



Disordiniamo!



**La prima fotografia delle istituzioni centrali e
delle risorse nazionali dedicate
all'infanzia e all'adolescenza**



**AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA
E L'ADOLESCENZA**



Disordiniamo!



**La prima fotografia delle istituzioni centrali e
delle risorse nazionali dedicate
all'infanzia e all'adolescenza**

Questo lavoro è stato realizzato grazie all'impegno di Eleonora Cosentino, Armando Bello e Federica Parisi, che hanno lavorato con le funzionarie dell'Area Diritti dell'Authority Stefania Pizzolla, Antonella Bianco, Margherita Brunetti, Albarosa Talevi. Il lavoro è stato impostato anche da Laura Baldassarre durante la sua permanenza all'Authority.

Roma, 27 novembre 2015



**AUTORITÀ GARANTE
PER L'INFANZIA
E L'ADOLESCENZA**

via di Villa Ruffo, 6
00196 Roma
Tel. +39 06 67796551
Fax +39 06 67793412
segreteria@garanteinfanzia.org
www.garanteinfanzia.org

Progetto grafico, impaginazione e stampa:

Tipografia Legatoria Rossini s.r.l.

SOMMARIO



<u>PREFAZIONE</u>	5
<u>INTRODUZIONE</u>	9
<u>LA MAPPATURA DELLE ISTITUZIONI CENTRALI COMPETENTI IN MATERIA DI INFANZIA E ADOLESCENZA</u>	13
<u>L'INFANZIA NEL BILANCIO DELLO STATO. UNA PRIMA IDENTIFICAZIONE DELLE RISORSE NAZIONALI DEDICATE ALL'INFANZIA E ALL'ADOLESCENZA</u>	23
<u>CONCLUSIONI</u>	57
<u>ALLEGATI</u>	61

PREFAZIONE



a quando sono stato nominato Garante una domanda ricorrente, che mi ponevo e che mi veniva posta proprio in virtù del mio ruolo da associazioni, giornalisti, a volte anche dai ragazzi, è a quanto ammontassero le risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza dallo Stato italiano, e quali fossero con precisione le Istituzioni che in Italia si occupano dei bambini e degli adolescenti. Questioni la cui rilevanza è strettamente connessa alla capacità di un sistema di sviluppare politiche in grado di rispondere in modo efficace alla reale esigibilità dei loro diritti. Abbiamo quindi fatto nostre queste due domande: quanto e chi.

Il risultato è questa pubblicazione che include una mappatura sia delle istituzioni centrali che dei fondi dedicati all'infanzia e all'adolescenza dal governo centrale. A questa seguirà un'appendice sulle risorse previste a livello regionale e locale.

Un contributo che offriamo grazie al lavoro appassionato di esperti e delle funzionarie dell'Authority che in questi anni hanno lavorato con grande competenza ed elevata professionalità a questo e a tutti gli altri progetti che abbiamo promosso. Sono loro particolarmente grato per l'impegno e confido davvero che questa prima mappatura ci aiuti a migliorare sensibilmente il sistema di garanzia dei diritti dei bambini e degli adolescenti in Italia.

Si tratta di un primo passo, propedeutico alla realizzazione di ulteriori approfondimenti. E' infatti importante porsi l'obiettivo di monitorare le risorse e le strutture; evidenziare, con un'analisi dettagliata, se c'è corrispondenza tra i luoghi delle decisioni sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza e i luoghi dove vengono allocate le risorse economiche indirizzate all'infanzia e all'adolescenza; valutare se queste siano sufficienti, o se debbano essere meglio destinate, piuttosto che meglio gestite.

Certamente però il lavoro che qui presentiamo ci permette intanto di affermare alcune cose. Si dice che nel nostro Paese poco ci si occupa dei nostri minorenni, in termini reali, e che poco ci si investe. Da questo primo studio emerge che sono invece tanti i soggetti istituzionali che si occupano di loro, a diversi livelli (Dipartimenti, Uffici, Tavoli di lavoro, Osservatori, ecc.). Una parcellizzazione che rende difficile spesso individuare i giusti referenti, anche in termini di *accountability*.

In sostanza, questo studio evidenzia soprattutto una *governance* delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza frammentata e polverizzata tra decine di soggetti istituzionali cui afferiscono competenze diverse e a volte sovrapposte. Questo in un quadro di accresciuta complessità, dove, in seguito alla riforma del Titolo V, le politiche sociali, di cui quelle per l'infanzia e l'adolescenza fanno parte, sono state poste in capo alle Regioni.

Lo stesso vale per le risorse. Dal rapporto emerge che il Governo centrale destina all'infanzia e all'adolescenza lo 0,7% del Bilancio dello Stato, circa 390 euro per minorenne ma mancando appunto una *governance* di sistema, un disegno chiaro e di lungo termine sulle politiche per l'infanzia e per l'adolescenza, esse non sempre sembrano convergere verso una pianificazione efficace delle azioni.

Un lavoro che ci auguriamo possa essere uno strumento utile ad associazioni, esperti, decisori politici, costruito con l'obiettivo di definire meglio i contorni dell'attuale schema di *governance* nel settore dell'infanzia e dell'adolescenza.

Vincenzo Spadafora
Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

INTRODUZIONE

La presente pubblicazione è composta da due studi distinti.

Il primo è la mappatura dei luoghi istituzionali deputati alla realizzazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza rappresentato attraverso una sintesi grafica a cui si aggiunge una proposta sviluppata alla luce di quanto indicato nella Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Uno studio che si è focalizzato sul livello centrale, pur con la consapevolezza che molte delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza oggi si definiscono a livelli di governo regionale. Pertanto, molti altri sono gli attori istituzionali che potrebbero trovare collocazione in questa mappatura: dagli assessorati regionali e comunali ai tavoli ed osservatori territoriali, fino ai loro livelli di coordinamento centrale in sede di Conferenza delle Regioni, Conferenza Unificata e ANCI. Si è preferito però fermarsi, in questa prima mappatura, al livello degli organismi centrali. Questo sia in considerazione della complessità dell'esercizio, sia per mantenere un livello di coerenza interna alla pubblicazione.

Il secondo studio riguarda le risorse che il Governo, a livello centrale, destina alle politiche ed alle azioni in favore delle persone di minore età. Uno studio sviluppato sulle annualità 2012-2015, corredato da grafici di sintesi, tabelle e descrizioni dei diversi capitoli di bilancio, che dà conto anche della capacità di spesa del Governo sull'infanzia e l'adolescenza. Anche in questo caso si è deciso di non tenere conto delle risorse regionali e comunali (che verranno approfondite in un secondo tempo), così come si è data una fotografia solo parziale dei fondi riferibili all'Europa, anche perchè seguono regole di bilancio non assimilabili e paragonabili con il resto dello studio. Lo studio sulle risorse è corredato da allegati molto dettagliati che contengono informazioni specifiche sulle strutture che a livello di governo centrale gestiscono i fondi per l'infanzia e l'adolescenza, informazioni utili ad avviare una prima riflessione comparativa per verificare, ad esempio, se c'è una corrispondenza o un efficace coordinamento tra i luoghi istituzionali dove vengono definite le politiche ed i luoghi istituzionali che decidono dove e come vengono spese le risorse.

Entrambi gli studi non sarebbero stati possibili senza la preziosa disponibilità dei rappresentanti delle amministrazioni centrali citate nei due rapporti, che ringraziamo singolarmente, anche se impossibilitati a citarli tutti.

Vogliamo invece citare e ringraziare gli esperti che hanno realizzato per e con noi questi studi. In particolare la dr.ssa Eleonora Cosentino, che ha collaborato fattivamente alla realizzazione dello studio "La mappatura delle Istituzioni centrali competenti in materia di infanzia ed adolescenza", la dr.ssa Federica Parisi, che ha avviato il monitoraggio dei Fondi destinati alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza dalle Amministrazioni centrali, ed il dr. Armando Bello che ha successivamente integrato e rielaborato le informazioni redigendo la parte dello studio dedicata a "Una prima identificazione delle risorse dedicate all'infanzia e all'adolescenza nel Bilancio dello Stato".

L'Autorità è particolarmente grata a questi tre giovani studiosi che con competenza e passione hanno permesso di realizzare questa pubblicazione.

LA MAPPATURA DELLE ISTITUZIONI CENTRALI COMPETENTI IN MATERIA DI INFANZIA E ADOLESCENZA

CONTESTO DELLA MAPPATURA

Il presente lavoro rientra nelle attività di studio propedeutiche all'elaborazione di proposte utili a favorire lo sviluppo, la promozione e la tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, previste nella legge istitutiva dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. L'obiettivo prefissato è quello di tracciare una mappa di tutte le istituzioni centrali che a vario titolo esercitano competenze specifiche in materia di infanzia e di adolescenza o ne sono concorrenti. La realizzazione della mappatura ha visto il susseguirsi di tre fasi di lavoro.

La prima fase ha previsto la rilevazione delle istituzioni centrali, a cui sono state demandate funzioni o competenze in materia di infanzia e adolescenza e dei relativi organismi da esse creati, attraverso l'analisi dei loro siti ufficiali. Nella seconda fase si è provveduto ad approfondire le informazioni raccolte attraverso incontri di approfondimento e confronto, diretto ed indiretto, con alcuni dei responsabili delle istituzioni individuate.

Nella terza fase, invece, si è proceduto a trasferire il materiale raccolto in un grafico che permettesse una rappresentazione più immediata ed efficace del materiale raccolto.

Il lavoro effettuato ha presentato fin dalla prima fase alcune criticità, soprattutto nel processo di conferma e verifica della esistenza ancora in essere di alcuni organismi interni ad alcune istituzioni (per es. commissioni, tavoli di lavoro, etc.) o delle attività specifiche da esse svolte. Informazioni spesso non ricavabili facilmente, soprattutto per le iniziative realizzate congiuntamente da diverse amministrazioni centrali, e per la mancanza di un'appropriata e condivisa metodologia di raccolta e restituzione delle stesse.

Allo scopo di analizzare il modello di garanzia dei diritti, si è ritenuto di svolgere in primo luogo un'analisi approfondita degli articoli della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (di seguito indicata con l'acronimo CRC) del 1989, ratificata dall'Italia con la legge 176/1991, focalizzando l'attenzione soprattutto sul principio del "superiore interesse del minore" (art. 3 CRC) e sul diritto del minore allo sviluppo (art. 27 CRC).

Il superiore interesse del minore è uno dei principi generali fondamentali che attraversa ogni singolo articolo della Convenzione. Il diritto allo sviluppo, generalmente considerato uno dei più indicativi tra i diritti umani definiti di terza generazione, è legato al miglioramento della condizione sociale, economica e culturale dell'individuo. A tali diritti corrisponde un obbligo da parte dello Stato di formulare politiche appropriate aventi per obiettivo il miglioramento del benessere del minore, fondato sulla sua partecipazione attiva. La CRC è molto chiara nell'evidenziare come tale benessere derivi dall'adozione di tutte le misure necessarie per la sua realizzazione globale, poiché il bisogno fondamentale del minore è quello di vivere nelle condizioni favorevoli alla formazione ed allo sviluppo della sua personalità.

Dall'analisi attenta della normativa internazionale di riferimento si può cogliere sia la dimensione multidimensionale che abbraccia tutte le aree che interessano la vita del minore, sia la caratteristica bidimensionale, che lega il benessere e lo sviluppo adeguato del minore all'esistenza di relazioni affettive, al bisogno di ricevere cure continue e sicurezza, alla presenza di figure stabili di riferimento, al supporto morale e materiale, al bisogno di ricevere un'educazione adeguata, ossia tutto ciò che favorisce e mette al primo posto la sua crescita.

La CRC indica e regola anche i doveri che spettano ai diversi attori coinvolti nella vita del minore: i genitori, la famiglia estesa, gli insegnanti, gli operatori sociali e sanitari, le forze dell'ordine, le autorità, la comunità locale, la società e lo Stato, evidenziando quindi come sia un dovere di tutti gli attori orientare il minore e consigliarlo nell'esercizio dei suoi diritti, durante tutto il suo sviluppo, riconoscendolo come portatore di una propria identità e di una propria personalità.

Tale premessa mette in risalto l'esistenza di una relazione in termini funzionali tra il minore e l'ambiente che lo circonda, un ambiente attento e propizio alla sua crescita, in cui egli possa sentirsi protetto, sicuro e stimolato, dando priorità alle sue esigenze, alle sue necessità, tramite un ascolto diretto e la sua partecipazione attiva allo sviluppo.

Questo significa che i bambini e gli adolescenti vanno considerati come individui che si sviluppano nelle famiglie, nelle istituzioni scolastiche, sanitarie, nelle comunità e nella società di appartenenza. In forza di ciò, il loro superiore interesse dovrebbe essere sempre tenuto in debito conto.

Purtroppo, la crisi economica di questi ultimi anni influenza tutti gli aspetti della vita di un individuo, *in primis* la persona minore d'età. Anche eventi come i conflitti sociali, i processi migratori, gli accresciuti oneri del mantenimento dei figli, l'esclusione sociale, la povertà, incidono profondamente sul suo sviluppo, riducendone le opportunità di crescita e di conseguenza ostacolando l'attuazione dei suoi diritti.

L'intervento pubblico dovrebbe ad esempio privilegiare forme di sostegno che mirino a promuovere e garantire un ambiente equilibrato in cui il bambino possa crescere. Per esempio, il sostegno parentale rappresenta uno degli strumenti di benessere e protezione per l'infanzia, poiché permette di esercitare nel migliore dei modi la responsabilità genitoriale, nonché assolvere adeguatamente agli obblighi che i genitori hanno nei confronti dei figli.

Con questa ottica, che ha come elemento cardine l'interesse del minore e l'ambiente che lo circonda, si dovrebbero organizzare i servizi, disegnare i loro modelli operativi e definire le prestazioni. Ciò presuppone, quindi, che i programmi socio-sanitari ed educativi vengano creati in una prospettiva tale da permettere una crescita concomitante di entrambi.

Altro esempio, è il bisogno di raccordare funzionalmente le politiche minorili e le politiche per la famiglia facendo attenzione, però, a riconoscere sempre la centralità del bambino/adolescente in qualità di soggetto di diritto, evitando, cioè, di subordinare i suoi interessi a quelli di coloro che rappresentano per lui stabili punti di riferimento.

Dallo studio effettuato è emerso che a livello nazionale esistono una serie di enti istituzionali ed organismi espressamente dedicati ai più giovani che, in diverse aree, dall'istruzione alla giustizia, dalle pari opportunità alla famiglia, dalla salute alla sicurezza, ecc., sono coinvolti nella programmazione e nell'attuazione di interventi specifici in materia minorile.

In sintesi, l'attuale sistema istituzionale che, a livello centrale, si occupa di infanzia e di adolescenza, si articola nel modo seguente.

1	Commissione parlamentare bicamerale
1	Autorità indipendente
7	Ministeri
5	Dipartimenti
9	Direzioni generali
2	Autorità di gestione
1	Commissario straordinario
58	Uffici Giudiziari minorili (oltre i Tribunali Ordinari e le Corti d'Appello con le relative Procure della Repubblica, nella specifica parte di competenza)
97	Strutture territoriali della giustizia minorile
1	Struttura di missione
8	Autorità Centrali Convenzionali ¹
1	Agenzia nazionale
1	Task Force interministeriale
1	Centro operativo di contrasto
6	Osservatori
4	Commissioni
2	Centri studio
13	Comitati
8	Tavoli di lavoro
3	Ordini professionali sottoposti alla vigilanza dei Ministeri

Osservando nell'insieme questi attori, è possibile intravedere la presenza di diversi livelli d'intervento e relative funzioni, destinati ai minorenni, nonché un numero rilevante di soggetti istituzionali con funzioni di studio, raccordo e/o programmazione quali: Osservatori, Comitati, Tavoli di lavoro, Centri studio e Commissioni. Realtà finalizzate a rendere possibile un maggior coordinamento tra il livello governativo, l'universo dell'Associazionismo, gli Ordini Professionali e le Organizzazioni non governative che operano nel mondo dei diritti dei minorenni e che contribuiscono alla realizzazione dei programmi e all'attuazione

1 Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità è Autorità Centrale ai sensi di cinque Convenzioni e due Regolamenti internazionali. Nello specifico:

- Convenzione de L'Aja del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori;
- Convenzione del Lussemburgo del 20 maggio 1980 sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento dei minori e di ristabilimento dell'affidamento;
- Convenzione de L'Aja del 5 ottobre 1961 sulla competenza delle autorità e sulla legge applicabile in materia di protezione dei minori;
- Convenzione europea del 28 maggio 1970 sul rimpatrio dei minori;
- Regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio del 27 novembre 2003, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale;
- Regolamento (CE) n. 4/09 del Consiglio del 18 dicembre 2008, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari;
- Convenzione de L'Aja del 23 novembre 2007 sul recupero internazionale di alimenti nei confronti dei figli minori e di altri membri della famiglia.

La Commissione Adozioni Internazionali, invece, è Autorità Centrale per la Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993 sulla tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale.

Lo stesso Comitato per i diritti dell'infanzia delle Nazioni Unite, nel Commento generale numero 5, propone la creazione di un'unità speciale fornita di un alto livello di autorità, sottoponendo i rapporti direttamente per esempio, al Primo Ministro, al Presidente o a un Comitato di Gabinetto per l'infanzia, che possa contribuire sia a rendere i minorenni più visibili all'interno delle strategie di Governo, sia a garantire il rispetto dei loro diritti nell'ambito di un'azione coordinata a livello centrale e locale.

In particolare ci si riferisce agli artt. 5, 6, 9, 12, 13, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 27, 28, 37 della CRC.

concreta degli interventi a favore dei più piccoli. E' a questo livello, infatti, che si realizzano quelle interconnessioni tra livelli istituzionali e tra loro ed il terzo settore, che non è stato possibile evidenziare graficamente in questo lavoro.

Ciò che il grafico ben mette in luce, invece, è l'assenza di linee di connessione a livello apicale tra le diverse Amministrazioni.

