più della metà di quanto è stato stanziato¹⁶. La quota più rilevante della spesa (il 47%) è stata destinata a investimenti in risorse umane, tra cui esperti, formatori, relatori. Mentre per la dotazione strumentale degli edifici è stato destinato solo il 26% e il 24% per spese di viaggio sostenute dagli esperti o altri servizi gestionali, quali ad esempio le spese per l'acquisto di materiale didattico, di consumo e di cancelleria o l'affitto, noleggio, leasing di attrezzature. Infine, solo il 2% della spesa è stata dedicata al potenziamento dei servizi mensa e l'1% ai servizi di ristrutturazione/progettazione (Figura 4).

FIG. 5 Spesa fondi PON per la Scuola per tipologia di spesa



Fonte: Elaborazioni Gruppo CRC su dati Ministero dell'Istruzione

¹⁶ <https://poninchiario.istruzione.it/poninchiario/>

Le Regioni dove sono state attivate maggiori risorse, in valori assoluti, sono Campania, Sicilia e Puglia, appartenenti al gruppo delle aree meno sviluppate, che hanno attivato rispettivamente 345,73, 254,96 e 211,89 milioni di euro. In tal senso, infatti, come dimostra la quota di spesa a valere sul Fondo Sociale Europeo, pari a 264,20 milioni di euro, le scuole della Campania e della Sicilia hanno inteso concentrare la maggior parte degli investimenti nel rafforzamento del capitale sociale, favorendo incontri con esperti esterni, investendo in tutor a supporto delle attività extrascolastiche, o anche in viaggi e formazione esperienziale.

TAB. 4 Somme PON per la Scuola distribuite per Regioni

(in milioni di euro, al 31/10/2020)

REGIONE	Finanziamento totale	di cui FSE	di cui FESR	Fondi PON Scuola per popolazione 0-17 anni (pro capite in euro)
Piemonte	69,85	40,51	29,30	109,22
Valle d'Aosta	0	0	0	0
Lombardia	110,98	64,84	46,15	68,25
Trentino-Alto Adige	3,29	0,50	2,79	16,93
Veneto	55,79	29,15	26,58	72,12
Friuli Venezia Giulia	19,62	10,84	8,78	112,57
Liguria	21,96	12,87	9,10	107,21
Emilia Romagna	59,31	34,46	24,85	85,30
Toscana	65,26	37,33	27,94	119,15
Umbria	24,10	15,79	8,31	185,88
Marche	32,67	19,82	12,84	142,97
Lazio	89,57	54,38	35,19	98,09
Abruzzo	35,67	21,76	13,92	185,02
Molise	13,87	9,38	4,49	334,90
Campania	345,73	264,10	81,63	343,50
Puglia	211,89	157,92	53,98	336,63
Basilicata	25,10	16,10	9,00	310,83
Calabria	129,35	95,93	33,42	425,98
Sicilia	254,96	193,29	61,67	313,01
Sardegna	36,20	21,11	15,09	166,22
TOTALE	1.605,18	1.100,06	505,01	170,16

Fonte: Elaborazioni Gruppo CRC su dati Ministero dell'Istruzione

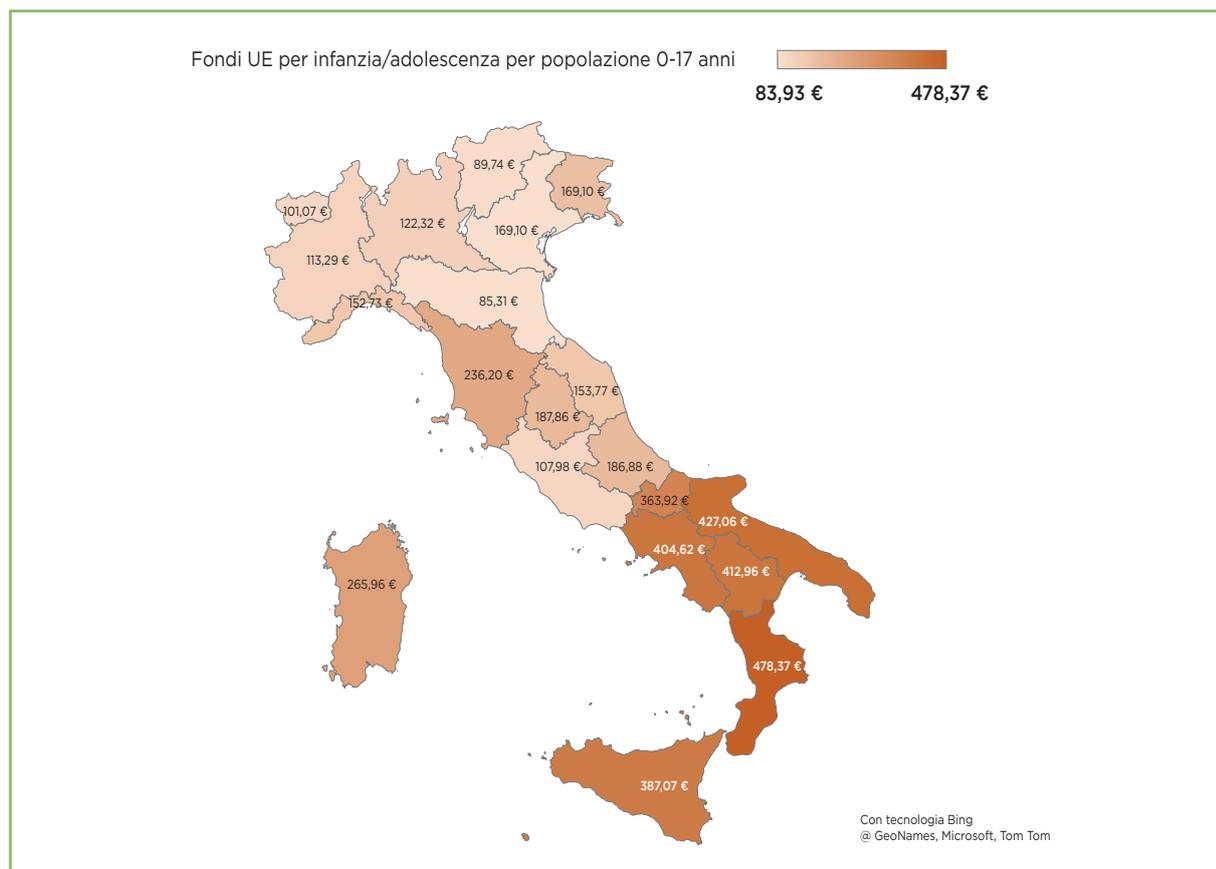




Se andiamo a sommare ai fondi trasferiti sui territori attraverso il PON per la Scuola, le risorse economiche dedicate all'infanzia e adolescenza, inclusi quelle per i centri di aggregazione giovanile, nell'ambito della programmazione europea dei Piani Operativi Regionali e quelle aggiuntive del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione e il fondo rotativo dello Stato, otteniamo un quadro differenziato tra le Regioni italiane. La mappa nella Figura 6 infatti mette in evidenza una maggiore concentrazione di risorse europee nelle Regioni del Sud, riflettendo così le diverse condizioni di partenza. Risulta inoltre chiaramente evidente come la realizzazione di un'infrastruttura sociale dedicata ai minori così come anche la qualità dei servizi per l'istruzione nelle Regioni del Sud non possano essere risolte semplicemente attraverso il trasferimento di risorse economiche, anche se talvolta cospicue.

FIG. 6 Spesa fondi UE per infanzia/adolescenza

(calcolata in rapporto alla popolazione 0-17 per Regione)



Fonte: Elaborazioni Gruppo CRC su dati Ministero dell'Istruzione



4. Considerazioni conclusive

Le politiche per l'infanzia e l'adolescenza finanziate dalle risorse aggiuntive nazionali ed europee finalizzate ad aumentare la coesione sociale e territoriale non sono apparse complessivamente sufficienti ad imprimere una significativa riduzione dei divari regionali presenti nel nostro Paese, in termini di offerta di servizi per questo target di popolazione. Va infatti rilevato che la maggiore quantità di risorse dedicate all'infanzia nelle regioni meridionali, dove sono presenti i maggiori fabbisogni e le maggiori carenze di politiche pubbliche per l'infanzia, è principalmente dovuta alla concentrazione al Sud di tali fonti di finanziamento piuttosto che ad una scelta politica e strategica. Se infatti consideriamo la quota di risorse dedicate a tale obiettivo sul totale dei fondi disponibili è evidente una non adeguata considerazione del target infanzia e adolescenza nelle politiche aggiuntive nazionali e regionali. Inoltre, dai dati riportati emerge chiaramente come proprio nelle Regioni del Sud¹⁷ le politiche dedicate a infanzia e adolescenza basate sul trasferimento dei fondi, in assenza di una strategia organica, di una *governance* e di una capacità amministrativa adeguate, non siano state di per sé risolutive. La quantità dei fondi messi a disposizione dello Stato e delle Regioni da parte dell'Unione Europea e dal bilancio nazionale ad essi legati, purtroppo non ha generato interventi qualitativamente validi in grado di ridurre efficacemente i "divari di cittadinanza". Le ragioni di questo sono, probabilmente, da rintracciare in una programmazione frammentata e non sinergica con le politiche ordinarie, che si è concentrata per lo più a colmare il gap infrastrutturale nella dotazione di spazi, strumenti, sottovalutando la complessità e l'obiettivo di qualità insito e necessario in qualsiasi investimento per le persone di minore età e per il contrasto della povertà educativa.

Nel caso del PON per la Scuola, dove la programmazione segue strategie più organiche e si innesta a complemento delle politiche ordinarie, invece, spesso è l'esiguità delle risorse 'distribuite a pioggia', cioè il tentativo di beneficiare il numero maggiore possibile di scuole, che indebolisce gli interventi. Sicuramente anche il deficit di capacità amministrativa della maggior parte delle scuole rende difficile la progettazione di interventi efficaci. Sarebbe pertanto necessario rafforzare la capacità amministrativa di scuole ed Enti Locali per investire meglio i fondi strutturali, nonchè mettere a sistema le migliori esperienze nate dalla collaborazione, tramite i c.d. patti educativi, tra istituti scolastici, realtà del territorio ed amministrazioni locali.

¹⁷ In tal senso si veda anche Capitolo 3 dedicato al monitoraggio dei fondi per il sistema integrato 0-6 anni.

CAPITOLO 2

LA SPESA SOCIALE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA



La quantità e la qualità della spesa sociale è stata sempre molto variabile da una Regione all'altra ed anche da un Comune all'altro nella stessa Regione. Per bambini e adolescenti, in particolare, la lotteria geografica ha condizionato e condiziona drasticamente il loro destino, soprattutto dalla crisi del 2008 in poi quando, insieme ad una crisi globale pesantissima, si sono incrociati in Italia gli effetti sul welfare del federalismo fiscale incompiuto e della crisi del debito pubblico del 2011-2012: diverse politiche di inclusione sociale e lotta alla povertà, diverse politiche abitative, di offerta specifica di servizi per l'infanzia e le famiglie vulnerabili, in sostanza una diversa esigibilità dei diritti fondamentali garantiti dalla CRC. Nell'analisi che segue si è cercato di tracciare un quadro delle principali risorse destinate ai servizi e agli interventi sociali per infanzia e adolescenza negli ultimi anni.

Sebbene la principale fonte di finanziamento degli interventi sociali sia rappresentata dalle risorse proprie dei Comuni, la nostra analisi parte dal Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS) poiché, essendo legato al Piano sociale nazionale ed avendo una quota vincolata all'infanzia e all'adolescenza (a partire dal 2018), è l'unica fonte soggetta ad un indirizzo di livello nazionale. Manca tuttavia un'analisi della messa a terra di queste risorse, perché, purtroppo, il monitoraggio e la valutazione di impatto delle misure è stata, sino ad oggi, del tutto marginale, anche rispetto alle misure finanziate a valere sul FNPS.

Un'altra fonte di finanziamento che non è qui analizzata è quella del potenziamento dei servizi sociali a cui sono destinate le risorse del Fondo Povertà². Il Fondo è volto al potenziamento dei servizi individuati quali Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali ai sensi del D.lgs. 147/2017 (art. 7)³ per la realizzazione dei progetti di inclusione sociale nell'ambito della misura di contrasto alla povertà. In seguito al D.lgs. 147 è entrato in vigore il Piano Nazionale Povertà 2018-2020⁴, il documento di programmazione nazionale di indirizzo volto ad individuare le priorità nell'utilizzo delle risorse nell'ottica di una progressione graduale verso tali livelli. Anche se si tratta dei primi Livelli Essenziali delle Prestazioni definiti nell'ambito delle politiche sociali nello scenario successivo alla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, sono livelli relativi alla misura di contra-

² Istituito con la Legge di bilancio 2016 per finanziare la misura di contrasto alla povertà. Con l'introduzione del Reddito di Cittadinanza con Decreto Legge 4/2019, con Fondo dedicato, il Fondo Povertà è ora interamente destinato agli Ambiti comunali per il rafforzamento dei servizi sociali.

³ https://www.fondiwelfare.it/wp-content/uploads/2018/10/DECRETO-REI_147_2017_GU-13ott2017.pdf

⁴ https://www.fondiwelfare.it/wp-content/uploads/2020/10/Primo-Piano-Poverta_agg.-2019.pdf



sto alla povertà su cui ancora non sono disponibili dati di monitoraggio per capire quali risorse siano state investite per i nuclei con figli minorenni.

1. Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali

Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS), istituito dalla Legge 449/1997 (art. 59 c. 44) e poi ridefinito dalla Legge 328/2000⁵ (art. 20), è la principale fonte di finanziamento statale della rete ordinaria di interventi e servizi sociali.

Insieme al Fondo, la Legge 328/2000 prevedeva un Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali (art. 18), allo scopo di definire indirizzi, priorità di intervento, modalità attuative del sistema dei servizi sperimentazioni di nuove misure su base nazionale. Il Piano avrebbe dovuto indicare «caratteristiche e requisiti delle prestazioni sociali che costituiscono livelli essenziali». Il Fondo avrebbe dovuto finanziarli, dato che «la definizione dei livelli essenziali è effettuata contestualmente a quella delle risorse da assegnare al Fondo» (art. 20, co. 4, della Legge 328⁶). Ma oltre al fatto che il FNPS fino al 2015 non ha mai avuto risorse strutturali, i livelli essenziali non sono stati in realtà mai definiti. Con la riforma del Titolo V della Costituzione⁷, approvata con Legge Costituzionale 3/2001, pochi mesi dopo l'approvazione della Legge 328, «la materia delle politiche sociali è diventata competenza esclusiva delle Regioni, rendendo non più legittimo il Piano nazionale inteso come strumento di indirizzo delle politiche territoriali da parte del Governo nazionale»⁸. La Riforma, oltre a riconoscere la potestà legislativa delle Regioni in materia di politiche sociali (art. 117), impegnava però lo Stato nell'erogazione delle risorse aggiuntive necessarie per lo svolgimento di questo compito (art. 119), attribuendo allo Stato potestà legislativa esclusiva nella determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale.

⁵ Legge 328/2000: “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2000/11/13/000G0369/sq>

⁶ Legge 328/2000, art. 20, comma 4: “La definizione dei livelli essenziali di cui all'articolo 22 è effettuata contestualmente a quella delle risorse da assegnare al Fondo nazionale per le politiche sociali tenuto conto delle risorse ordinarie destinate alla spesa sociale dalle regioni e dagli enti locali, nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica dal Documento di programmazione economico-finanziaria”.

⁷ Si veda analisi compiuta nei Rapporti CRC nel corso degli anni: <https://gruppocrc.net/area-tematica/le-politiche-per-l-infanzia-e-l-adolescenza/>

⁸ MLPS, Piano Sociale Nazionale 2018-2020, <https://www.fondiwelfare.it/wp-content/uploads/2020/06/Piano-Sociale-Nazionale-2018-2020.pdf>. Il Piano è stato adottato con decreto interministeriale del 26 novembre 2018, registrato dalla Corte dei conti in data 14 dicembre 2018 al n. 1-3492 approvato dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale nella seduta del 15 ottobre 2018.



Le Risorse del FNPS destinate alle Regioni vengono ripartite annualmente, in coerenza con l'art. 20 comma 5 della Legge 328/2000, principalmente in base alla popolazione, d'intesa con la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome.

Fino al 2017, il FNPS, come fondo indistinto, poteva essere programmato da ciascuna Regione senza vincoli: ad esempio la quota di risorse del FNPS destinata dalle regioni a "infanzia e responsabilità familiare" nel 2016 variava da zero a oltre il 70%, con la metà delle regioni che avevano destinato tra il 25 e il 50%; nel 2017, la metà delle Regioni aveva programmato una quota delle risorse del Fondo destinando tra il 25 e il 45% all'area minori e responsabilità familiare, ma con una variabilità enorme. Le grandi differenze al livello regionale nell'allocatione del FNPS tra aree di utenza e di intervento dimostra che "il finanziamento nazionale del sistema degli interventi e dei servizi sociali inevitabilmente ha assunto natura «additiva» rispetto al finanziamento delle politiche sociali con fondi regionali o risorse proprie dei comuni"⁹. I dati più recenti dell'Istat (2018) mostrano, ad esempio, che in una Regione con un'offerta ampia e articolata di servizi sul territorio come l'Emilia-Romagna, il FNPS finanziava solo il 2,8% della spesa sociale complessiva dei Comuni, invece in Lombardia la quota di spesa finanziata dal FNPS era del 4,4%.¹⁰

Con il D. Lgs. n. 147 del 2017 e l'istituzione della Rete della protezione e dell'inclusione sociale (art. 21), presieduta dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, cui partecipano tutti gli attori coinvolti ai diversi livelli territoriali di governo, è stato avviato un percorso di maggior coordinamento e condivisione di scelte e indirizzi, anche attraverso tavoli territoriali che coinvolgono la società civile. Ed è stato redatto un nuovo Piano triennale, il **Piano Sociale Nazionale 2018-2020**¹¹, dopo 17 anni dal primo e unico Piano del 2001, divenuto uno strumento di programmazione nazionale dell'utilizzo delle risorse del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali.

Con il Piano Sociale Nazionale, viene anche introdotto il **vincolo del 40% delle risorse del FNPS da destinare al rafforzamento degli interventi e dei servizi nell'area infanzia e adolescenza**. Questo anche perché negli anni sono stati istituiti altri fondi nazionali di finanziamento del sistema dei servizi sociali territoriali: oltre al Fondo per le non autosufficienze (FNA) istituito già nel 2006, il Fondo per il cd. «Dopo di noi» (nel 2016) e la quota di finanziamento dei servizi territoriali nell'ambito del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, quest'ultima volta a finanziare livelli essenziali per i beneficiari del REI (art. 7, D. Lgs. 147/2017). Quindi, da un lato, le politiche per la disabilità e non autosufficienza e, dal 2018, anche per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, hanno iniziato ad essere finanziate da Fondi specializzati dedicati e programmati in base a specifici Piani; dall'altro, l'area delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza era a quel

⁹ Ibidem

¹⁰ Si veda oltre Figura 3.

¹¹ MLPS, Piano Sociale Nazionale 2018-2020.



punto l'unica "scoperta", visto che il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, previsto dalla Legge 285/97 era confluito nel fondo indistinto per le politiche sociali (tranne che per la quota destinata alle città riservatarie). L'Anci in una recente analisi sottolinea espressamente che "la tutela dei minori, fatta eccezione per il Fondo nazionale Infanzia e adolescenza destinato alle cosiddette "Città Riservatarie" e per una quota vincolata del Fondo Nazionale Politiche Sociali, è l'unico settore di intervento sociale a non avere ad oggi un fondo nazionale dedicato stabile. Le risorse disponibili sono dunque inadeguate per finanziare tutte le azioni di prevenzione e tutela in materia sull'intero territorio nazionale"¹².

Occorre riconoscere tuttavia che, con il vincolo del 40%, il FNPS ha iniziato a rappresentare una fonte di finanziamento certa per gli interventi e i servizi sociali destinati a infanzia e adolescenza, sebbene la sua dotazione complessiva (resa strutturale con 300 milioni annui nel 2015) non sia adeguata a garantire ancora i livelli essenziali nel Paese: nel 2018 il Fondo ha potuto disporre di 276 milioni, poi aumentati nel 2019 a 400, e di 383 milioni per il 2020¹³. **Nel 2021 nel FNPS sono allocati 391 milioni.**

Dal 2020, la quota minima da destinare al rafforzamento degli interventi e dei servizi nell'area infanzia e adolescenza è stata aumentata al 50%, in virtù dell'aggiunta, in seguito alla crisi pandemica, di due possibili interventi al "novero delle azioni contemplate" nel Piano sociale nazionale: il rafforzamento di «presidi di welfare di prossimità», e il "rafforzamento degli strumenti atti ad assicurare alle persone di minore età in condizione di grave disagio economico escluse, o ai margini, delle reti educative e di welfare, una presa in carico che definisca un piano educativo di sostegno personalizzato, che ne contrasti i rischi di emarginazione e di esposizione anche alla violenza, da realizzare con il concorso di tutti gli attori presenti sul territorio («dote educativa»)"¹⁴.

Prima del riparto del FNPS per il 2021, quindi auspicabilmente a breve, sarà redatto un nuovo Piano sociale nazionale, che dovrebbe anche mirare ad una maggior integrazione e coordinamento con gli altri Fondi e Piani specializzati nell'ambito delle politiche sociali (FNA, Fondo Povertà). L'idea dovrebbe essere quella di predisporre un Piano sociale nazionale 2021-23 unico per tutti e tre i fondi nazionali¹⁵.

¹² Anci, Il Sistema di tutela dei minori: criticità e proposte dei Comuni, gennaio 2020, https://www.fondielfare.it/wp-content/uploads/2020/01/DOCUMENTO-ANCI_TUTELA-MINORI_DEF_16_01_20.pdf

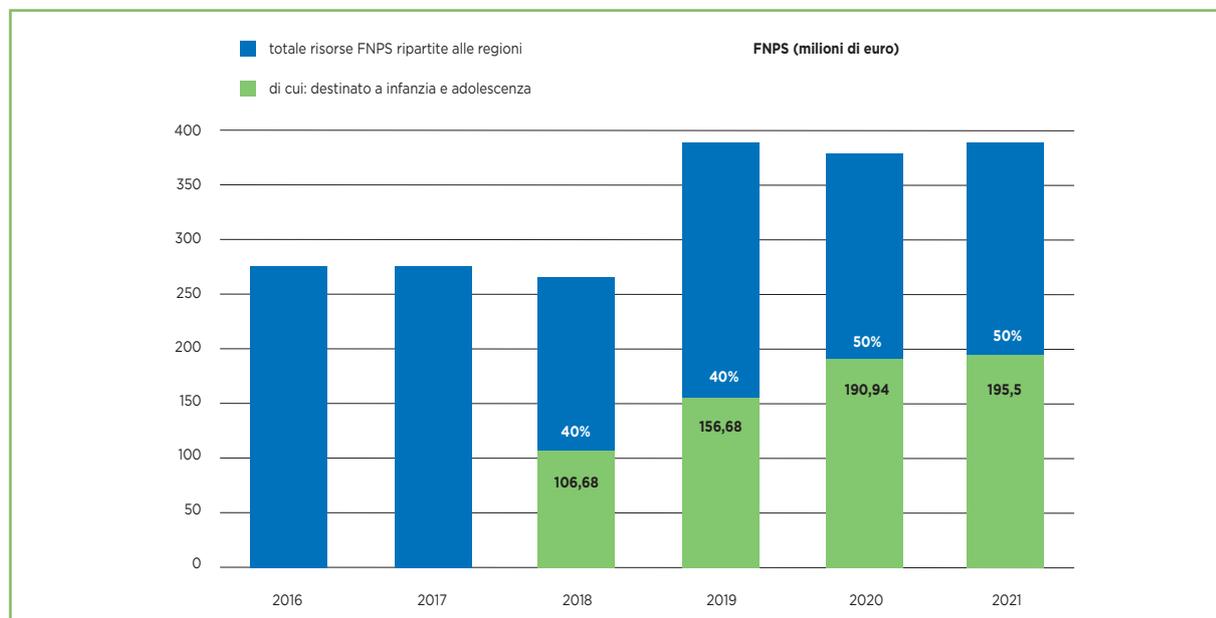
¹³ Tutti i decreti di riparto del FNPS sono disponibili su: <https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Fondo-nazionale-politiche-sociali/Pagine/Decreti-di-riparto.aspx>

¹⁴ Decreto MLPS del 19 novembre 2020, Riparto del fondo nazionale per le politiche sociali. Annualità 2020, Art 1 comma 3. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2021/02/18/41/so/11/sg/pdf>

¹⁵ Confronto con responsabili area welfare dell'Anci.



FIG. 1 Consistenza del FNPS e quota del FNPS vincolata ad infanzia e adolescenza



Fonte: Elaborazioni Gruppo CRC su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Riportiamo qui di seguito l'ultimo riparto a livello regionale, effettuato con il Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 19 novembre 2020¹⁶, con cui è stato introdotto il vincolo all'area minori del 50% del Fondo.

¹⁶ Pubblicato nella G.U. n. 41 del 18-02-2021 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2021/02/18/41/so/11/sg/pdf>



TAB. 1 Riparto FNPS per Regioni, anno 2020

Regione	Quota regionale riparto in %	Quota FNPS 2020	Quota vincolata del 50% per Minori e Famiglia
Abruzzo	2,49	9.508.901€	4.754.450€
Basilicata	1,25	4.773.544€	2.386.772€
Calabria	4,18	15.962.734€	7.981.367€
Campania	10,15	38.761.184€	19.380.592€
Emilia Romagna	7,2	27.495.618€	13.747.809€
Friuli Venezia Giulia	2,23	8.516.004€	4.258.002€
Lazio	8,75	33.414.814€	16.707.407€
Liguria	3,07	11.723.826€	5.861.913€
Lombardia	14,39	54.953.048€	27.476.524€
Marche	2,69	10.272.668€	5.136.334€
Molise	0,81	3.093.257€	1.546.628€
Piemonte	7,3	27.877.502€	13.938.751€
Puglia	7,1	27.113.735€	13.556.867€
Sardegna	3,01	11.494.696€	5.747.348€
Sicilia	9,35	35.706.115€	17.853.057€
Toscana	6,67	25.471.635€	12.735.817€
Umbria	1,67	6.377.455€	3.188.728€
Valle d'Aosta	0,29	1.107.462€	553.731€
Veneto	7,4	28.359.385€	14.179.692€
Totale	100	381.983.592€	190.991.796€

Il decreto di riparto del FNPS prevede inoltre che ciascuna Regione debba garantire nell'ambito della programmazione regionale degli interventi, l'adesione al **Programma di Intervento per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione (P.I.P.P.I)**¹⁷ che prevede una quota minima di finanziamento per ciascun ambito a valere sulla quota regionale delle risorse FNPS pari a € 62.500, inclusa la quota di cofinanziamento del 20% che le Regioni devono garantire.