Il disegno istituzionale che emerge evidenzia la complessità dell'attuale sistema di *governance*, in termini sia di processi decisionali che di coerenza degli interventi all'interno di una strategia chiara e condivisa. E' evidente anche la frammentazione delle competenze attualmente suddivise in un numero notevole di enti con differenti ambiti di intervento in materia minorile, che rischiano anche di sovrapporsi tra di loro, di perdere di efficacia, o di generare dispersione di risorse umane ed economiche, oltre che di costringere a procedure e percorsi faticosi nei quali il cittadino, soprattutto se minorenni, fa difficoltà ad orientarsi, rischiando di vedere impedita, di fatto, la soddisfazione dei suoi diritti.

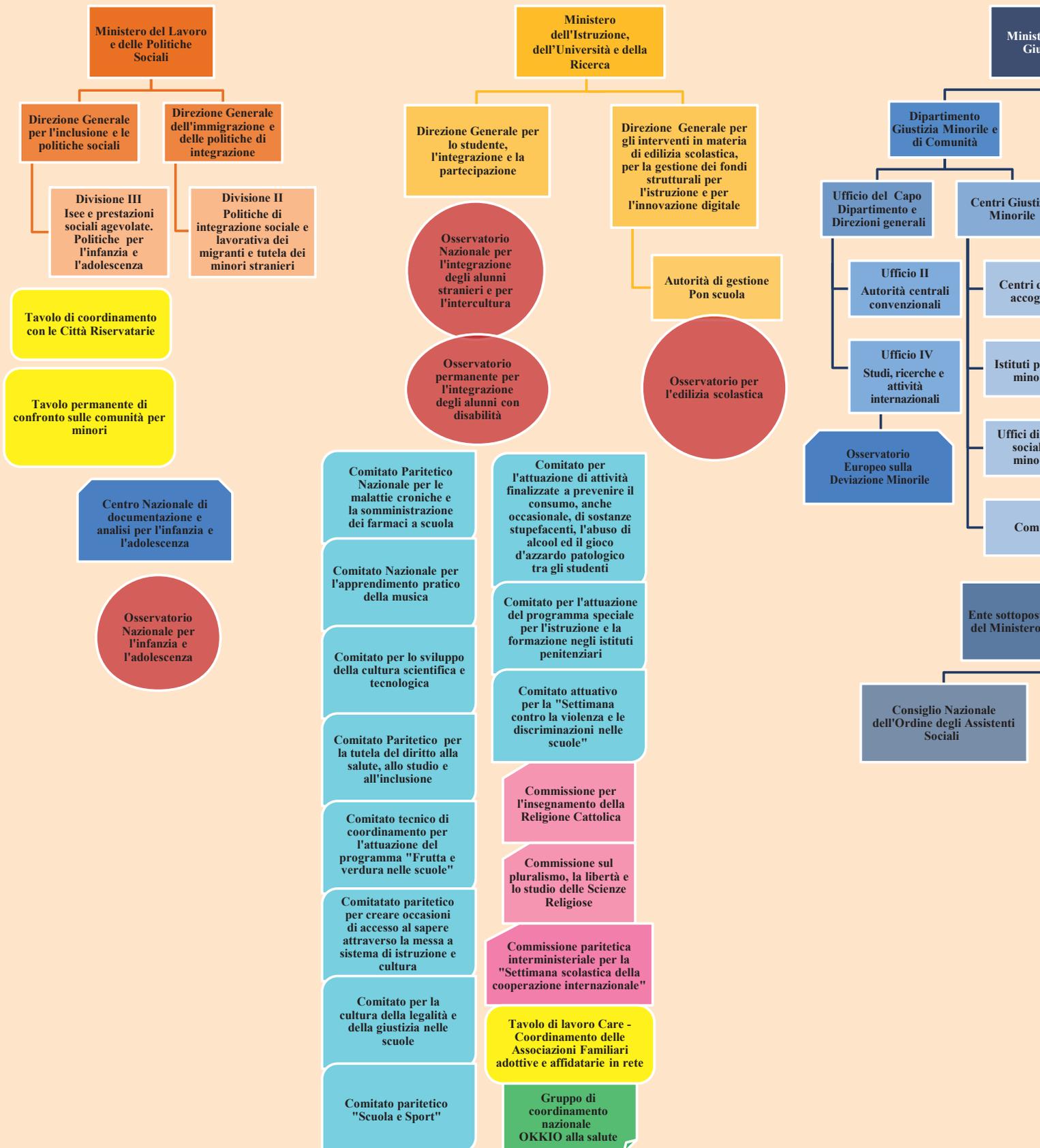
La mappatura grafica, pur offrendo una ricca rappresentazione dei luoghi deputati alle persone minori d'età, mette in evidenza la mancanza di un luogo, di un soggetto istituzionale con il compito di definire con chiarezza quale sia la visione dell'infanzia e dell'adolescenza verso cui si tende e, soprattutto, quali siano le strategie di sistema che si intendono mettere in atto per rispondere a tale visione. Questo, malgrado lo sforzo fatto dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, che ha il compito di predisporre ogni due anni il *Piano nazionale di azione e d'interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva*, di far convergere all'interno del *Piano* tutte le iniziative poste in essere da diverse amministrazioni centrali e da altri Osservatori che si occupano anche delle persone minori d'età.

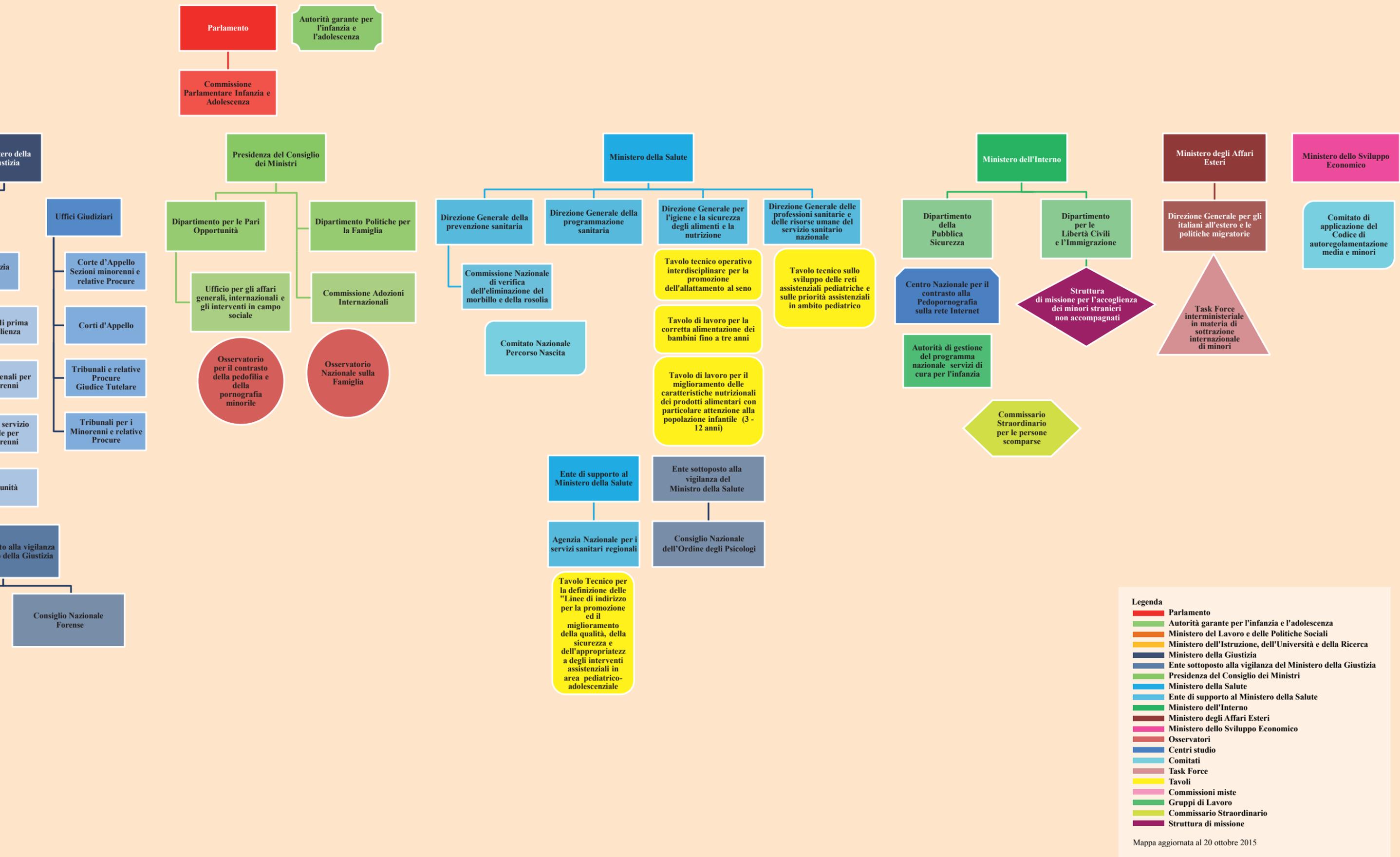
In aggiunta, ci si domanda quali poteri reali abbiano di orientare o incidere positivamente sulle politiche, anche in termini di destinazione delle risorse, i luoghi di scambio interistituzionale e tra le amministrazioni e le associazioni, dove vengono condivise buone pratiche e, spesso, elaborate proposte migliorative per la tutela e la promozione dei diritti dei bambini e degli adolescenti.

Un riferimento merita l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, che appare isolata nella mappatura. Isolata per la sua funzione di garanzia, che necessita indipendenza, ma non separata dal resto del sistema di tutela, anche perché la legge istitutiva prevede tra le sue funzioni proprio la promozione di reti e sinergie con altre realtà. L'Autorità garante, pertanto, si interfaccia e confronta continuamente nelle sue azioni con tutti i soggetti e gli organi interessati, ha sottoscritto con loro Protocolli d'Intesa, è presente in alcuni Tavoli interistituzionali, è "invitato permanente" ai lavori dell'Osservatorio nazionale infanzia e adolescenza, dando così il proprio contributo alla formulazione di politiche rivolte alle persone minori d'età.

Nota di lettura della mappatura grafica; si consideri che le diverse tipologie di soggetti sono stati raffigurati nel rispetto delle loro competenze e della loro posizione gerarchica. Al fine di differenziarli, si è ritenuto opportuno attribuire agli stessi una dissimile forma geometrica ed una distinta intensità di colore (vedi Mappa e Legenda).

AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA





PRIME RIFLESSIONI

L'analisi fin qui effettuata e le criticità evidenziate inducono a ritenere che sia necessario ripensare il modello di *governance* per renderlo più rispondente al soddisfacimento delle esigenze di crescita delle persone minori d'età. A questo scopo si è ritenuto di individuare alcune indicazioni e suggerimenti con l'augurio che possano costituire un'utile riflessione in questa direzione.

La costruzione di un nuovo sistema di *governance* dovrebbe in primo luogo essere più rispondente al dettato normativo della CRC e alla sua finalità: garantire a tutti i minorenni di ogni paese firmatario il diritto di crescere in condizioni che realizzino al meglio il suo supremo interesse. Ciò significa che è necessario realizzare una *governance* in cui vi sia, il più possibile, una diretta connessione tra i principi e l'articolato della Convenzione Onu e le Istituzioni che sono preposte alla loro concreta esigibilità. A partire dal diritto di ogni minorenne di vivere in un contesto familiare e sociale adeguati e capaci di rispondere al meglio al suo diritto alla salute e all'istruzione. In questa direzione sarebbe auspicabile che sia individuata una cabina di regia², a cui demandare la responsabilità di orientare, le strategie politiche ritenute prioritarie verso i destinatari minorenni e al contempo rendere l'azione pubblica più efficace ed efficiente oltre che maggiormente trasparente sia per quanto riguarda i processi decisionali che la distribuzione delle risorse. Tutto questo valorizzando luoghi fondamentali di elaborazione e definizione di priorità ed azioni quali l'Osservatorio nazionale infanzia e adolescenza. La creazione di una cabina di regia, "di un'unità speciale fornita di un alto livello di autorità" come indica la CRC contribuirebbe "sia a rendere i minorenni più visibili all'interno delle strategie di Governo, sia a garantire il rispetto dei loro diritti nell'ambito di un'azione coordinata a livello centrale e locale".

In questa logica e con queste premesse ogni Istituzione dovrebbe quindi interfacciarsi e coordinare le rispettive politiche in azioni concorrenti tese al soddisfacimento dei bisogni e dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Esse dovrebbero essere caratterizzate da rapporti chiari e distinti ma al contempo orientati alla complementarietà. E' importante infatti che i decisori delle politiche e delle azioni del benessere dei minorenni, ad ogni livello e sede, non perdano mai di vista la qualità dei contesti ove esso si realizza e la necessità che in ogni contesto sia rispettato il bisogno dei minorenni di avere mantenuti e garantiti gli affetti, le buone relazioni, l'ascolto e la partecipazione/informazione ad ogni decisione che li riguarda³.

Ad ognuna di queste istituzioni inoltre dovrebbero essere assegnati anche fondi vincolati e destinati specificatamente alle azioni in favore dell'infanzia e dell'adolescenza ripartite in relazione alle strategie e priorità individuate dalla "cabina di regia". Fondi e finalizzati alla realizzazione di interventi atti a favorire la promozione dei diritti e realizzare la qualità della vita lo sviluppo dei minorenni in attuazione dei principi della Convenzione sui diritti del fanciullo resa esecutiva in Italia ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176.

In altre parole, ci si dovrebbe orientare verso un modello di *governance* fondato sui principi della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e l'adolescenza capace di:

1. riorganizzare il sistema delle competenze, così da attuare una semplificazione del sistema di garanzia dei diritti dei minorenni, superare le incongruenze, eliminare doppioni e sovrapposizioni e definire gli ambiti di intervento;
2. individuare un livello politico alto con delega specifica e chiara sull'infanzia e l'adolescenza;

2 Lo stesso Comitato per i diritti dell'infanzia delle Nazioni Unite, nel Commento generale numero 5, propone la creazione di un'unità speciale fornita di un alto livello di autorità, sottoponendo i rapporti direttamente per esempio, al Primo Ministro, al Presidente o a un Comitato di Gabinetto per l'infanzia, che possa contribuire sia a rendere i minorenni più visibili all'interno delle strategie di Governo, sia a garantire il rispetto dei loro diritti nell'ambito di un'azione coordinata a livello centrale e locale.

3 In particolare ci si riferisce agli artt. 5, 6, 9, 12, 13, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 27, 28, 37 della CRC.

-
3. istituire una struttura operativa centrale (es. dipartimento) che sulla base delle strategie individuate dal livello politico abbia il compito di coordinare le azioni di tutti gli organismi che si occupano di infanzia e adolescenza e di programmare e attribuire le necessarie risorse economico-finanziarie;
 4. ottimizzare la programmazione e l'attuazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, valorizzando e rafforzando gli organismi esistenti di coordinamento e confronto tra Amministrazioni e tra queste e l'associazionismo, a cominciare dall'Osservatorio Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, al quale andrebbe riconosciuto un ruolo propositivo anche in termini di definizione delle priorità in base ad un quadro di obiettivi strategici chiari e condivisi, e di proposta di allocazione delle risorse;
 5. sviluppare una politica che metta al centro il minorenni, valorizzi le sue capacità, sostenga le fragilità e gli garantisca il contesto di vita più adeguato possibile, compreso il mantenimento delle relazioni umane ed affettive, necessarie per la realizzazione del suo sviluppo;
 6. adottare una politica capace di assicurare pari opportunità di accesso ai servizi ed alle risorse, garantendo anche un legame costante tra tutte le aree che riguardano la vita dei minorenni: la salute, l'istruzione, il sociale, la cultura, l'abitazione, l'ambiente;
 7. approvare la definizione, non più rimandabile, dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale.

Infine, non è pensabile immaginare un sistema di *governance* che non preveda il necessario e dovuto ascolto dei minorenni e la loro partecipazione attiva e reale alla elaborazione, monitoraggio e valutazione delle politiche che li riguardano.

**UNA PRIMA
IDENTIFICAZIONE
DELLE RISORSE NAZIONALI
DEDICATE ALL'INFANZIA E
ALL'ADOLESCENZA
NEL BILANCIO DELLO STATO**

I. CONTESTO

Garantire l'effettiva applicazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza non è solo un imperativo morale e legale, ma ha anche delle implicazioni dirette nelle politiche economiche e sociali e pertanto nell'assegnazione di risorse economiche sufficienti ed adeguate attraverso i bilanci delle amministrazioni pubbliche.

La Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC, art. 4) esorta gli Stati Membri ad adottare tutte le misure necessarie a garantire l'effettività dei diritti in essa contenuti, dedicando per tale scopo il massimo delle risorse disponibili. In questo senso, il compimento dei diritti dell'infanzia e l'adolescenza è direttamente vincolato e fortemente condizionato dalla disponibilità di risorse.

Ecco quindi che il Bilancio dello Stato assume una rilevanza strategica fondamentale che ne fa molto più che un mero strumento contabile. 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.

A tal proposito, una delle principali preoccupazioni del Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza è proprio la diffusa mancanza di informazioni che rende impossibile in molti casi conoscere con certezza che porzione del bilancio si sta destinando all'infanzia e all'adolescenza.

L'Italia in questo senso non fa eccezione. In molti, da molto tempo, denunciano il fatto che sia estremamente difficile descrivere in modo esaustivo le risorse dedicate all'infanzia e all'adolescenza, non esistendo un monitoraggio compiuto a livello istituzionale (7° e 8° rapporto CRC⁴). Inoltre, la contabilità pubblica si caratterizza in questo ambito per una marcata complessità sistemica che vede competenze e fondi distribuiti tra una molteplicità di soggetti istituzionali e livelli di governo.

Lo stesso Comitato Onu in ripetute occasioni ha lamentato la scarsa visibilità e centralità dell'infanzia nei conti pubblici del nostro Paese, sottolineando soprattutto la carenza di dati che permettano un monitoraggio completo e sistematico delle risorse destinate alle politiche a favore dell'infanzia a livello nazionale. Come lo stesso Comitato ricorda, la cosa più urgente nonché il necessario punto di partenza per influire sulla quantità e qualità delle risorse impiegate, è conoscere quante e quali risorse si stanno investendo e a che azioni si stanno dirigendo.