¹⁷ Il Programma "persegue la finalità di innovare le pratiche di intervento nei confronti delle famiglie cosiddette negligenti, al fine di ridurre il rischio di maltrattamento e il conseguente allontanamento dei bambini dal nucleo familiare d'origine". È stato sperimentato per la prima volta nel 2011-2012 in 10 città riservatarie ex Legge 285/97 (89 famiglie target nel gruppo sperimentale, 122 bambini), nel 2013-2014 in 10 città riservatarie (144 famiglie nel gruppo sperimentale, 198 bambini). Nel 2014-2015 avviene l'estensione a 50 ambiti territoriali appartenenti a 17 Regioni e una Provincia Autonoma con il coinvolgimento di 453 bambini e 600 famiglie. Negli anni 2015-2016 (434 bambini e 473 famiglie) e 2016-2017 (508 bambini e 541 famiglie) prosegue l'estensione o il consolidamento per 50 ambiti territoriali. Nel 2017-2018 sono stati coinvolti 600 famiglie e 613 bambini; nel 2018-2020 sono stati coinvolti 726 bambini e 700 famiglie.

**TAB. 2 Riparto Programma PIPPI per Regione (FNPS 2020)**

Regione	Numero ambiti territoriali finanziabili	Spesa totale
Piemonte	4	€ 250.000
Valle d'Aosta	1	€ 62.500
Lombardia	7	€ 437.500
Veneto	5	€ 312.500
Friuli-Venezia Giulia	2	€ 125.000
Liguria	2	€ 125.000
Emilia-Romagna	5	€ 312.500
Toscana	4	€ 250.000
Umbria	1	€ 62.500
Marche	2	€ 125.000
Lazio	6	€ 375.000
Abruzzo	2	€ 125.000
Molise	1	€ 62.500
Campania	6	€ 375.000
Puglia	4	€ 250.000
Basilicata	1	€ 62.500
Calabria	3	€ 187.500
Sicilia	5	€ 312.500
Sardegna	2	€ 125.000
Totale	63	€ 3.937.500

I provvedimenti che assegnano le risorse del FNPS alle Regioni prevedono che venga realizzato un **monitoraggio degli interventi attivati** con il Fondo nazionale nel penultimo anno. Il controllo della regolarità della spesa e dell'andamento dei flussi finanziari, vale a dire l'attività di rendicontazione e di monitoraggio, è una delle condizioni per l'erogazione del finanziamento. Uno strumento importante di valutazione dell'impatto delle misure sociali in favore di infanzia e adolescenza potrebbe essere quindi il rapporto di monitoraggio sul FNPS, soprattutto a partire dal 2018, anno in cui una quota è stata vincolata a infanzia e adolescenza. Purtroppo però l'ultimo rapporto disponibile online è relativo al 2011¹⁸.

Insieme al Piano Sociale Nazionale 2018-2020 è stato istituito il SIOSS¹⁹, un sistema in-

¹⁸ <https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Fondo-nazionale-politiche-sociali/Pagine/Documenti.aspx>

¹⁹ L'art. 24 del Decreto Legislativo 147 del 2017 ha disposto l'istituzione del Sistema informativo unitario dei servizi sociali, modificato dal Decreto-Legge 28 gennaio 2019, 4, convertito con modificazioni nella Legge 28 marzo 2019, 26. Il decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 103 del 22 agosto 2019, istituisce presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali il Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali (SIOSS), di cui all'art. 24, comma 3, lettera b), del Decreto Legislativo 15 settembre 2017, 147.



formativo grazie a cui - una volta a regime - sarà possibile monitorare tutti gli interventi realizzati con le risorse del FNPS (non solo quanto è stato speso ma anche come). Nell'ultimo decreto di riparto per l'annualità 2020, inoltre, è formalmente richiesto alle regioni di comunicare al MLPS la programmazione degli impieghi delle risorse destinate all'infanzia e adolescenza per 5 macroattività così individuate²⁰. Accesso, valutazione e progettazione; Misure per il sostegno e l'inclusione sociale; Interventi per favorire la domiciliarità; Centri servizi, diurni e semiresidenziali; Strutture comunitarie e residenziali. Dal 2021, le Regioni e gli Ambiti dovranno compilare una scheda più dettagliata²¹ in cui si descrivono interventi più specifici per ogni macroattività in ciascuna area di utenza e predisporre una relazione sugli interventi nell'area infanzia e adolescenza.

Informazioni aggiornate sulle politiche sociali per infanzia e adolescenza e le risorse ad esse dedicate sono talvolta reperibili nella comunicazione istituzionale delle singole Regioni, naturalmente con livelli di trasparenza e elaborazione variabili. Un esempio virtuoso è rappresentato dall'**Emilia Romagna** che pubblica periodicamente, grazie al lavoro dell'Osservatorio regionale Infanzia, un Rapporto su "Gli interventi sociali per bambini e ragazzi in Emilia Romagna"²² e partecipa alla pubblicazione di documenti come il monitoraggio sull'attuazione del Piano sociale e sanitario regionale 2017/2019 e dei Piani di zona per la salute e il benessere sociale 2018/2020²³ grazie al sistema informativo regionale che raccoglie i dati relativi ai bambini ed ai ragazzi assistiti dai servizi sociali territoriali (SISAM ER). Anche la **Regione Piemonte**, nel rapporto "I servizi sociali territoriali in cifre" fornisce molte informazioni su come vengono spese le risorse: dall'ultimo Rapporto 2020²⁴, risulta che nel 2018, nella regione, sono stati spesi 43,6 milioni in "Contributi integrazioni rette in presidio minori" cioè strutture gestite da terzi, 14 milioni in "Affidamento residenziale e diurno di minori e minori disabili", 10,93 milioni per il "Sostegno socio-educativo scolastico" e 27,39 milioni per "Sostegno socio-educativo territoriale". Nelle Regioni più avanzate dal punto di vista dell'offerta dei servizi sociali la quota del FNPS rappresenta solo una parte di quanto si investe nei territori per la spesa sociale, anche se è difficile, dalle informazioni disponibili, reperire i dati sulle diverse fonti di finanziamento della spesa sociale dedicata a infanzia e adolescenza. Un esempio virtuoso è invece rappresentato dalla **Regione Lombardia** per cui sono disponibili e resi pubblici

²⁰ Si veda All. B del Decreto di Riparto FNPS annualità 2020.

²¹ Si veda All. D del Decreto di Riparto FNPS annualità 2020.

²² Regione Emilia-Romagna, Interventi sociali per bambini e bambine, ragazzi e ragazze in Emilia-Romagna. Quadro sintetico del triennio 2016-2018 per ambito provinciale, anno 2020, <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/infanzia-adolescenza/approfondimenti/osservatorio-infanzia-e-adolescenza/dati-sisam-2020/interventi-sociali-per-bambini-e-ragazzi-in-emilia-romagna-anno-2020>

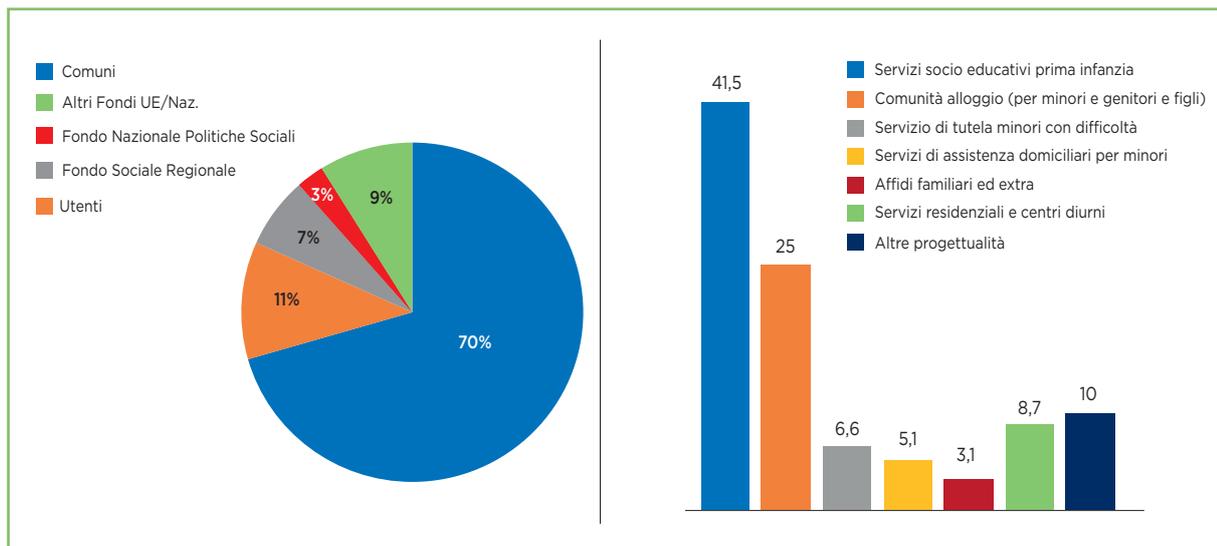
²³ <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione/pubblicazioni/prodotti-editoriali/2019/il-monitoraggio-sull'attuazione-del-piano-sociale-e-sanitario-regionale-2017-2019-e-dei-piani-di-zona-per-la-salute-e-il-benessere-sociale-2018-2020>

²⁴ Regione Piemonte, I servizi sociali territoriali in cifre 2020, https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2020-10/pubblicazione_2020_servizi_sociali.pdf



dati aggiornati²⁵: la spesa sociale è sostenuta per il 70,6% dai Comuni, per l'11,2% dall'utenza, per il 6,8% dal Fondo sociale regionale, e solo per il 2,6% dal FNPS, il restante 8,9% è a valere su altri fondi europei, nazionali e regionali.

FIG. 2 Spesa sociale per Famiglie e minori nella Regione Lombardia, per fonti di finanziamento e per tipologia (anno 2019)



Fonte: Elaborazioni Gruppo CRC su dati Regione Lombardia (dgr 3054 del 14.04.2020)

Come riportato nella Figura 2, la prima voce di spesa è rappresentata dai servizi socio-educativi per la prima infanzia, con il 41,5%. Seguono gli interventi e i servizi nell'ambito della tutela dei minori. Il 25% è stato destinato alle rette delle unità di offerta sociali residenziali per minori e per genitore/figlio: in questo caso il costo è stato coperto per il 73% dai Comuni, per l'8,2% dal Fondo sociale regionale e per il 2,6% dal FNPS. Sempre nell'ambito degli interventi a sostegno delle famiglie con minori in difficoltà, il 6,6% è stato destinato al servizio di tutela e il 5,1% al servizio di assistenza domiciliare per minori, mentre il 10% è riservato ad altre progettualità specifiche condotte dagli ambiti.

2. La programmazione regionale del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali

Per avere un'idea più precisa delle scelte di investimento delle Regioni in merito agli interventi per le persone di minore età, abbiamo analizzato, a titolo esemplificativo, i bilanci e le delibere di riparto e indirizzo agli Ambiti territoriali relative al FNPS (riparto

²⁵ Tali dati non sono disponibili per le altre due Regioni analizzate.



2019 e per il Lazio riparto 2020) di tre Regioni, una del Nord, la Lombardia, una del Centro, il Lazio e una del Sud, la Puglia.

La maggior parte delle risorse vincolate agli interventi per infanzia e adolescenza passa dagli Ambiti territoriali per l'implementazione dei Piani Sociali di Zona. Nello specifico, gli Ambiti territoriali possono destinare le risorse per interventi in continuità con il proprio Piano sociale di zona, con esclusivo riferimento agli Obiettivi di servizio predefiniti dalla Regione: sostegno alla genitorialità, sostegno socioeducativo domiciliare, servizi socioeducativi domiciliari, minori fuori dalla famiglia di origine inseriti in affido o in strutture residenziali.

La delibera regionale della Lombardia relativa alla distribuzione dei fondi del FNPS dell'annualità 2019 ha destinato il 52% delle risorse all'area di intervento "Famiglia e Minori"²⁶, sebbene il vincolo 2019 fosse ancora del 40%.

TAB. 3 Risorse FNPS Regione Lombardia 2019 - dettaglio fondi vincolati per infanzia e adolescenza

QUOTA Fondo Nazionale Politiche Sociali	€ 56.369.400,48
Di cui vincolate per infanzia e adolescenza (vincolo minimo 40%)	
Piani di zona (Servizi essenziali Legge 328/2000)	€ 28.686.481,31
Programma sperimentale sui Care Leavers ²⁷	€ 150.000,00
Progetto PIPPI	€ 437.500,00

Nel Lazio, con il riparto del 2020, approvato lo scorso 24 novembre 2020 si è scelto di vincolare alle politiche per l'infanzia il 25% dei fondi trasferiti agli ambiti e destinati al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali di cui all'articolo 22 della Legge 328/2000²⁸, pari a € 5.384.953,58; 8 milioni di euro destinati ai minori inseriti in strutture residenziali e semiresidenziali; 3,5 milioni per gli affidi familiari e 375 mila euro per la

²⁶ DGR 3054 del 14 Aprile 2020.

²⁷ Dal 2019, la Regione Lombardia usa una quota del fondo anche per co-finanziare il programma sperimentale sui Care Leavers (150.000 euro) introdotto dal Piano povertà nazionale e che, per il tramite degli ambiti territoriali, prevede la realizzazione di percorsi di autonomia per quei ragazzi che si trovano a compiere la maggiore età dopo un percorso al di fuori della famiglia di origine sulla base di Provvedimenti dell'autorità Giudiziaria.

²⁸ Legge 328/2000 art. 22: Comma 2 lettera a) misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento [...]; c) interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare e per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; d) misure per il sostegno delle responsabilità familiari, ai sensi dell'articolo 16, per favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare. Comma 4. In relazione a quanto indicato al comma 2, le leggi regionali, secondo i modelli organizzativi adottati, prevedono per ogni ambito territoriale di cui all'articolo 8. Comma 3, lettera a) tenendo conto anche delle diverse esigenze delle aree urbane e rurali, comunque l'erogazione delle seguenti prestazioni: a) servizio sociale professionale e segretariato sociale per informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari; b) servizio di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personali e familiari; c) assistenza domiciliare; d) strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali; e) centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario.



realizzazione del Progetto PIPPI. È stato così destinato all'area Infanzia e Adolescenza il 51,6% del riparto del FNPS.

TAB. 4 Risorse FNPS Regione Lazio 2020 - dettaglio fondi vincolati per infanzia e adolescenza

QUOTA Fondo Nazionale Politiche Sociali		€ 33.414.814,30
Di cui vincolate per infanzia e adolescenza (vincolo minimo 50%)		
Piani di zona (Servizi essenziali Legge 328/2000)		€ 5.384.953
Minori inseriti in strutture residenziali e semiresidenziali		€ 8.000.000
Affidamento familiare		€ 3.500.000
Progetto PIPPI		€ 375.000

Nella regione Puglia, l'allocazione delle risorse del FNPS relativo al 2019²⁹ nell'area denominata *Area famiglia e minori*, era già di poco inferiore alla metà (circa 48%) della quota destinata alla Regione, per un valore complessivo di circa 13,3 milioni di euro. Questa programmazione deriva da una quota espressamente vincolata in fase di assegnazione (45,3%), relativa ai Piani di zona, al Progetto PIPPI e ad interventi di supporto all'accoglienza e alla presa in carico dei minori stranieri. Oltre alla quota di risorse del FNPS vincolata, gli Ambiti possono destinare agli Obiettivi di servizio dell'area minori ulteriori risorse a valere sulla quota "indistinta" loro assegnata per l'implementazione di tutti gli Obiettivi di servizio del proprio Piano sociale di Zona. Si è arrivati così al 48%.

TAB. 5 Risorse FNPS 2019 Regione Puglia - dettaglio fondi vincolati per infanzia e adolescenza

QUOTA Fondo Nazionale Politiche Sociali		€ 27.812.560
Di cui vincolate per infanzia e adolescenza (vincolo minimo 40%)		
Piani di zona (Servizi essenziali Legge 328/2000)		€ 10.972.805
Progetto PIPPI		€ 375.000
Riserva per Minori stranieri		€ 1.258.672

Alle risorse trasferite dallo Stato si aggiungono i programmi cofinanziati dai Fondi SIE³⁰ e le risorse del bilancio regionale. **Nel caso specifico della Puglia**, la giunta regionale ha deliberato due interventi specifici che intervengono nell'area minori. Il primo è il **Piano**

²⁹ Deliberazione della Giunta Regionale 2 marzo 2020, n. 272 - Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n. 52 del 14-4-2020.

³⁰ Si veda capitolo 1.



per le politiche familiari 2020-2022³¹, realizzato con il coinvolgimento ampio di diversi attori. Per la realizzazione del Piano, la Regione Puglia ha già impegnato 6,6 milioni di euro in favore degli Ambiti territoriali alle quali si aggiungono risorse statali del Fondo Intesa Famiglia per un importo di 2,3 milioni di euro per servizi che integreranno quanto già attivo nei territori in attuazione degli obiettivi di servizio dei piani sociali di zona. Il secondo intervento approvato dalla Giunta Regionale della Puglia, a marzo 2021, è un **Documento di indirizzo per una Strategia regionale per il contrasto alla povertà educativa** che prevede interventi mirati a sostegno di infrastrutture e servizi per il rafforzamento del sistema dell'istruzione, della filiera dei servizi socioeducativi e dei servizi culturali e per la fruizione del patrimonio artistico e culturale presente³². Sarà dunque interessante monitorare l'attuazione di tale strategia nel corso dei prossimi anni³³.

La Giunta Regionale del Lazio ha incardinato la programmazione degli interventi in materia di politiche sociali all'interno del **Piano Sociale triennale** della Regione. Attualmente il Piano in vigore denominato "*Prendersi cura, un bene Comune*", è stato approvato nel gennaio 2019 e avrà validità fino al termine del 2021³⁴. Il Piano prevede investimenti su servizi e interventi dedicati ai minori e l'approvazione, poi avvenuta il 9 Giugno del 2020, di uno specifico **Piano per l'infanzia, l'adolescenza e le famiglie**³⁵ anche per dare risposte alle famiglie durante la pandemia. Grazie a questo Piano sono stati subito stanziati 20 milioni per finanziare attività estive per i bambini e 6 milioni a valere sul FSE 2014-2020 per buoni servizio per il pagamento delle rette degli asili-nido.

Lo scorso 19 Aprile 2021, la giunta della Regione Lombardia ha approvato le linee guida per il **Piano sociale regionale** del prossimo triennio, un Piano che programma gli inter-

³¹ Il Piano individua quattro aree specifiche, di cui due prevedono interventi specifici dedicati ai minori. La prima, Lavoro e natalità, è finalizzata ad avviare e/o dare continuità ai servizi e alle misure di conciliazione vita lavoro per favorire e sostenere prevalentemente l'occupazione femminile, alleviandone il carico di cura familiare. L'area 2, Famiglie risorse socioeducative, si pone l'obiettivo di garantire la crescita equilibrata dei minori, evitare la povertà educativa e i rischi di violenza intra-familiare, rafforzare il sistema di relazioni fra pubblico e privato. Si veda <https://www.regione.puglia.it/web/welfare-diritti-e-cittadinanza/politiche-per-le-famiglie>

³² Il documento è stato redatto da un gruppo di lavoro interdisciplinare fra gli uffici dell'Istruzione, del Welfare e della Cultura. Si veda <https://press.regione.puglia.it/documents/65725/0/DOC+Strategia+regionale+Povertà+educativa.pdf/33e5461b-7761-35b2-be32-dbfcd733e811?t=1615988593792>

Per rendere operativa tale Strategia la giunta regionale intende attivare tutte le fonti di finanziamento messe a disposizione dalla Commissione Europea (FESR e FSE del 2021-27), risorse FSC, risorse del Recovery Fund, risorse ordinarie nazionali, quali ad esempio il Fondo per la "Buona scuola" e il Fondo per il sistema integrato 0-6, il Piano Triennale di edilizia scolastica, il Fondo Nazionale Politiche Sociali, risorse del bilancio autonomo regionale e risorse degli Enti locali, al fine di contribuire a raggiungere obiettivi migliori in termini di qualità dei servizi educativi e di rafforzamento dei sistemi dell'istruzione e socioeducativi.

³³ "Il quadro complessivo di investimenti e di interventi che ne viene fuori è poderoso, con una prima stima di fabbisogno finanziario di oltre 1,4 miliardi di euro in 5 anni, di cui circa la metà, cioè 660 milioni di euro per uno straordinario piano di investimenti infrastrutturali in edilizia scolastica e per il piano nidi". <https://press.regione.puglia.it/-/la-puglia-lancia-una-strategia-regionale-di-contrasto-alle-povertà-educative.-presentato-oggi-il-documento-a-firma-degli-assessori-leo-bray-e-barone>

³⁴ Deliberazione Consiglio Regionale n. 1 del 24/01/2019, Allegato 1 Piano sociale.

³⁵ Deliberazione Giunta Regionale n. 346 del 09/06/2020, http://www.regione.lazio.it/rl_politichesociali/?vw=documentazioneDettaglio&id=54025



venti a valere sul Fondo Nazionale delle Politiche Sociali, che in seguito alla crisi pandemica ed in continuità con gli interventi realizzati nel 2020 saranno mirati al contrasto della dispersione scolastica, al sostegno psicologico e alla socialità, oltre ai più tradizionali interventi di sostegno alle scuole, ai servizi educativi, alla conciliazione e al benessere della famiglia in generale. Per la realizzazione dei nuovi Piani di Zona, il cui processo di redazione e sottoscrizione degli Accordi di Programma dovrà essere completato entro il prossimo dicembre 2021, la giunta regionale allocherà i fondi SIE 2021-2027, il FNPS, il Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita ai sei anni, il Fondo per le politiche giovanili e altri Fondi regionali e nazionali che saranno programmati nei prossimi mesi.

3. Uno sguardo d'insieme ai bilanci regionali

Come anticipato, le Regioni per finanziare gli interventi sociali per minori possono contare su diverse fonti, nazionali e comunitarie, ma anche legate alle risorse dei loro bilanci. A seguito del decreto legislativo n. 91/2011 per la redazione dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, è stata introdotta la classificazione del Sistema Europeo dei conti nazionali e regionali. Questa classificazione rende confrontabili i dati di bilancio tra le Regioni e ne evidenzia le finalità della spesa secondo l'articolazione per missioni e programmi. Utilizzando tale classificazione è stata redatta la tabella 6 che riporta il dato approvato all'interno dei bilanci di previsione delle Regioni per il triennio 2020-2022, con riferimento alle spese annue per alcuni Programmi nella Missione 12 Diritti sociali, politiche sociali e famiglie, che rappresentano la quota di fonte di finanziamento regionale dei servizi ed interventi sociali:

Programma 1: Interventi per l'infanzia e per i minori

Programma 5: Interventi per le famiglie

Programma 7: Programmazione e governo della rete dei servizi socio-sanitari e sociali


TAB. 6 Dettaglio spesa per Missione 12 per Regione (in milioni di euro)

Regione	Programma 1: Interventi infanzia, minori e asili nido	Programma 5: Interventi per le famiglie	Programma 7: Programmazione e governo della rete dei servizi socio-sanitari e sociali	TOT.
Piemonte	11,04	1,96	98,63	111,63
Valle d'Aosta	16,78	4,09	3,95	24,82
Lombardia	22,64	23,13	8,19	53,96
Trentino-Alto Adige	38,61	116,73	18,50	173,84
- Bolzano	23,79	7,06	4,01	34,86
- Trento	14,82	109,67	14,49	138,98
Veneto	63,95	26,97	27,11	118,03
Friuli Venezia Giulia	30,24	24,49	147,88	202,61
Liguria	1,70	5,10	43,77	50,57
Emilia Romagna	53,41	2,37	28,77	84,55
Toscana	1,54	7,87	41,65	51,06
Umbria	3,92	0,69	1,44	6,05
Marche	2,57	1,14	0,65	4,36
Lazio	17,09	3,65	71,06	91,8
Abruzzo	7,45	15,89	17,18	40,52
Molise	0,59	0,72	18,67	19,98
Campania	12,49	45,96	404,43	462,88
Puglia	24,61	24,61	24,61	73,83
Basilicata	1,44	31,91	51,81	85,16
Calabria	8,15	4,50	81,84	94,49
Sicilia	55,30	5,29	49,44	110,03
Sardegna* (2019)	1,92	1,21	36,58	39,71

I programmi resi così uniformi includono al loro interno i diversi interventi per le politiche sociali, tra cui quelle dedicate alla tutela dei minori. Come ribadito nelle pagine precedenti, gran parte delle risorse regionali vengono trasferite agli ambiti che le rendono operative in coerenza con i rispettivi Piani Sociali di zona. Tuttavia, il tentativo di risalire da questa classificazione dei Bilanci regionali alla spesa sociale dedicata all'infanzia e all'adolescenza è complicato dal fatto che nel Programma 7 "**Programmazione e governo della rete dei servizi socio-sanitari e sociali**", sono comprese anche, ma non solo, le attività per l'erogazione di servizi e il sostegno a interventi a favore dei minori. Tramite questo programma infatti le amministrazioni regionali, a titolo esemplificativo, destinano risorse utili a finanziare interventi a sostegno degli asili nido, delle scuole d'infanzia non statali, i servizi integrativi per la prima infanzia e favoriscono i servizi socio-sanitari



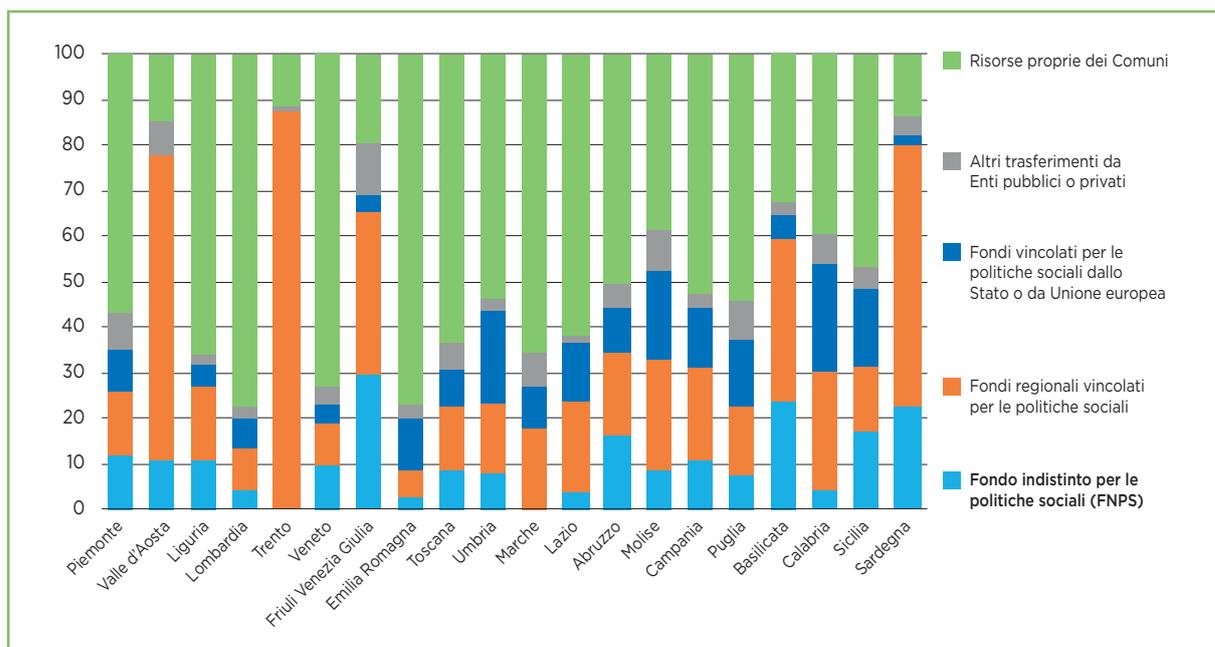
e sociali e azioni di prevenzione, protezione e cura dei minori, vittime/autori di abuso sessuale e grave maltrattamento. In altri casi, come per la Campania, sul totale della spesa dedicata al Programma 7 pesano in maniera evidente gli interventi a sostegno dell'integrazione socio-sanitaria e a copertura della compartecipazione degli utenti per l'accesso ai servizi sociosanitari.