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, in ottemperanza al suo mandato e accogliendo anche un invito delle Associazioni di settore, ha deciso di promuovere un'analisi articolata sullo stato complessivo delle risorse pubbliche dedicate all'infanzia e all'adolescenza nel nostro Paese con l'obiettivo, da un lato, di fare chiarezza su una materia molto importante e poco esplorata e, dall'altro, di promuovere e stimolare un dibattito e un percorso condiviso che possa portare ad una maggiore trasparenza e leggibilità dei conti pubblici.

Va quindi espresso un particolare ringraziamento a tutte le amministrazioni, ai dirigenti, ai funzionari che hanno collaborato fattivamente per raggiungere questo primo obiettivo.

4 <http://www.gruppocrc.net/-pubblicazioni-del-gruppo-crc->

II. OBIETTIVO GENERALE DEL PROGETTO E FASI DI ATTUAZIONE

L'attività di analisi e monitoraggio promossa e intrapresa dall'Autorità garante è volta a fare chiarezza circa l'ammontare delle risorse pubbliche destinate all'infanzia e all'adolescenza dalle diverse amministrazioni centrali e locali nel nostro Paese. In questo senso l'obiettivo ultimo di questa linea di lavoro è riprodurre il più fedelmente possibile lo "stato dell'arte" rispetto a quelle risorse che direttamente o indirettamente contribuiscono a migliorare il benessere della popolazione di minore età.

Si tratta pertanto di un percorso né breve né semplice, che prevede diverse fasi di attuazione.

In primo luogo, un lavoro di monitoraggio della spesa pubblica non può non considerare l'assetto istituzionale italiano in materia di politiche sociali che prevede un riparto di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali piuttosto articolato in termini di attribuzione di ruoli, funzioni e compiti assegnati. Allo Stato spetta la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"⁵, le Regioni hanno potestà legislativa esclusiva in materia di politiche sociali, mentre i Comuni svolgono le funzioni di effettiva gestione ed erogazione dei servizi, nonché quelle di programmazione e di progettazione degli interventi a livello locale.

In una prima fase, a cui si riferisce il presente documento, si è voluto analizzare nel dettaglio la spesa del Bilancio dello Stato con l'obiettivo di identificare le risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza da parte delle Amministrazioni Centrali, sia attraverso politiche e programmi attuati direttamente dalle amministrazioni centrali che mediante trasferimenti ad altre Amministrazioni Locali ed Enti di Previdenza. In una seconda fase, si prevede di ampliare l'oggetto d'analisi ai bilanci delle Regioni e degli Enti Locali, prendendo quindi in considerazione tutte quelle risorse proprie di queste Amministrazioni destinate all'infanzia e all'adolescenza.

Allo stesso modo, in questa prima fase non si prendono in considerazione le risorse finanziarie che l'Unione Europea destina agli Stati membri per l'attuazione di interventi sul territorio (Fondi europei). Tali risorse, molto importanti e in alcuni casi molto ingenti, sono infatti oggetto di una gestione autonoma fuori dal bilancio dello Stato⁶, e per questo motivo richiedono uno studio *ad hoc* e saranno oggetto di una successiva analisi approfondita.

Infine, considerato il fatto che esistono politiche e programmi che, pur non destinati in modo esplicito o esclusivo alle persone di minore età, contribuiscono direttamente o indirettamente al loro benessere e che in questi casi è spesso impossibile identificare con certezza l'ammontare delle risorse ad esse destinate, si rende necessario distinguere i seguenti due elementi del monitoraggio della spesa:

- *Spesa Diretta o Specifica*. Si tratta di tutte quelle voci di spesa che hanno come destinatario finale l'infanzia e l'adolescenza, ma anche le risorse dedicate alla famiglia nell'ambito sostegno alla genitorialità o a quei soggetti che hanno un ruolo importante nella prestazione di servizi per i minorenni (ad es. docenti);
- *Spesa Indiretta o Non Specifica*. In questa categoria rientrano le spese per servizi ed azioni che influiscono sul benessere e la qualità di vita dell'infanzia e dell'adolescenza, ma che sono rivolte alla totalità della popolazione o a gruppi eterogenei (sanità pubblica, spese per inclusione della popolazione immigrata, politiche di lotta alla povertà) e per cui non è possibile risalire a una quota certa destinata all'infanzia. In questi casi è necessario ricorrere a una stima basata su diversi criteri di ponderazione.

5 Livelli che peraltro non sono stati ancora definiti, a questo proposito si veda il Documento di proposta "Verso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei bambini e degli adolescenti", Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, 2015
http://garanteinfanzia.s3-eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/documenti/Documento_%20LEP_30mar15.pdf

6 La legge n.183/1987 ha istituito, presso la Ragioneria Generale dello Stato, il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, avente gestione autonoma fuori del bilancio dello Stato, con compiti di intermediazione sui flussi finanziari Italia-Ue.

Nel presente documento, come specificato nella nota metodologica, si fa riferimento **esclusivamente alla spesa delle Amministrazioni Centrali dello Stato direttamente destinata ad infanzia e adolescenza**. Si tratta dunque del primo tassello di un puzzle che in futuro, in uno spirito di collaborazione tra tutte le parti, si prevede verrà arricchito con nuovi elementi.

Obiettivo principale di questo documento è presentare una proposta metodologica e mettere a disposizione di esperti, decisori politici, associazioni, cittadini, **uno strumento** utile per il monitoraggio della spesa pubblica e l'implementazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza nel nostro Paese, senza entrare quindi nel merito o nel dettaglio delle singole politiche o programmi.

Infine, sottolineiamo che si tratta di **un progetto vivo**, aperto alla collaborazione di tutti gli attori interessati e in costante evoluzione.

III. LO STUDIO

Questo capitolo intende chiarire alcuni concetti e definizioni riguardo all'oggetto di studio, l'arco temporale analizzato e il tipo di variabile finanziaria presa in considerazione, nonché descrivere brevemente le fasi del processo analitico.

A. BREVE NOTA METODOLOGICA

In primo luogo è doveroso ricordare che questo lavoro è stato **realizzato in collaborazione con le Amministrazioni Centrali dello Stato** che, a livello nazionale, gestiscono fondi rivolti all'infanzia e alla famiglia. Le stesse Amministrazioni in molte occasioni hanno contribuito ad identificare le politiche di loro competenza e hanno fornito i dati e/o aiutato ad identificarli all'interno dei documenti di Bilancio.

Vale la pena ribadire che in questa prima fase del progetto l'attenzione è focalizzata **esclusivamente sulla spesa statale**, vale a dire le risorse gestite dalle Amministrazioni Centrali dello Stato e iscritte negli stati di previsione delle stesse, rimanendo escluse per il momento le risorse proprie dei bilanci delle Amministrazioni Locali (sono invece inclusi i trasferimenti dello Stato alle Regioni e agli Enti Locali), i Fondi europei e altre risorse gestite fuori bilancio⁷.

Si è deciso, comunque, di dedicare una prima breve nota descrittiva (cfr Allegato 3) all'attuazione del Piano Azione Coesione, uno strumento di riprogrammazione delle risorse inizialmente destinate al cofinanziamento dei Fondi Strutturali relativi al periodo di programmazione 2007-2013. In questo caso infatti, si tratta di risorse nazionali (praticamente tutte derivano da una riprogrammazione della quota cofinanziata dallo Stato), oggetto però di una gestione separata dal bilancio delle amministrazioni centrali dello Stato. Per questo motivo, sebbene tali fondi non siano inclusi nel monitoraggio della spesa, si è voluto richiamare in allegato l'attenzione su due Programmi particolarmente rilevanti per l'infanzia nell'ambito del Piano di Azione e Coesione.

Inoltre, si considera **solo la spesa diretta** per l'infanzia e l'adolescenza, intesa come l'insieme delle voci di bilancio che con ragionevole certezza e in maniera più mirata sono destinate a questa fascia di popolazione.

⁷ Oltre ai Fondi europei, di cui si è detto in precedenza, vi sono altre risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza, che però esulano dall'ambito di questo studio. Ci riferiamo, ad esempio, alle risorse liberate dall'esclusione dal patto di stabilità per Province e Comuni per spese sostenute per interventi di edilizia scolastica (CPCDM 24 dicembre 2014 e DPCM 17 luglio 2015) per circa 250 milioni di euro, oppure ai 300 milioni di investimenti immobiliari INAIL nel periodo 2014-2016 per la messa in sicurezza e la costruzione di nuovi edifici scolastici (DL n. 69/2013), o ancora ai 350 milioni per efficientamento energetico degli edifici scolastici a valere sul Fondo Kyoto (DIM 14 aprile 2015, n.66). In questi casi, pur trattandosi di risorse destinate ad edilizia scolastica, non si tratta di assegnazioni a valere sul bilancio dello Stato e non si generano pertanto variazioni finanziarie in tal senso.

Per quanto riguarda l'arco temporale oggetto di questo monitoraggio della spesa diretta per infanzia e adolescenza delle Amministrazioni Centrali dello Stato, si analizzando i **quattro esercizi finanziari** che vanno **dal 2012 al 2015**. La decisione di fare riferimento a più di un esercizio finanziario permette, da un lato, di monitorare l'evoluzione della spesa rispetto a politiche e azioni concrete e, dall'altro, di avere un quadro più completo e di considerare nella mappatura quelle assegnazioni che si riferiscono ad investimenti non ricorrenti o con un ciclo di vita pluriennale.

Rispetto alle principali fonti e documenti analizzati, per il periodo 2012-2014 si è fatto riferimento ai bilanci a consuntivo delle Amministrazioni Centrali⁸ dello Stato riportati nel **Rendiconto Generale dello Stato** per ciascuno dei tre anni in oggetto. Il rendiconto riassume e dimostra i risultati della gestione dell'anno precedente e consente di verificare le modalità e la misura in cui ciascuna Amministrazione ha dato attuazione alle previsioni del bilancio. Per quantificare la spesa si utilizza ove possibile il **totale impegnato a rendiconto**, che comprende le risorse che le Amministrazioni si sono effettivamente impegnate ad erogare (a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate), e cioè la somma di quanto effettivamente è stato pagato e quanto non è stato pagato nell'esercizio, ma già impegnato.

Invece, per l'esercizio 2015 si fa riferimento alle risorse stanziare nel Bilancio di Previsione (stanziamento iniziale di competenza) approvato con la Legge di Stabilità, aggiornato in base alle eventuali variazioni intercorse durante l'esercizio e alle leggi promulgate dopo l'approvazione della Legge di Bilancio. In particolare, si è fatto riferimento **all'assestamento del Bilancio dello Stato per il 2015**⁹ e, in alcuni casi, ai dati forniti dalle stesse Amministrazioni a questa Autorità garante (aggiornati al 1° novembre 2015)¹⁰.

La scelta di considerare variabili finanziarie diverse per i due periodi (2012-2014 e 2015) è motivata dal fatto che, per ognuno degli esercizi, si è voluto utilizzare il dato più certo che desse un'indicazione più esatta possibile delle risorse effettivamente stanziare. Al tempo stesso ne consegue che i dati del periodo 2012-2014 non sono strettamente comparabili con quelli del 2015 ed è per questo che in questo documento verranno presentati in forma separata.

Per l'identificazione delle risorse all'interno del bilancio si fa riferimento ai **Capitoli di spesa come unità elementare di analisi** e, ove possibile, ai Piani Gestionali. Il rendiconto, così come gli stati di previsione, si articolano per Missioni (le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa) e Programmi (aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni singolo Ministero, per perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito di ciascuna Missione). I Programmi a loro volta si suddividono in capitoli che rappresentano l'oggetto ultimo della spesa, articolati in piani funzionali.

La scelta di dettagliare la spesa in capitoli e piani gestionali si deve, principalmente, a due motivi. In primo luogo, non esiste un'unica Missione destinata a infanzia e adolescenza e le spese ad esse rivolte sono ripartite all'interno di molteplici Missioni e Programmi che molto spesso ricomprendono risorse non specifiche per l'infanzia e l'adolescenza. Si rende quindi necessario analizzare la spesa ad un livello di dettaglio maggiore. In secondo luogo, l'analisi per capitoli permette un'identificazione più precisa e dettagliata delle risorse e un monitoraggio più ampio della spesa per categorie economiche e funzionali.

Nonostante ciò, in molte occasioni è stato necessario identificare la **quota parte destinata all'infanzia** per quei capitoli o piani gestionali che ricomprendessero al loro interno risorse destinate ad altre finalità e/o rivolte ad altri gruppi della popolazione. L'identificazione è stata possibile in

⁸ Dal momento che il Bilancio dello Stato include uno stato di previsione dettagliato per ciascuno dei ministeri con portafoglio ma non per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in questo caso si è fatto riferimento ai Conti Finanziari e al Bilancio di Previsione pubblicati da detta amministrazione.

⁹ Legge 2 ottobre 2015, n. 171, "Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2015" (GU n.249 del 26-10-2015 - Suppl. Ord. n. 58).

¹⁰ È il caso delle risorse stanziare sul bilancio dei Ministeri della Salute, della Giustizia e (in parte) dell'Interno.

alcuni casi grazie alla collaborazione delle Amministrazioni che hanno fornito il dato¹¹, in altri a partire dall'analisi dei riferimenti normativi (leggi istitutive, decreti di assegnazione e riparto, etc.) o programmatici e di monitoraggio delle singole politiche. In alcune occasioni, invece, non è stato possibile risalire ad una quota parte¹² o si è dovuto stimare il dato¹³. Questo, come si dirà più avanti, è stato uno degli elementi di maggiore difficoltà e criticità del lavoro svolto.

Fanno eccezione gli stati di previsione del Ministero dell'Istruzione, l'Università e la Ricerca e del Ministero della Giustizia, in cui la struttura per Missioni e Programmi permette di distinguere in modo piuttosto chiaro le risorse destinate alle persone di minore età. Nel primo caso, infatti, vi è una specifica **Missione** dedicata all'**Istruzione Scolastica**, mentre nel caso della Giustizia esiste un **Programma** espressamente dedicato alla **Giustizia Minorile**¹⁴. Considerare questa Missione e questo Programma nella loro totalità ha permesso, da un lato, di identificare in modo più rapido, certo e completo le risorse direttamente destinate all'infanzia dalle due Amministrazioni, ma dall'altro, ha introdotto una potenziale distorsione dal punto di vista metodologico e disomogeneità dell'informazione. Se infatti nei bilanci degli altri dicasteri si identificano le singole voci di spesa più direttamente destinate a finanziare una politica o un'azione concreta, nel caso dell'istruzione scolastica e della giustizia minorile si ricomprendono tutte le categorie di spesa, inclusa la spesa per il personale o le voci di spesa più strumentali o meno vincolate con la produzione del servizio.

In questo senso, al fine di garantire una maggiore omogeneità del dato, alcune categorie di spesa non sono state prese in considerazione¹⁵ mentre la spesa per il personale¹⁶, comunque molto importante in un settore dove il fattore umano è determinante nella produzione ed erogazione del servizio pubblico, viene identificata nella mappatura, ma poi scorporata in fase di analisi ed è oggetto di una riflessione separata, come nel caso precedentemente descritto del Piano Azione Coesione.

11 È il caso del Ministero della Salute e del Ministero dell'Interno, per tutti quei capitoli di spesa che non sono esclusivamente dedicati all'infanzia.

12 Succede, ad esempio, con il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, o con quelli della Carta Acquisti Ordinaria. Per maggiori dettagli si rimanda all'Allegato 2.

13 A tutti i capitoli di bilancio considerati in questo studio e destinati a finanziare politiche giovanili, che hanno come popolazione di riferimento i giovani compresi tra i 14 e i 35 anni, si applica un coefficiente di ponderazione pari al 19% per stimare la quota parte destinata all'adolescenza (14-17 anni).

14 Per maggiori dettagli si rimanda all'Allegato 2.

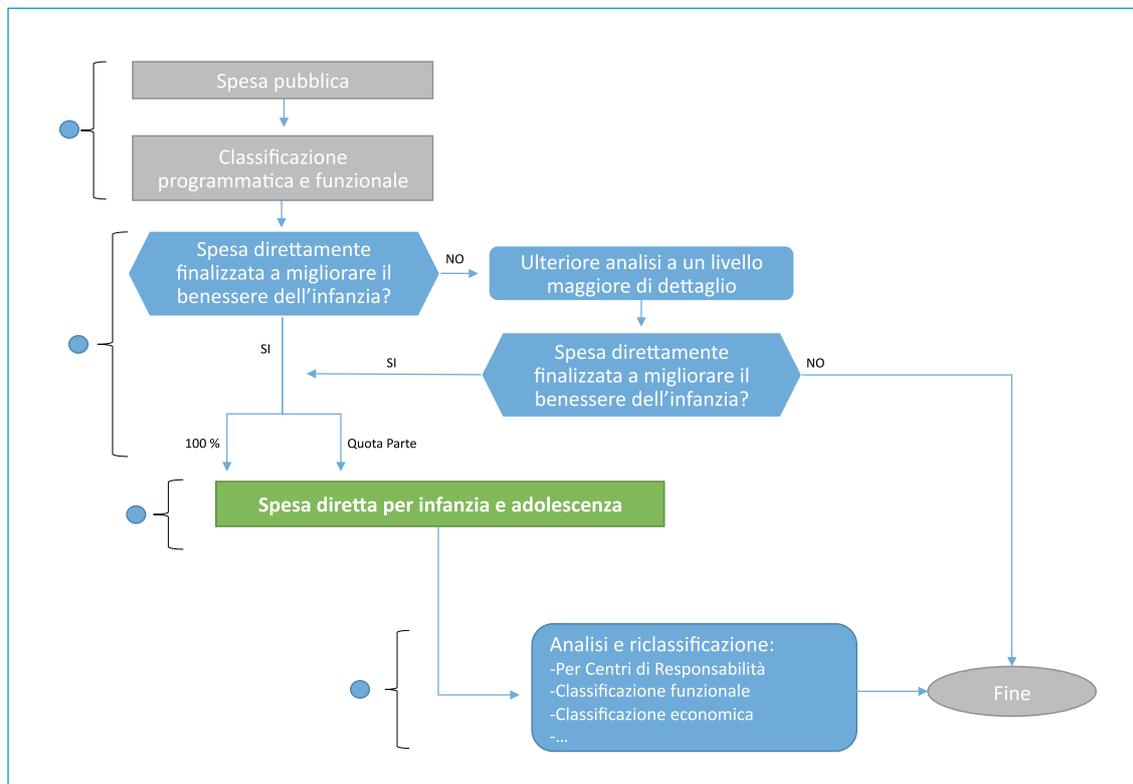
15 In particolare, non vengono considerate due categorie: *Interessi passivi e redditi da capitale; Poste correttive e compensative*.

16 Si includono in questa definizione i *Redditi da lavoro dipendente* e le *Imposte pagate sulla produzione*.

B. LE FASI DEL PROCESSO

È possibile individuare quattro momenti principali del lavoro di analisi e monitoraggio qui presentato.

Figura 1 - Il processo analitico



Una prima fase dello studio è stata dedicata ad ottenere tutti i dati e le informazioni potenzialmente rilevanti da fonti primarie e secondarie. In questa fase sono stati acquisiti principalmente, ma non solo, i dati forniti dalle Amministrazioni Centrali circa le risorse iscritte nei propri bilanci, i principali documenti di bilancio sopra indicati, ma anche i documenti normativi e programmatici delle politiche pubbliche in materia di infanzia e adolescenza.

Una volta acquisite le informazioni, queste sono state processate e analizzate al fine di ottenere una prima identificazione di tutti i capitoli di spesa potenzialmente dedicati ad azioni direttamente o indirettamente destinate ad infanzia e adolescenza¹⁷. Sono stati presi in considerazione quattro livelli di analisi:

1. Acquisizione e sistematizzazione delle informazioni fornite dalle Amministrazioni Centrali responsabili della gestione delle risorse;
2. Analisi testuale a partire dai metadati della classificazione della spesa nel Bilancio dello Stato (missioni/programmi/attività);
3. Analisi per Divisioni, Gruppi e Classi di spesa secondo la classificazione funzionale delle spese delle Amministrazioni pubbliche (COFOG)¹⁸;
4. Analisi testuale dei capitoli di spesa (Denominazione Corrente Integrale) e dei Piani Gestionali.

¹⁷ Questa prima selezione porta ad identificare oltre 400 capitoli di spesa, ripartiti in numerose missioni, programmi e gruppi funzionali.

¹⁸ Recepita nel Sistema dei conti nazionali dal Regolamento CE 113/2002.

Successivamente, i risultati di questa prima selezione dei capitoli di spesa sono stati ulteriormente analizzati e depurati, con l'obiettivo di ottenere la lista dei capitoli di bilancio direttamente destinati ad infanzia e adolescenza. Ciò ha consentito di identificare all'interno del Bilancio dello Stato circa 200 capitoli di spesa destinati totalmente o in parte a politiche e servizi per l'infanzia e l'adolescenza, iscritti nei bilanci di 8 Ministeri. Per ciascuno dei capitoli si è proceduto, ove necessario, ad identificare la quota parte destinata all'infanzia e all'adolescenza, in modo da evidenziare solo la spesa diretta per infanzia e adolescenza per ognuno degli esercizi presi in considerazione.

Figura 2 - Le variabili della spesa diretta per infanzia e adolescenza

Variabile	Numero
Capitoli di spesa	200
Amministrazioni (Ministeri)	8
Missioni	14
Programmi	33
Divisioni (1° livello COFOG)	8
Gruppi (2° livello COFOG)	20

In allegato al presente documento si pubblica la lista completa dei capitoli di spesa così identificati, con l'indicazione, per ciascuno degli esercizi finanziari, delle risorse stanziare a valere sugli stessi e dei principali riferimenti normativi, così come una breve scheda descrittiva delle politiche e dei programmi presi in considerazione, aggregati per Ministero (Allegato 1).

Per ultimo, una volta ottenuta, la mappatura è stata depurata e fatta oggetto di un monitoraggio che consente la lettura in serie storica delle risorse stanziare e impegnate dal Bilancio dello Stato, riclassificate secondo l'amministrazione responsabile dell'attuazione e della gestione (per amministrazione), la finalità delle politiche pubbliche (per missioni e programmi), la natura economica della spesa (per titolo e categoria economica) e la classificazione funzionale COFOG (comparti di attività in cui si articolano le aree di intervento delle politiche pubbliche). I principali risultati di questo monitoraggio sono riportati nel capitolo successivo.

IV. IL MONITORAGGIO DELLA SPESA DIRETTA PER INFANZIA E ADOLESCENZA

A. LA SPESA PER MINISTERO

Prima di analizzare la composizione e l'evoluzione della spesa diretta per infanzia e adolescenza così come è stata definita e identificata nell'ambito di questo studio, è bene ricordare quanto segue:

- i dati dell'esercizio 2015 si riferiscono allo stanziamento di competenza assestato, mentre per il triennio precedente si utilizza il totale impegnato a rendiconto. Tale questione deve pertanto essere presa in considerazione nel momento in cui si analizza la serie storica della spesa ed è per questo motivo che i grafici presentati nella presente pubblicazione separano i due periodi;
- nel caso del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e del Ministero della Giustizia, per garantire una maggior coerenza e omogeneità dei dati, alcune categorie di spesa non vengono prese in considerazione, mentre le spese per il personale sono dapprima incluse nel computo totale per poi essere scorporate in fase di monitoraggio della spesa.

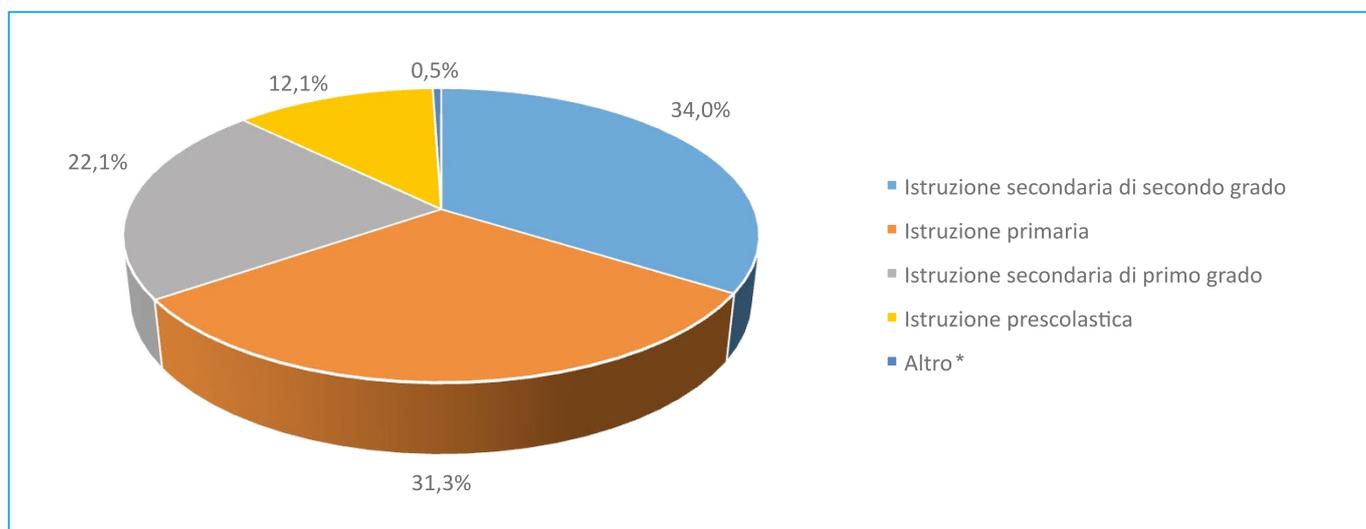
Figura 3 - Spesa per infanzia e adolescenza (inclusi costi per il personale), per Ministero (migliaia di euro, 2012-2015)

	2012	2013	2014	2015
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	1.026.377	1.498.077	1.510.854	1.686.452
Ministero dell'Economia e delle Finanze	116.546	120.614	534.000	548.507
Ministero dell'Interno	107.797	113.020	127.796	197.561
Ministero della Giustizia	155.181	158.444	152.266	162.029
Ministero della Salute	20.137	24.538	17.659	3.013
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti				37.379
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (senza personale)	1.619.549	1.557.371	1.774.569	1.697.456
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - costo del personale	40.746.655	40.867.916	40.499.214	41.300.614
Ministero dello Sviluppo Economico	259.000			
Totale complessivo	44.051.243	44.339.981	44.616.359	45.633.010

La spesa per infanzia e adolescenza, se si considera la spesa per il personale, è pari a circa 44 miliardi di euro nel 2012, 44,3 miliardi nel 2013, 44,6 miliardi nel 2014 e 45,6 miliardi nel 2015.

Di questa, più del 90% in media è rappresentata dalla spesa per il personale iscritta al bilancio del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca¹⁹, ripartita per i diversi livelli di istruzione (nel 2014, circa il 12% andava a educazione prescolastica, poco più del 31% a primaria e il 56% a secondaria di primo e secondo grado). Questa spesa, dopo una riduzione di circa 369 milioni di euro nel 2014 rispetto al 2013, aumenta di 800 milioni nel 2015, anno in cui si crea il *Fondo per la Buona Scuola*, con una dotazione iniziale di 1.000 milioni che si iscrive nel bilancio interamente nella categoria dei Redditi da lavoro dipendente.

Figura 4 - Istruzione scolastica. Spesa per il personale per livello di istruzione (valori percentuali, esercizio 2014)



*La categoria "Altro" include la spesa per il personale per Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica, Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione e Iniziative per lo sviluppo del sistema di istruzione scolastica e per il diritto allo studio.

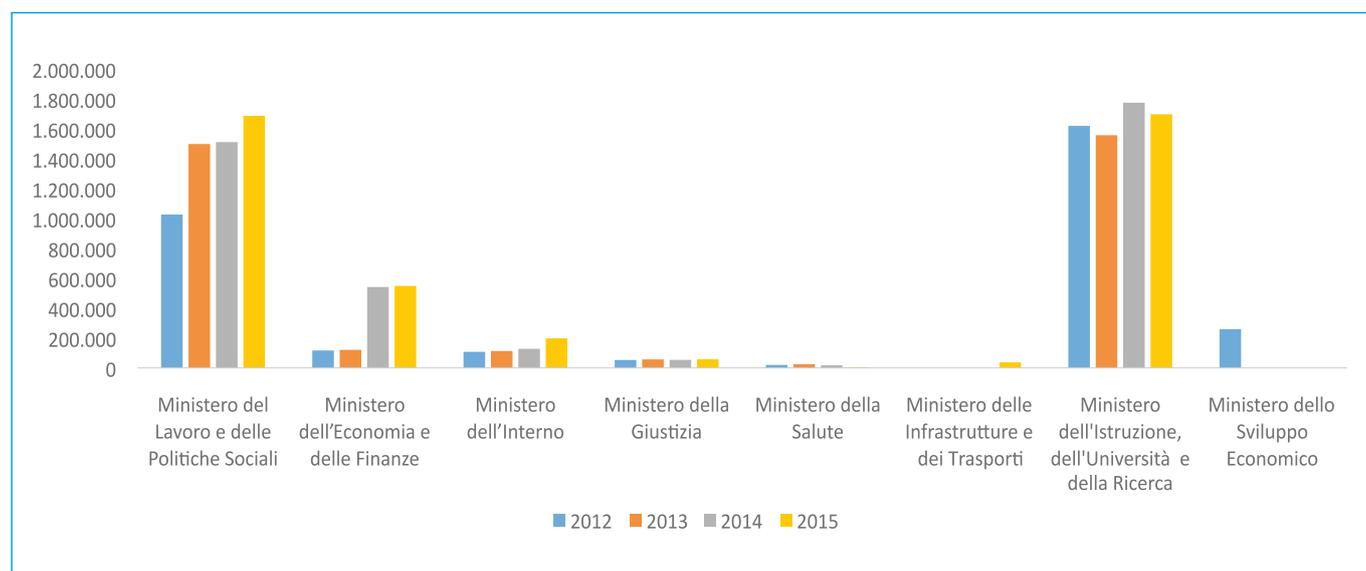
¹⁹ Mentre è residuale la somma destinata alla spesa del personale del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità.

Se invece consideriamo la spesa al netto dei costi per il personale²⁰, osserviamo che la spesa diretta per infanzia e adolescenza ammonta a 3,2 miliardi di euro nel 2012²¹, 3,4 miliardi nel 2013 e circa 4 miliardi nel 2014, mentre le risorse assegnate nel 2015 ammontano a 4,2 miliardi di euro.

Figura 5 - Spesa diretta per infanzia e adolescenza (esclusi i costi per il personale), per Ministero (migliaia di euro, 2012-2015)

	2012	2013	2014	2015
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	1.026.377	1.498.077	1.510.854	1.686.452
Ministero dell'Economia e delle Finanze	116.546	120.614	534.000	548.507
Ministero dell'Interno	107.797	113.020	127.796	197.561
Ministero della Giustizia	53.005	56.957	53.807	57.802
Ministero della Salute	20.137	24.538	17.659	3.013
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti				37.379
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca	1.619.549	1.557.371	1.774.569	1.697.456
Ministero dello Sviluppo Economico	259.000			
Totale complessivo	3.202.411	3.370.577	4.018.686	4.228.171

Figura 6 - Spesa diretta per infanzia e adolescenza, per Ministero (migliaia di euro, 2012-2015)

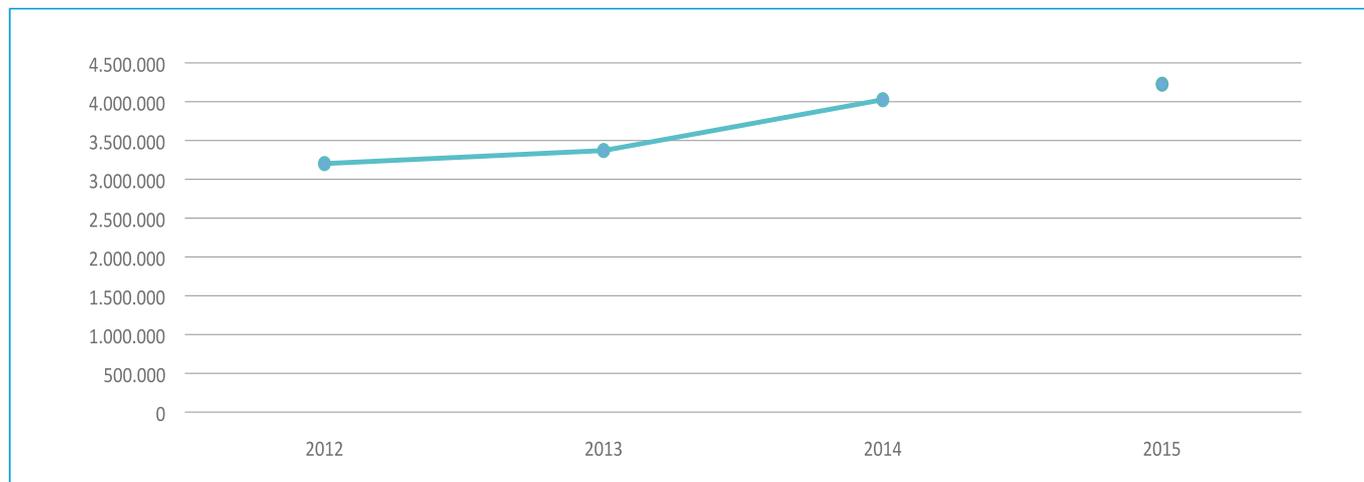


Si registra quindi una crescita nominale di circa 823 milioni di euro (+26%) della spesa impegnata nel triennio 2012-2014 e di ulteriori 202 milioni (+5%) delle risorse assegnate nel 2015 rispetto a quelle impegnate nell'anno precedente.

20 D'ora in avanti sarà sempre questo il criterio utilizzato.

21 Totale impegnato a rendiconto.

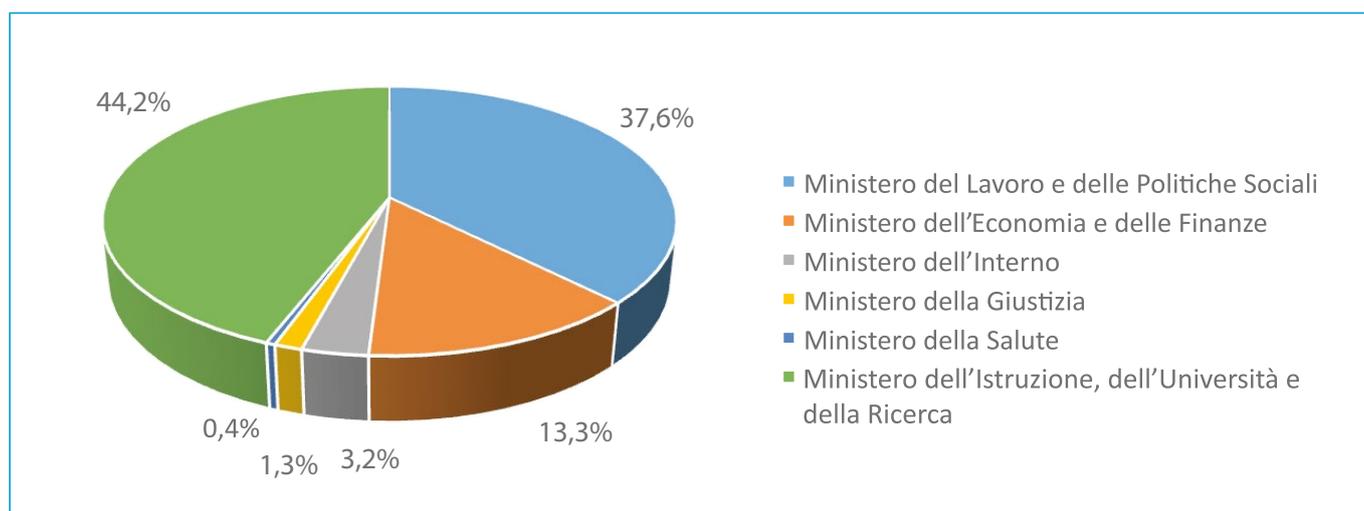
**Figura 7 - Spesa diretta per infanzia e adolescenza, totale
(migliaia di euro, 2012-2015)**



Prendendo come riferimento il 2014, ultimo esercizio di cui si conosce l'ammontare effettivo delle risorse impegnate a rendiconto, potremmo dire che la spesa diretta per infanzia e adolescenza ammonta a circa lo 0,7% del totale del bilancio²², oppure che questa cifra corrisponde a circa 398 euro per bambino o adolescente residente sul territorio nazionale²³. Se invece lo confrontiamo con la ricchezza generata in quello stesso anno, possiamo dire che equivale a circa lo 0,2% del PIL²⁴.