4. La spesa dei comuni per i servizi sociali per l'area famiglia e minori

Un'altra fonte informativa importante sulla spesa sociale dei comuni è fornita dall'Istat che conduce un'indagine annuale, a cui rispondono circa i 4/5 dei Comuni interpellati, un campione quindi rappresentativo che consente di rilevare alcuni fattori importanti sulle risorse destinate alle politiche sociali (complessive, non solo per l'area Famiglia e minori). Dall'ultima rilevazione Istat relativa all'anno 2018³⁶, possiamo osservare le quote delle diverse fonti di finanziamento della spesa sociale sostenuta dai Comuni nelle diverse regioni: la variabilità intorno alla media nazionale è enorme, basti pensare che se la quota media del finanziamento proveniente dal riparto del FNPS è stata dell'8,9% (meno di un decimo), in alcune grandi regioni la percentuale di spesa legata al FNPS è stata ancora più esigua: il 2,8% in Emilia Romagna, il 3,4% nel Lazio, il 4,4% in Lombardia. In altre regioni, invece, le risorse del FNPS hanno rappresentato il 29% del totale, come in Friuli V. G., e il 24%, come in Basilicata e Sardegna. Le risorse proprie dei Comuni hanno rappresentato in media il 60% della spesa totale, con punte del 77,4% in Lombardia, 77% in Emilia Romagna, 73% in Veneto. In altre regioni, invece, i Comuni con risorse proprie hanno potuto finanziare meno del 40% della spesa sociale complessiva (Basilicata, Molise, Calabria) – discorso diverso per tutte le regioni a statuto speciale, tranne la Sicilia, in cui i fondi comunali sono minimi (tra il 13% e il 20%) a fronte di finanziamenti regionali cospicui. I dati qui rappresentati non lasciano tuttavia rilevare le profonde differenze che all'interno delle singole Regioni esistono tra un Comune e l'altro.

³⁶ Istat, La spesa dei comuni per i servizi sociali Anno 2018, 23 febbraio 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/253929>

FIG. 3 Istat: Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni 2018
Fonti di finanziamento (%)



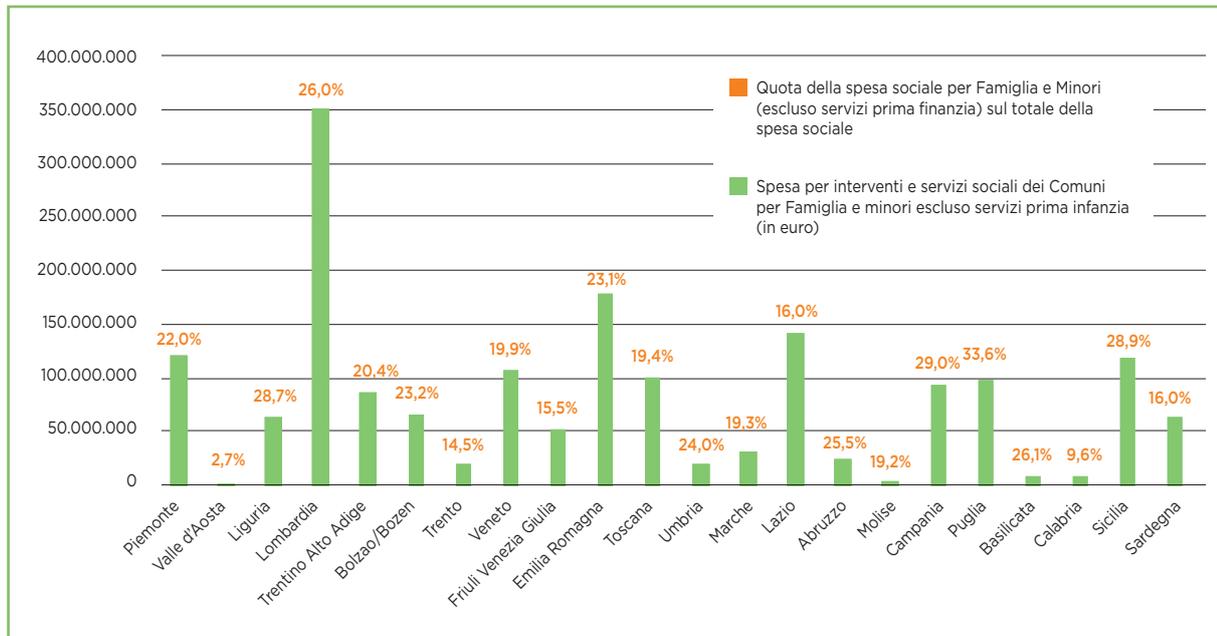
Fonte: Istat, Anno 2018

Un'altra informazione importante che è possibile ricavare dai dati dell'Istat è quella relativa alla quota di risorse destinate all'area di utenza "Famiglia e minori" sul totale della spesa sociale per ciascuna regione, che però include una grossa parte di spesa per servizi alla prima infanzia, quindi non propriamente alle prestazioni sociali a tutela dell'infanzia e adolescenza. Conviene quindi sottrarre alla spesa che Istat imputa all'area Famiglie e minori la spesa per servizi alla prima infanzia (di cui ci occupiamo invece nel capitolo 3). In questo modo possiamo osservare solo le risorse destinate all'accesso e presa in carico, ai servizi domiciliari, ai centri diurni, a comunità/residenze a favore dei minori, misure di inclusione sociale - sostegno al reddito.





FIG. 4 Spesa dei Comuni per interventi e servizi sociali - Quota destinata all'area Famiglia e minori escluso servizi prima infanzia (%) e spesa in euro.



Fonte: Istat, Anno 2018

5. Il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

Il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza è finalizzato alla realizzazione di interventi nei Comuni riservatari di cui alla Legge 285/1997. Da segnalare quindi che tale Fondo nonostante conservi ancora il nome "nazionale" nei fatti è solo per 15 Città Metropolitane (dette "riservatarie"), ed è stato ampiamente tagliato nel corso della sua esistenza, dai circa 44 milioni di euro del 2003 ai 40 del 2011, fino ad arrivare agli attuali 28 milioni, dal 2015, con una decurtazione complessiva di oltre il 36%. Originariamente questi finanziamenti corrispondevano al 30% di un Fondo nazionale destinato all'infanzia, mentre il restante 70% era destinato alle Regioni, poi confluito nel 2003 - senza più vincoli di spesa per l'infanzia - nel Fondo Nazionale Politiche Sociali, in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione.

Le 15 città riservatarie ex Legge 285/1997³⁷ sono Venezia, Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Brindisi, Taranto, Reggio Calabria, Catania, Palermo, Cagliari. La legge³⁸ individua i parametri in base ai quali deve essere effettuata la ripartizione delle risorse del Fondo che per il 50% sono assegnata su base demografica, e per

³⁷ Fondiwelfare "scelti in ragione di loro specifiche criticità".

³⁸ Legge 285/1997, https://www.minori.gov.it/sites/default/files/legge_1997_n_285.pdf

la restante parte sulla base dei criteri individuati dall'art. 1 comma 2³⁹.

TAB. 7 Riparto del Fondo nazionale infanzia e adolescenza tra le 15 città riservatarie

Anno 2019

Comuni riservatari	Quota% sul totale	Somme assegnate
Venezia	1,9	€ 547.086,00
Milano	9,89	€ 2.847.726,60
Torino	7,02	€ 2.021.338,80
Genova	4,79	€ 1.379.232,60
Bologna	2,33	€ 670.900,20
Firenze	2,99	€ 860.940,60
Roma	21,7	€ 6.248.298,00
Napoli	16,3	€ 4.678.663,20
Bari	4,34	€ 1.249.659,40
Brindisi	2,1	€ 621.950,40
Taranto	3,4	€ 973.237,20
Reggio Calabria	3,9	€ 1.128.724,80
Catania	5,37	€ 1.546.237,80
Palermo	11,3	€ 3.247.963,20
Cagliari	2,65	€ 763.041,00
TOTALE	100	€ 28.794.000,00

Fonte: <https://www.fondielfare.it/wp-content/uploads/2020/02/Infanzia-2019.pdf>

Il Fondo è stato gestito fino al 2020 dal Ministero del Lavoro e Politiche Sociali che ha promosso un Tavolo di coordinamento tra il Ministero e le città riservatarie del Fondo ex Legge 285, pensato come un “laboratorio di confronto e condivisione, governato dall’obiettivo comune di promuovere sui territori coinvolti azioni di rafforzamento e di crescita dei sistemi sociali e socioeducativi per bambini e adolescenti”.⁴⁰ Nel 2020 è

³⁹ I criteri per la ripartizione indicati dalle citate disposizioni riguardano: a. la carenza di strutture per la prima infanzia; b. il numero dei minori presenti in presidi residenziali e socio-assistenziali in base alle rilevazioni Istat; c. la dispersione scolastica nella scuola dell’obbligo; d. la percentuale di famiglie con figli minori che vivano al di sotto della soglia di povertà; e. il coinvolgimento di minori in attività criminose.

⁴⁰ La gestione del Fondo Nazionale per l’Infanzia e l’Adolescenza (2014-2016), Corte dei Conti <https://www.corteconti.it/Download?id=aab15a1f-656e-465e-bd31-c3e53491271c>





stato pubblicato un ampio approfondimento sui primi 20 anni di attuazione della Legge 285/97, che ripercorre sia le iniziative sia gli aspetti critici e contestualizza l'evoluzione della Legge nel mutevole quadro statale italiano⁴¹.

Nel Tavolo di coordinamento ha trovato origine il **progetto P.I.P.P.I.** (Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione) che è partito come esperimento a livello di singoli comuni riservatari e si è successivamente ampliato a livello nazionale uscendo dalla fase sperimentale con il finanziamento del Fondo per le politiche sociali. Un altro progetto importante che ha preso vita all'interno del Tavolo di coordinamento 285 è il **Progetto nazionale per l'inclusione e l'integrazione dei bambini rom, sinti e camminanti** (RSC) in atto dal 2013. Il progetto è stato poi esteso su base nazionale, e a partire dal 2017 è finanziato e promosso nel quadro delle azioni del PON Inclusione. Le 13 città riservatarie che hanno ottenuto finanziamenti per cifre variabili, da utilizzare per interventi di inclusione e integrazione sociale dei bambini rom, sinti e camminanti, cui ogni città metropolitana deve aggiungere 45 mila euro di cofinanziamento⁴².

Infine, in sede di Tavolo di coordinamento 285 è nato anche il **Progetto GET UP**, acronimo per Giovani Esperienze Trasformative di Utilità sociale e Partecipazione⁴³, che prevede il coinvolgimento e la partecipazione dei ragazzi a livello locale e nazionale nell'interlocuzione con le istituzioni al fine di promuovere soluzioni e sottoporre problematiche all'attenzione delle istituzioni stesse. Gli attori fondamentali sono le scuole e le amministrazioni comunali. Ad aderire alla sperimentazione nell'anno 2017-2018 sono state 8 città riservatarie ex lege 285/97: Bari, Bologna, Brindisi, Catania, Genova, Napoli, Roma e Venezia.

Il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza è finalizzato alla realizzazione di interventi per favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza, privilegiando l'ambiente della famiglia naturale, adottiva o affidataria, in attuazione dei principi della CRC.

⁴¹ Il Rapporto è disponibile su <https://www.minori.gov.it/it/minori/quaderno-67-i-progetti-nel-2017>

Il Centro Nazionale di Documentazione per l'Infanzia e l'Adolescenza ha un'ampia sezione dedicata ai rapporti di monitoraggio sull'attuazione della Legge 285 e alla Banca Dati Progetti: <https://www.minori.gov.it/it/area-285> e <https://www.minori.gov.it/it/banche-dati-285>.

⁴² Vedi Tabella Allegata al Decreto Direttoriale n. 353 del 15 ottobre 2020, MLPS, <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2020/DD-353-del-15102020-RSC.pdf> Le risorse del PON inclusione variano come segue: Comune di Milano: 74.160 €; Comune di Catania: 88.740 €; Comune di Palermo: 89.955 €; Comune di Messina: 91.170 €; Città metropolitana di Genova: 108.180 €; Comune di Bari: 122.760 €; Comune di Torino: 132.480 €; Comune di Venezia: 142.220 €; Comune di Bologna: 166.500 €; Comune di Firenze: 177.435 €; Comune di Napoli: 192.015 €; Roma capitale: 196.875 €; Comune di Reggio Calabria: 217.530 € Vedi Tabella Allegata al Decreto Direttoriale n. 353 del 15 ottobre 2020, MLPS, <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2020/DD-353-del-15102020-RSC.pdf>

⁴³ Per maggiori info si veda <https://www.minori.gov.it/it/progetto-get-giovani-esperienze-trasformative-di-utilita-sociale-e-partecipazione>



Le finalità perseguibili dai progetti sono quelle previste negli articoli 3, 4 e 7 della Legge 285/97⁴⁴. Fra queste troviamo le finalità di sostegno alla genitorialità e di contrasto alla povertà e alla violenza, le misure per il sostegno economico delle famiglie, progetti per il gioco, il tempo libero e per la migliore fruizione dell'ambiente urbano e naturale da parte dei minori. Gli obiettivi centrali dei progetti sono, oltre alla tutela del minore all'interno del nucleo familiare, la tutela dai maltrattamenti, dalla violenza e dallo sfruttamento, dalle condizioni di disagio economico, fisico e psichico.

In generale quindi, i progetti finanziabili con le risorse del fondo sono tesi alla realizzazione di azioni positive per la promozione dei diritti fondamentali dell'infanzia e dell'adolescenza, in vista dello sviluppo della qualità della vita e del benessere dei minori. Per essere ammessi a finanziamento i progetti presentati dai comuni riservatari devono perseguire le anzidette finalità, catalogate in tredici tipologie⁴⁵.

Dai dati del monitoraggio reso disponibile nel Rapporto 2017⁴⁶, pubblicato nel marzo 2020, sono stati registrati 363 progetti attivi nelle 15 città riservatarie. Le aree di maggior intervento sono state le seguenti: interventi/servizi di attività ricreative di socializzazione (26%), laboratori scolastici e attività integrative (22%), interventi di sostegno alla genitorialità (14%), centri di aggregazione sociali e sostegno socioeducativo scolastico (11%), sviluppo della cittadinanza sociale e della partecipazione sociale dei minori (10%). Come emerge chiaramente dal Rapporto della Corte dei conti sulla gestione del Fondo Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (2014-2016)⁴⁷, la metà dei progetti risulta essere cofinanziata da altri fondi comunali, regionali e comunitari; la restante parte si è avvalsa esclusivamente di risorse della Legge 285 (come per le città di Venezia, Genova, Taranto,

⁴⁴ Legge 286/1997: https://www.minori.gov.it/sites/default/files/legge_1997_n_285.pdf

⁴⁵ Nel dettaglio le 13 tipologie di progetto/categorie di intervento sono: A. sostegno alla genitorialità, alla maternità/paternità; B. contrasto alla povertà e misure di sostegno per favorire l'inclusione sociale; C. affidamento familiare, in comunità e adozioni; D. abusi, maltrattamenti e sfruttamento minorile; E. educativa domiciliare; F. interventi socioeducativi per la prima infanzia; G. tempo libero, gioco e animazione; H. sostegno all'integrazione scolastica, prevenzione dell'abbandono e della dispersione scolastica; I. sostegno ai bambini e adolescenti con disagio psico-sociale, ospedalizzati; L. sostegno all'integrazione dei minori stranieri RSC (rom, sinti e caminanti) e Mna (minori non accompagnati); M. interventi in risposta ai problemi di handicap fisico e/o psichico; N. sensibilizzazione e promozione dei diritti dei minori e della partecipazione; O. progetto di sistema.

⁴⁶ Quaderno 67 - I progetti nel 2017: <https://www.minori.gov.it/it/minori/quaderno-67-i-progetti-nel-2017> Nel 2017, le tipologie di progetti che risultano prevalentemente finanziate con risorse del Fondo Nazionale Infanzia e Adolescenza sono state quella destinata al sostegno alla relazione genitore-figli (categoria A) e quella finalizzata al gioco ed al tempo libero (categoria G), seguite da quelle destinate al sostegno ed all'integrazione scolastica, nonché alla prevenzione dell'abbandono scolastico (categoria H). Anche le categorie di intervento relative alla sensibilizzazione e alla promozione dei diritti dei minori (categoria N) e al sostegno all'integrazione dei minori stranieri e nomadi (categoria L) risultano essere state ampiamente realizzate. Meno perseguite invece le misure per il contrasto alla povertà, l'affidamento familiare e le adozioni (categoria B), la lotta all'abuso ed ai maltrattamenti (categoria D), gli interventi di sostegno all'educazione domiciliare (categoria E), le forme di educazione territoriale e gli interventi in risposta a problemi di handicap fisico e psichico (categoria M).

⁴⁷ La gestione del Fondo Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza (2014-2016), Corte dei Conti <https://www.corteconti.it/Download?id=aab15a1f-656e-465e-bd31-c3e53491271c>



Reggio Calabria, Catania).

Con DL 1 marzo 2021, n. 22⁴⁸ (c.d. DL Riordino Ministeri) il Fondo entra nelle competenze del Dipartimento per le Politiche per la Famiglia. L'auspicio è che ferma la centralità degli interventi "sui minorenni" propria della Legge 285/97, in linea con lo spirito della CRC, si mantenga l'attenzione ai sistemi educativi non formali e di promozione dei diritti (segnatamente artt. 6, 7 della legge) accanto ai progetti sussidiari per la prima infanzia e alle occasioni di sostegno alla genitorialità (segnatamente artt. 4, 5 della legge), con lo specifico coinvolgimento del Terzo Settore.

6. Considerazioni conclusive

Come recentemente rilevato dalla Corte dei Conti permane «la difficoltà di individuare gli specifici interventi di competenza regionale a favore dei minori effettuati a valere sulle risorse del Fondo 285 riconfluite in modo indistinto e senza vincolo di destinazione nel Fondo nazionale per le politiche sociali. [...] Per quest'ultimo aspetto si ritiene, peraltro, ad oggi individuabile la competenza dell'amministrazione centrale, che è la sola a poter assicurare il necessario coordinamento ed una distribuzione dei servizi di qualità omogenea su tutto il territorio nazionale, come auspicato anche dal Comitato per l'attuazione della Convenzione Onu del 1989, superando le differenze esistenti fra un territorio e l'altro del Paese»⁴⁹. Il Comitato Onu nelle sue ultime Osservazioni conclusive rivolte all'Italia nel 2019 ha infatti nuovamente sottolineato come in Italia «nella preparazione, approvazione, esecuzione e monitoraggio dei bilanci manchi una prospettiva dedicata ai diritti dei minorenni».

Anche le istituzioni europee ci mettono in guardia dagli squilibri nella composizione della spesa pubblica italiana, che penalizza le persone di minore età: nel 2019, l'Italia nella protezione sociale dedicava all'area "famiglia e minori" solo il 2% della spesa pubblica, mentre nell'UE la media era del 3,8%, quasi il doppio; squilibri che hanno accompagnato l'aggravarsi dell' "inverno demografico" e l'invecchiamento della popolazione invece di porvi rimedio.

⁴⁸ C. 2 art. 9, Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla Legge. 22 aprile 2021, n. 55, pubblicata nella G.U. 29/04/2021, n. 102.

⁴⁹ Corte dei Conti, indagine sulla gestione del Fondo infanzia e adolescenza (Del. 3 agosto 2018, n. 15/2017/G), <https://www.corteconti.it/Download?id=aab15a1f-656e-465e-bd31-c3e53491271c>



Dall'analisi svolta in questo capitolo e dall'esame delle risorse dei bilanci regionali, si evince che l'attività di raccolta dei dati di monitoraggio e la programmazione della spesa sociale sta facendo progressi che si auspica possano migliorare anche grazie alla messa a regime del SIOSS e l'adozione del prossimo Piano sociale nazionale, ma restano tuttavia profondi divari nella trasparenza e soprattutto nella quantità e qualità della spesa, non solo tra Regioni, ma finanche tra Comuni di una stessa Regione. La quota del FNPS rappresenta del resto solo una parte della spesa sociale per i minori, che, nelle Regioni più avanzate dal punto di vista dell'offerta dei servizi sociali è spesso una quota esigua rispetto al totale dell'investimento sociale. Le disuguaglianze sono quindi tutt'ora enormi se si guarda l'ammontare complessivo dei fondi e l'impatto che hanno sulla condizione dei minorenni rispetto all'offerta di servizi.

CAPITOLO 3

LE RISORSE PER IL SISTEMA DI EDUCAZIONE E DI ISTRUZIONE DALLA NASCITA AI SEI ANNI (SISTEMA INTEGRATO ZEROSEI)



Il diritto dei bambini e delle bambine a un'educazione fin dalla prima infanzia a costi sostenibili e di buona qualità costituisce uno dei 20 principi del Pilastro Europeo dei diritti sociali e nel 2019 è stato oggetto di un'ulteriore specifica raccomandazione del Consiglio Europeo². Nell'ambito del Quadro Strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione per il 2020, la Commissione Europea riconosce alla filiera dell'istruzione un ruolo centrale nella promozione di programmi educativi per dotare i bambini, sin dai primissimi anni di vita, delle competenze necessarie per affrontare e superare gli ostacoli nel loro percorso di vita, sottolineando la necessità di fornire un maggior supporto ai bambini più vulnerabili.

Anche nel nostro Paese l'estensione e la qualificazione dell'offerta educativa per i bambini sotto i sei anni ha ricevuto negli ultimi anni nuova attenzione da parte del legislatore che, con la Legge 107/2015, art. 181, comma e) e il conseguente Decreto legislativo 65/2017, ha riconosciuto il carattere unitario del percorso educativo fino ai sei anni, evidenziando la natura educativa anche dei servizi per i più piccoli, e ha sancito l'impegno dello Stato a garantire pari opportunità di educazione e di istruzione, cura, relazione e gioco contro ogni discriminazione istituendo il sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita ai sei anni.

1. Il sistema integrato zerosei

L'istituzione del sistema integrato si confronta con un'offerta educativa composta da due segmenti distinti secondo l'età dei bambini, sotto o sopra i tre anni, che presentano importanti differenze per estensione, accessibilità, governance e qualificazione del personale, che qui richiamiamo brevemente³.

I servizi educativi per l'infanzia che accolgono i bambini sotto i 3 anni, comprendono i nidi, micronidi e sezioni primavera, che accolgono i bambini per un tempo quotidiano prolungato, e di servizi integrativi per la prima infanzia (spazio gioco, centri per bambini e famiglie e servizi in contesto domiciliare), modulati per rispondere a diverse esigenze

² Raccomandazione del Consiglio Europeo relativa a Sistemi di educazione e cura della prima infanzia di alta qualità, 12 maggio 2019 (2019/C 189/02).