Se si analizza la distribuzione della spesa diretta in infanzia e adolescenza per Ministero, è evidente come la maggior parte delle risorse si concentrano nei bilanci del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Vediamo infatti come nel 2014 a questi due dicasteri facciano capo rispettivamente il 44% e il 38% delle risorse.

**Figura 8 - Spesa diretta per infanzia e adolescenza, per Ministero
(valori percentuali, esercizio 2014)**



²² Per quantificare la proporzione della spesa per infanzia e adolescenza rispetto al totale della spesa del bilancio dello Stato, quest'ultimo dato è stato "depurato" al fine di garantire la comparabilità tra i due elementi dell'equazione, utilizzando la stessa metodologia già applicata ai bilanci del Ministero della Giustizia e del MIUR (vedi Allegato 1). Inoltre, dal momento che nel calcolo della spesa per infanzia e adolescenza non si includono risorse relative ai Fondi europei e al Fondo Sanitario Nazionale (tranne una piccolissima parte), si escludono dal totale anche i capitoli 7493 (Fondo di rotazione), 2700 e 2701 (FSN).

²³ Calcolato utilizzando il totale della popolazione da 0 a 17 anni residente in Italia al 1° gennaio 2014 (ISTAT - *Popolazione residente comunale per sesso anno di nascita e stato civile*. Dati estratti li 20 novembre 2015).

²⁴ Nel 2014 il PIL ai prezzi di mercato è pari a 1.613.859 milioni di euro correnti (ISTAT, *Conti Economici Nazionali*).

Nel caso del MIUR dove, lo ricordiamo, si considerano tutte le risorse dedicate all'istruzione prescolastica, primaria e secondaria (Missione 22)²⁵, la spesa si concentra principalmente sul funzionamento²⁶ delle istituzioni scolastiche (inclusi i trasferimenti ad istituzioni non statali) e sugli interventi di edilizia scolastica²⁷ (opere strutturali e per il ripristino del decoro). La Tabella 9 evidenzia anche le risorse destinate alla sicurezza nelle scuole, fortemente ridimensionate a partire dal 2013, e al sostegno e all'integrazione degli alunni con disabilità che, incrementate di circa 100 milioni nel 2013, hanno registrato una riduzione nei due esercizi successivi²⁸.

Figura 9 - Spesa diretta per infanzia e adolescenza, Missione Istruzione Scolastica (migliaia di euro, 2012-2015)

	2012	2013	2014	2015
Funzionamento delle istituzioni	864.681	914.055	847.313	631.235
Edilizia scolastica	0	0	320.000	505.000
Istituzioni scolastiche non statali	499.116	498.693	465.847	472.220
Sicurezza nelle scuole	168.801	10.291	10.214	0
Sostegno e integrazione alunni diversamente abili	1.999	2.381	2.181	2.043
Altro	84.952	131.951	129.015	86.958
Totale	1.619.549	1.557.371	1.774.569	1.697.456

Per quanto concerne invece il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (vedi tabella in Allegato 1), la maggior parte delle risorse sono destinate alla copertura delle prestazioni monetarie a sostegno della genitorialità (tutela previdenziale della maternità e sostegno alla maternità e paternità), e al *Fondo Nazionale delle Politiche Sociali*. È bene ricordare che si sta considerando qui l'assegnazione totale al Fondo dal momento che non è stato possibile identificare con ragionevole certezza la quota dello stesso dedicata all'infanzia e all'adolescenza²⁹.

Vale la pena fare una breve riflessione rispetto alla spesa sanitaria. Osservando la tabella risulta evidente che le risorse individuate nel bilancio del Ministero della Salute, che nel triennio 2012-2014 oscillano tra i 17 e i 24 milioni di euro, hanno un'incidenza minima sul totale contrariamente a quello che ci si aspetterebbe. Ciò non si deve alla difficoltà di identificare le risorse nel bilancio di questa amministrazione, che anzi sono state identificate in modo puntuale e dettagliato dal Ministero stesso (vedi Allegato 1), bensì allo specifico sistema di finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale attraverso il *Fondo Sanitario Nazionale*. Da un lato, infatti, le risorse del Fondo Sanitario Nazionale non sono ricomprese nello stato di previsione della spesa del Ministero della Salute, ma

25 Ad eccezione del Programma 15 relativo all'*Istruzione post-secondaria, degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale* e di eventuali reiscrizioni dei residui passivi perenti.

26 Incluse le risorse per la programmazione e il coordinamento dell'istruzione scolastica, la realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione, e le iniziative per lo sviluppo del sistema di istruzione scolastica e per il diritto allo studio.

27 Nel 2013 viene istituito nello stato di previsione del MIUR il Fondo Unico per l'Edilizia Scolastica (art.11 DL 179/2012), "nel quale confluiscono tutte le risorse iscritte nel bilancio dello Stato comunque destinate a finanziare interventi di edilizia scolastica".

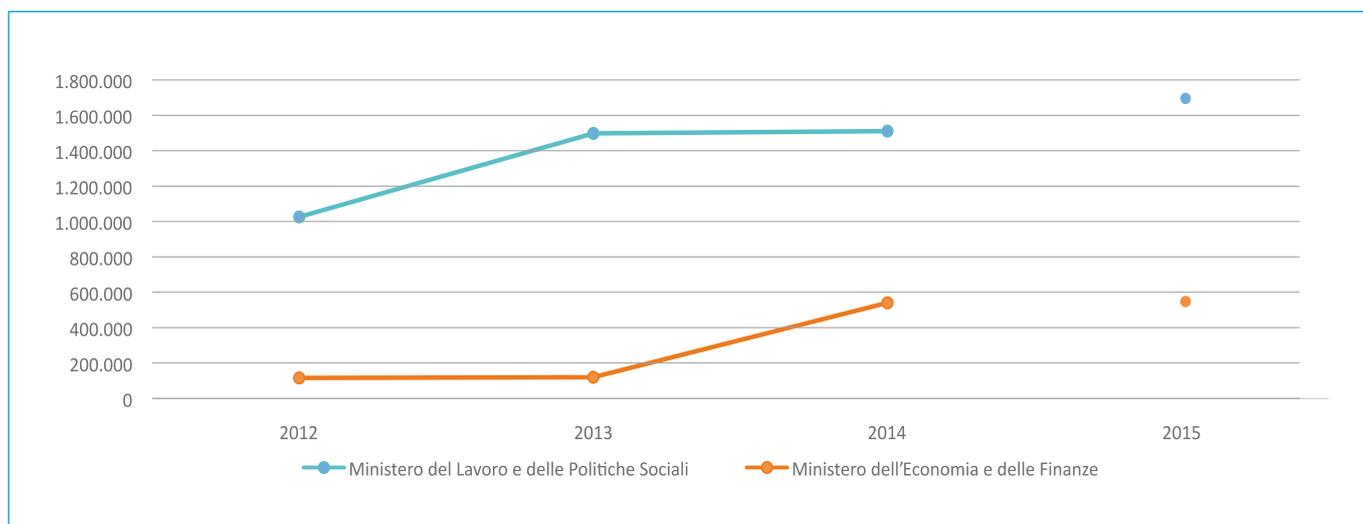
28 Alle risorse destinate per tale finalità dal Ministero dell'Istruzione, per l'anno 2015 bisogna aggiungere i 30 milioni di euro del Fondo per l'assistenza agli alunni con disabilità, ripartiti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (vedi Allegato 1).

29 Come si evidenzia nel monitoraggio annuale del Ministero del Lavoro, l'impossibilità di identificare la quota parte destinata all'infanzia si deve principalmente al fatto che in molte occasioni le Regioni effettuano i trasferimenti agli Enti Locali senza vincolo di destinazione o che le Regioni stesse nel rendicontare omettono l'informazione sull'area di intervento o non riescono a rendicontare in maniera dettagliata. Ne consegue che solo per una parte delle risorse è possibile conoscere l'area di intervento, e risulta altresì impossibile l'analisi della destinazione delle risorse per Macrolivelli e obiettivi di servizio che permetterebbe di identificare i destinatari con un maggiore dettaglio. Si tenga presente, ad esempio, che l'ultimo monitoraggio pubblicato, relativo alla gestione del FNPS 2011, riporta la destinazione per area di intervento solo del 40,7% del totale che per quell'anno si distribuisce nella seguente maniera: 58,8% a "Disabilità e non autosufficienza", 30% a "Responsabilità Familiari" e 11,2% a "Povertà ed esclusione sociale".

trasferite direttamente alle Regioni dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e, dall'altro, questi trasferimenti non sono vincolati in alcun modo all'infanzia, ad eccezione di una quota minima destinata allo screening neonatale per la diagnosi precoce di patologie metaboliche ereditarie.

L'osservazione della serie storica della distribuzione per Ministero ci permette di comprendere meglio l'evoluzione totale della spesa diretta per l'infanzia e l'adolescenza. In questo senso, la crescita della spesa evidenziata in precedenza è principalmente collegata all'evoluzione positiva del Ministero del Lavoro e le Politiche Sociali e del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Figura 10 - Spesa diretta per infanzia e adolescenza, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Ministero dell'Economia e delle Finanze (migliaia di euro, 2012-2015)



Nel primo caso la crescita si deve principalmente all'incremento delle risorse per le seguenti voci:

- *Tutela previdenziale della maternità e prestazioni per il sostegno a maternità e paternità*, con una dotazione di circa 285 milioni in più nel 2013 e 2014 rispetto al 2012³⁰;
- *Fondo Nazionale per le Politiche Sociali*, che nel 2012 era di soli 42,9 milioni³¹, mentre nel 2013 e nel 2014 è stato dotato rispettivamente di circa 341 milioni e 297 milioni³²;
- *Fondo Nazionale per i minori stranieri non accompagnati*. Nonostante questo fondo si trasferisca nel bilancio del Ministero dell'Interno nel 2015, registra un incremento nel triennio precedente, passando da 5 milioni di euro nel 2012, a circa 25 milioni nel 2013 e 90 milioni nel 2014.

Inoltre, nel 2015 si istituisce il *Bonus Bebè* per il quale vengono stanziati 202 milioni di euro in un apposito capitolo del bilancio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e si assegnano 50 milioni per il ripristino del decoro e della funzionalità degli edifici scolastici a valere sul *Fondo sociale per occupazione e formazione* (dei 100 milioni stanziati dal DL n. 154 del 2015).

Nonostante questo trend generalmente positivo, è importante notare come il *Fondo Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza* sia andato progressivamente a ridursi nel periodo considerato, passando da una dotazione di circa 40 milioni nel 2012 e 2013, ai 30,7 milioni del 2014 e arrivando a 28,7 milioni nel 2015.

³⁰ Si considerano qui anche i 20 mln annui stanziati per il cosiddetto "voucher baby sitting", contributo introdotto in via sperimentale per il triennio 2013 - 2015.

³¹ A fronte di uno stanziamento iniziale in Legge di Stabilità 2012 di circa 70 milioni, a seguito di successive riduzioni la disponibilità totale per quell'anno è stata di 42,9 milioni di cui circa 11 trasferiti a Regioni e Province Autonome e la restante parte si attribuisce al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Decreto Interministeriale del 16 novembre 2012).

³² La Legge di Stabilità 2014 aveva stanziato inizialmente 317 milioni sul Fondo, poi ridotti di circa 20 milioni per effetto del DL n. 35 del 2013 e del DL n. 4 del 2014. Nel 2015 lo stanziamento ammonta a circa 310 milioni.

Nel caso del Ministero dell'Economia e delle Finanze l'incremento, seppur simile in termini assoluti a quello del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, risulta in termini relativi ancor più evidente, soprattutto a partire dal 2014, e si deve principalmente ai seguenti aspetti.

- L'incremento di 250 milioni di euro dell'assegnazione per il finanziamento della *Carta acquisti ordinaria* per ciascuno degli anni 2014 e 2015³³.
- L'avvio nel 2013 della sperimentazione del *Sostegno per l'Inclusione Attiva* (la cosiddetta "nuova" carta acquisti), con un'assegnazione di 50 milioni, poi estesa a tutti i territori del Mezzogiorno e progressivamente a tutto il territorio nazionale, contando su una dotazione complessiva di 150 milioni per il 2014 e 40 milioni per il 2015.
- L'istituzione nel 2015 di un *Fondo per interventi in favore della famiglia* di 112 milioni di euro, destinato principalmente a rilanciare il piano per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi alla prima infanzia (cosiddetto "rilancio piano nidi").
- Il riparto del *Fondo per l'assistenza agli alunni disabili*, di 30 milioni di euro, per contribuire in una piccola parte alle spese delle ex province e città metropolitane per i servizi di supporto al diritto allo studio degli alunni con disabilità, sostenute nel periodo 2012-2014.

Inoltre, nel 2015, si assegnano 50 milioni per il ripristino del decoro e della funzionalità degli edifici scolastici a valere sul *Fondo per lo Sviluppo e la Coesione* (dei 100 milioni stanziati dal DL n. 154 del 2015).

Bisogna ricordare che sono iscritte al bilancio del Ministero dell'Economia e delle Finanze anche le risorse della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con cui si finanziano tra le altre cose alcune importanti politiche di sostegno alla famiglia. In questo senso il monitoraggio effettuato evidenzia una riduzione delle risorse trasferite alle Regioni nell'ambito del *Fondo per le Politiche della Famiglia*, per la parte destinata ai servizi socio-educativi della prima infanzia. Infatti, mentre nel 2012 le risorse trasferite per questa finalità ammontavano a poco più di 40 milioni³⁴, già in forte calo rispetto ad anni precedenti, nel 2013 nessuna risorsa è stata destinata ai servizi socio-educativi per l'infanzia, e nel 2014³⁵ e 2015³⁶ si assegnano solo 5 milioni per prima infanzia e responsabilità genitoriali.

Allo stesso modo, il *Fondo per il sostegno delle adozioni internazionali* passa da circa 11 milioni nel 2012, a meno di un milione nel 2013 e poco più di due nel 2014. Per il 2015 il fondo non riceve nessuna dotazione, anche se si registrano 5 milioni per sostegno alle adozioni internazionali in Legge di stabilità (art. 1 comma 132), a valere sul Fondo per le politiche della famiglia.

Infine, vale la pena analizzare brevemente anche l'evoluzione della spesa diretta in infanzia e adolescenza sostenuta dal Ministero dell'Interno che, sebbene non abbia un peso così rilevante in termini assoluti, registra anch'essa una crescita sostenuta, specialmente nell'assegnazione per l'esercizio 2015, che si deve essenzialmente a due fattori. Da un lato, l'incremento del *Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo* in cui confluiscono le somme da destinare all'accoglienza degli stranieri richiedenti il riconoscimento dello status di rifugiato e che ha significato un incremento del numero e delle risorse destinate a minorenni stranieri accolti in strutture del sistema SPRAR, dai quasi 3 milioni nel 2012 e 2013 ai 14,8 del 2014 e 13,7 nel 2015³⁷. Dall'altro, l'iscrizione nel

33 In vigore dal 2008 (DL 25 giugno 2008, n. 112), è concessa a soggetti che versano in condizione di maggior disagio economico per l'acquisto di generi alimentari, prodotti farmaceutici e parafarmaceutici e per il pagamento delle bollette domestiche di luce e gas. Per maggiori dettagli si rimanda all'Allegato 1.

34 Circa 24 milioni da Intesa in Conferenza Unificata del 2 febbraio 2012 (Decreto di Riparto del 2 maggio 2012) e ulteriori 16 milioni da Intesa del 19 aprile 2012 (Decreto di Riparto del 2 maggio 2012).

35 Il Fondo nel 2014 aveva una dotazione complessiva iniziale di 20,9 milioni (Legge di Stabilità), che sono stati poi ridotti a 16,7 milioni, di cui cinque trasferiti alle Regioni e il resto destinati ad azioni di ambito statale.

36 È bene ricordare che la Legge di stabilità 2015 (art. 1, comma 131) istituisce nel bilancio del MEF il citato Fondo per interventi in favore della famiglia, e assegna 100 milioni per il sistema territoriale dei servizi socio-educativi alla prima infanzia ("rilancio piano nidi").

37 Questi dati, aggiornati al 31 ottobre 2015, sono stati forniti all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza dal Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno. Nello specifico, la stima per il 2015 deriva dal

bilancio del Ministero dell'Interno del *Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*, in precedenza al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con una dotazione iniziale di 32,5 milioni successivamente incrementata di ulteriori 47,5 milioni³⁸.

B. LA SPESA PER MISSIONI E PROGRAMMI³⁹

Nel corso degli anni il bilancio dello stato è stato oggetto di un processo di riforma volto a potenziare il monitoraggio dei flussi di finanza pubblica e a consentire un maggior controllo della spesa pubblica, tradizionalmente caratterizzata dalla elevata frammentazione delle voci di spesa e dalla difficoltà di individuare le finalità e le linee di azione sottese alle scelte di bilancio. Le diverse fasi di questo processo di riforma⁴⁰ hanno voluto superare la tradizionale struttura del bilancio basata sull'organizzazione delle Amministrazioni (chi gestisce le risorse) e introdurre il concetto di funzioni-obiettivo che consentisse una chiara identificazione delle "azioni" svolte attraverso l'utilizzo delle risorse pubbliche (cosa viene realizzato con le risorse disponibili).

La nuova classificazione del bilancio prevede che le spese dello Stato siano ripartite in Missioni e Programmi, dove le prime esprimono "le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica" che sono indipendenti dall'azione politica contingente e hanno un riferimento di lungo periodo, mentre i Programmi rappresentano "aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni singolo Ministero, allo scopo di perseguire obiettivi ben definiti nell'ambito delle finalità istituzionali, riconosciute al Dicastero competente". Questi ultimi quindi sono definiti quanto più possibile in relazione ai risultati da perseguire in termini di effetto dell'azione pubblica sui cittadini e nel territorio.

Analizzando la spesa diretta per infanzia e adolescenza in funzione della classificazione per Missioni e Programmi, il primo dato che vale la pena sottolineare è che essa si distribuisce tra 14 Missioni e ben 33 Programmi (per la tabella completa del dettaglio della distribuzione si rimanda alla Figura A in Allegato 2). Questo dato è indicativo della complessa - e in alcune occasioni poco chiara - attribuzione delle risorse destinate all'infanzia all'interno del Bilancio dello Stato, e ci riporta al dibattito circa la ripartizione delle competenze e la complessa articolazione istituzionale in materia di infanzia nel nostro Paese.

fatto che dal 1° gennaio al 31 ottobre 2015 sono stati accolti nel sistema SPRAR 1.486 minorenni.

38 Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (art. 1, co. 181 e 182) e Decreto MEF del 21 ottobre 2015 n. 60 (Assestamento 2015).

39 In sede di elaborazione delle previsioni per i diversi esercizi, il numero e la descrizione delle Missioni e dei Programmi può variare in funzione di esigenze riorganizzative che interessano le Amministrazioni Centrali dello Stato. In questa pubblicazione si utilizza la nomenclatura utilizzata per l'elaborazione del bilancio di previsione per il triennio 2015-2017, così come pubblicata nel documento della Ragioneria Generale dello Stato "Missione e Programmi delle amministrazioni centrali dello Stato. Ed. Gennaio 2015".

40 Si possono identificare tre momenti chiave. Nel 1997 (con il decreto legislativo n. 279) è stata realizzata una prima significativa riforma della struttura del bilancio imperniata sui centri di responsabilità amministrativa (aspetto organizzativo), sulle Unità previsionali di base (aspetto contabile) e sulla classificazione per funzioni-obiettivo (aspetto funzionale). Tale riforma, è rimasta in larga parte inattuata fino al 2007, quando la legge finanziaria (Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 474-481) ha predisposto una serie di strumenti finalizzati ad avviare un'effettiva riforma dei bilanci pubblici, passando da uno schema basato sulle Amministrazioni ad una struttura che pone al centro le funzioni da svolgere, individuando le grandi finalità perseguite nel lungo periodo con la spesa pubblica - le Missioni - e come esse si realizzano concretamente attraverso uno o più Programmi di spesa. Solo con la Legge 196/2009 (art. 25) di contabilità e finanza pubblica si introduce e formalizza la nuova classificazione delle entrate e delle spese di bilancio.

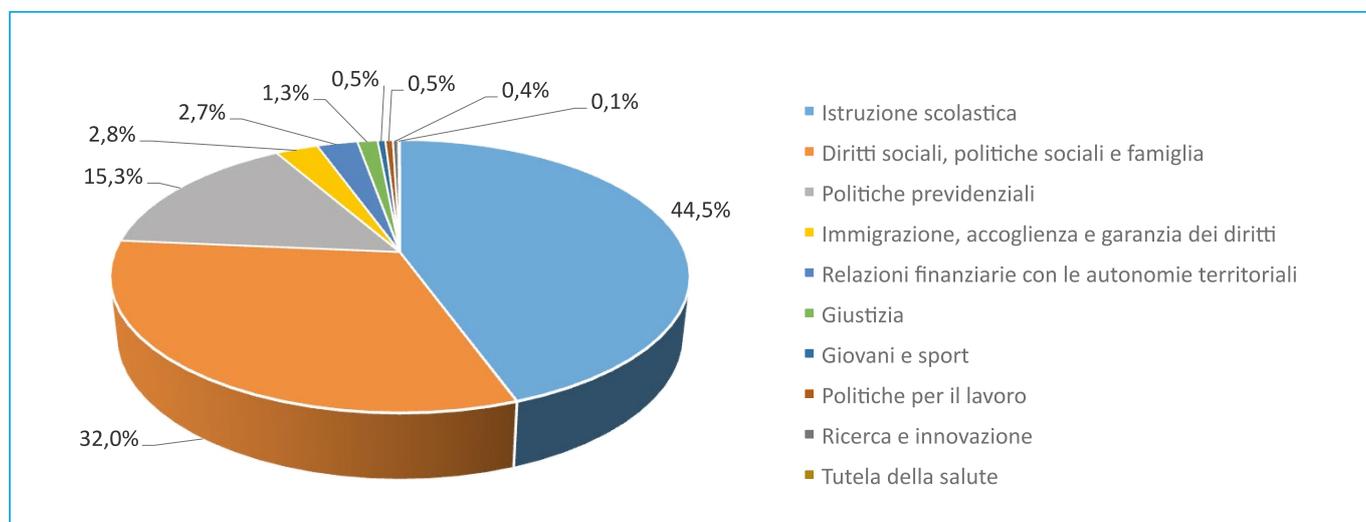
**Figura 11 - Spesa diretta per infanzia e adolescenza, per Missione
(migliaia di euro, 2012-2015)**

	2012	2013	2014	2015
Istruzione scolastica	1.630.060	1.573.332	1.789.765	1.711.841
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	558.441	919.856	1.286.281	1.439.343
Politiche previdenziali	545.760	615.000	615.000	615.002
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	8.188	33.298	113.290	93.616
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	103.000	103.000	108.000	143.000
Giustizia	53.005	56.957	53.807	57.802
Giovani e sport	3.211	2.917	13.377	6.230
Politiche per il lavoro		20.000	20.000	70.000
Ricerca e innovazione	15.759	19.580	14.539	
Tutela della salute	4.379	4.958	3.120	3.013
Ordine pubblico e sicurezza	1.608	1.679	1.506	945
Soccorso civile	20.000	20.000	0	0
Infrastrutture pubbliche e logistica				37.379
Sviluppo e riequilibrio territoriale	259.000			50.000
Totale complessivo	3.202.411	3.370.577	4.018.686	4.228.171

Al tempo stesso però, più del 90% delle risorse identificate si concentrano in tre Missioni, e fanno capo a tre Ministeri. Se prendiamo come anno di riferimento il 2014, vediamo come ancora una volta la maggior parte della spesa si registra nella missione di *Istruzione Scolastica*, che con i suoi 1.790 milioni di euro rappresenta il 44,5% del totale. Se si escludono i circa 15 milioni per l'erogazione di borse di studio iscritti nel bilancio del Ministero dell'Economia e delle Finanze, praticamente tutta la Missione fa capo al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Seguono la missione *Diritti Sociali, politiche sociali e famiglia*, con 1.286 milioni (32% del totale), e quella per le *Politiche previdenziali* con 615 milioni (15% del totale).

**Figura 12 - Spesa diretta per infanzia e adolescenza, per Missione
(valori percentuali, 2014)**



Mentre le *Politiche previdenziali*⁴¹ riportano ad un unico Programma e ad un unico Ministero (del Lavoro e le Politiche Sociali), nel caso della missione *Diritti Sociali, politiche sociali e famiglia*, la

⁴¹ Somme per la copertura della tutela obbligatoria della maternità.

maggior parte della spesa si concentra in due Programmi in capo al Ministero del Lavoro e delle Politiche Socialie a quello dell'Economia e delle Finanze:

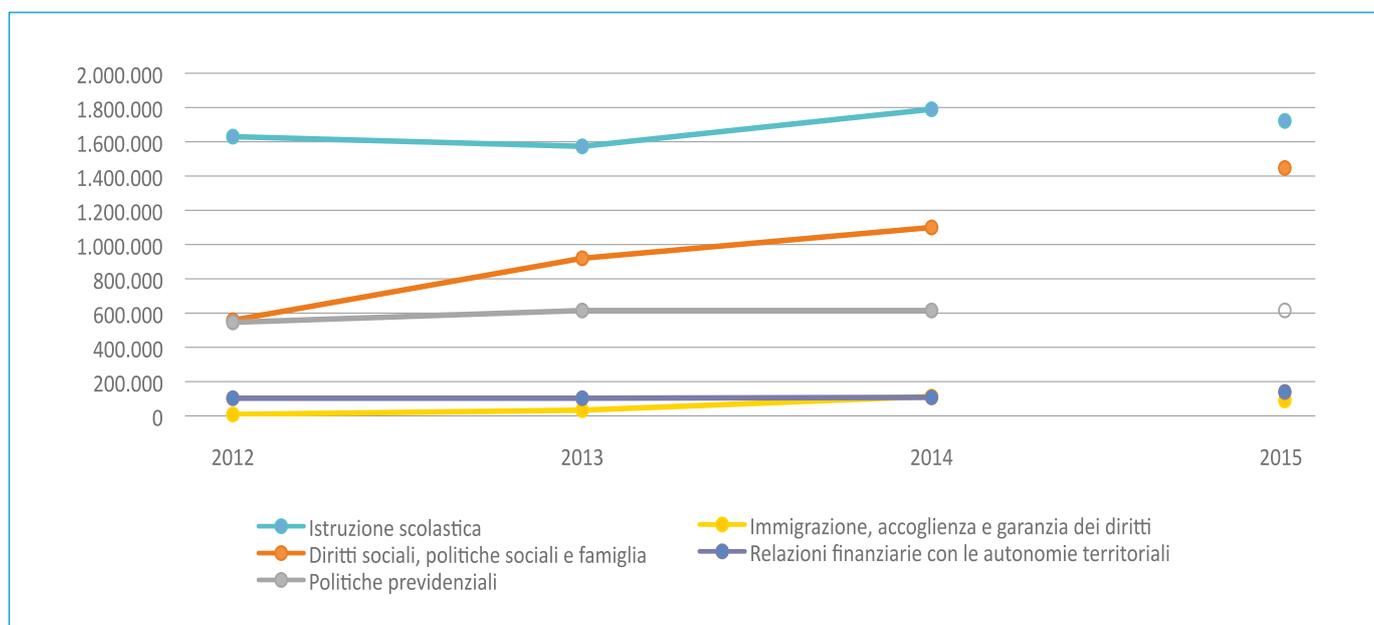
- *Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva* (circa 786 milioni pari al 20% delle risorse totali), in cui si includono, in ordine ascendente di rilevanza, le somme destinate a prestazioni monetarie di sostegno alla genitorialità, il *Fondo Nazionale per le Politiche Sociali*, e il *Fondo Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza*⁴²;
- *Protezione sociale per particolari categorie* (circa 439 milioni pari all'11% del totale), che ricomprende le risorse destinate alla Carta Acquisti Ordinaria e il Sostegno per l'Inclusione attiva (la cosiddetta "nuova social card").

La spesa per il programma di *Sostegno alla famiglia*, invece, nel 2014 è stata di circa 59 milioni, vale a dire poco più dell'1% del totale. In questo programma sono ricomprese le somme destinate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per politiche di sostegno alla famiglia.⁴³

A molta distanza da questo primo gruppo di missioni, con un peso relativo del 3% sul totale, seguono la missione *Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti* (con 113 milioni di euro nel 2014) e la missione *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali* (108 milioni). Il resto di missioni (nove) registrano una quantità residuale di risorse che, sommate, non raggiungono il 3% del totale.

Se guardiamo all'evoluzione delle principali Missioni e Programmi durante il periodo considerato, vediamo come la missione *Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*, oltre ad essere la seconda più importante, è anche quella che è cresciuta di più tra il 2012 e il 2015, sia in termini assoluti (+881 milioni) che in termini relativi (+158%). Questa evoluzione positiva si deve principalmente all'istituzione, a partire dal 2015, del Bonus Bebè e del *Fondo per interventi in favore della famiglia*, all'incremento delle risorse destinate ad alcune politiche di lotta alla povertà e per l'inclusione sociale (Carta acquisti e SIA), e al parziale rifinanziamento del *Fondo Nazionale delle Politiche Sociali*⁴⁴.

Figura 13 - Spesa diretta per infanzia e adolescenza, per Missioni principali (migliaia di euro, 2012-2015)



42 Nel 2015 si iscrive in questo programma anche il cosiddetto Bonus Bebè, per un importo di 202 milioni.

43 Ricordiamo che nel 2015 si registra un aumento delle risorse a valere su questo programma di 112 milioni per il *Fondo di interventi a favore della famiglia*. Questo aumento implica che il peso relativo di questo programma sul totale cresce, senza comunque superare il 3%.

44 Per maggiori dettagli si rimanda al paragrafo precedente e all'Allegato 1.

Tra gli altri programmi che registrano gli incrementi più significativi nel periodo considerato, ci sono quello per *Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica* (360 milioni in più nel 2015 rispetto al 2012⁴⁵), e quello relativo a *Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate* (un incremento di 75 milioni dovuto soprattutto ai maggiori stanziamenti per il 2014 e 2015 sul Fondo Nazionale per i minori stranieri non accompagnati).

C. LA SPESA PER FUNZIONI

La citata riforma della contabilità e finanza pubblica del 2009 non solo introduce l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di adottare una rappresentazione dei dati di bilancio che evidenzia le finalità della spesa secondo una classificazione per missioni e programmi, ma prevede anche che i programmi siano coordinati con la classificazione economico funzionale COFOG (*Classification of the Functions of Government*) adottata in ambito europeo in modo da garantire la coerenza con i regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale.

Questa classificazione funzionale delle spese⁴⁶ prevede tre successivi livelli di analisi e permette di classificare tutte le voci di spesa delle amministrazioni pubbliche. Sono previste dieci Divisioni (funzioni di 1° livello), analizzate al loro interno in Gruppi (funzioni di 2° livello), e successivamente in Classi (funzioni di 3° livello)⁴⁷. Le Divisioni rappresentano i fini primari perseguiti dalle Amministrazioni; i Gruppi riguardano le specifiche aree di intervento delle politiche pubbliche e le Classi identificano i singoli obiettivi in cui si articolano le aree di intervento.

Figura 14 - Spesa diretta per infanzia e adolescenza, per Divisioni COFOG (migliaia di euro, 2012-2015)

	2012	2013	2014	2015
Protezione sociale	1.107.189	1.566.346	2.012.740	2.196.789
Istruzione	1.733.060	1.676.332	1.892.765	1.814.841
Ordine pubblico e sicurezza	54.613	58.636	55.314	58.748
Affari economici	5.201	21.808	31.711	93.870
Sanità	20.137	24.538	22.659	13.013
Attività ricreative, culturali e di culto	3.211	2.917	3.497	910
Abitazioni e assetto territoriale	20.000	20.000	0	0
Servizi generali delle Pubbliche Amministrazioni	259.000			50.000
Totale	3.202.411	3.370.577	4.018.686	4.228.171

Riclassificando le voci di spesa che compongono la spesa diretta per infanzia e adolescenza secondo questa classificazione funzionale, un primo dato che possiamo evidenziare è che questa si iscrive in 8 delle 10 Divisioni del COFOG e, all'interno di queste, in 20 Gruppi. Ancora una volta quindi, siamo di fronte ad una certa frammentazione della spesa in molteplici finalità che contribuisce a un quadro finanziario piuttosto complesso.

Detto ciò, se ci soffermiamo sul primo livello della classificazione funzionale del COFOG, vediamo come la spesa, ancor più che nel caso delle missioni, si concentra fortemente in due Divisioni: *Protezione sociale*, ed *Istruzione*.

45 Buona parte di questo incremento si deve al fatto che a partire dal 2014 si istituisce il Fondo Unico per l'edilizia scolastica che viene iscritto in questo Programma. Il Fondo, che nasce con l'obiettivo di riorganizzare tutti gli interventi realizzati per l'edilizia scolastica, ha avuto una dotazione di 210 milioni nel 2014 e di 320 milioni nel 2015.

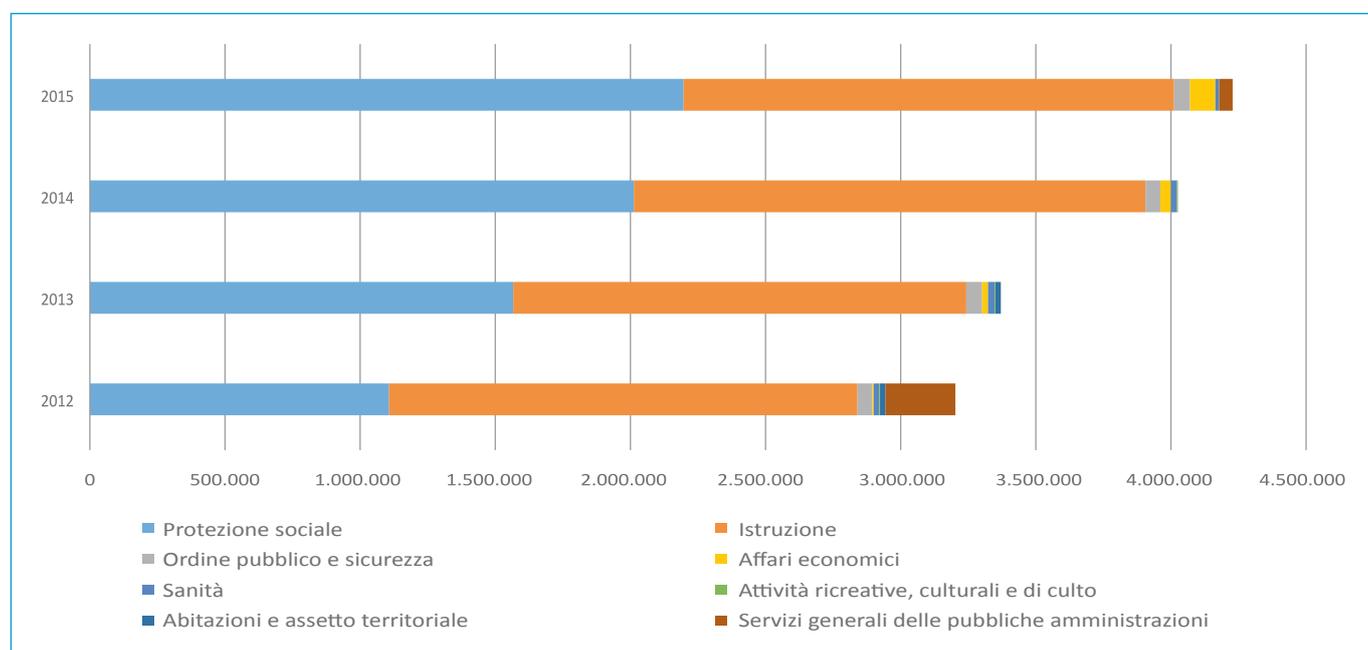
46 Recepita nel Sistema dei conti nazionali dal Regolamento CE 113/2002.