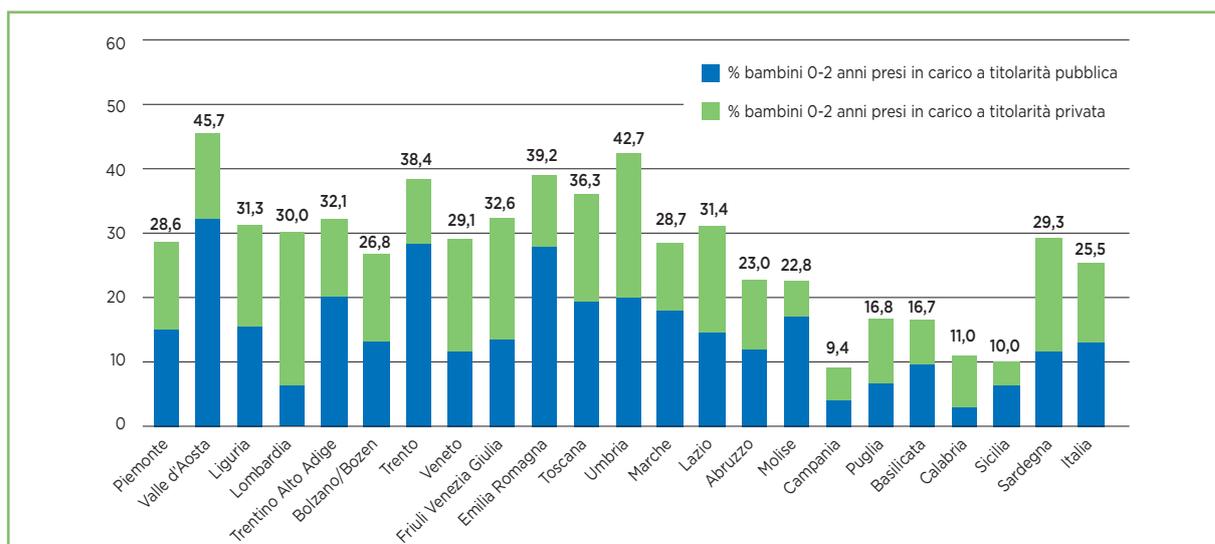
³ Per una più dettagliata trattazione rimandiamo al paragrafo relativo nei precedenti Rapporti CRC disponibili su <https://gruppocrc.net/area-tematica/l-educazione-dei-bambini-sotto-i/> e in particolare all'11° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, ottobre 2020, pp. 134-138.



delle famiglie. Complessivamente **nell'anno educativo 2018/2019 questi servizi hanno offerto 355.837** posti a copertura del 25,5% dei bambini in età (con un incremento di circa 2000 posti, pari all'0,3%, rispetto all'anno educativo 2017/2018), percentuale che è ben inferiore al target europeo del 33%. I posti sono offerti in massima parte (91%) all'interno di nidi e sezioni primavera e per poco più di metà da servizi a titolarità comunale, ma molta parte dei posti a titolarità privata sono gestiti con accordi di diverso tipo (affidi, convenzioni, ecc.) con l'ente locale (vedi Figura 1)⁴.

La Legge 1044/1971 istituendo *l'asilo nido pubblico* ne aveva assegnato alle Regioni la regolamentazione e la programmazione territoriale e ai Comuni la gestione. La diversa dinamicità delle amministrazioni regionali e comunali, unitamente ai diversi livelli di richiesta delle famiglie nei territori in cui era minore l'occupazione delle madri, nel trentennio successivo ha causato un'espansione dei servizi a macchia di leopardo e con grandi disparità tra le aree centro-settentrionali e meridionali. A tutt'oggi permangono grandi disparità regionali e territoriali (anche infra-regionali in alcune regioni come Lombardia, Lazio e Sardegna) nella distribuzione dell'offerta, con regioni virtuose nel Nord e Centro Italia che raggiungono tassi di presa in carico sopra la media europea del 35% (Valle d'Aosta 46%, Umbria 43%, Emilia-Romagna 39% e Trento 38%) e regioni del Mezzogiorno dove solo 1 bambino su 10 frequenta un servizio educativo (pubblico o privato), come la Campania, la Sicilia e la Calabria.

FIG. 1 Posti autorizzati al funzionamento nei servizi, ogni 100 bambini residenti con meno di 3 anni, per regione e natura giuridica del titolare (Anno educativo 2018/2019)



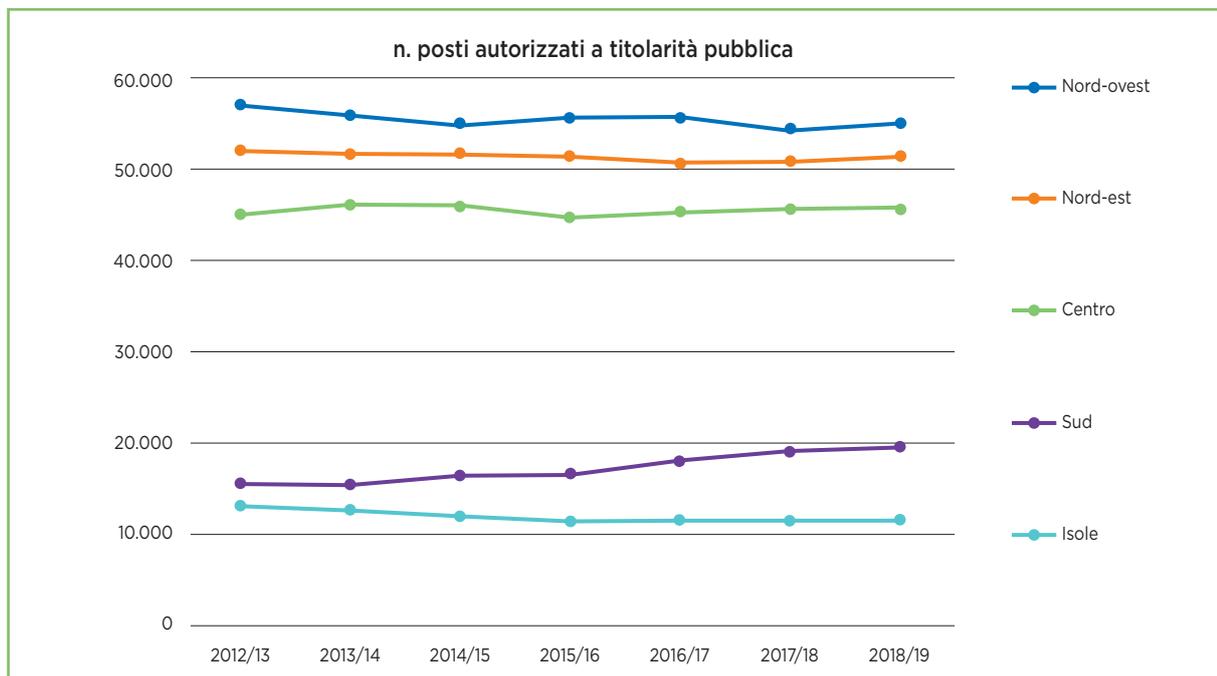
Fonte: Elaborazioni Gruppo CRC su dati ISTAT.

⁴ Istat, Report Offerta di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia, anno educativo 2018/2019. https://www.istat.it/it/files//2020/10/REPORT_ASILI-NIDO-2018-19.pdf



Tuttavia, l'incremento dell'offerta rispetto all'anno 2017/2018 è stato maggiore nelle regioni del Sud (5,6% contro lo 0,3% a livello nazionale) forse per effetto degli investimenti mirati realizzati in attuazione del Piano di azione e coesione Infanzia avviato nel 2013 e non ancora concluso, destinato a Campania, Puglia, Calabria e Sicilia.

FIG. 2 Andamento posti autorizzati a titolarità pubblica 2012 -2018



Fonte: Elaborazione Gruppo CRC su dati ISTAT.

Purtroppo, la **scarsità** e il **costo** dei servizi educativi per l'infanzia alimentano due fenomeni, entrambi preoccupanti perché non garantiscono la qualità dell'offerta educativa. Il primo è l'ingresso anticipato di bambini di due anni nella scuola dell'infanzia, dove non trovano condizioni adeguate né ad accompagnare il loro sviluppo né a rispondere ai loro specifici bisogni di cura. Nell'anno educativo 2018-19 questo fenomeno ha interessato il 14,8% dei bimbi di due anni ma si presenta in modo particolarmente rilevante nel Mezzogiorno dove raggiunge percentuali superiori al 20% in tutte le regioni e con punte del 30% in Calabria⁵. Inoltre, l'inadeguata offerta di servizi, unitamente alla scarsa attenzione da parte di alcune amministrazioni comunali, cui spetta la vigilanza⁶, incrementa anche la presenza di servizi non regolamentati, che di fatto corrispondono per

⁵ Istat, Report Offerta di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia, anno educativo 2018/2019, https://www.istat.it/it/files/2020/10/REPORT_ASILI-NIDO-2018-19.pdf

⁶ D. lgs. 65/2017, art. 7, comma 1, lettera b.



caratteristiche funzionali e strutturali alle tipologie di servizio previste dal D.lgs. 65/2017, ma che vengono denominati variamente (baby-parking, ludoteche per piccoli, tate) per aggirare la normativa.

La spesa di gestione per i servizi educativi per l'infanzia è prevalentemente a carico dei Comuni. Nell'anno 2018 la spesa corrente sostenuta dai Comuni è stata di 1 miliardo e 501 milioni, assorbita per il 97% dai nidi (solo per il 3% dai servizi integrativi), sia per la gestione diretta che per quella affidata a terzi e per l'acquisto di posti in strutture private convenzionate (circa 76 milioni su base nazionale). **La spesa annua media per iscritto** sostenuta dal Comune varia grandemente da quella di 8.639 euro per un posto in un nido a gestione diretta a quella di 4.914 euro in un nido affidato alla gestione di privati, a quella di 3.126 euro in un nido privato convenzionato⁷. Queste differenze, che di nuovo vedono un grande divario tra le diverse aree del Paese, sono in gran parte dovute alle disparità di trattamento contrattuale del personale impiegato nelle strutture gestite dalle amministrazioni comunali o nelle strutture gestite da privati e alla diversa attenzione delle amministrazioni comunali alla qualità dell'offerta educativa.

I servizi educativi per la prima infanzia vengono ancora considerati servizi a domanda individuale, e prevedono **la compartecipazione delle famiglie ai costi totali di gestione** con modalità molto diversificate da Comune a Comune. Nei servizi privati, le famiglie sostengono tutti i costi con le loro rette (non sono disponibili dati precisi). Per i servizi a titolarità pubblica, le famiglie si fanno carico in media di 1/5 del costo. La compartecipazione media delle famiglie varia molto anche da regione a regione: nel Nord la maggior parte richiede quasi ¼ del costo alle famiglie (in Veneto il 25%, il 24,2% in Lombardia), ma anche Toscana (24%) e Marche (27%) scaricano sulle famiglie percentuali elevate. Nel Lazio (13,6%) e nelle regioni del Sud, la quota sostenuta dalle famiglie cala visibilmente (7% in Sicilia e Campania, 8% in Calabria)⁸.

Se consideriamo il numero dei bambini utenti di un servizio educativo sostenuto da finanziamento pubblico **nel 2018-2019** unitamente al numero delle 14.114 famiglie che hanno ricevuto direttamente un contributo per l'acquisto di un posto nido, troviamo che **sono quasi 200mila i bambini utenti di un servizio per l'infanzia che hanno beneficiato dell'investimento pubblico**. Anche in conseguenza dei criteri utilizzati da molti Comuni per la priorità di accesso che premiano l'occupazione della madre, la frequenza dei servizi educativi per l'infanzia è più diffusa tra i bambini provenienti dalle famiglie in cui entrambi i genitori lavorano (68,7%) e con titoli di studio elevati (quasi la metà con un titolo terziario rispetto al 36,3% di tutti i genitori di bambini nella stessa fascia di età). L'indagine Istat sulla spesa delle famiglie indica che, nel quintile di reddito familiare più

⁷ Istat, Report Offerta di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia, anno educativo 2018/2019, https://www.istat.it/it/files//2020/10/REPORT_ASILI-NIDO-2018-19.pdf. Tavole <https://www.istat.it/it/archivio/249522>

⁸ Istat, Report Offerta di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia | anno educativo 2018/2019.



elevato, il 35% dei bambini sotto i tre anni frequentava un servizio educativo nell'anno 2018-2019, mentre solo il 13,5% del quintile più povero vi aveva accesso, “confermando come **la disuguaglianza economica possa tradursi in disuguaglianza di opportunità**”⁹. La criticità nella distribuzione dei servizi educativi per l'infanzia è stata sottolineata anche dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza che ha ribadito la propria preoccupazione per la scarsa offerta di servizi di cura e educazione della prima infanzia nelle zone meridionali del paese¹⁰.

Nelle Raccomandazioni all'Italia del maggio 2020, anche la Commissione Europea ha sottolineato che “l'offerta a costi accessibili di servizi di educazione e cura della prima infanzia e servizi di assistenza a lungo termine, rimangono modeste e scarsamente integrate”¹¹.

La scuola dell'infanzia che accoglie i bambini dai 3 ai 6 anni ha un'ampia diffusione in tutto il paese, sfiorando l'obiettivo fissato dal quadro strategico europeo (ET2020), con **il 94,4% di bambini di 4 anni accolti**. La maggior parte delle scuole per l'infanzia è incardinata nell'amministrazione scolastica nazionale e gestita direttamente da parte dello Stato, che, come rileva l'Istat, nel 2018-2019 ha accolto il 61,9% degli alunni. All'offerta statale si affiancano le scuole gestite dai Comuni e altre amministrazioni pubbliche (10,2%) e le scuole paritarie private (27,8%). I rapporti dell'amministrazione statale con le scuole gestite dai comuni o dai privati sono regolati dalla Legge 62/2000 che definisce i requisiti di qualità ed efficacia per il riconoscimento della condizione parità e il conseguente diritto a un contributo finanziario annuo.

Per quanto riguarda le scuole dell'infanzia statali l'amministrazione centrale provvede alle spese del personale insegnante, mentre le spese relative alla predisposizione dei locali, alla loro manutenzione e alle spese di mensa e trasporti sono sostenute dai Comuni. In base ai dati forniti dal Ministero Istruzione **nell'anno 2018-2019, il 75,4% degli alunni frequentava la scuola dell'infanzia a tempo pieno** (40 ore) e l'83,2% mangiava a mensa (alunni a tempo pieno e alunni a tempo prolungato).

La scuola dell'infanzia è ampiamente diffusa anche nelle regioni meridionali, va segnalato, tuttavia, che in queste regioni un numero particolarmente alto di bambini frequenta la scuola dell'infanzia solo a tempo parziale, in sezioni antimeridiane o per non più di 25 ore settimanali e, pertanto, non fruisce del pasto.

⁹ Istat, Report Offerta di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia, anno educativo 2018/2019, p. 5.

¹⁰ (CRC/ C/ITA/CO/3-4, par. 61).

¹¹ Raccomandazione del Consiglio Europeo relativa al programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia, 20 maggio 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-italy_it.pdf



La frequenza alla scuola dell'infanzia statale e comunale **non prevede contributi da parte delle famiglie**, se non quelli relativi alla fruizione dei pasti e ai trasporti, secondo tariffe stabilite dall'ente locale che variano da Comune a Comune e agevolazioni più o meno inclusive. Per il 2020-21 è stata stimata una tariffa media annua di 717,44 euro a livello nazionale con variazioni tra regioni (più alta nell'area settentrionale)¹².

2. La governance del sistema integrato zerosei

Con l'istituzione del sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita ai sei anni il D.lgs. 65/2017 stabilisce un sistema articolato di governance che collega le competenze dell'amministrazione pubblica ai diversi livelli in un quadro coerente. In tale quadro, viene riconosciuto e preservato il radicamento dei luoghi educativi per l'infanzia sul territorio, radicamento che costituisce un valore riconosciuto all'esperienza italiana in Europa e nel mondo, e lo assume come base per ridisegnare politiche efficaci per il potenziamento e la qualificazione di tutto il sistema educativo per l'infanzia in tutto il Paese. Il D.lgs. 65/2017 ha individuato nel **Ministero dell'Istruzione** l'organismo che deve indirizzare, coordinare e promuovere il sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita ai sei anni, ricongiungendo nella stessa amministrazione la governance nazionale dei servizi educativi con quella delle scuole dell'infanzia, per una più coerente e complessiva programmazione. Le competenze attribuite allo Stato devono essere esercitate in stretta collaborazione con le **amministrazioni regionali**, che, oltre a mantenere specifiche competenze in merito alla regolazione e al monitoraggio dei servizi educativi per i bambini sotto i tre anni, sono tenute a programmare e sviluppare tutto il sistema integrato di educazione e di istruzione sul loro territorio secondo le specifiche esigenze del territorio, a sostenere la professionalità del personale e a promuovere i coordinamenti pedagogici territoriali, d'intesa con gli Uffici scolastici regionali e le rappresentanze degli Enti locali. A loro volta, i Comuni hanno precise competenze nella progettazione dell'offerta di servizi educativi per l'infanzia sul loro territorio, nella loro gestione (in modalità diretta e indiretta), vigilanza e monitoraggio, nella gestione diretta di scuole dell'infanzia in contatto con l'amministrazione scolastica nazionale, e nella promozione della qualità di tutto il sistema integrato. È specifico importante compito dei Comuni attivare il coordinamento pedagogico territoriale, che comprende tutti i servizi educativi e le scuole dell'infanzia presenti sul suo territorio.

È evidente che per realizzare una governance di tale complessità, che vede molteplici e articolate interazioni tra i diversi livelli istituzionali, è necessario un importante impegno di collaborazione tra lo Stato, le Regioni ed i Comuni, con normative e regolamenti da modificare in coerenza, ma anche e soprattutto con l'attivazione di uffici dedicati e com-

¹² Cittadinanzattiva, Report 2020/21 'Tariffe delle mense scolastiche', luglio 2020.



petenti nel dialogare reciprocamente. Nei quattro anni intercorsi dalla promulgazione del D.lgs. 65/2017, il dialogo inter-istituzionale è stato avviato nei territori dove Regioni e Comuni hanno sviluppato nel tempo una cultura anche amministrativa specifica e/o dove l'Ufficio Scolastico Regionale si è dimostrato più sensibile nel cogliere il cambiamento in atto. In altri territori, invece, l'avvio del processo di collaborazione sembra necessitare di un maggiore accompagnamento da parte dell'organizzazione ministeriale. L'integrazione a livello territoriale trova una precisa indicazione operativa nell'istituzione dei **Poli per l'infanzia**¹³, che riuniscono nello stesso edificio o in edifici vicini uno o più servizi educativi per l'infanzia e sezioni di scuola per l'infanzia. La proposta costituisce non solo un'evidente occasione per le amministrazioni comunali di razionalizzare risorse strutturali e operative, ma anche offre l'opportunità di realizzare percorsi educativi in continuità per tutto il periodo da zero e sei anni. L'affiancamento dei servizi educativi con affidamento quotidiano, quali i nidi, le sezioni primavera e le scuole dell'infanzia, con servizi educativi di fruizione più flessibile e meno impegnativa per le famiglie, come gli spazi gioco, i centri per bambini e famiglie, o di iniziative di incontro tra genitori nei primissimi mesi di vita dei bambini in collaborazione con i servizi sanitari, di sportelli di ascolto per le famiglie anche con bambini in età scolare, possono configurare i Poli per l'infanzia come un *hub* di presa in carico integrata multidimensionale per i bambini e i loro genitori, radicata nel territorio e produttrice di legami comunitari. Il Ministero dell'Istruzione ha competenza per quanto riguarda l'attuazione del D.lgs. 65/2017, ivi compresa l'adozione di un Piano di azione nazionale pluriennale e del relativo Fondo nazionale.

Per quanto riguarda altre forme di finanziamento il Dipartimento per le Politiche per la Famiglia è stato delegato ad esercitare le funzioni di indirizzo, di coordinamento e di promozione di iniziative, anche normative, di vigilanza e verifica, anche con riferimento allo sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia, fatte salve, con riferimento a tali servizi, le competenze del Ministero dell'istruzione¹⁴.

3. L'arcipelago delle risorse del sistema integrato zerosei

La nuova attenzione riservata al diritto all'educazione dei bambini da zero a sei anni si è tradotta negli anni nell'investimento di risorse di vario tipo con finalizzazioni non sempre coordinate in un disegno coerente e che conviene esaminare nella proposta e nei loro esiti.

¹³ D.lgs. 65/2017, art. 3.

¹⁴ DPCM 15 marzo 2021, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/04/01/21A02048/sq>



3.1 Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio educativi per la prima infanzia (2007-2010)

La legge finanziaria del 2007¹⁵ ha varato “un piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi...”. È stato il primo tentativo organico di realizzare l’obiettivo del 33% di copertura fissato dal Consiglio europeo a Barcellona (2002). Si tratta di un piano triennale (2007-2009), che ha visto l’investimento di 446 milioni da parte dello Stato e di 281 milioni dalle Regioni, per un totale di 727 milioni di euro stanziati nel triennio. La misura del cofinanziamento al *Piano straordinario* da parte delle regioni è stata determinata tenendo conto della distanza rispetto al target previsto. In questo modo alle otto regioni del sud è stato dato un contributo maggiore (42%) con il concorso anche delle risorse regionali del Fondo FAS (oggi Fondo per lo sviluppo e coesione FSC)¹⁶, a fronte del quale è stato chiesto un maggiore impegno in termini di cofinanziamento. Negli anni successivi al primo triennio, dal 2010 al 2012, sono stati destinati alle medesime finalità ulteriori 170 milioni di euro derivanti dal Fondo per le politiche per la famiglia. Complessivamente, **dal 2007 al 2012 sono stati destinati** per le finalità del Piano straordinario **897 milioni di euro**, di cui 616 milioni di euro di risorse nazionali.

L’attuazione del Piano ha incontrato in alcuni territori, dove era minore la presenza di servizi educativi per l’infanzia con una corrispondente carenza di competenze gestionali al proposito, la difficoltà delle amministrazioni locali a programmare ed utilizzare le risorse disponibili. Pertanto lo Stato ha finanziato **azioni di sostegno tecnico per le Regioni del Mezzogiorno**, che lo richiedessero, volte ad accompagnarle nel rinnovamento delle normative relative ai servizi educativi per l’infanzia e la programmazione della loro estensione. Purtroppo nella legge finanziaria del 2010 il Piano non è stato più rifinanziato, determinando anche l’interruzione delle esperienze di governance e di fatto bloccando processi virtuosi sia dal punto di vista programmatico che gestionale. Comunque gli effetti benefici del Piano sull’estensione sono stati riscontrati nel tempo fino al 2011-2012, in misura maggiore nelle regioni con servizi già consolidati e più contenuta nel Mezzogiorno.

Nella stessa legge finanziaria del 2007 [art. 1, comma 630], sempre per rispondere alla crescente domanda di servizi, è stata istituita **la sezione primavera**, intesa come “ampliamento qualificato dell’offerta formativa rivolta a bambini dai 24 ai 36 mesi di età” con un finanziamento di 84,4 milioni nel triennio 2007-2010, cui hanno contribuito anche

¹⁵ Legge 296/2006 del 27 dicembre “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”, art. 1, commi 1259 e 1260.

¹⁶ R. Ceccaroni, R., Zero/sei Obiettivi, Monitoraggio, Valutazione, Ufficio Valutazione Impatto Senato della Repubblica (2018).



il Ministero del Welfare e il Ministero delle Politiche per la famiglia. Le sezioni primavera sono concepite come “iniziative sperimentali improntate a criteri di qualità pedagogica, flessibilità, rispondenza alle caratteristiche della specifica fascia di età” ed è per questo che il Ministero dell’Istruzione doveva prevedere “un progetto di innovazione ordinamentale” e assicurare “specifici interventi formativi per il personale docente e non docente che chiede di essere utilizzato nei nuovi servizi”. Negli anni successivi la sperimentazione è stata costantemente rifinanziata con un fondo specifico che per l’anno 2018-2019 è stato di 9,9 milioni a carico esclusivo del Ministero dell’Istruzione. Nell’anno educativo 2018- 2019 sono state attivate 1170 sezioni primavera per il 77 % presso scuole delle infanzia paritarie private e solo il 10% presso scuole dell’infanzia pubbliche. Il 53% delle sezioni primavera è stato attivato nel Nord, l’8% nel Centro e il 39% nel Sud e nelle Isole¹⁷.

3.2 Piano d’azione Coesione infanzia

Il Piano d’Azione Coesione (PAC)- Infanzia e cura¹⁸ merita un’attenzione particolare perché rappresenta in modo esemplare le difficoltà che si incontrano nella realizzazione di interventi destinati ai servizi educativi per l’infanzia quando si attuino al di fuori di una governance articolata e coordinata tra le diverse amministrazioni pubbliche.

Il PAC Infanzia, finanziato dal Fondo di rotazione ex lege 183/1987, nasce nel 2013 nell’ambito del Programma per i Servizi di Cura (PAC Cura) con l’obiettivo di potenziare i servizi educativi per l’infanzia nelle quattro Regioni che rientrano nell’obiettivo europeo “Convergenza”, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, sostenendo sia l’avvio di nuovi servizi sia la gestione, il mantenimento e il potenziamento dei servizi in essere. Per queste finalità erano state inizialmente programmate risorse per 400 milioni di euro, divise in due riparti: il primo di 120 milioni di euro, il secondo di 280 milioni di euro. A seguito dalla Legge di Stabilità del 2015 il Programma è stato razionalizzato e le somme suddivise tra primo e secondo riparto sono state ridotte a 352 milioni.

¹⁷ Ministero dell’Istruzione sezioni primavera - Rapporto di monitoraggio condotto presso gli Uffici Scolastici Regionali. A.S. 2018/19, novembre 2020.

¹⁸ Delibera Cipe n. 96 del 3 agosto 2012.

**TAB. 1 Ripartizione fondo PAC per Regione** (in milioni di euro)

Regione	Decreto 1 I riparto (2013)	Decreto 2 II riparto (2015)
Sicilia	38,40	68,50
Campania	35,48	65,57
Puglia	28,97	53,53
Calabria	17,15	31,69
Totale	120,00	219,29

Fonte: Elaborazioni Gruppo CRC su dati PAC.

Le risorse sono state gestite dall'Autorità responsabile del Programma (ADG PNSCIA) collocata presso il **Ministero dell'Interno**, che ha individuato come interlocutori i Comuni organizzati in ambiti territoriali o distretti sociali richiedendo loro di impegnarsi per richiedere i fondi e programmare gli interventi. Dopo quasi 10 anni dalla programmazione è possibile attribuire la difficoltà di realizzazione dei servizi previsti dal Programma in gran parte al meccanismo di richiesta e attivazione dei fondi. Infatti, il programma prevedeva da parte dei Comuni capofila degli ambiti/distretti di riferimento non solo la presentazione dei documenti formali in termini di partenariato con gli altri comuni, ma anche la progettazione sociale dell'intervento, con l'individuazione dei beneficiari e delle modalità di gestione, e, laddove previsto, la progettazione esecutiva degli interventi di natura strutturale, nonché l'attestazione della rispondenza ai principali adempimenti richiesti dalla normativa regionale in materia di attuazione degli interventi programmati¹⁹. Un impegno importante che richiedeva alle amministrazioni comunali adeguate competenze in materia di progettazione sociale, prima, e di rendicontazione, poi, perché si richiedeva anche il rispetto dei requisiti previsti dal meccanismo di cofinanziamento a valere sul Fondo di Rotazione (ex lege 183/1987), ovvero il rispetto di precise procedure in tema di circuito finanziario, acquisizione e rendicontazione delle risorse, e monitoraggio dei progetti. Non da ultimo, si prevedeva che, dopo una prima anticipazione finanziaria da parte dell'Autorità di Gestione, il resto delle restituzioni avvenisse a rimborso, cioè dopo che le spese fossero state effettivamente sostenute e rendicontate. Pertanto, i Comuni avrebbero dovuto investire le proprie risorse interne nella progettazione sociale ed esecutiva degli interventi, ma anche e soprattutto anticipare ingenti somme di denaro per la realizzazione degli interventi.

Queste procedure hanno generato rallentamenti nella programmazione degli interventi e, quindi, sia negli impegni di spesa che nella realizzazione delle attività, tanto da

¹⁹ <https://pacinfanziaeanziani.interno.gov.it/attivita/infanzia/riparto/linee-guida-e-modulistica-infanzia>



prevedere **una continua riprogrammazione degli stessi fondi da trasferire ai Comuni/ambiti nelle varie Regioni**. Negli anni, infatti, si sono susseguiti diversi decreti di ripartizione tra il primo e il secondo riparto, in base ai fondi non spesi e quindi alle economie generate dalle programmazioni dei Comuni. Dal 2016 al 2021 sono stati pubblicati ben otto decreti con i quali veniva modificato lo stanziamento del primo riparto a favore del secondo. A fronte della difficoltà dei Comuni di programmare e quindi dell'ammontare delle "economie", l'Autorità di Gestione ha provveduto a riprogrammare le somme finanziate e la ripartizione di queste tra primo e secondo riparto, in coerenza con le somme programmate dai Comuni e quindi autorizzate²⁰. **Il primo riparto** subisce quindi una decurtazione di quasi il 50% fino al 2018 che arriva poi al 60% nel 2021, quando con il decreto 3486/2021 l'Autorità di Gestione decide di razionalizzare le somme inizialmente stanziati in coerenza con gli interventi realmente programmati dai Comuni e autorizzati dall'Autorità di Gestione e le economie accertate. Con il medesimo decreto è stato riprogrammato anche **il secondo riparto**, che, di conseguenza, è stato aumentato delle somme decurtate dal primo decreto. Pertanto, nel 2018 il totale del fondo destinato al secondo riparto per i PAC infanzia passa da 219 milioni di euro a 272 milioni di euro, per poi, essere nuovamente ridotto nel 2019 a 257 milioni e poi ancora nel 2021 a 247 milioni, in ragione dell'evidenza delle economie.

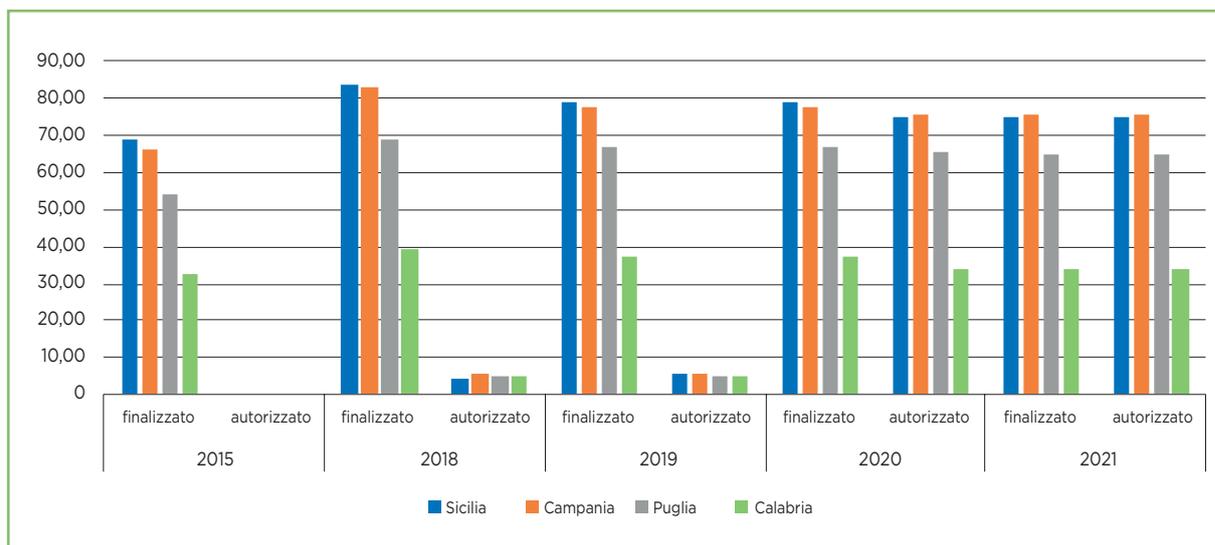
TAB. 2 Evoluzione del II riparto del fondo PAC Infanzia per Regione: dettaglio importi finanziati e autorizzati (in milioni di euro)

Regione	Decreto 557/2015	2018		2019		2020		2021 (Decreto 3486/2021)	
		finanziato	autorizzato	finanziato	autorizzato	finanziato	autorizzato	finanziato	autorizzato
Sicilia	68,50	83,28	4,17	78,02	4,89	78,02	74,11	74,11	74,10
Campania	65,57	82,22	5,04	76,88	5,04	76,88	75,26	75,26	75,26
Puglia	53,53	68,11	4,65	65,94	4,65	65,94	64,73	64,46	64,46
Calabria	31,69	38,59	4,35	36,40	4,35	36,40	33,27	33,29	33,29
Tot. II Riparto	219,29	272,20	18,21	257,24	18,93	257,24	247,37	247,12	247,11

Fonte: Elaborazioni Gruppo CRC su dati PAC.

²⁰ <https://pacinfanziaeanziani.interno.gov.it>

FIG. 3 Evoluzione Il Riparto fondo PAC Infanzia per Regione, dettaglio importi finanziati e autorizzati (in milioni di euro)

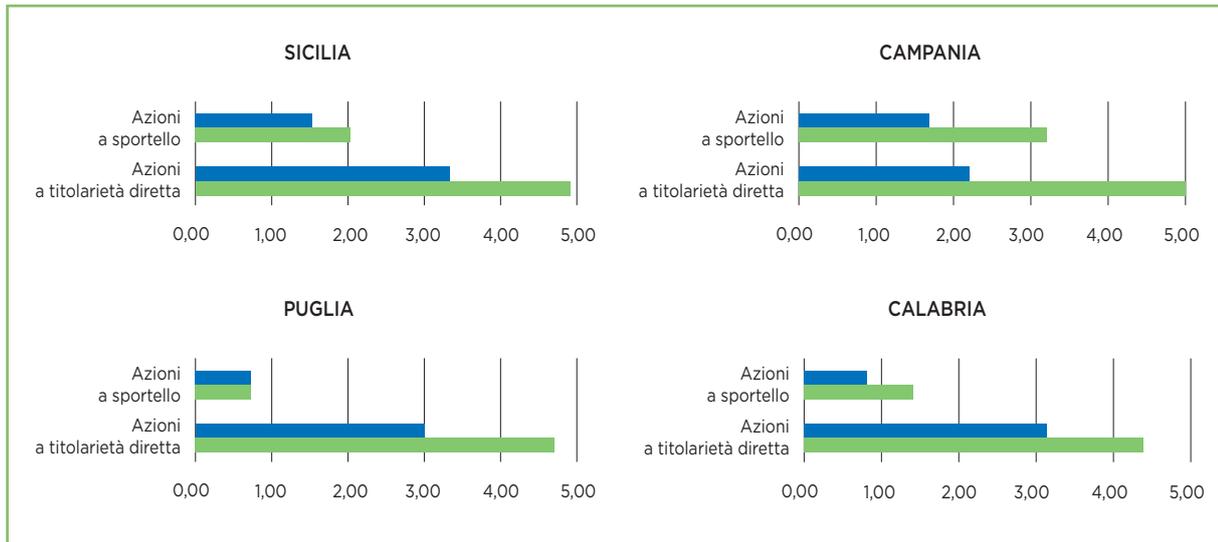


Fonte: Elaborazioni Gruppo CRC su dati PAC

L'ultimo monitoraggio del 31 marzo 2021, mette in evidenza come, nonostante per andare incontro alle difficoltà di progettazione e rendicontazione dei Comuni, siano state riprogrammate le somme, e quindi di fatto ridotti e/o ridimensionati gli interventi a beneficio dell'infanzia nei territori, **ad oggi sono state rendicontate con esito positivo e quindi rimborsate, solo la metà delle somme spese a valere sul primo e sul secondo riparto**. Per il 36% delle somme, ovvero più di 100 milioni di euro, deve ancora essere presentata documentazione formale da parte dei Comuni. Mentre le restanti somme devono ancora superare le valutazioni delle Regioni e/o dell'Autorità di Gestione. Inoltre, è stato previsto il sostegno da parte dell'Autorità di Gestione non solo di **azioni a titolarità diretta**, cioè interventi destinati a promuovere il rafforzamento dei servizi sul territorio, ma anche di **azioni a sportello**, volte a garantire la prosecuzione dei servizi finanziati fino alla loro conclusione. Anche in questo caso, stante le medesime regole relative alla rendicontazione, la spesa effettiva va decisamente a rilento. La Figura 4 mette in evidenza come, fatta eccezione per le azioni a sportello realizzate in Puglia, le somme realmente impegnate da parte dei Comuni siano ancora oggi di molto inferiori a quanto realmente messo a disposizione.



FIG. 4 PAC Infanzia: le azioni a titolarità diretta e a sportello per Regione al 31/03/2021
(in milioni di euro)



Fonte: Elaborazioni Gruppo CRC su dati PAC

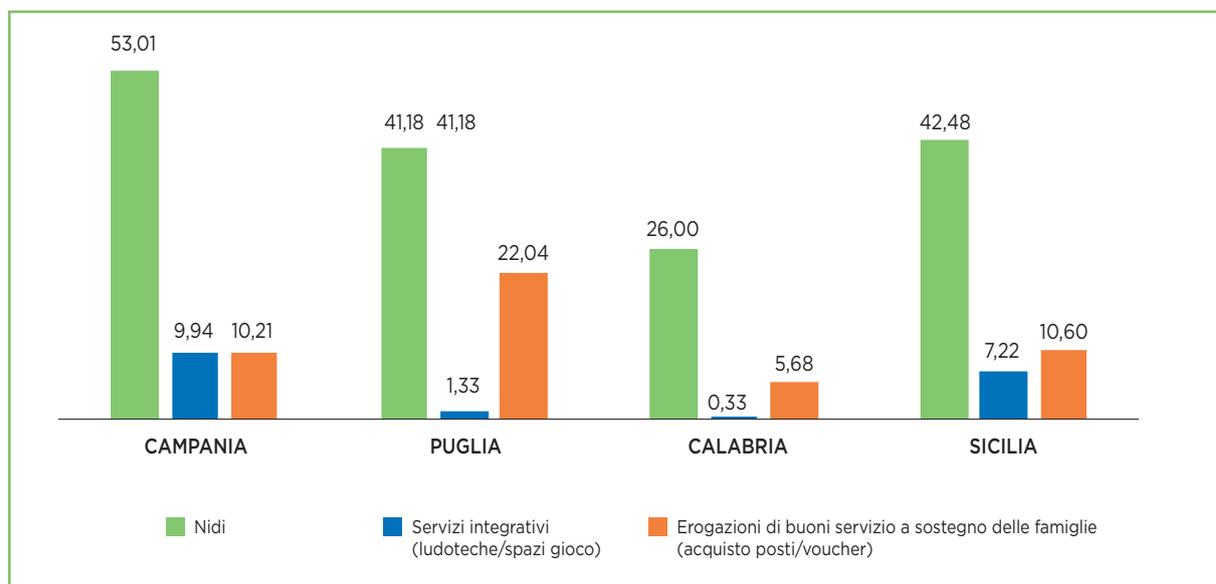
Il sistema di monitoraggio del Programma PAC ci permette di conoscere e analizzare gli interventi finanziati nei diversi ambiti delle quattro Regioni in relazione alle possibili azioni finanziabili:

- **nidi**, (nidi, micronidi, sezioni primavera) inclusa la spesa per la gestione di strutture a titolarità pubblica;
- **servizi integrativi**;
- **erogazione di buoni servizi** e acquisto posti.

L'analisi dettagliata delle destinazioni di spesa mostra che la maggior parte delle risorse, 53 milioni di euro in Campania, 41 in Puglia, 26 in Calabria e 42 in Sicilia, è stata dedicata agli interventi per la gestione e la ristrutturazione di nidi e micronidi (complessivamente alle sezioni primavera è stato destinato meno di un milione di euro). Seguono le risorse impegnate per l'erogazione di buoni servizi o acquisto di posti. La spesa per i servizi integrativi è residuale, seppure con evidenti differenze tra le Regioni: per ludoteche e spazi gioco infatti in Campania e Sicilia sono stati impegnati rispettivamente 9,9 e 7,2 milioni, mentre in Puglia per questa voce sono stati impegnati solo 1,3 milioni e in Calabria poco più di 330 mila euro (figura 5).

FIG. 5 Tipologie di spesa del II Riparto PAC Infanzia per Regione al 31/03/2021

(in milioni di euro)



Fonte: Elaborazioni Gruppo CRC su dati PAC

3.3. Fondo nazionale del sistema integrato zerosei ex D.LGS. 65/2017

Il D.lgs. 65/2017 prevede che venga adottato periodicamente un Piano di azione nazionale pluriennale che, previa intesa in sede di Conferenza unificata, definisca la destinazione delle risorse finanziarie disponibili per il consolidamento, l'ampliamento e la qualificazione del sistema integrato, cioè per: a) interventi di nuove costruzioni, ristrutturazione, messa in sicurezza, risparmio energetico di edifici pubblici che accolgono scuole e servizi per l'infanzia; b) finanziamento di spese di gestione delle scuole e dei servizi educativi per l'infanzia, per abbassarne i costi per le famiglie e migliorarne l'offerta; c) interventi di formazione continua in servizio del personale educativo e docente e promozione dei coordinamenti pedagogici territoriali.

Il Piano di azione è finanziato da un apposito **Fondo Nazionale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione (Fondo nazionale zerosei)** e da eventuali ulteriori risorse messe a disposizione dagli altri enti interessati. In particolare, le risorse del Fondo sono intese come cofinanziamento della programmazione regionale dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia (le regioni devono aggiungere alle risorse assegnate nel riparto una quota stabilita al 30%), e **sono erogate dal Ministero dell'istruzione direttamente ai Comuni previa programmazione regionale.**



Nel 2017 la prima dotazione del Fondo nazionale zerosei è stata di **209 milioni**²¹. Il primo Riparto del Fondo è stato inteso in gran parte come sostegno agli enti locali che già amministravano servizi educativi e scuole per l'infanzia e nel corso degli anni precedenti avevano affrontato la crisi economica, le forti riduzioni ai fondi nazionali per le politiche sociali, e i vincoli di spesa stabiliti dal Patto di stabilità interno, sacrificando sensibilmente l'obiettivo del riequilibrio territoriale nella diffusione dei servizi. Pertanto, il primo Riparto riservava il 50% delle risorse in base ai bambini 0-3 anni iscritti in un servizio per la prima infanzia e il 10% in base ai bambini 3-6 anni non iscritti alla scuola d'infanzia statale e soltanto il 40% era assegnato in proporzione alla popolazione 0-6 anni residente. Secondo tali criteri, quasi 1/5 del Fondo è stato assegnato alla Lombardia (il 19,1%), cioè 40 milioni, regione in cui risiedevano il 17,27% dei bambini 0-6 anni; a seguire l'11,3% al Lazio (23,5 milioni), in cui viveva il 10% della popolazione 0-6 anni; poi il 9,7% all'Emilia-Romagna (20,3 milioni) in cui risiedevano il 7,4% dei bambini 0-6 anni. In regioni dove lo sviluppo della rete dei servizi alla prima infanzia è, invece, molto ridotto, come la Campania, a fronte della presenza del 10,4% dei bambini fino a 6 anni, sono andati il 6,6% delle risorse (13,7 milioni). Proprio per rispettare l'obiettivo del riequilibrio dell'offerta territoriale (D.lgs. 65/2017, art. 4, comma 1, lettere a, e b.), **nel 2018** sono stati aggiunti **15 milioni da ripartire** "al fine di perseguire un riequilibrio dei servizi educativi per l'infanzia nei territori in cui sussiste un maggior divario negativo rispetto alla media nazionale di iscritti ai servizi educativi"²². Pertanto, alla Campania sono stati assegnati 20,4 milioni, alla Calabria da 4,8 milioni a 6,75, alla Puglia da 11,5 milioni a 12,9, alla Sicilia da 13,1 milioni a 17,5.

Nel 2019²³, al riparto "base 2017" di 209 milioni, sono stati aggiunti 30 milioni destinati al riequilibrio territoriale, e altri 10 da ripartire in base alla popolazione 0-3. Quindi **complessivamente sono stati assegnati 249 milioni**, con un ulteriore aumento (12,04% del totale) in favore delle regioni dove la rete dei servizi era inferiore alla media nazionale: alla Campania sono stati ripartiti 27,15 milioni, alla Puglia 16,5 milioni, alla Sicilia 22,8 milioni e alla Calabria 8,6 milioni.

Nel 2020²⁴, il riparto del Fondo ha ripetuto quello dell'anno precedente, portando l'assegnazione totale a **264 milioni**, di cui 45 milioni (17,04%), destinati alla perequazione territoriale. Sono stati, pertanto assegnati: 33,2 milioni alla Campania, 10,3 alla Calabria, 27,5 alla Sicilia e 18,6 alla Puglia²⁵. La quota di cofinanziamento a carico delle Regioni è stata ridotta al 25%.

²¹ <https://www.camera.it/temiap/2019/03/04/OCD177-3945.pdf> Decreto ministeriale di istituzione del Fondo e Riparto tra le regioni <https://www.camera.it/temiap/2019/03/04/OCD177-3945.pdf>

²² <https://www.camera.it/temiap/2019/03/04/OCD177-3943.pdf>

²³ Decreto Ministeriale n. 1160 del 19 dicembre 2019.

²⁴ Decreto Ministeriale n. 53 del 30 giugno 2020.

²⁵ Sul sito del Ministero Istruzione è reperibile l'elenco dei Comuni e degli importi loro destinati <https://miur.gov.it/piano-di-azione-nazionale-pluriennale>

Nel 2021 il Fondo è stato aumentato a 309 milioni, di cui 1,5 destinato alla realizzazione di un nuovo sistema informativo nazionale sui servizi educativi per l'infanzia, riconosciuto come strumento indispensabile per programmare e monitorare tutti i fondi destinati alla prima infanzia e conoscere in tempo reale l'offerta di servizi educativi su tutto il territorio come avviene ad esempio con la scuola dell'infanzia.

FIG. 6 Risorse del Fondo nazionale per il sistema integrato anni 2017-2021

(in milioni di euro)

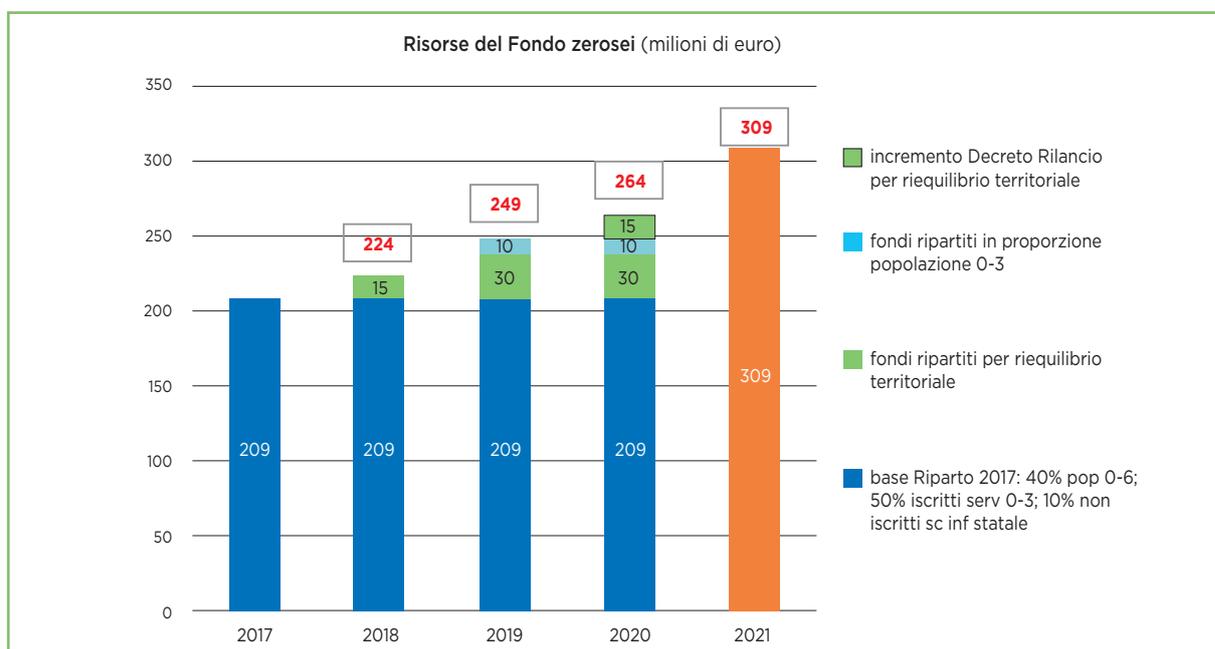
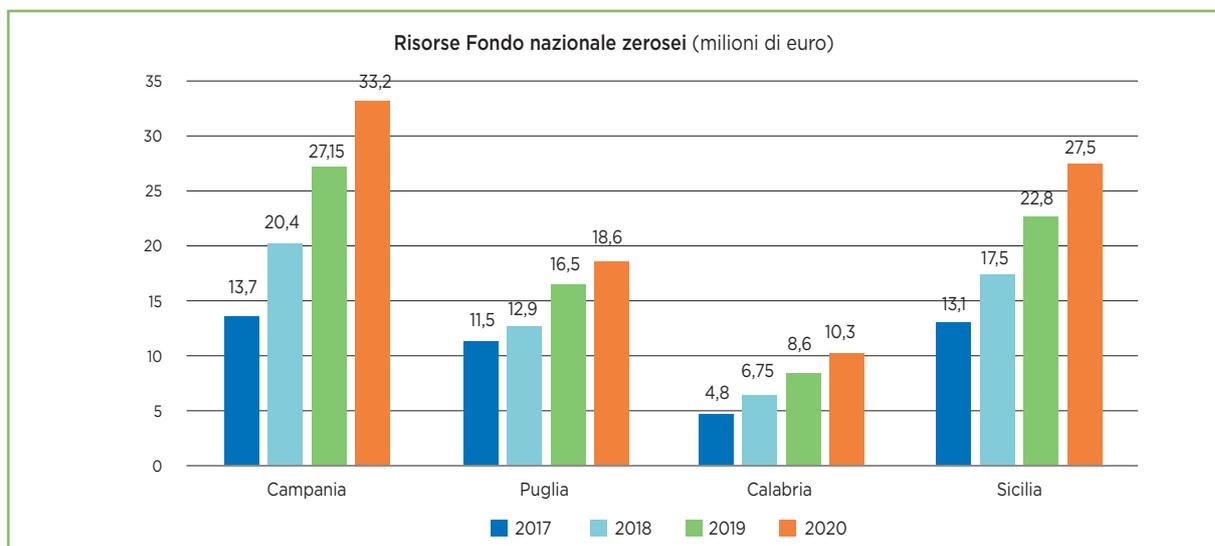


FIG. 7 Riparto del Fondo nazionale zeroisei a favore delle 4 Regioni Convergenza

(in milioni di euro)





La lettura degli atti di indirizzo regionale mostra che la maggior parte delle Regioni hanno orientato la destinazione dei finanziamenti al consolidamento e gestione con una forte indicazione ai Comuni di utilizzarli per l'abbattimento delle rette di contribuzione delle famiglie, mentre solo poche Regioni hanno riservato alle spese di qualificazione una quota percentuale del finanziamento statale. Entro settembre 2021, dovrebbe essere pubblicato un rapporto di monitoraggio delle risorse del Fondo Zerosei ripartito nel 2018, in base alle informazioni fornite dal Ministero Istruzione al Gruppo CRC.

Prendendo atto di ritardi nelle programmazioni regionali negli anni precedenti **il Ministero Istruzione ha recentemente introdotto un meccanismo sostitutivo**, da applicare eccezionalmente nel caso di mancato invio da parte della Regione della programmazione per garantire la distribuzione di risorse agli enti locali in proporzione all'ultima programmazione regionale disponibile²⁶. Questa scelta è intesa essere “una sorta di clausola di salvaguardia da applicare in casi eccezionali, con la finalità di fungere da stimolo per le regioni a predisporre nelle modalità e tempi previsti le rispettive programmazioni”²⁷.

Il D.lgs. 65/2017 ha, inoltre, destinato fino ad un massimo di 150 milioni di euro nel triennio 2018-2020 per la costruzione di Poli per l'infanzia a gestione pubblica assegnati sulla base della selezione fatta da ciascuna Regione delle richieste avanzate dagli Enti locali.²⁸

3.4 Altri fondi

Contributi alle famiglie per il pagamento delle rette

Negli ultimi anni, per aiutare i genitori a pagare le rette per le spese di frequenza dei servizi educativi per l'infanzia, sono stati introdotti due tipi di strumenti: le detrazioni fiscali del 19% e il “Bonus Asilo Nido”.

Le detrazioni del 19% per le spese di frequenza di nidi, per un importo attualmente non superiore a 632 euro annui per ogni figlio, sono state introdotte dalla Legge 266/2005. Complessivamente, nel 2019, questo strumento è stato utilizzato a vantaggio di circa 302 mila bambini frequentanti il nido per un ammontare di risorse pubbliche (dato che si tratta di agevolazioni fiscali) pari a **32,4 milioni**, circa 107 euro all'anno pro-capite.

²⁶ Decreto Ministeriale n.53 del 30 giugno 2020, art. 4, comma 4.

²⁷ G. Lombardo, *Le novità del decreto di riparto del Fondo zero - sei*, Scuola7-La settimana scolastica, 20 luglio 2020, n. 194.