47 Nell'ambito del programma di trasmissione dei dati dei conti nazionali alla Commissione europea è previsto che la funzionalizzazione della spesa pubblica costituisca un obbligo vincolante per quanto riguarda l'analisi secondo il livello delle Divisioni COFOG, mentre rappresenta una trasmissione volontaria per quanto concerne le analisi relative ai gruppi, corrispondenti al secondo livello COFOG.

La maggiore concentrazione della spesa in questo caso si deve soprattutto al fatto che la divisione Protezione sociale include quattro delle principali missioni analizzate nel capitolo precedente: *Diritti sociali, politiche sociali e famiglia; Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti; Politiche previdenziali; e Politiche per il lavoro.*

Nel caso dell'Istruzione invece, alla totalità della missione *Istruzione scolastica* si aggiungono le somme distribuite alle amministrazioni locali dal Ministero dell'Interno per gli interventi per assicurare la gratuità parziale dei libri di testo, classificati nella missione *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali.*

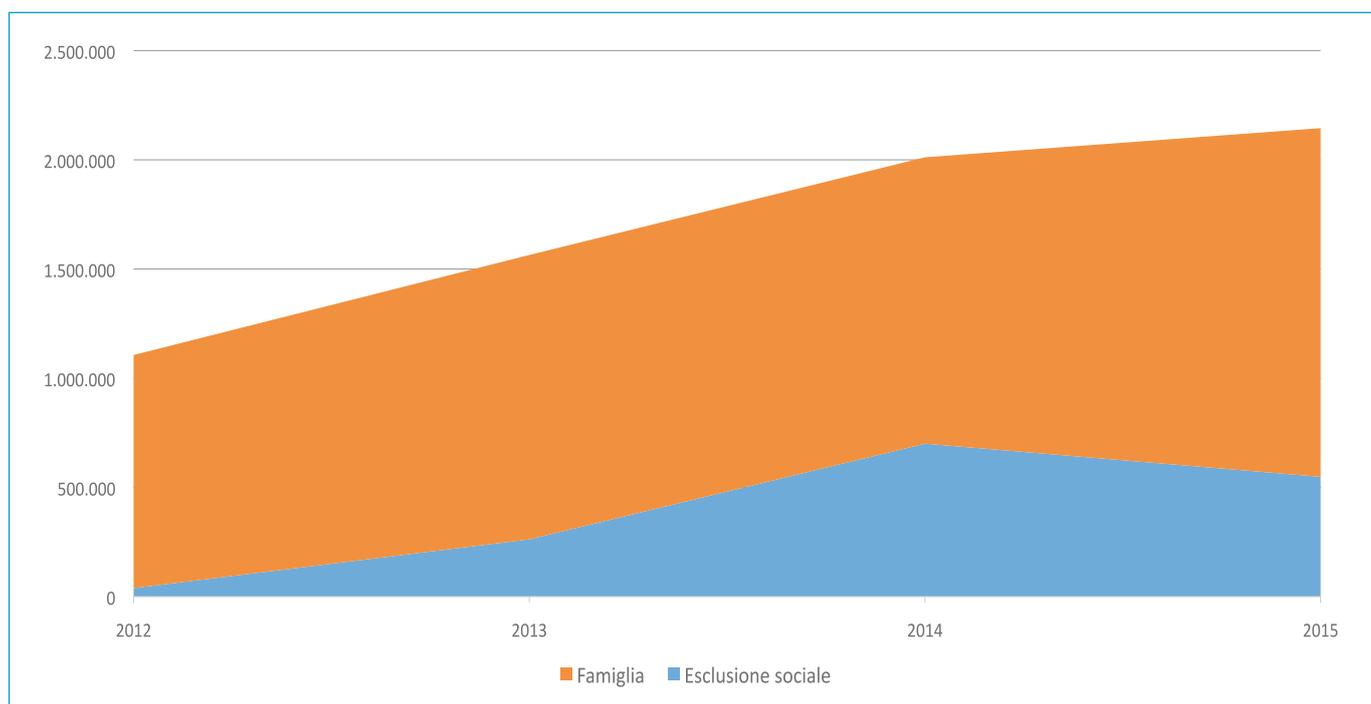
Figura 15 - Spesa diretta per infanzia e adolescenza, per Divisioni COFOG (migliaia di euro, 2012-2015)



Passando invece al secondo livello della classificazione COFOG, vediamo che in gran parte la spesa per Protezione sociale nel periodo considerato si iscrive nella funzione *Famiglia* ed acquisisce una maggiore rilevanza negli ultimi due esercizi la spesa destinata all'*Esclusione sociale*. Nel caso dell'Istruzione, la spesa si divide in tre gruppi funzionali principalmente: *Istruzione prescolastica e primaria; Istruzione secondaria; e Istruzione non altrimenti classificabile.*

Se guardiamo all'evoluzione della spesa, gran parte dell'incremento delle risorse destinate ad infanzia e adolescenza si concentra proprio nella spesa per *Protezione sociale*, che aumenta nel periodo considerato in più di 1.000 milioni di euro complessivamente. Per quanto riguarda le spese destinate a *Famiglia*, questa evoluzione si spiega principalmente per l'istituzione, a partire del 2015, del Bonus Bebè e del Fondo per interventi in favore della famiglia. Per quanto riguarda la spesa per *Esclusione sociale* invece, l'incremento è dovuto al rilancio e all'implementazione di nuove politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale a partire dal 2014 e all'incremento delle risorse per l'accoglienza e l'integrazione dei minorenni stranieri. Infine, l'aumento delle risorse del Fondo Nazionale delle Politiche Sociali (parzialmente rifinanziato a partire dal 2013 dopo che era stato quasi azzerato nel 2012) si distribuisce in parti uguali sui due gruppi funzionali, dal momento che tale fondo è per un 50% registrato in Protezione sociale e per l'altro 50% in Famiglia.

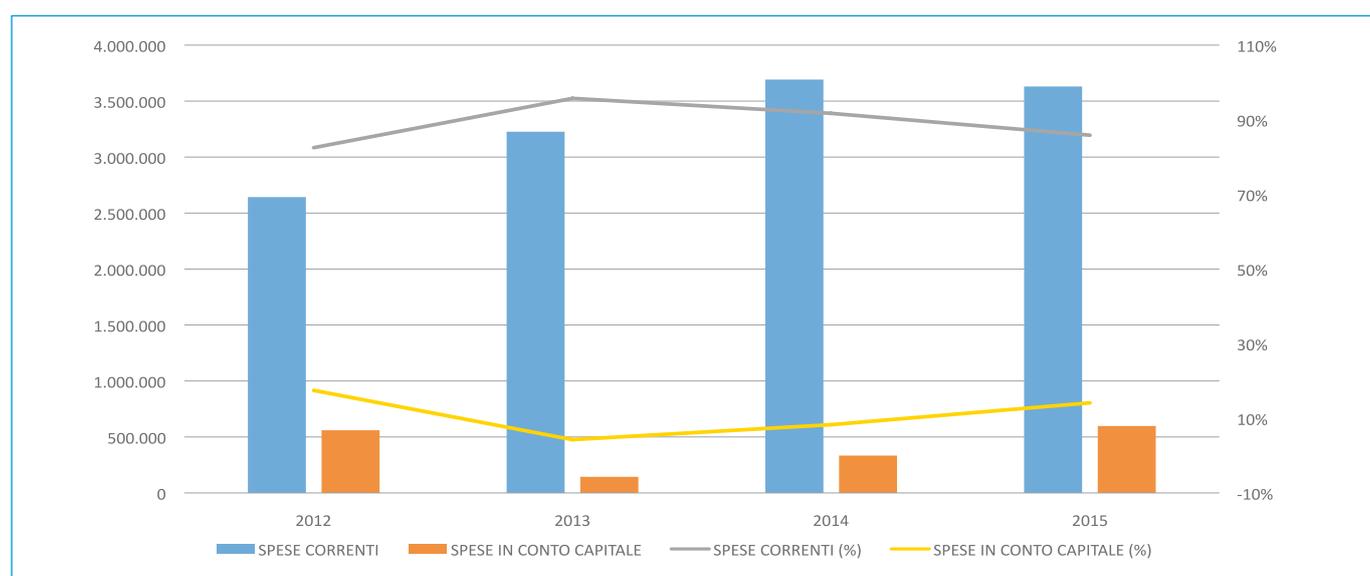
Figura 16 - Spesa diretta per infanzia e adolescenza, Esclusione sociale e Famiglia (migliaia di euro, 2012-2015)



D. LA SPESA PER TIPOLOGIA E CATEGORIA ECONOMICA

Un altro modo per analizzare la spesa è attraverso la classificazione economica e in particolare per Titolo, Macroaggregato (articolazione dei programmi secondo la natura economica della spesa) e Categoria Economica⁴⁸.

Figura 17 - Spesa diretta per infanzia e adolescenza, per Titolo di spesa (migliaia di euro e valori percentuali sul totale, 2012-2015)



⁴⁸ Ricordiamo che ai fini del monitoraggio, si escludono dal calcolo della spesa diretta per infanzia e adolescenza (per Istruzione scolastica e Giustizia minorile) le spese per il personale, così come gli Interessi passivi e le Poste correttive.

Una prima constatazione che possiamo fare in questo senso è che la maggior parte della spesa diretta per infanzia e adolescenza considerata in questo studio è *spesa corrente* destinata a finanziare *interventi* e, in misura minore, *funzionamento*. Nel periodo di riferimento il peso della spesa corrente sul totale va da un minimo dell'83% nel 2012, a un massimo del 96% nel 2013.

Figura 18 - Spesa diretta per infanzia e adolescenza, per Titolo e Macroaggregato (migliaia di euro, 2012-2015)

	2012	2013	2014	2015
Titolo I - Spese correnti	2.642.531	3.226.483	3.684.996	3.630.336
Funzionamento	959.028	1.060.661	1.086.610	870.989
Interventi	1.564.648	2.082.999	2.473.146	2.292.107
Oneri comuni di parte corrente	118.856	82.823	125.240	467.241
Titolo II - Spese in conto capitale	559.880	144.094	333.690	597.834
Investimenti	539.880	124.094	333.690	597.834
Oneri comuni di conto capitale	20.000	20.000	0	0
Totale complessivo	3.202.411	3.370.577	4.018.686	4.228.171

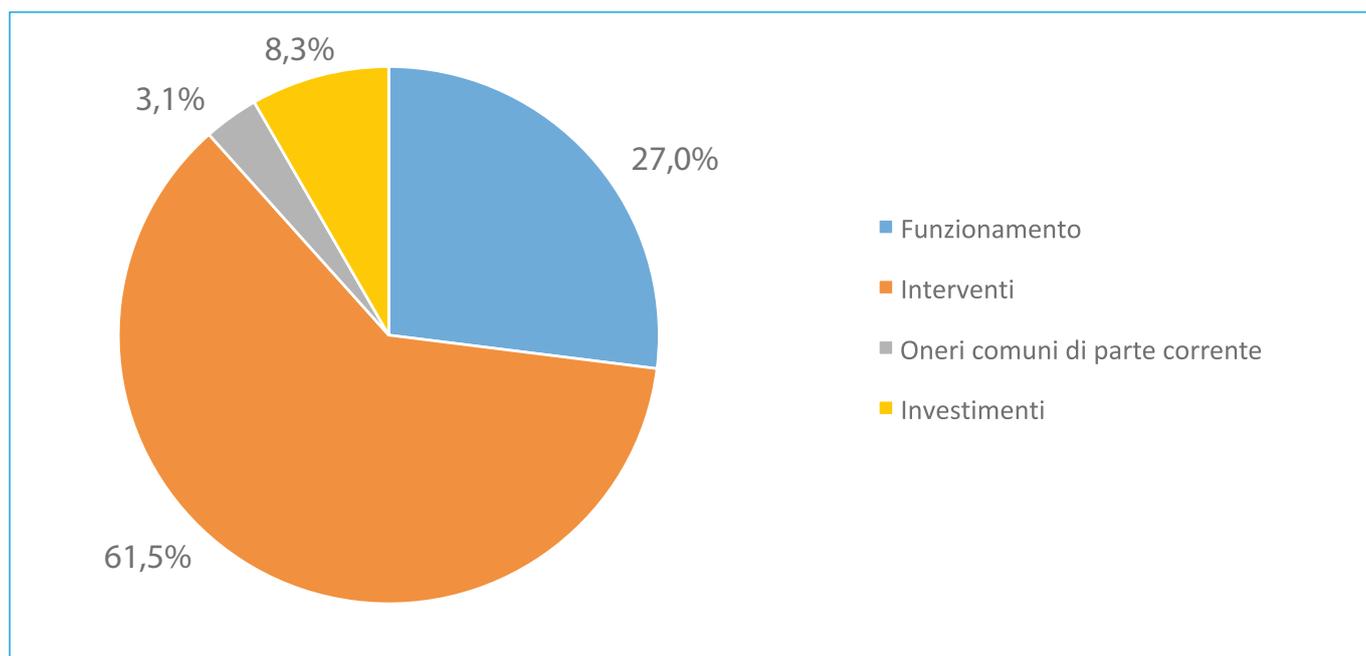
Prendendo come riferimento l'anno 2014, vediamo che la spesa corrente ammonta a 3.685 milioni (92% del totale) ed è destinata per due terzi a finanziare interventi, mentre circa il 30% va a coprire spese di funzionamento per un totale di 1.086 milioni di euro.

È importante osservare che le spese per funzionamento si riferiscono quasi interamente ai consumi intermedi nell'ambito della missione Istruzione Scolastica ed in particolare al Fondo per il funzionamento istituzioni scolastiche e all'acquisto di beni e servizi.

Allo stesso tempo, le spese in conto capitale si riferiscono quasi esclusivamente a investimenti nell'ambito dell'edilizia scolastica.

Ne consegue che, ad eccezione della spesa del settore educativo, la gran parte delle risorse identificate nel presente studio si riferiscono a spesa corrente per interventi.

Figura 19 - Spesa diretta per infanzia e adolescenza, per Macroaggregato (valori percentuali, 2014)



In secondo luogo, se analizziamo la spesa per categoria economica, vediamo che più del 70% della spesa diretta per infanzia e adolescenza è costituita da *trasferimenti correnti e in conto capitale* delle Amministrazioni Centrali verso altre amministrazioni, famiglie e imprese⁴⁹, per un totale, nel 2014, di oltre 2.877 milioni di euro.

Di questi, 467 milioni (16%) sono trasferimenti a *famiglie e istituzioni sociali private*⁵⁰, 293 milioni (10%) vanno a *imprese*⁵¹ e 2.123 milioni (63%) sono trasferimenti ad altre *amministrazioni pubbliche*.

Figura 20 - Spesa diretta per infanzia e adolescenza, per Categoria economica (migliaia di euro, 2012-2015)

	2012	2013	2014	2015
Trasferimenti	2.006.162	2.243.010	2.877.620	3.004.281
- Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	1.341.598	1.751.536	1.803.779	1.447.068
- Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	16.809	72.420	466.852	509.486
- Trasferimenti correnti a imprese	265.393	295.429	293.323	491.936
- Contributi agli investimenti	103.000	103.000	313.000	518.000
- Trasferimenti correnti a estero	362	624	666	412
- Altri trasferimenti in conto capitale	279.000	20.000	0	37.379
Consumi intermedi	961.890	1.028.431	1.069.179	871.205
Altre uscite correnti	56.479	78.042	51.197	310.229
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	177.880	21.094	20.690	12.456
Acquisizioni di attività finanziarie	0	0	0	30.000
Totale complessivo	3.202.411	3.370.577	4.018.686	4.228.171

Ne consegue che il 53% del totale della spesa diretta per l'infanzia e l'adolescenza delle amministrazioni centrali dello Stato è costituita da **trasferimenti ad amministrazioni pubbliche**.

Principalmente si tratta dei seguenti enti:

- *Enti di previdenza*, cui va la maggior parte dei trasferimenti (1.072 milioni) che, ricordiamo, si riferiscono a somme destinate alla copertura della tutela previdenziale della maternità e politiche monetarie di sostegno alla famiglia (*Bonus Bebè* e altri assegni familiari);
- *Amministrazioni Centrali*, in cui rientrano ad esempio i trasferimenti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per il funzionamento dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza⁵²;
- *Amministrazioni Locali*. In questo caso si dividono in trasferimenti alle *Regioni* (principalmente il Fondo nazionale per le Politiche Sociali, il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, le somme stanziare per opere di edilizia scolastica, per l'assegnazione di borse di studio e per il sostegno delle regioni alle scuole paritarie) e, in misura minore, trasferimenti diretti a *Province e Comuni* (Fondo nazionale per i minori stranieri non accompagnati, e Interventi per assicurare la gratuità parziale dei libri di testo).

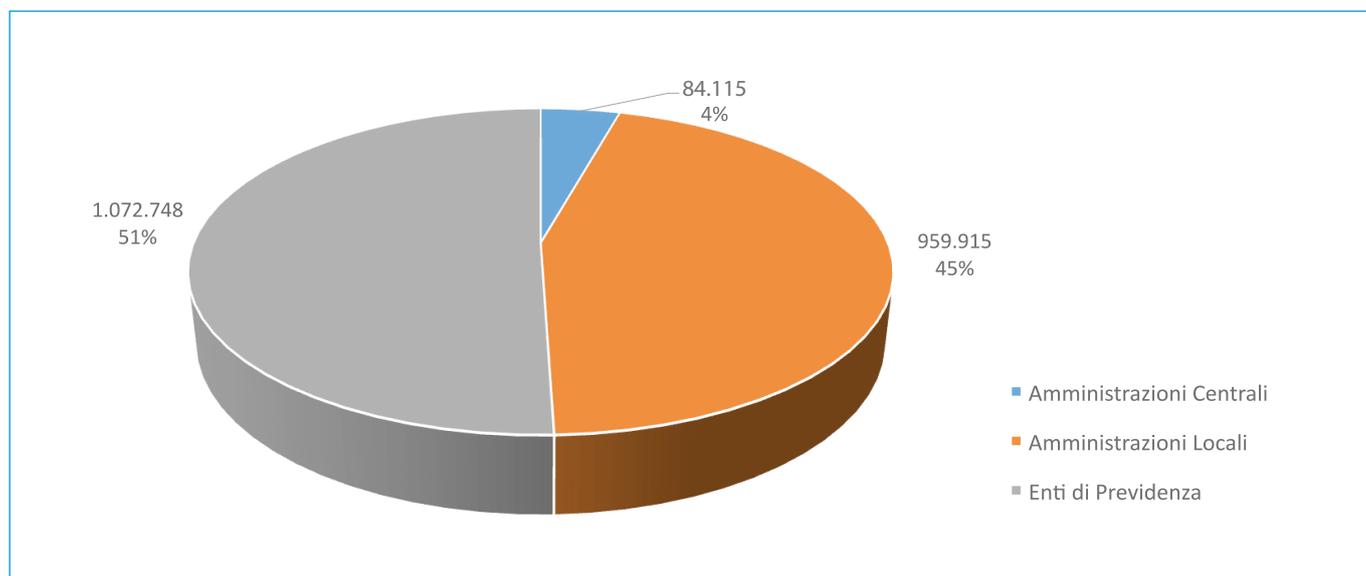
49 Segue la spesa per *consumi intermedi* che, come abbiamo visto, finanzia soprattutto il funzionamento delle istituzioni scolastiche.