²⁸ https://www.istruzione.it/edilizia_scolastica/fin-poli-infanzia.shtml



Il **Bonus Asilo Nido**, introdotto nella Legge di Bilancio 2017 prevedeva un contributo annuo di 1.000 euro a rimborso delle spese sostenute per la frequenza a nidi pubblici o privati. Il contributo è stato portato a 1.500 euro nel 2019 e nel 2020 è stato elevato fino a un massimo di 3.000 euro in base all' ISEE. Dopo un impiego limitato nel suo primo anno di erogazione, il bonus è stato maggiormente utilizzato nel 2018, con una spesa totale di circa 76 milioni di euro, di cui ha beneficiato l'8,8% dei bambini sotto i 3 anni (121.500 beneficiari). Nel 2019 l'importo medio annuo percepito è passato da 625 euro del 2018 a 833 euro, e il numero di beneficiari è aumentato a 289.496 utenti per un importo complessivo di quasi 241 milioni di euro. Nel 2019, il 21,5% dei bambini sotto i tre anni hanno usufruito del bonus con una diversa distribuzione secondo le percentuali di utenza dei servizi nelle varie aree: 29,5% al Centro, 22,7% al Nord, 16,4% nelle Isole e 15,1% nel Sud ²⁹. Il Bonus Asilo nido dovrebbe essere assorbito dalla nuova proposta dell'Assegno unico, per cui le famiglie riceveranno per ogni figlio, dal 7° mese di gravidanza e fino ai 21 anni di età, un contributo economico d'importo calcolato in base al valore dell'ISEE.

Ristori per i gestori a seguito della pandemia

Nel 2020 è stato istituito un Fondo di 165 milioni per il sostegno economico ai soggetti che gestiscono in via continuativa i servizi educativi e le scuole dell'infanzia paritarie, in relazione alla sospensione dei servizi in presenza a seguito delle misure adottate per il COVID-19³⁰. Il Fondo ha interessato per 78 milioni i gestori di servizi educativi per l'infanzia, pubblici e privati, e per 87 milioni i gestori di scuole dell'infanzia paritarie³¹.

Risorse per la costruzione e ristrutturazione di edifici destinati a nidi e scuole dell'infanzia (ex Legge di bilancio 2020)

Nella Legge di bilancio 2020³² è stato istituito il fondo «Asili nido e scuole dell'infanzia», per il finanziamento di interventi relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei comuni destinati a nidi, scuole dell'infanzia e centri polifunzionali per i servizi alla famiglia, con priorità alle aree svantaggiate del Paese e alle periferie urbane; si potranno finanziare anche interventi di riconversione di spazi delle scuole dell'infanzia oggi inutilizzati, a causa

²⁹ Istat, Report Offerta di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia | anno educativo 2018/2019, https://www.istat.it/it/files//2020/10/REPORT_ASILI-NIDO-2018-19.pdf

³⁰ DL 34 del 19 maggio 2020, convertito con modificazioni dalla Legge 77 del 17 luglio 2020, art. 233, co. 3; DM 119 dell'8 settembre 2020; DD 1136 e 1137 del 15 settembre 2020.

³¹ Ministero Istruzione, Analisi dati monitoraggio sul contributo ai servizi educativi e alle scuole dell'infanzia paritarie a titolo di sostegno economico in relazione alla riduzione o al mancato versamento delle rette a seguito delle misure adottate per contrastare la diffusione del Covid-19 ex art. 233 c. 3 D-L 19 maggio 2020, n. 34 - dati pervenuti dagli Uffici Scolastici Regionali tra la data del 30 novembre 2020 e il 1° febbraio 2021.

³² Legge 160/2019, art. 1, comma 59.



del calo demografico, con finalità di riequilibrio territoriale, anche con l'attivazione di servizi integrativi per i bambini che soddisfino i bisogni delle famiglie in modo flessibile. Il Fondo prevede una dotazione di 100 milioni annui per gli anni dal 2021 al 2023 e 200 milioni dal 2024 al 2034. A marzo 2021 è stato emanato un primo bando in base alle disposizioni del DPCM del 30 dicembre 2020³³ da 700 milioni su 5 annualità per riqualificare le strutture dei nidi e delle scuole per l'infanzia e riconvertire spazi inutilizzati nelle scuole dell'infanzia destinandoli a servizi integrativi per l'infanzia e spazi di qualificazione dell'offerta educativa e didattica delle scuole per l'infanzia e spazi polifunzionali per le famiglie³⁴. Duole rilevare la mancata corrispondenza della tipologia di interventi ammissibili al finanziamento con i servizi descritti nel quadro del sistema integrato zerosei nel D.Lgs. 65/2017 e, soprattutto con la proposta di Poli per l'infanzia, che ben avrebbe potuto orientare e organizzare la richiesta da parte dei territori. Inoltre, le risorse da investire sono messe a bando garantendo un piccolo vantaggio alle aree depresse, ma allo stesso tempo nuovamente richiedono dai comuni competenze adeguate a progettare, appaltare e gestire i nuovi spazi, premiando eventuali cofinanziamenti da parte degli Enti Locali, prescindendo da una complessiva programmazione del sistema integrato zerosei da parte delle Regioni.

Nella Legge di bilancio 2021 sono state stanziare nuove risorse per aumentare il Fondo di Solidarietà Comunale destinate alla **gestione dei servizi** educativi per l'infanzia a titolarità pubblica: 100 milioni di euro per l'anno 2022, 150 milioni di euro per l'anno 2023, 200 milioni di euro per l'anno 2024, 250 milioni di euro per l'anno 2025 e 300 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2026. Queste risorse appaiono chiaramente insufficienti se l'obiettivo è quello di estendere l'offerta al 33% in tutte le regioni, e considerato che il maggior impegno di spesa da parte dei Comuni è proprio quello relativo alla gestione dei servizi.

Nel quadro del **Fondo Sviluppo Coesione (2014-2020) Patti per lo sviluppo delle Città metropolitane del Mezzogiorno - Assegnazione risorse al Piano straordinario asili nido**, nel 2019, sono stati destinati 3 milioni per la realizzazione di nidi ad ognuna delle 7 città metropolitane del Mezzogiorno: Napoli, Bari, Reggio Calabria, Palermo, Catania, Messina e Cagliari³⁵.

³³ DPCM del 30 dicembre 2020, <http://famiglia.governo.it/media/2326/dpcm-30-dicembre-2020-fondo-nidi-interno.pdf>

³⁴ Avviso Pubblico Ministero Interno e Ministero Istruzione del 22 marzo 2021, <http://famiglia.governo.it/media/2321/avviso-pubblico-asili-nido-e-centri-polifunzionali.pdf>

³⁵ Delibera CIPE n. 15 del 4 aprile 2019.



3.5 Piano nazionale di ripresa e resilienza - PNRR

Nel **PNRR** che l'Italia ha presentato alla Commissione Europea il 30 aprile scorso, la Missione M4C1 (Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università) prevede un primo intervento finalizzato alla costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza dei nidi e delle scuole dell'infanzia per migliorare l'offerta educativa sin dalla prima infanzia e offrire un concreto aiuto alle famiglie, incoraggiando la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la conciliazione tra vita familiare e professionale. La misura si propone la creazione di circa 228.000 posti e a questo fine stanziata 4,6 miliardi di euro, di cui 3 miliardi nuovi fondi del PNRR e 1,6 miliardi di fondi già stanziati. È importante sottolineare che le risorse sono destinate a un investimento strutturale che, per evitare di andare sprecato, andrebbe necessariamente inserito in una programmazione articolata a livello regionale e comunale che veda l'integrazione dei fondi Europei con adeguate risorse per la gestione dei nuovi posti creati. Ci si attende, inoltre, che vengano definiti adeguati requisiti di qualità omogenei sul territorio nazionale per accedere all'erogazione delle risorse strutturali, quali ad esempio la metratura dello spazio disponibile per bambino, facilmente riconducibile alla media interregionale di 7mq.

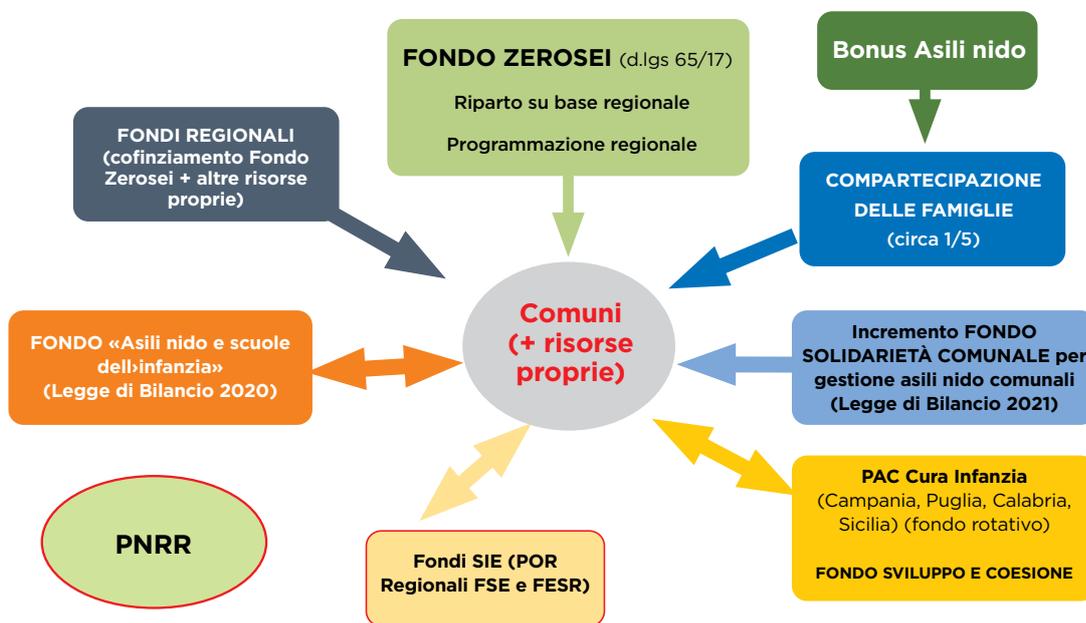
Si rileva, inoltre, che nel dettaglio dell'attuazione dell'intervento sui servizi educativi per l'infanzia viene precisato che l'intervento verrà gestito dal Ministero dell'Istruzione, in collaborazione con il Dipartimento delle Politiche per la Famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'interno, e verrà realizzato "mediante il coinvolgimento diretto dei Comuni" senza prevedere l'altrettanto necessario coinvolgimento delle Regioni nella programmazione territoriale dell'estensione dei servizi.

Un'ulteriore opportunità per sanare le carenze dell'attuale sistema integrato zerosei dovrebbe venire dal secondo intervento previsto nella Missione M4C1 mirato all'estensione del tempo pieno scolastico e mense, che dovrebbe riguardare anche le scuole dell'infanzia.



4. Considerazioni conclusive

Nella Figura 8 abbiamo provato a schematizzare le diverse fonti di finanziamento che contribuiscono attualmente a sostenere i Comuni nell'investimento sul sistema 0-6 e i servizi educativi per l'infanzia in particolare, considerando però che i dati Istat 2018/19 sulla spesa sociale dei Comuni rilevavano che essi contribuivano con risorse proprie per circa il 60% del totale.



Dall'analisi emerge, innanzitutto, la complessità degli interventi necessari per realizzare un sistema integrato zerosei che coniughi effettivamente la quantità e la qualità dell'offerta educativa con il superamento delle differenze sociali ed economiche della condizione infantile in ogni territorio. Se, infatti, il sostegno economico alla domanda delle famiglie viene oggi delegato, al nuovo strumento dell'Assegno universale, non è possibile ignorare ulteriormente l'esigenza di sostenere l'estensione della fascia di accesso gratuito ai servizi educativi per l'infanzia in tutti i territori per garantire il diritto soggettivo a un'esperienza educativa di qualità anche ai più piccoli. Ed è anche necessaria una visione complessiva su come sollecitare e orientare la domanda delle famiglie in ogni territorio. In questa prospettiva vanno anche le proposte avanzate sia dal settore pubblico che dal mondo dell'associazionismo³⁶ di costruire in ogni territorio convergenze efficaci tra

³⁶ Si veda il Documento a cura della rete EducAzioni, *Investire nell'infanzia: prendersi cura del futuro a partire dal presente*. https://www.educazioni.org/wp-content/uploads/2021/01/Investire-nellinfanzia-Rapporto-Alleanza-EducAzioni_ENG.pdf



servizi educativi e scuole dell'infanzia e le strutture sanitarie e sociali.

Le risorse finora disponibili, o stanziare all'interno di programmi diversi e gestiti da diverse centrali operative, sono palesemente inadeguate a raggiungere l'auspicato obiettivo di una presa in carico almeno del 33% dei bambini sotto i tre anni in tutti i territori regionali, **che si stima comporterebbe un ulteriore numero di posti sostenuti da finanziamento pubblico non inferiore ai 300mila**³⁷. Dovrebbe, inoltre, essere affrontata con chiarezza la questione cruciale del rapporto tra investimenti per la costruzione o ristrutturazione di nuove strutture con quelli destinati all'avviamento e alla gestione negli anni dei servizi educativi. Non è pensabile che non si vincoli l'offerta di nuove strutture a una garanzia della loro fruibilità da parte dell'utenza per un congruo numero di anni (vincolo di destinazione).

L'esperienza dei Piani nazionali (Piano straordinario 2007-2010, PAC Infanzia e lo stesso Piano nazionale ex D.lgs. 65/2017) mostra che gli interventi finalizzati a estendere la rete dei servizi educativi per l'infanzia nei territori che ne sono più sprovvisti incontrano due ordini di difficoltà da parte dell'Ente locale, gestore e responsabile per questi servizi. Il primo è risultato essere di natura finanziaria ed economica, soprattutto quando il sostegno è stato erogato a rimborso di spese sostenute e a causa dei vincoli stringenti sull'assunzione di personale posti all'amministrazione pubblica locale. La seconda difficoltà sta nelle procedure per acquisire e rendicontare il sostegno finanziario, che hanno assunto dimensioni paradossali nell'implementazione del PAC - Cura infanzia e che ora il Ministero Istruzione, nell'amministrare il Piano di azione zerosei, si propone di superare con modulistiche semplificate.

Le esperienze precedenti hanno messo particolarmente in luce l'importanza di inserire gli investimenti nazionali in una programmazione e promozione articolata del sistema integrato zerosei su ogni territorio, compiti questi che nel disegno di governance proposto dalla Legge 107/2015 e dal D.lgs 65/2017 sono affidati alla Regione e successivamente, entro il quadro da ciascuna definito, all'Ente locale. Nella gestione del PAC - Cura Infanzia, che non ha coinvolto fin dall'inizio le Regioni, si sono infatti riscontrate notevoli difficoltà; mentre va ricordata l'esperienza positiva del Piano straordinario nel 2007-2010, quando la realizzazione del piano è stata accompagnata da un dialogo intenso e continuativo con le Amministrazioni regionali. Nella stessa prospettiva, anche in corrispondenza con la recente raccomandazione del Comitato ONU, si auspica da più parti la creazione presso il Ministero dell'Istruzione di un Ufficio dedicato al sistema integrato zerosei che possa rispondere in maniera competente alle richieste di affiancamento tecnico avanzate dagli uffici corrispondenti a livello regionale e locale.

³⁷ Rete EducAzioni, *Investire nell'infanzia: prendersi cura del futuro a partire dal presente*, Dicembre 2020.

Ma soprattutto che coordini e possa intervenire nel delicato processo di riequilibrio territoriale dell'offerta educativa di qualità per la prima infanzia, così come avviene da decenni nel segmento 3-6 anni della scuola dell'infanzia.



ALLEGATO 1

LE MISURE DELLA LEGGE DI BILANCIO 2021¹ CON UN IMPATTO SULLE PERSONE DI MINORE ETÀ

Nel corso degli anni il Gruppo CRC ha monitorato nei propri Rapporti CRC le risorse inserite nella Legge di bilancio, in quanto con la programmazione e l'allocazione delle risorse triennale è lo strumento chiave della politica economica. Analizzando le scelte economiche e le misure delineate nei commi della Legge di Bilancio 2021, possiamo anche comprendere l'impatto delle politiche sull'infanzia dal punto di vista dei fondi destinati a sostenere i genitori, i bambini, gli adolescenti.

Di seguito riportiamo le principali misure incluse nella Legge di bilancio 2021 che riteniamo abbiano un impatto diretto sulla condizione delle persone di minore età in Italia.

MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ E DI RAFFORZAMENTO DEI SERVIZI SOCIALI

Comma 371 (Reddito di cittadinanza)

La disposizione incrementa l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 12 del DL 4/2019, recante disposizioni finanziarie per l'attuazione del programma del **Reddito di Cittadinanza (RdC)**, di un importo pari a 196,3 milioni di euro per l'anno 2021 e di 473,7 milioni di euro per l'anno 2022, con importi leggermente crescenti per gli anni successivi².

Questo incremento di risorse destinate al RdC è legato alla crisi e all'impoverimento repentino di molte persone e famiglie nel corso del 2020. Dai dati finora disponibili, risulta tuttavia che il sostegno ai nuclei in povertà è sbilanciato in favore dei nuclei senza figli e degli individui singoli, rispetto a quelli con figli minori che i dati indicano come più colpiti dalla povertà assoluta: a febbraio 2021, su 1,287 milioni di nuclei beneficiari del RdC e Pensione di Cittadinanza, erano 343.000 quelli con minori, il 34% dei nuclei beneficiari (con il REI erano il 50%).

Con il cosiddetto Decreto Sostegni dello scorso marzo (DL 41/21), è stato incrementato di un ulteriore miliardo lo stanziamento per il RdC per l'anno 2021 (art.11) portando così il totale delle risorse ad esso destinate a 8 miliardi 587 milioni di euro.

¹ Legge 178/2020, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2020-12-30:178>

² Esattamente 474,1 milioni di euro per l'anno 2023, 474,6 milioni di euro per l'anno 2024, 475,5 milioni di euro per l'anno 2025, 476,2 milioni di euro per l'anno 2026, 476,7 milioni di euro per l'anno 2027, 477,5 milioni di euro per l'anno 2028 e 477,3 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2029.





Reddito di emergenza - Rem: l'art. 82 del Decreto Rilancio (Decreto Legge 34/2020) ha istituito il Rem (Reddito di emergenza), una misura di emergenza contro la povertà introdotta in seguito alla crisi pandemica e rivolta anche alle persone e ai nuclei in condizione di difficoltà che non rientrando nei criteri di selezione del Reddito di Cittadinanza, sarebbero rimasti privi di un sostegno economico nei mesi della crisi.

Si tratta di un sostegno straordinario rivolto ai nuclei familiari in condizione di necessità economica a causa dell'emergenza, e nel corso dell'esame parlamentare è stato inserito il comma 2-bis che semplifica le procedure di accertamento della residenza per i soggetti che occupano abusivamente un immobile³. L'autorizzazione di spesa per l'erogazione del Rem è stata fissata, per il 2020, in 971,3 milioni di euro, il beneficio è stato erogato per due volte, di importi fra 400 e 800 euro, a seconda della numerosità del nucleo familiare e della presenza di componenti disabili o non autosufficienti (in quest'ultimo caso fino a 840 euro). Dopo che il "Decreto Agosto"⁴ ha riconosciuto ai beneficiari che lo richiedessero una terza quota, l'articolo 14 del Decreto Legge 137/2020 (c.d. Decreto ristoro) ha riconosciuto ai nuclei familiari già beneficiari del Reddito di emergenza, la medesima quota anche per i mesi di novembre e dicembre 2020.

Secondo i dati INPS, la prima tornata di Rem (DL 34/2020) ha coinvolto nel 40% dei casi nuclei con minori, mentre con i due successivi decreti sul Rem (DL 104/2020 e DL 137/2020) la quota è scesa al 35%. È aumentata la quota di cittadini non comunitari (22% contro il 14% del RdC) e di residenti al Nord (26% contro il 21% del RDC)⁵. Infine, con il Decreto Sostegni dello scorso marzo (DL 41/21), il Rem è stato rinnovato per ulteriori 3 mesi (marzo, aprile e maggio) con gli stessi criteri di ammissione ma con una soglia "reddituale" di ammissione incrementata del valore dell'affitto per i nuclei in locazione. Infine con il Decreto Sostegni bis (DL 73/2021) il Rem è stato rinnovato per altre quattro mensilità (giugno-luglio-agosto-settembre), considerando come base reddituale i redditi di aprile 2021.

Comma 375 (Rifinanziamento del Fondo indigenti) - Il comma 375 è volto ad incrementare di 40 milioni di euro, per l'anno 2021, il Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti.

³ Gli occupanti abusivi di un immobile possono autocertificare la loro residenza nell'immobile occupato qualora siano presenti persone minori di età o meritevoli di tutela quali individui malati gravi, portatori di handicap, in difficoltà economica e senza dimora.

⁴ Decreto 104/2020, Art. 23 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/08/14/20G00122/sg>

⁵ Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat, Inps, Inail, Anpal, Il mercato del lavoro 2020. Una lettura integrata, febbraio 2021, <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=54987>



Commi 797-804 (Potenziamento dei servizi sociali)

Intendono potenziare il sistema dei servizi sociali comunali rafforzando contestualmente gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà nella prospettiva del raggiungimento di un livello essenziale delle prestazioni e dei servizi sociali definito da un **rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 5.000 in ogni ambito territoriale**, e dell'ulteriore obiettivo di servizio di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 4.000. Ai sensi del comma 799, tale contributo è a valere sul Fondo povertà⁶. In sede di decreto annuale di riparto del Fondo povertà è riservata a tal fine una quota massima di **180 milioni di euro** annui a decorrere dall'anno 2021. In deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale, il comma 801 stabilisce che, per il potenziamento dei servizi sociali, nel limite dei 180 milioni, nonché dei vincoli assunzionali vigenti, i comuni possono effettuare assunzioni di assistenti sociali, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, fermo restando il rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio.

Si tratta di una previsione che **avrà un impatto anche rispetto alle persone di minore età**, anche se non è quantificabile, e consentirà di avere nel lungo periodo un impatto positivo per la qualità degli interventi di inclusione sociale delle persone con disabilità se si riuscirà a costruire anche un cambiamento culturale volto al passaggio da un welfare prestazionistico ad un welfare basato sulla persona e sugli effettivi contesti di vita dalla stessa vissuti.

MISURE DI SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE CON FIGLI

RIFORMA FISCALE E FAMILY ACT

Commi 2-7 (Fondo delega riforma fiscale e fedeltà fiscale, assegno unico)

L'articolo 1, ai commi da 2 a 7, istituisce un Fondo con una dotazione di 8 miliardi di euro per l'anno 2022 e 7 miliardi di euro a decorrere dall'anno 2023 per interventi di riforma del sistema fiscale, da realizzare con appositi provvedimenti normativi. Al Fondo sono destinate altresì risorse stimate come maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo (lotta all'evasione). Una quota del Fondo compresa **tra 5 e 6 miliardi di euro** a decorrere dall'anno 2022 è destinata **all'assegno universale e ai servizi alla famiglia**, mentre per il 2021, è incrementato il **Fondo assegno universale e servizi alla famiglia** di 3.012,1 milioni di euro.

⁶ Per un approfondimento, si veda MLPS <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Potenziamento-servizi/Pagine/default.aspx>



L'assegno unico e universale è il primo tassello di un riordino delle politiche familiari, di cui il Governo si è fatto carico con la presentazione del c.d. **Family Act**, e delle politiche di riforma e semplificazione fiscale. Il 30 marzo 2021, il Senato ha approvato la Legge 1 aprile n. 46⁷ “Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale”, che propone l'istituzione di un beneficio economico attribuito progressivamente a tutti i nuclei familiari con figli a carico, nell'ambito delle risorse del Fondo assegno universale e servizi alla famiglia e delle risorse rinvenienti dal riordino delle misure vigenti per i figli a carico (prestazioni sociali agevolate, come Bonus Bebè, bonus mamma domani, assegni familiari, detrazioni fiscali). A regime, le stime indicano che l'ammontare complessivo delle risorse per l'assegno unico e universale saranno circa 21 miliardi, 15 derivanti dall'abolizione delle misure vigenti e 6 miliardi di nuove risorse.

Si evidenzia come l'indicazione a sostenere maggiormente i nuclei con minori con disabilità è molto importante, nella piena compatibilità con le altre prestazioni esistenti, cioè non sia considerata in negativo per l'accesso ad altre e diverse prestazioni sociali, ai trattamenti assistenziali, e in generale ad altri benefici e prestazioni sociali previste da altre norme in favore di figli con disabilità.

La misura doveva essere attuata a partire da luglio 2021, ma vista la complessità della riforma di riordino, l'assegno unico sarà corrisposto da luglio solo ai genitori disoccupati o lavoratori autonomi, finora esclusi dalle principali misure di sostegno. Da gennaio 2022, l'assegno unico dovrebbe essere esteso a tutti i genitori con figli fino a 21 anni o con disabilità, con importi modulati in base all'ISEE.

Per quanto riguarda il **Bonus Bebè**, o assegno di natalità, il **Comma 362** estende il Bonus Bebè anche ai nati nel 2021, con le stesse modalità stabilite in Legge di Bilancio 2020, a valere sul Fondo assegno universale, con un'autorizzazione di spesa di 340 milioni per il 2021 e di 400 milioni per il 2022. La misura non sarà rinnovata nel 2022.

Si evidenzia in positivo che le novità introdotte dalla Legge di Bilancio 2021 in tema di nascita e genitorialità si applicano anche agli affidamenti e alle adozioni avvenuti nell'anno 2021.

La stessa Legge inoltre ha stabilito che le disposizioni relative al **congedo obbligatorio** per i **padri lavoratori dipendenti**, introdotte in via sperimentale con Legge 92/2012, si applicano anche alle nascite e alle adozioni o affidamenti avvenuti nel 2021: i **Commi 363-364** hanno esteso **la durata del congedo obbligatorio per il 2021 da sette a dieci giorni**, da fruire, anche in via non continuativa, entro i cinque mesi di vita o dall'ingresso

⁷ https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto=2021-04-06&atto.codiceRedazionale=21G00057&elenco30giorni=false



in famiglia del minore o in Italia in caso, rispettivamente, di adozione/affidamento nazionale o internazionale del minore⁸. Inoltre, è previsto e ampliato il **congedo obbligatorio e facoltativo** dei padri anche nel caso di morte perinatale del figlio.

ALTRE PRESTAZIONI

Il comma 334 istituisce un Fondo per la copertura finanziaria di interventi legislativi finalizzati al riconoscimento del valore sociale ed economico delle attività di cura a carattere non professionale del cd. **caregiver** (prestatore di cure) familiare, con una dotazione nel triennio di programmazione 2021-2023 di 30 milioni di euro per ciascun anno.

Si evidenzia tuttavia come tale intervento necessiterebbe di ben altre dimensioni, poiché gli interventi statali a cui si è pensato non possono non partire da una seria tutela previdenziale ed assicurativa per i caregiver⁹, ad esempio per evitare allo stesso caregiver forme di isolamento familiare, l'abbandono dell'attività lavorativa e la marginalizzazione sui posti di lavoro e nelle relazioni sociali causate dall'attività del prendersi cura, e che sarebbe utile seguire una strategia coerente visto che questo fondo si aggiunge a quello istituito dalla Legge di bilancio 2018 (commi 254-256 della Legge 205/2017) per il sostegno del titolo di cura e di assistenza del caregiver familiare con una dotazione iniziale di 20 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2018-2020. La Legge di bilancio 2019 (art. 1, commi 483-484, della legge 145/2018) ha disposto l'incremento del Fondo di 5 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2019-2021. La Sezione II della Legge di bilancio 2021 ha dotato il fondo, per il 2021, di risorse pari a circa 23,7 milioni di euro. Il decreto di riparto 22 ottobre 2020 ha previsto che le risorse del Fondo (pari a circa 68,3 milioni per gli anni 2018, 2019 e 2020) siano destinate alle Regioni per interventi di sollievo e sostegno destinati al caregiver familiare.

Commi 365-366 (Sostegno alle madri con figli disabili) - Autorizzano la spesa di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023 – che costituisce al contempo limite massimo di spesa – per il riconoscimento di un contributo mensile, fino ad un massimo di 500 euro netti, in favore delle madri disoccupate o monoreddito, che fanno parte di nuclei familiari monoparentali, con figli con disabilità a carico.

⁸ Il testo della Circolare INPS n. 42 dell'11 marzo 2021 sulle modifiche apportate dalla Legge di Bilancio 2021 (Legge 30 dicembre 2020, n. 178, art. 1, comma 363 e 25) è disponibile al seguente link: <https://servizi2.inps.it/Servizi/CircMessStd/VisualizzaDoc.aspx?sVirtualUrl=/Circolari/Circolare%20numero%2042%20del%2011-03-2021.htm>

⁹ Per approfondimenti si veda "Misure della Legge di Bilancio per l'anno 2021 di interesse per le persone con disabilità, loro familiari e associazioni", Documento realizzato a cura degli Avv. Gianfranco de Robertis e Alessia Maria Gatto, componenti dell'Unità di crisi Covid-19 Anffas Nazionale - <http://www.anffas.net/dld/files/MISURE%20DELLA%20LEGGE%20DI%20BILANCIO%202021%20DI%20INTERESSE%20PER%20LE%20PERSONE%20CON%20DISABILITA%20LORO%20FAMILIARI%20E%20ASSOCIAZIONI.pdf>, pag. 10.



Il timore è che tale misura possa scontentare un po' tutti, vista l'assoluta irrisorietà del Fondo che potrebbe coprire al massimo 833 destinatari, se questi ricevessero tutti il contributo massimo di 500 euro mensili, oppure coprire più destinatari con una decurtazione tale da rendere il beneficio insufficiente e rischiando in questo modo di non affrancare i nuclei familiari coinvolti dalla necessità di maggiore assistenza¹⁰.

Commi 322-323: Al fine di contribuire all'accoglienza di **genitori detenuti con bambini al seguito** in case-famiglia protette (art. 4 Legge 62/11), e in case-alloggio per l'accoglienza residenziale dei nuclei mamma-bambino, è istituito, presso il Ministero della Giustizia un fondo con una dotazione pari a 1,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, da ripartire tra le regioni.

MISURE A SOSTEGNO DEL SISTEMA DI EDUCAZIONE E ISTRUZIONE

Commi 791-794 (Incremento del Fondo di Solidarietà Comunale per il miglioramento dei servizi in campo sociale e il potenziamento degli asili nido)

Il Comma 791 stanziava risorse aggiuntive destinate al Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) per il miglioramento dei servizi in campo sociale e il potenziamento degli asili nido. Delle cifre stanziolate dal Comma 791, al **potenziamento dei posti nei servizi per la prima infanzia** sono destinati 100 milioni di euro per l'anno 2022, 150 milioni di euro per l'anno 2023, 200 milioni di euro per l'anno 2024, 250 milioni di euro per l'anno 2025 e 300 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2026.

Tali contributi sono espressamente finalizzati ad incrementare i posti disponibili negli asili nido, equivalenti in termini di costo standard al servizio a tempo pieno, in proporzione alla popolazione con età compresa tra 0 e 2 anni nei Comuni nei quali il predetto rapporto è inferiore ai LEP. Tuttavia, poiché i LEP non sono stati ancora definiti, il livello di riferimento è individuato dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard contestualmente all'approvazione dei fabbisogni standard per la funzione "Asili nido".

Le risorse finora disponibili o stanziolate, all'interno di programmi diversi e gestiti da diverse centrali operative, sono palesemente inadeguate a raggiungere l'auspicato obiettivo di una presa in carico almeno del 33% dei bambini sotto i tre anni in tutti i territori regionali, che si stima comporterebbe un ulteriore numero di posti sostenuti da finanziamento pubblico non inferiore ai 300 mila¹¹.

¹⁰ Si veda Misure della Legge di Bilancio per l'anno 2021 di interesse per le persone con disabilità, loro familiari e associazioni, op. cit. pag.15.

¹¹ Si veda il Documento a cura della rete EducAzioni "Investire nell'infanzia: prendersi cura del futuro a partire dal presente", disponibile su https://www.educazioni.org/wp-content/uploads/2021/01/Investire-nellinfanzia-Rapporto-Alleanza-EducAzioni_ENG.pdf



Dovrebbe, inoltre, essere affrontata con chiarezza la questione cruciale del rapporto tra investimenti per la costruzione o ristrutturazione di nuove strutture con quelli destinati all'avviamento e alla gestione negli anni dei servizi educativi.

Comma 969 (Incremento del Fondo per il Sistema integrato di educazione e di istruzione) - Al Comma 969 è stabilito l'incremento del Fondo per il Sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita ai 6 anni (D. Lgs. 65/2017) di 60 milioni annui a partire dal 2021 (che si aggiungono ai 249 previsti, da ripartire su base regionale e su cui le Regioni devono aggiungere il 30% di cofinanziamento), portando la dotazione del Fondo a 309 milioni. Per l'anno 2021, una quota parte dell'incremento, pari a 1,5 milioni, è destinata al Ministero dell'Istruzione per l'attivazione del sistema informativo nazionale, in coordinamento con le Regioni e gli Enti Locali.

Comma 503 (Incremento del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa) - La disposizione aumenta il Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi, di cui all'art. 1 della Legge 440/1997, di 117,8 milioni di euro per il 2021 (poi ridotto di 45,8 milioni), di 106,9 milioni di euro per il 2023 (non è previsto un incremento per l'annualità 2022), di 7,3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024 e 2025 e di 3,4 milioni per l'anno 2026. La finalità dell'incremento è ridurre le disuguaglianze e favorire l'ottimale fruizione del diritto all'istruzione, anche per i soggetti privi di mezzi.

Comma 968 - Aumenta di 1.000 posti la dotazione organica di docenti da destinare al potenziamento dell'offerta formativa nella **scuola dell'infanzia**, con una spesa che cresce progressivamente dai 11,7 milioni di euro per il 2021 fino ai 40,8 milioni di euro annui a decorrere dal 2028.

Il provvedimento è da collocare nell'ambito di una più vasta strategia di rafforzamento dei servizi per la fascia 0-6 anni, con spese correnti (ad es. stipendi) previste nella Legge di bilancio e spese in conto capitale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Comma 512 - Dal 2021 si incrementano di 8,2 milioni di euro annui le **risorse destinate all'innovazione didattica e digitale**, anche attraverso il coinvolgimento degli animatori digitali già presenti nelle scuole.

Nei fatti non si tratta di cifre elevate: ogni istituzione scolastica dovrebbe poter contare su circa 1.000 euro.

Comma 513 - Autorizza per il 2021 la spesa ulteriore di 12 milioni di euro - che si sommano ai 10 milioni già autorizzati dal Decreto Rilancio di maggio 2020 - per la **realizzazione di un sistema informativo integrato presso il Ministero dell'istruzione**, finalizzato alla raccolta, la sistematizzazione e l'analisi multidimensionale dei dati a supporto delle



decisioni nel settore dell'istruzione scolastica; ad esempio per prevedere con congruo anticipo il fabbisogno di insegnanti.

Commi 978 e 979 - Per consentire a un maggior numero di scuole di avere un **dirigente scolastico** e un Dsga a tempo pieno, fondamentali nella gestione dell'attuale emergenza, per il 2021/2022 sono rese meno stringenti le regole del dimensionamento scolastico: viene abbassato a 500 (e a 300 nelle piccole isole e nei comuni montani) il numero minimo di studenti che le scuole devono raggiungere, derogando rispetto alle soglie attuali di 600 (e 400) studenti. A tale scopo è autorizzata la spesa di 13,61 milioni di euro per il 2021 e di 27,23 milioni per il 2022.

Comma 970 e 971 - Si estende agli a.s. 2021/2022 e 2022/2023 la possibilità di **costituire équipe territoriali formative** - formate da 20 docenti comandati presso gli USR e presso l'Amministrazione centrale, e da un numero massimo di 200 docenti da porre in semi esonero dall'esercizio delle attività didattiche - per garantire la diffusione del **Piano nazionale per la scuola digitale (PNSD)**, nonché per promuovere azioni di formazione del personale docente e di potenziamento delle competenze degli studenti sulle metodologie didattiche innovative. A tal fine, è autorizzata la spesa di 1,4 milioni di euro per il 2021, 3,6 per il 2022 e 2,2 milioni per il 2023.

Comma 297 - Si incrementano di 55 milioni di euro per il 2021 e di 50 milioni per il 2022 le risorse destinate al finanziamento dei **percorsi formativi di apprendistato e dei percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento** (PCTO, o alternanza scuola lavoro). Le risorse complessive ammontano dunque rispettivamente a 130 e 125 milioni di euro.

Comma 812 - Alcune misure di carattere procedurale, che non comportano nuovi o maggiori oneri, mirano a contribuire **all'accelerazione degli interventi di edilizia scolastica**. In particolare, i poteri commissariali di sindaci e presidenti delle province attribuiti dal DL 22/2020, convertito con la Legge 41/2020, sono prorogati al 31 dicembre 2021 e potenziati.

Comma 790 - Istituisce nello stato di previsione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti un Fondo dotato di 150 milioni di euro per il 2021, da ripartire tra i comuni, al fine di consentire l'erogazione dei servizi di **trasporto scolastico** in conformità alle misure di contenimento della diffusione del COVID-19¹².

¹² Si ricorda che col Decreto Agosto (Decreto 104/2020) era già stata autorizzata una spesa di altri 150 milioni di euro aggiuntivi per il trasporto scolastico degli ultimi mesi dell'anno 2020.



Comma 816 - Istituisce nello stesso stato di previsione un ulteriore fondo, con una dotazione di 200 milioni di euro per il 2021, finalizzato a consentire l'erogazione di **servizi aggiuntivi di trasporto pubblico locale e regionale, destinato anche a studenti**.

Commi da 507 a 509 (Programma nazionale di ricerca e interventi sul contrasto alla povertà educativa) - Istituisce un finanziamento di 2 milioni per promuovere un Programma nazionale di ricerca e interventi sul contrasto alla povertà educativa di 12 mesi, e pone le basi per una riflessione approfondita e coordinata dal Ministero dell'Istruzione, che coinvolge diversi attori e prevede un piano organico multidisciplinare e multilivello di monitoraggio dei territori e dei gruppi di popolazione più a rischio nonché, la sperimentazione di interventi innovativi.

Commi 623-625 (Kit digitalizzazione) - Sono stanziati 20 milioni al fine di ridurre il divario digitale, prevede la concessione a famiglie a basso reddito di un dispositivo mobile in comodato gratuito dotato di connettività per un anno o di un bonus di valore equivalente da utilizzare per le stesse finalità.

Commi 960-961-962-963¹³ - Contengono molte azioni mirate a sostenere e far attuare il vero cambiamento di paradigma per l'inclusione scolastica, accompagnando, quindi, la riforma della disciplina in favore degli alunni con disabilità con il Decreto Legislativo 66/2017, in primis, e gli altri decreti attuati della riforma "La Buona Scuola".

Come prima cosa si stabilisce l'incremento dell'**organico del potenziamento** che ciascuna scuola ha a disposizione (per meglio modulare 27 attività di potenziamento delle competenze degli alunni, modalità di inclusione scolastica, ecc.) e anche la necessità di dare maggior peso agli insegnanti con specializzazione sul sostegno, garantendone, in tale organico, 5.000 in più per il prossimo anno scolastico 2021/2022, 11.000 in più per l'a.s. 2022/2023 e poi 9.000 in più a partire dall'a.s. 2023/2024. A tal fine sono stanziati **62,76 milioni per l'anno 2021, 321,34 milioni per il 2022; 699,43 per l'anno 2023; 916,36 milioni per il 2024 e il 2025; 924,03 milioni per il 2026; 956,28 milioni per l'anno 2027; 1 miliardo e 3,98 milioni per il 2028; 1 miliardo e 31,52 milioni per l'anno 2029**.

Ammonta invece a **10 milioni di euro** lo stanziamento per **la formazione in servizio obbligatoria** per i docenti curricolari che abbiano in classe alunni con disabilità sui temi dell'inclusione scolastica e sulla corresponsabilità. Si stabilisce una formazione non inferiore a 25 ore.

¹³ Si veda Misure della Legge di Bilancio per l'anno 2021 di interesse per le persone con disabilità, loro familiari e associazioni, op. cit. pag.42



Altri **10 milioni di euro** sono stanziati per **l'acquisto e la manutenzione di attrezzature tecniche e sussidi didattici per favorire l'inclusione degli alunni con disabilità**; in tale spesa è prevista anche l'acquisizione di servizi necessari per il miglior utilizzo delle attrezzature e dei sussidi stessi¹⁴.

Comma 514¹⁵ - Per l'anno 2021, si incrementa di 70 milioni di euro il fondo ex Legge 26 maggio 2016, n. 89 per fornire contributi alle scuole paritarie che accolgono alunni con disabilità, secondo il duplice criterio del numero degli alunni con disabilità e della percentuale di alunni rispetto agli alunni complessivamente frequentanti la scuola stessa. Ora tale Fondo ha un ammontare complessivo di 93,4 milioni di euro, riconoscendo quasi 8.000 euro per alunno. In tal senso occorre avere massima attenzione perché nelle scuole paritarie non si abbia un addensamento di alunni con disabilità, non esistendo più vincoli per numero di alunni con disabilità per classe, e riconoscendosi il contributo anche in base alla maggiore percentuale di alunni con disabilità rispetto al complessivo numero di iscritti.

Comma 542¹⁶ - I fondi per il funzionamento amministrativo e per le attività didattiche delle istituzioni dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e coreutica (AFAM) **sono incrementati di 1 milione di euro a decorrere dall'anno 2021** per le attività amministrative e didattiche (incluso un tutor accademico esperto in didattica musicale inclusiva) **in favore di studenti con disabilità, studenti con invalidità civile al 66% e studenti con DSA.**

MISURE PER LE PERSONE CON DISTURBO DELLO SPETTRO AUTISTICO

Commi 455-456 - Il comma 402 della Legge 208/2015 aveva previsto l'istituzione di un "Fondo per la cura dei soggetti con disturbo dello spettro autistico", con una dotazione di 5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2016. Ora il Fondo è incrementato di 50 milioni di euro per l'anno 2021 e le modalità di utilizzazione del Fondo sono modificate. Nelle disposizioni di ripartizione è previsto anche che **una quota pari al 25% sia destinata all'incremento del numero delle strutture semiresidenziali e residenziali, pubbliche e private**, con competenze specifiche sui disturbi dello spettro autistico, in grado di effettuare il trattamento di soggetti minori, adolescenti e adulti; il contributo per le strutture private è erogato subordinatamente al conseguimento dell'accreditamento da parte del Servizio sanitario nazionale.

¹⁴ Si chiarisce in ogni caso che tutti gli interventi per insegnanti di sostegno e assistenza specialistica per l'autonomia e la comunicazione spettano solo per gli alunni con disabilità e non già per quelli con Disturbi Specifici per l'Apprendimento (DSA), che accedono, invece, alle specifiche misure di cui alla Legge 170/2010.

¹⁵ Ivi, pag.27.

¹⁶ Si veda Misure della Legge di Bilancio per l'anno 2021 di interesse per le persone con disabilità, loro familiari e associazioni, op. cit., pag.28.



FONDI PER BAMBINI CON MALATTIE ONCOLOGICHE

Commi 329-330 - La dotazione del fondo per l'assistenza dei bambini affetti da malattia oncologica di cui all'articolo 1, comma 338, della Legge 205/2017, è stabilita in 5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021¹⁷. Ricordiamo che il fondo era stato istituito con la Legge di bilancio 2018 ed ammontava ad 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 e di 5 milioni di euro per l'anno 2020 da destinare ad associazioni che svolgono assistenza psicologica, psicosociologica e sanitaria a bambini con patologie oncologiche e alle loro famiglie.

¹⁷ Ivi, pag. 7.

ALLEGATO 2

LE MISURE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR) CON UN IMPATTO SULLE PERSONE DI MINORE ETÀ



Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è stato trasmesso dal Presidente del Consiglio dei Ministri alla Commissione Europea² a fine aprile 2021³. Il Piano prevede una serie di riforme e investimenti per il periodo 2021-2026 per accedere ai fondi del **Next Generation EU** (NGEU)⁴, che per l'Italia ammontano a 191,5 miliardi di euro, finanziati attraverso il **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza** (RRF), a cui poi si aggiungono ulteriori 13,5 miliardi di euro previsti dal **React-EU**; queste saranno integrate con risorse nazionali pari a 30,6 miliardi destinati ad un **Piano nazionale per gli investimenti complementari**, finanziato attraverso lo scostamento pluriennale di bilancio approvato nel Consiglio dei Ministri del 15 aprile⁵, per **un totale di 235,6 miliardi di euro**⁶. Una parte delle risorse del RRF (68,9 miliardi) rappresentano sovvenzioni, così come i fondi del React-EU, che l'Italia non dovrà restituire, mentre 122,6 miliardi del RRF sono prestiti. Circa 69 miliardi di tali prestiti andranno a finanziare interventi già previsti, mentre gli altri 53,5 insieme al fondo complementare da 30,6 miliardi possono potenzialmente aumentare il debito pubblico nei prossimi anni e oltre⁷.

Il PNRR si articola in **6 Missioni, suddivise in 16 Componenti**, che, a loro volta, si articolano in 43 ambiti di intervento per progetti omogenei e coerenti. Le misure principali che riguardano direttamente le persone di minore età sono connesse alla **Missione 4** che si concentra sul diritto all'istruzione e sull'educazione inclusiva di qualità fin dai primi anni di vita in linea con i diritti garantiti nella CRC e nel SDG 4, ma anche alla **Missione 5**, dedicata all'inclusione sociale e alla coesione, in cui in molti ambiti di intervento sono collegati direttamente ai diritti dei bambini e degli adolescenti. Più in generale, tuttavia, si evidenzia come il Piano includa molte altre misure e riforme che indirettamente hanno

² <https://www.governo.it/it/articolo/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza/16782>

³ Il 25 aprile il Governo ha trasmesso al Parlamento il testo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR); il 26 e 27 aprile sono state approvate le risoluzioni n. 6/00189 della Camera e n. 6/00188 del Senato; il 30 aprile 2021 il Governo ha trasmesso il testo definitivo del PNRR alla Commissione Europea.

⁴ L'Unione Europea ha risposto alla crisi pandemica con il Next Generation EU (NGEU), un programma di portata e ambizione inedite, che prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale; migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori; e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale.

⁵ Decreto Legge 6 maggio 2021, n. 59 recante "Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 108 il 7 maggio 2021.

⁶ Per una ricostruzione delle risorse di NGEU e RRF, si veda la Documentazione di finanza pubblica n. 25: Parte I (www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01207401.pdf) e Parte II (http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/DFP25_parte_II.pdf?_1622641092135)

⁷ Per un quadro dell'impatto finanziario del PNRR si rinvia al Flash 1/2021 dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) del 21 maggio 2021, https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2021/05/Flash-1_2021_PNRR.pdf



un impatto notevole sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza e sul loro futuro, come ben evidenziato dal Presidente del Consiglio nel discorso tenuto alla Camera per la presentazione del Piano⁸.

In tutte le 6 Missioni sono poi presenti le *priorità trasversali* relative alle pari opportunità generazionali (di base riferite ai giovani, con un'attenzione particolare alle opportunità occupazionali e per la formazione), di genere e territoriali. Abbiamo qui preso in esame, per ciascuna Missione, le misure e le risorse riconducibili ad interventi con un impatto evidente sui diritti delle persone di minore età, anche nell'ottica di monitorare che tutti questi investimenti siano attuati in modo efficace e nei tempi giusti.

Occorre anche riflettere sul fatto che moltissimi interventi previsti nelle 6 Missioni dovranno essere attuati dagli Enti locali. Pertanto, sarà essenziale identificare meccanismi di sostegno tecnico-gestionale per far sì che Regioni e Comuni in situazioni di maggior carenza di servizi siano in grado di programmare progettare e gestire i servizi e utilizzare al meglio i fondi disponibili. Il Piano prevede già una struttura di *governance* e monitoraggio centralizzata e diramata ai vari livelli di governo, e potrebbe quindi rappresentare un'occasione importante per cambiare rotta nel complesso - e sinora problematico - processo di programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle misure e delle risorse investite.

Missione 1: Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo (Totale 49,86 mld)

Componente 1: Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA

Comprende sia l'obiettivo della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, per il quale sono destinati in particolare 140 milioni di euro per il potenziamento dei sistemi telematici di gestione delle attività processuali, sia l'obiettivo di "sostenere gli interventi di riforma della giustizia attraverso investimenti nella digitalizzazione e nella gestione del carico pregresso di cause civili e penali", da realizzare attraverso uno stanziamento di 2,34 miliardi.

Sarà fondamentale utilizzare tali fondi sia in ambito civile che in ambito penale per attuare una giustizia a misura di minore. Si raccomanda in particolare di cogliere tale opportunità per l'introduzione del processo telematico presso i Tribunali per i Minorenni

⁸ "Sbaglieremmo tutti a pensare che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, pur nella sua storica importanza, sia solo un insieme di progetti tanto necessari quanto ambiziosi, di numeri, obiettivi, scadenze. Vi proporrei di leggerlo anche in un altro modo. Metteteci dentro le vite degli italiani, le nostre ma soprattutto quelle dei giovani, delle donne, dei cittadini che verranno. Le attese di chi più ha sofferto gli effetti devastanti della pandemia. Le aspirazioni delle famiglie preoccupate per l'educazione e il futuro dei propri figli. [...] L'ansia dei territori svantaggiati di affrancarsi da disagi e povertà. La consapevolezza di ogni comunità che l'ambiente va tutelato e rispettato", discorso del Presidente del Consiglio Mario Draghi per la presentazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza tenuto alla Camera lo scorso 26 aprile 2021".



(T.M.); l'accessibilità da parte dei Tribunali Ordinari del distretto ai registri del T.M., e viceversa.

Componente 2: Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo

Prevede investimenti per le reti ultraveloci per 6,71 miliardi, utilizzati anche per la copertura degli edifici scolastici attraverso il completamento del Piano "Scuola connessa" (assicurare la connessione in fibra ai 9.000 edifici scolastici rimanenti, pari a circa il 20% del totale) a cui sono destinati 261 milioni da utilizzare nel 2022-2026, e accelerare la velocità di connessione di abitazioni che si trovano nelle aree grigie o nelle aree residuali.

Componente 3: Turismo e Cultura

Nell'ambito di questa linea di investimento sarà necessario sviluppare prodotti legati al turismo attivo, educativo, culturale e slow per ragazzi e famiglie che facilitino la fruizione da parte loro di aree protette, città d'arte e siti naturali. Nonché attivare processi di rigenerazione urbana degli spazi pubblici collettivi, rendendoli luoghi di incontro transgenerazionale.

Missione 2: Rivoluzione verde e Transizione ecologica (Totale 69,94 mld)

Componente 1: Economia circolare e agricoltura sostenibile

Nell'ambito dell'investimento di questa componente si prevedono interventi per "**Cultura e consapevolezza su temi e sfide ambientali**" con risorse pari a 30 milioni.

Tale investimento si propone di accrescere il livello di consapevolezza sugli scenari di cambiamento climatico e sulle relative conseguenze; educare in merito alle opzioni a disposizione per l'adozione di stili di vita e consumi più sostenibili a livello di individui, famiglie e comunità; promuovere l'adozione di comportamenti virtuosi, anche a livello di comunità (e.g. coinvolgendo insegnanti, famiglie, stakeholder locali).

Sarà quindi importante attivare processi di partecipazione intorno al ripensare lo sviluppo locale secondo modelli economici più equi e inclusivi, rendendo le comunità protagoniste di iniziative di innovazione e cambiamento.

Componente 2: Transizione energetica e mobilità sostenibile

Prevede nell'ambito dello sviluppo di un **trasporto locale** più sostenibile (a cui sono dedicati 8,58 miliardi di euro), un investimento per il "Rafforzamento mobilità ciclistica" a cui sono destinati 600 milioni: in particolare si prevede la realizzazione e manutenzione di reti ciclabili in ambito urbano, metropolitano, regionale e nazionale, sia con scopi turistici o ricreativi, sia per favorire gli spostamenti quotidiani e l'intermodalità, garantendo



la sicurezza. Si prevede la realizzazione di circa 570 km di piste ciclabili.

Questo intervento dovrebbe essere inserito in un più ampio obiettivo per ridisegnare lo spazio pubblico urbano a misura d'uomo, specialmente di bambino, e rispettoso dell'ambiente: quartieri *car free*, "città dei 15 minuti", strade scolastiche, *smart city*, moderazione della velocità, sicurezza. Sarà inoltre importante cogliere tale opportunità di investimento per aumentare la dotazione di mezzi pubblici urbani: autobus elettrici e nuove reti tranviarie.

Componente 3: Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici

L'investimento di questa componente, con 800 milioni, si concentra sulla progressiva sostituzione di parte del **patrimonio edilizio scolastico** obsoleto, con l'obiettivo di creare strutture moderne e sostenibili per favorire: i) la riduzione di consumi e di emissioni inquinanti, ii) l'aumento della sicurezza sismica degli edifici e lo sviluppo delle aree verdi, iii) la progettazione degli ambienti scolastici tramite il coinvolgimento di tutti i soggetti coinvolti, iv) lo sviluppo sostenibile del territorio e di servizi volti a valorizzare la comunità. In particolare, il piano mira ad intervenire su circa 195 edifici scolastici, con conseguente beneficio su circa 58 mila studenti e una riduzione del consumo di energia del 50%.

Occorre poi creare un fondo per l'accesso al credito per le famiglie meno abbienti, al fine di includerle nelle opportunità di intervenire nel miglioramento energetico e strutturale della propria casa.

Missione 4: Istruzione e Ricerca (Totale 33,81 mld)

Componente 1: Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università

Ambito di intervento 1: Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione

1. Prevede investimenti per un **Piano per asili nido e scuole dell'infanzia** e servizi di educazione e cura per la prima infanzia, a cui sono dedicati 4,6 miliardi di euro, di cui 1,6 miliardi già stanziati, destinati alla creazione di circa 228.000 posti. È importante sottolineare che le risorse sono destinate unicamente a investimenti strutturali di costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza di nidi e scuole dell'infanzia⁹.

⁹ Per approfondimento si veda Capitolo 3 "Le risorse per il sistema di educazione e di istruzione dalla nascita ai sei anni (sistema integrato zero-sei)".



2. Prevede investimenti per un **“Piano di estensione del tempo pieno e mense”** a cui sono dedicati 960 milioni di euro. Si intende estendere il tempo pieno, anche attraverso la costruzione o ristrutturazione degli spazi delle mense, per un totale di circa 1.000 edifici.

È importante sottolineare che garantire una mensa scolastica **giusta, sana e sostenibile**, significa dotarsi di uno strumento di contrasto alla povertà alimentare e dispersione scolastica. La mensa è infatti anche propedeutica a garantire l'apertura pomeridiana delle scuole, anche per attività extracurricolari.

3. Prevede investimenti per **“Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola”**, a cui sono dedicati 300 milioni. Il piano mira a costruire o adeguare strutturalmente circa 400 edifici da destinare a palestre o strutture sportive, dotandoli di attrezzature sportive adeguate, con l'obiettivo di favorire le attività sportive dalle prime classi della scuola primaria.

Tale intervento dovrebbe promuovere un piano di rinnovamento e adeguamento delle attrezzature sportive: outdoor, al fine di valorizzare le attività sportive all'aria aperta (es. allestimento in spazi aperti di campi di minitennis, minivolley, ecc.); indoor, per innovare l'esperienza sportiva a scuola con proposte polisportive maggiormente orientate all'inclusione e alla partecipazione (fornendo ad esempio kit per praticare: tchoukball, dodgball, kinball, cricket, hockey, tennistavolo, teqball, climbing, ecc.).

Occorre cogliere tale opportunità per promuovere attività sportive diversificate, definendo “kit promozionali”, con particolare attenzione alle discipline non convenzionali di facile realizzazione e di grande coinvolgimento. Gli EPS (Enti Promozione Sportiva, anche tramite le affiliate, in tal senso sostenuti, possono divenire riferimento per l'acquisizione delle attrezzature e promotori di progetti mirati, favorendo una comunità educativa scolastica ed extrascolastica, mettendo a disposizione tecnici qualificati e formatori in sinergia con gli insegnanti, anche attraverso corsi di formazione accreditati (piattaforma SOFIA).

In parallelo, il fondo va orientato per la messa a norma delle palestre e degli spazi sportivi, il loro efficientamento energetico, il loro rinnovamento con materiale antiurto (sia pavimentazioni che pareti) a tutela della sicurezza dei più piccoli.

4. Prevede investimento **“Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali** nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado”, a cui sono dedicati 1,5 miliardi di euro (a cui si aggiungono 750 mln del PON per la Scuola e 240 mln da Legge di bilancio 2021). La misura ha un triplice obiettivo: misurare e monitorare i divari territoriali, anche attraverso il consolidamento e la generalizzazione dei test PISA/INVALSI; ridurre nell'arco di quattro anni i divari territoriali in Italia per quanto concerne il livello delle **competenze di base** (italiano, matematica e inglese), infe-



riore alla media OCSE, in particolare, nel Mezzogiorno; sviluppare una strategia per contrastare in modo strutturale l'abbandono scolastico. Questa linea di investimento contempla anche un'attenzione specifica agli alunni con disabilità.

6. Prevede investimenti per **“l'Orientamento attivo per la transizione scuola-università”**, a cui sono dedicati 250 milioni: la misura prevede l'organizzazione di 50.000 corsi brevi, erogati da docenti universitari e insegnanti, destinati a 1 milione di studenti a partire dal terzo anno della scuola secondaria di secondo grado. Si prevede la stipula di 6.000 accordi scuola-università.

Ambito di intervento 2: Miglioramento dei processi di reclutamento e di formazione degli Insegnanti

1. Prevede investimenti per la **didattica digitale integrata e formazione sulla transizione digitale del personale scolastico**, a cui sono dedicati 800 milioni: si prevede la costituzione di un polo di coordinamento sull'educazione digitale promosso dal Ministero Istruzione. Il progetto coinvolgerà circa 650.000 persone e oltre 8.000 istituzioni educative.

È assolutamente rilevante che il sistema di reclutamento iniziale e di formazione obbligatoria in servizio degli operatori scolastici (Dirigenti, docenti e personale ATA) si premuri di fornire strumenti per garantire didattiche e interventi inclusivi, soprattutto avendo cura che gli insegnanti curricolari “parlino lo stesso linguaggio” degli insegnanti di sostegno didattico, essendosi rilevato in passato la difficoltà a lavorare in team proprio per percorsi formativi totalmente distinti. Del resto, un'indicazione in tal senso l'ha data il Governo nell'ultima legge di bilancio, laddove ha finanziato la formazione obbligatoria su tali aspetti per gli insegnanti che non abbiano la specializzazione sul sostegno.

Ambito di intervento 3: Ampliamento delle competenze e potenziamento delle infrastrutture

1. Prevede l'investimento in **“Nuove competenze e nuovi linguaggi”**, a cui sono dedicati 1,1 miliardi di euro (a cui si aggiungono 250 milioni del PON per la Scuola): si intende promuovere l'integrazione, all'interno dei curricula di tutti i cicli scolastici, di attività, metodologie e contenuti volti a sviluppare le competenze **STEM**, digitali e di innovazione, con particolare riguardo verso le pari opportunità (l'obiettivo è quello di creare nelle scuole la “cultura” scientifica e la forma mentis necessarie per un diverso approccio mentale allo sviluppo del pensiero computazionale, ancor prima che le discipline specifiche siano insegnate). Tra l'altro, si prevede un corso obbligatorio di coding per tutti gli studenti. Inoltre, verranno attivate azioni per la promozione del multilinguismo quali: incremento dei corsi e delle attività linguistiche, promozione dell'internazionalizzazione del sistema scolastico tramite la mobilità internazionale degli studenti e dei docenti e un sistema digitale per il monitoraggio delle abilità linguistiche con il supporto di enti certificatori.



2. Prevede l'investimento in “**Scuola 4.0 - scuole innovative, nuove aule didattiche e laboratori**”, a cui sono dedicati 2,1 miliardi di euro (a cui si aggiungono 900 mln del REACT-EU e 397 mln da Legge di bilancio 2021): si intende accelerare la transizione digitale del sistema scolastico italiano con quattro iniziative: trasformazione di circa 100.000 classi tradizionali in *connected learning environments*, con l'introduzione di dispositivi didattici connessi; creazione di laboratori per le professioni digitali nel II ciclo; digitalizzazione delle amministrazioni scolastiche; cablaggio interno di circa 40.000 edifici scolastici.
3. Prevede l'investimento in un “**Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica**” cui sono dedicati 3,9 miliardi di euro (cui si aggiungono 50 milioni del REACT-EU). Si intende migliorare le classi energetiche con conseguente riduzione dei consumi e di emissione di CO2 e aumentare la sicurezza strutturale degli edifici per una superficie complessiva di 2.400.000,00 mq. Particolare attenzione è riservata alle aree più svantaggiate con l'obiettivo di contrastare ed eliminare gli squilibri economici e sociali.

Missione 5: Coesione e Inclusione (Totale 29,83 mld)

Componente 2: Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore

Ambito di intervento 1: Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale

1. Prevede investimenti per il **Sostegno alle persone vulnerabili** e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti con 500 milioni. L'investimento si articola in quattro categorie di interventi (progetti), considerati livelli essenziali di assistenza sociale, tra cui i) interventi di 18-24 mesi finalizzati a sostenere le capacità genitoriali e a supportare le famiglie e i bambini in condizioni di vulnerabilità, inclusi i bambini e adolescenti con disabilità, per un totale di risorse pari a 84,6 milioni; e iv) interventi per rafforzare i servizi sociali per un valore pari a 42 milioni.

“Specifici interventi di rafforzamento dei servizi e delle reti sociali di assistenza territoriale permetteranno di estendere i programmi di prevenzione delle crisi familiari e delle loro conseguenze sui bambini”. Sarà il MLPS nel terzo trimestre del 2021 a redigere un Piano operativo con la definizione dei requisiti dei progetti che potranno essere presentati dagli Enti Locali, con riferimento alle quattro tipologie di interventi. Tali interventi dovrebbero essere coerenti con le previsioni del nuovo Piano sociale nazionale in preparazione per il triennio 2021-23¹⁰. Occorre tuttavia rilevare che dei 500 milioni previsti solo una piccola parte è destinata all'area “Famiglie e minori”. Inoltre, per i minori con disabilità si potrà pensare di prevedere supporti a domicilio (educativa domiciliare) solo

¹⁰ Per approfondimento si veda Capitolo 2 “La spesa sociale per l'infanzia e l'adolescenza”.



se pensati in stretto coordinamento con i percorsi educativi e di istruzione svolti a scuola e soprattutto con i programmi abilitativi/riabilitativi, laddove si riuscisse a determinare in tal senso il potenziamento dei Livelli essenziali sanitari e socio-sanitari previsto dalla Missione 6. Non a caso è indicato che “Tale linea di attività è da considerare strettamente integrata ai progetti proposti nel capitolo sanitario del PNRR, in particolare alla riforma dei servizi sanitari di prossimità e all’investimento casa come primo luogo di cura- assistenza domiciliare previsti nella Missione 6 – Componente 1”.

2. Prevede investimenti in **Percorsi di autonomia per persone con disabilità per 500 milioni**. Soprattutto per i minori con una condizione di disabilità, che quindi hanno necessità di interventi verso più direzioni (non essendoci un singolo bisogno a cui rispondere: salute, povertà, ecc.) occorre che vi siano chiari progetti individuali che supportino il percorso di crescita e di sviluppo del minore, e non interventi spot, ma garantendo un coordinamento tra i vari interventi per uno sviluppo unitario del minore.

Allora anche quando si attuerà l’Investimento 1.2 “Percorsi di autonomia per persone con disabilità” occorrerà che la progettazione individuale parta dal funzionamento della persona nei suoi contesti di vita ed intervenga soprattutto su di essi per renderli inclusivi a beneficio anche di altre persone della comunità, evitando interventi estemporanei sulla persona, volti a dare solo risposte del momento. Solo così si creano comunità inclusive e non già comunità in cui vi sono servizi “a parte”, da fruire “a parte”, con sole risorse “a parte”. Occorre passare ad un welfare di tipo “generativo”, ovvero capace di considerare la persona minore, non tanto quale “portatore di bisogno”, quanto piuttosto, vero e proprio “agente stesso del cambiamento” per sé stesso e per gli altri.

Ambito di intervento 2: Rigenerazione urbana¹¹ e housing sociale

1. Prevede investimento in **Progetti di rigenerazione urbana** volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale, anche come strumento di supporto all’inclusione, soprattutto giovanile, a cui sono dedicati 3,3 miliardi di euro. L’intervento è gestito dal Ministero dell’Interno ed è finalizzato a fornire ai Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti contributi per investimenti nella rigenerazione urbana, al fine di ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale, nonché di migliorare la qualità del decoro urbano oltre che del contesto sociale e ambientale. L’investimento può riguardare diverse tipologie di azione, quali: manutenzione per il riutilizzo e la rifunzionalizzazione di aree pubbliche e strutture edilizie pubbliche esistenti a fini di pubblico interesse, compresa la demolizione di opere abusive; miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto socio-ambientale, anche attraverso la ristrutturazione edilizia di edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici; interventi per la mobilità sostenibile.

¹¹ Si ricorda che è in corso di esame presso la tredicesima Commissione del Senato (Territorio, ambiente, beni ambientali) un testo unificato, adottato come testo base nella seduta del 17 marzo 2021, di diversi disegni di legge recanti misure per la rigenerazione urbana. www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=18&id=1209671&part=doc_dc-allegato



2. Prevede investimenti per i “**Piani Urbani integrati**” per 2,45 miliardi di euro, con l’obiettivo di intervenire nelle aree urbane degradate del territorio nazionale attraverso la progettazione urbana integrata, una pianificazione urbanistica partecipata tesa alla rivitalizzazione e al miglioramento delle condizioni di vita, in sinergia con il terzo settore e gli stakeholder del territorio, con l’obiettivo di trasformare territori vulnerabili nelle periferie delle Città metropolitane in città smart e sostenibili e limitando il consumo di suolo edificabile.

3. Programma innovativo della qualità dell’abitare, a cui sono destinati 2,8 miliardi, per **contrastare i fenomeni di grave disagio abitativo** e sostenere la realizzazione di nuove strutture di edilizia residenziale pubblica e la rifunzionalizzazione di aree e strutture edilizie pubbliche esistenti. L’intervento è gestito dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile ed è finalizzato alla realizzazione di nuove strutture di edilizia residenziale pubblica, per ridurre le difficoltà abitative, con particolare riferimento al patrimonio pubblico esistente, e alla riqualificazione delle aree degradate, puntando principalmente sull’innovazione verde e sulla sostenibilità. L’investimento si articola in due linee di interventi, da realizzare senza consumo di nuovo suolo: riqualificazione e aumento dell’housing sociale, ristrutturazione e rigenerazione della qualità urbana, miglioramento dell’accessibilità e della sicurezza, mitigazione della carenza abitativa e aumento della qualità ambientale; utilizzo di modelli e strumenti innovativi per la gestione, l’inclusione e il benessere urbano; interventi sull’edilizia residenziale pubblica.

È bene ricordare che la quota di famiglie con figli minorenni in grave disagio abitativo è molto elevata in Italia. Sarà quindi importante attivare anche in questo ambito processi di partecipazione intorno al ripensare lo sviluppo locale secondo modelli economici più equi e inclusivi, rendendo le comunità protagoniste di iniziative di innovazione e cambiamento e per trasformare i quartieri più marginali o degradati in luoghi a misura di bambino.

Ambito di intervento 3: Sport e inclusione sociale

1. Prevede investimenti per sostenere **l’inclusione sociale attraverso lo sport**; sono previsti 700 milioni di euro. Si intende recuperare le aree urbane puntando sugli impianti sportivi e realizzare parchi urbani attrezzati, al fine di favorire l’inclusione e l’integrazione sociale, soprattutto nelle zone più degradate e con particolare attenzione alle persone svantaggiate.

La pandemia ha prodotto esclusione sociale, anche dal tempo libero, dal gioco e dallo sport, soprattutto dei più piccoli. L’inclusione sociale inizia da loro, per questo parallelamente al recupero dei luoghi sarà importante prevedere il supporto agli enti di promozione sportiva (EPS), anche per il tramite delle proprie affiliate nella presentazione



di piani di lavoro almeno biennali che si impegnino a garantire: il recupero delle abilità motorie e sportive dei minori under 12, attraverso progetti polisportivi e adattati, capaci di includere e far coesistere le differenti attitudini e competenze dei minori; la ripresa delle attività continuative e di aggregazione da parte dei minori; l'animazione sportiva nei quartieri periferici con la promozione di street sport; la distribuzione di voucher a soggetti fragili (minori in situazioni di povertà, con disabilità, ecc.), evitando la stigmatizzazione, ma favorendo meccanismi di individuazione e destinazione delle risorse grazie a reti educative territoriali.

Componente 3: Interventi speciali per la coesione territoriale

- 1. Rafforzamento della Strategia nazionale per le aree interne**, attraverso misure a supporto del miglioramento dei livelli e della qualità dei servizi scolastici, sanitari e sociali, a cui sono dedicati 825 milioni di euro. Sono previste 2 linee di intervento: i) Potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali di comunità (750 mln). I progetti possono riguardare: servizi di assistenza domiciliare per anziani; infermiere e ostetriche di comunità; potenziamento di piccoli ospedali senza pronto soccorso o alcuni servizi di base (es: radiologia, cardiologia, ginecologia) e ambulatoriali; infrastrutture per l'eliosoccorso; rafforzamento centri per disabili; centri di consulenza, centri culturali, sportivi e per l'accoglienza di migranti. ii) Servizi sanitari di prossimità (100 mln), destinati al consolidamento delle farmacie rurali. Almeno 2 milioni di abitanti delle aree interne e almeno il 5% della popolazione del meridione (circa 900.000 abitanti) sarebbero raggiunti da servizi e infrastrutture sociali sviluppati o migliorati.
- 2. "Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore"** a cui sono dedicati 220 milioni di euro (50 milioni annui dal 2021 al 2024 e altri 20 nel 2025). La misura intende attivare specifiche progettualità condotte da enti del Terzo Settore (fino a 2.000) finalizzate a coinvolgere fino a 50.000 minori che versano in situazione di disagio o a rischio devianza. Il progetto, affidato all'Agenzia per la Coesione Territoriale, mediante protocolli specifici con le fondazioni già operanti nel settore, sarà attivato mediante avvisi pubblici annuali. Gli interventi per combattere la povertà educativa devono essere pensati in sinergia con gli interventi previsti nella Componente 2, specie relativamente al supporto dei minori con disabilità e delle loro famiglie che vivono per ciò stesso condizioni di deprivazione che incidono sulla possibilità di garantire occasioni di sviluppo e crescita sia al minore con disabilità che ad altri minori della famiglia (fratelli/sorelle)¹². La possibilità di conseguire trasversalmente gli obiettivi della Componente 2 (crescita

¹² "Minori con disabilità e contrasto alla povertà educativa - Una risposta dall'interazione tra il PEI scolastico e il progetto individuale di vita" a cura di Roberto Speciale e Gianluca Budano su: <https://welforum.it/minori-con-disabilita-e-contrasto-alla-poverta-educativa/#:-:text=Alle%20difficolt%C3%A0%20economiche%20della%20famiglia%20%C3%A8%20strettamente%20correlata,ulteriori%20occasioni%20di%20crescita%20e%20di%20esperienza%2C%20>

dei minori con disabilità e supporto alle famiglie) con tale parte della Componente 3 è perseguibile soprattutto con una chiara alleanza e condivisione con il Terzo Settore, il quale è già abituato a lavorare in rete tra vari ambiti con numerose organizzazioni e quindi a fornire una collaborazione anche ad interventi condivisi di coprogettazione.

Missione 6: Salute

(Totale 20,3 mld)

Componente 1: Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale

Stabilisce finanziamenti riservati alla messa in atto delle **Case di Comunità** nell'ottica del riassetto dei servizi sanitari territoriali che attualmente sono caratterizzati da disparità territoriali nell'erogazione dei servizi, prevenzione e assistenza sul territorio; inadeguata integrazione tra servizi; tempi di attesa elevati per l'erogazione delle prestazioni; scarsa capacità di attivare sinergie nella definizione delle strategie di risposta ai rischi ambientali, climatici e sanitari.

La Casa della Comunità dovrebbe diventare la sede delle prestazioni sul territorio in ambito socio-sanitario come primo luogo di cura e assistenza domiciliare. È previsto un team multidisciplinare di medici di medicina generale, pediatri di libera scelta, medici specialistici, infermieri di comunità, altri professionisti della salute e potrà ospitare anche assistenti sociali. Dovrebbe garantire le valutazioni multidimensionali e i servizi consultoriali con particolare riferimento alla tutela del bambino, della donna e dei nuclei familiari secondo un approccio di medicina di genere.

L'investimento prevede l'attivazione di 1.288 Case della Comunità entro la metà del 2026, che potranno utilizzare sia strutture già esistenti sia nuove. Il costo complessivo dell'investimento è stimato in 2 miliardi. Ogni Casa della Comunità costerà a livello strutturale e tecnologico circa 1,6 milioni. Sarà importante monitorare la presenza di équipe multidisciplinari complete (es. rafforzamento di quelli NPIA), con raccordo sia con le cure primarie pediatriche che con i servizi educativi, non separabili dal sistema di cura dell'infanzia e adolescenza.

È importante evidenziare, per i bambini e adolescenti con disabilità, la necessità di avere un'assistenza domiciliare riqualificata, così da evitare il doloroso fenomeno dell'istituzionalizzazione. Questo perché, oltre che essere sanitaria-infermieristica-assistenziale, l'assistenza va pensata anche come educativa domiciliare, concorrendo così, insieme ad interventi abilitativi-riabilitativi più socio-sanitari, allo sviluppo della persona con disabilità. Non a caso nella Componente 1 si è chiarito che "Le misure previste nel presente investimento sono in linea e rafforzano quanto promosso e previsto dagli Investimenti 1.1 e 1.2 della Componente 2 della Missione 5. Infatti, solo attraverso, l'integrazione dell'assistenza sanitaria domiciliare con interventi di tipo sociale si potrà realmente raggiungere la piena autonomia e indipendenza della persona anziana/disabile presso la propria abi-





tazione”. In moltissimi casi vi sono persone di minore età con disabilità non collaboranti che però non godono di percorsi adeguati e specifici per eliminare attese, difficoltà nella comunicazione ed interazione con gli operatori sanitari non specificatamente preparati, determinando un enorme e disorganizzato impegno di risorse umane.

Componente 2: Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale

Occorrerà avere molta attenzione rispetto all'Investimento 1.3 “Infrastruttura tecnologica del Ministero della Salute e analisi dei dati e modello predittivo per garantire i LEA italiani e la sorveglianza e vigilanza sanitaria”, perché specie negli interventi di assistenza socio-sanitaria verso i minorenni, venga meno quell'assoluta eterogeneità, se non addirittura discrasia, dei vari sistemi di presa in carico da parte dei singoli territori (non solo diversi per regione, ma addirittura anche per ambiti tra la stessa regione) con impossibilità di veder riconosciuti livelli essenziali omogenei ed uniformi tra i vari territori e non esigibilità dei propri diritti, data appunto la rarefazione dei vari ambiti sociale, socio-sanitario, sanitario, riabilitativo, di counseling, protesico, ecc. Tutto ciò ancora una volta segna oggi soprattutto per i minori con disabilità l'impossibilità di creare percorsi virtuosi che traguardino le varie dimensioni della vita e quindi di sviluppo personale.

PUBBLICAZIONI DEL GRUPPO CRC:

- **I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, la prospettiva del Terzo settore. Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite del Gruppo CRC, novembre 2001;**
- *The Rights of Children in Italy, perspectives in the third sector – Supplementary Report to the United Nations*, October 2002;
- Monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, Guida pratica per il Terzo settore, dicembre 2004;
- *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 1° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2004-2005*, maggio 2005;
- *Supplementary Report on the implementation of the Optional Protocols on the CRC in Italy*, May 2005;
- *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2005-2006*, maggio 2006;
- *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 3° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2006-2007*, maggio 2007;
- *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 4° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2007-2008*, maggio 2008;
- **I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia**, 20 novembre 2009;
- *Children's rights in Italy, 2nd Supplementary Report on the Implementation of the Convention on the Rights of the Child*, September 2010;
- *Outcome Document, 6th Regional Meeting of NGOs Children's Rights Coalitions in Europe, Florence, 20th – 22nd October 2010*;
- Schede di aggiornamento 2° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, maggio 2011;
- Guida pratica al monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza – 2° Edizione, novembre 2011.
- *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 5° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2011-2012*, maggio 2012.
- *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 6° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2012-2013*, maggio 2013.
- *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 7° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2013-2014*, maggio 2014.
- *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 8° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2014-2015*, maggio 2015.
- *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 9° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2015-2016*, maggio 2016.
- **I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 3° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia**, novembre 2017.
- *The Rights of Children and adolescents in Italy, 3rd Supplementary Report on the Implementation of the Convention on the Rights of the Child*, February 2018.
- *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. I dati regione per regione*, dicembre 2018.
- *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 10° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, novembre 2019.
- *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 11° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, novembre 2020.

Tutte le pubblicazioni del Gruppo CRC sono disponibili sul sito www.gruppocrc.net



Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza

Il Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Gruppo CRC) è un network aperto ai soggetti del Terzo Settore che da tempo si occupano attivamente della promozione e tutela dei diritti delle persone di età minore in Italia.

Costituito nel dicembre 2000, il Gruppo CRC in questi anni di lavoro ha pubblicato tre Rapporti Supplementari alle Nazioni Unite sull'attuazione della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC), e ha realizzato 11 Rapporti di monitoraggio annuali, oltre che una pubblicazione con dati disaggregati per regione.

Obiettivo del Gruppo CRC è garantire un sistema di monitoraggio indipendente, aggiornato e condiviso sull'applicazione della CRC e dei suoi tre Protocolli Opzionali, nonché realizzare le connesse azioni di advocacy. Tale obiettivo viene perseguito principalmente attraverso la pubblicazione dei Rapporti di aggiornamento annuali (Rapporti CRC), in cui si fonde il sapere di tutti gli operatori delle associazioni che fanno parte del Network al fine di fornire una fotografia aggiornata sullo stato di attuazione dei diritti delle persone di età minore nel nostro Paese.

Il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha pubblicato a febbraio 2019 le proprie Osservazioni Conclusive rivolte all'Italia. Tale documento rappresenta l'inizio di un nuovo ciclo di monitoraggio che si concluderà con il prossimo Rapporto Supplementare che verrà inviato alle Nazioni Unite in occasione dell'esame dell'Italia previsto nel 2023.