50 Rientrano in questa categoria prestazioni monetarie come la carta acquisti ordinaria e sperimentale, il Fondo per interventi a favore della famiglia (rilancio piano nidi), le spese per assistenza ai minori stranieri accompagnati e non, o le somme destinate a borse di studio.

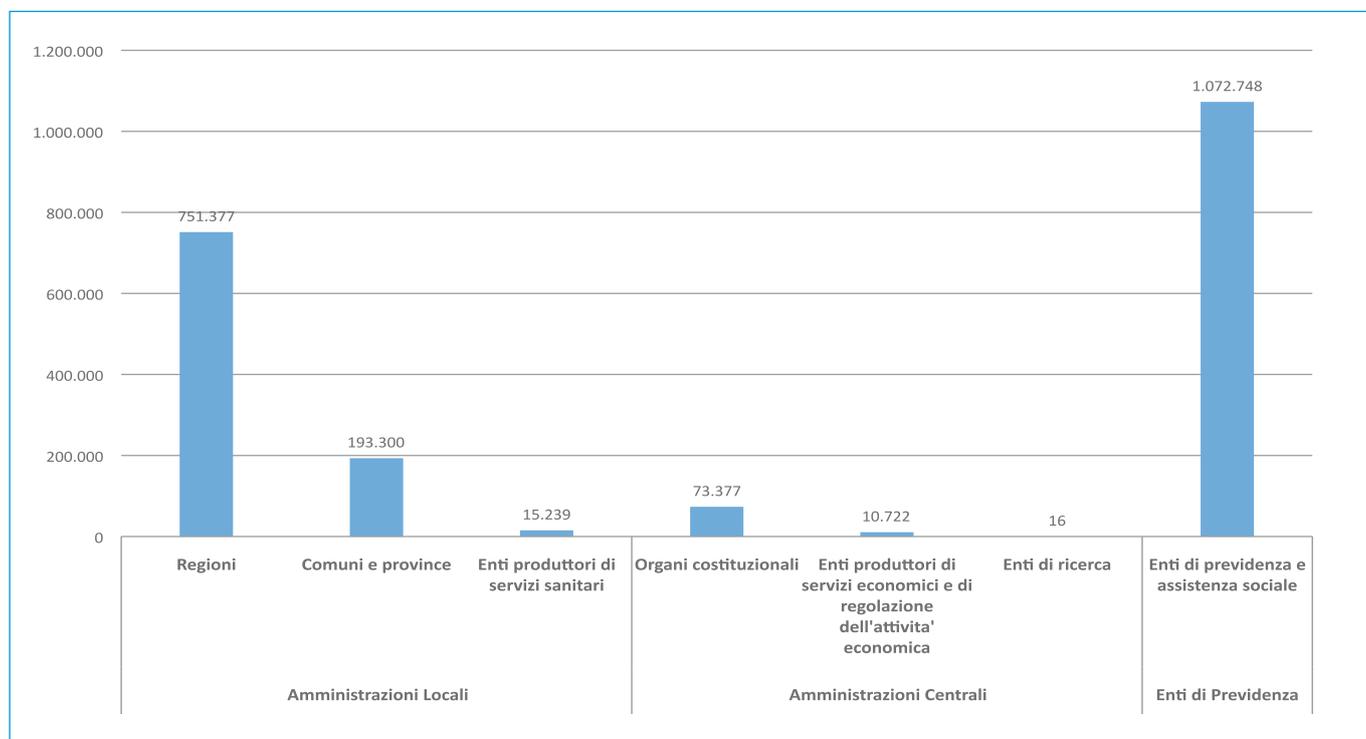
51 Essenzialmente si tratta dei contribuiti ad istituti scolastici non statali, e in piccola parte del Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell'Incremento dell'occupazione giovanile e delle donne - *Voucher Baby Sitting*).

52 Si fa notare che le somme trasferite per il funzionamento dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza sono classificate come trasferimenti a Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica.

**Figura 21 - Spesa diretta per infanzia e adolescenza.
Trasferimenti alle Amministrazioni Pubbliche (Categoria economica 2° livello)
(migliaia di euro e valori percentuali sul totale, 2012-2015)**



**Figura 22 - Spesa diretta per infanzia e adolescenza.
Trasferimenti alle Amministrazioni Pubbliche (Categoria economica 3° livello)
(migliaia di euro, 2012-2015)**



E. LA GESTIONE DEL BILANCIO E LA CAPACITÀ DI PAGAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI

Fino ad ora abbiamo fatto riferimento al totale delle risorse impegnate a rendiconto, vale a dire ciò che le amministrazioni hanno effettivamente pagato o si sono impegnate a pagare a fronte degli stanziamenti ricevuti sui propri bilanci. In questo ultimo paragrafo, prendendo a riferimento l'anno 2014, si introducono invece altri due elementi di analisi che si riferiscono alla fase di gestione del bilancio: da un lato l'evoluzione degli stanziamenti per effetto di variazioni intercorse durante l'esercizio, e dall'altro le somme effettivamente pagate rispetto al totale.

È importante notare che per una piccola parte della spesa diretta per infanzia e adolescenza non è stato possibile realizzare questa operazione. In alcuni casi, infatti, non si è potuto ricostruire le fasi della gestione quando la spesa considerata rappresenta una quota parte di un capitolo di bilancio più ampio che la ricomprende in maniera indistinta. In particolare, per il 2014, si escludono dal computo circa il 3% delle risorse, per un totale di 120 milioni di euro⁵³.

**Figura 23: Spesa diretta per infanzia e adolescenza.
Variabili finanziarie di competenza, per Ministero
(migliaia di euro 2014)**

	Stanziamento iniziale	Variazioni	Stanziamento definitivo	Totale impegnato a rendiconto	Pagato	Rimasto da pagare
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	1.445.498	26.197	1.471.695	1.471.695	923.287	548.408
Ministero dell'economia e delle Finanze	326.341	148.456	477.036	475.831	448.467	27.364
Ministero dell'Interno	104.827	27	104.853	104.764	103.606	1.158
Ministero della Salute	17.867	0	17.863	17.461	15.269	2.192
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca	1.533.065	249.700	1.782.765	1.774.569	984.796	789.773
Ministero della Giustizia	46.459	11.888	58.346	53.807	35.637	18.170
Totale complessivo	3.474.057	436.268	3.912.559	3.898.129	2.511.063	1.387.065

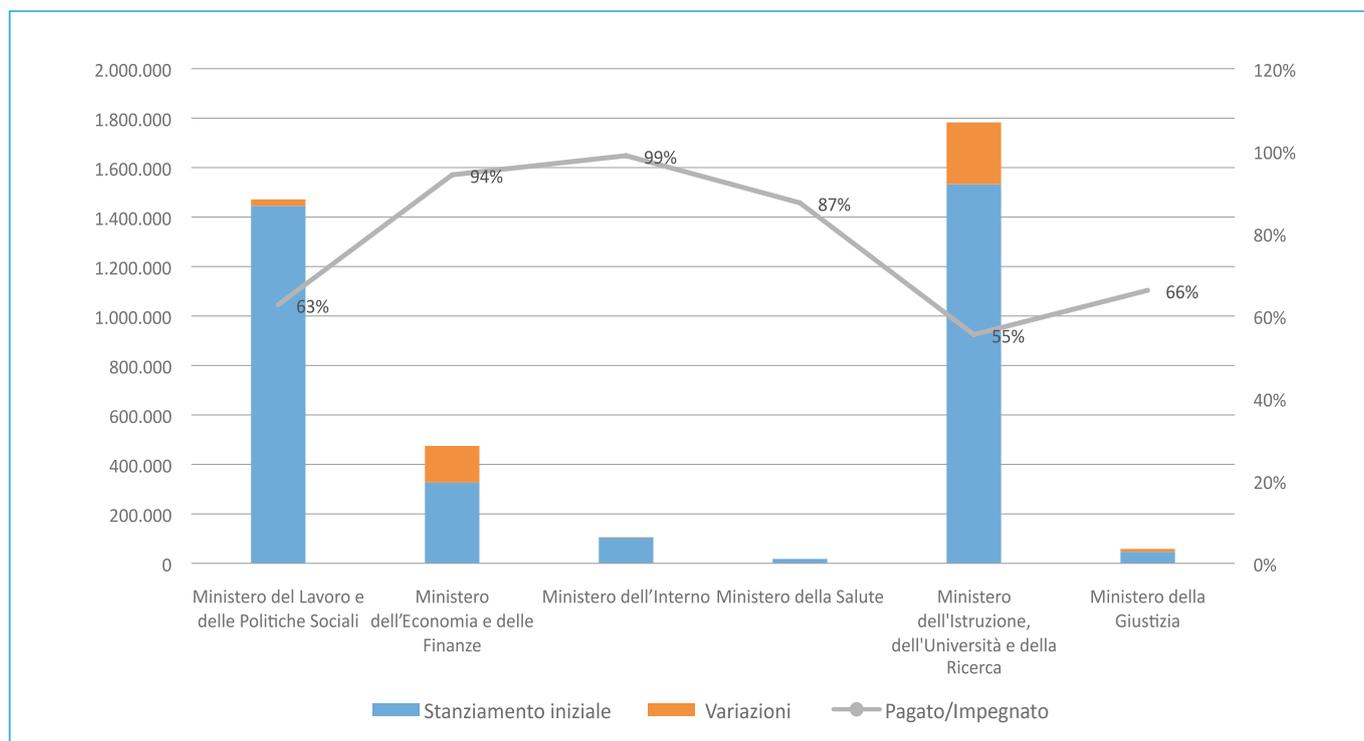
Guardando alla fase della gestione, il primo dato che possiamo osservare è che nel 2014 lo stanziamento iniziale di 3.474 milioni di euro è stato incrementato durante l'esercizio di ulteriori 436 milioni (+13%) arrivando a 3.912 milioni. La quasi totalità di queste risorse sono state impegnate dalle amministrazioni, che ne hanno pagato in totale il 64%, rimanendo da pagare 1.387 milioni di euro.

Se analizziamo questo dato per amministrazione responsabile, vediamo che le maggiori variazioni in termini assoluti si sono registrate nel Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (circa 250 milioni, di cui 190 sono maggiori assegnazioni al Fondo unico per l'edilizia scolastica⁵⁴), mentre il ministero che ha visto crescere maggiormente in termini relativi lo stanziamento iniziale è stato il Ministero dell'Economia e delle Finanze (+45%). In questo caso, la variazione più significativa è l'assegnazione di 180 milioni di euro per l'attuazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva - SIA.

⁵³ Rimangono fuori dal calcolo: le somme assegnate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche di sostegno alla famiglia (Fondo per le politiche della famiglia, di cui consideriamo solo la quota destinata ai servizi per l'infanzia); spese per i servizi di accoglienza in favore dei minorenni stranieri non accompagnati e la quota dedicata ai minorenni del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo; la quota del Fondo nazionale per le politiche sociali assegnata al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per azioni statali (mentre è inclusa la quota distribuita alle Regioni, per la quale si è potuto identificare uno specifico capitolo di bilancio, il 3539).

⁵⁴ Si rimanda all'Allegato 1 al presente documento in cui si riporta il dettaglio delle assegnazioni a valere su Fondo e i riferimenti normativi del caso.

Figura 24: Spesa diretta per infanzia e adolescenza. Stanziamento definitivo (iniziale e variazioni) e pagamenti in conto competenza, per Ministero (migliaia di euro e valori percentuali, 2014)



In quanto alla capacità di pagamento delle amministrazioni, il Ministero dell'Interno e quello dell'Economia e delle Finanze hanno il più alto tasso di pagato rispetto al totale (99% e 94% rispettivamente), mentre si registrano tassi inferiori nel caso del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e di quello del Lavoro e delle Politiche Sociali (55% e 63%), dove si concentra buona parte delle risorse rimaste da pagare.

Nel primo caso, queste risorse si concentrano nei trasferimenti alle scuole paritarie (nessun pagamento risulta effettuato nel 2014), nel Fondo unico per l'edilizia scolastica (72% da pagare) e nel Fondo per il funzionamento dell'istruzione scolastica (circa il 40%).

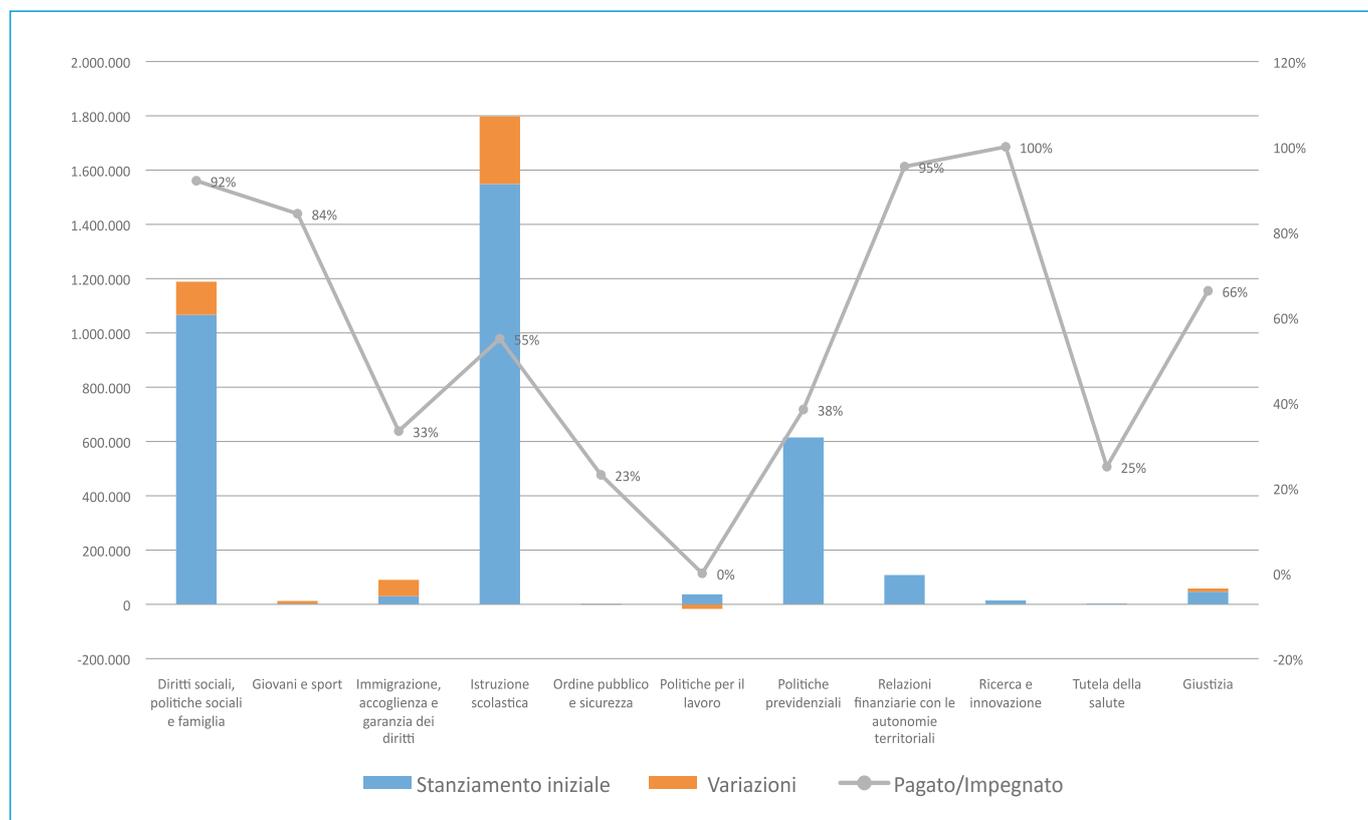
Nel caso del Ministero del Lavoro, risultano ancora da pagare una parte delle somme inizialmente destinate alla tutela previdenziale per la maternità, buona parte del Fondo minori stranieri non accompagnati (non pagati 60 mln su 90), 40 milioni della quota assegnata alle Regioni del Fondo nazionale per le politiche sociali, i 20 milioni del cosiddetto *voucher baby sitting*, e una parte del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (3 milioni sui 30 impegnati).

Dal punto di vista funzionale e della finalità della spesa, i maggiori incrementi sugli stanziamenti iniziali si concentrano, oltre che sull'*Istruzione Scolastica*, sulla missione *Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*⁵⁵, che registra anche la maggior quantità di risorse pagate e una buona capacità di pagamento⁵⁶ (92% del totale). Cresce molto in termini relativi anche la missione *Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti* che triplica il suo stanziamento iniziale passando da 30 milioni a più di 90 impegnati a fine esercizio sul Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Ma, come si è fatto già notare, di queste risorse risulta pagato solo il 33%.

⁵⁵ In questo caso l'incremento del SIA di cui si è già dato conto, compensa la riduzione dello stanziamento al Fondo nazionale per le politiche sociali.

⁵⁶ Ancora una volta legato alla buona performance in termini di pagamenti delle politiche per la lotta alla povertà e l'inclusione attiva.

Figura 25: Spesa diretta per infanzia e adolescenza. Stanziamento definitivo (iniziale e variazioni) e pagamenti in conto competenza, per Missione (migliaia di euro e valori percentuali, 2014)



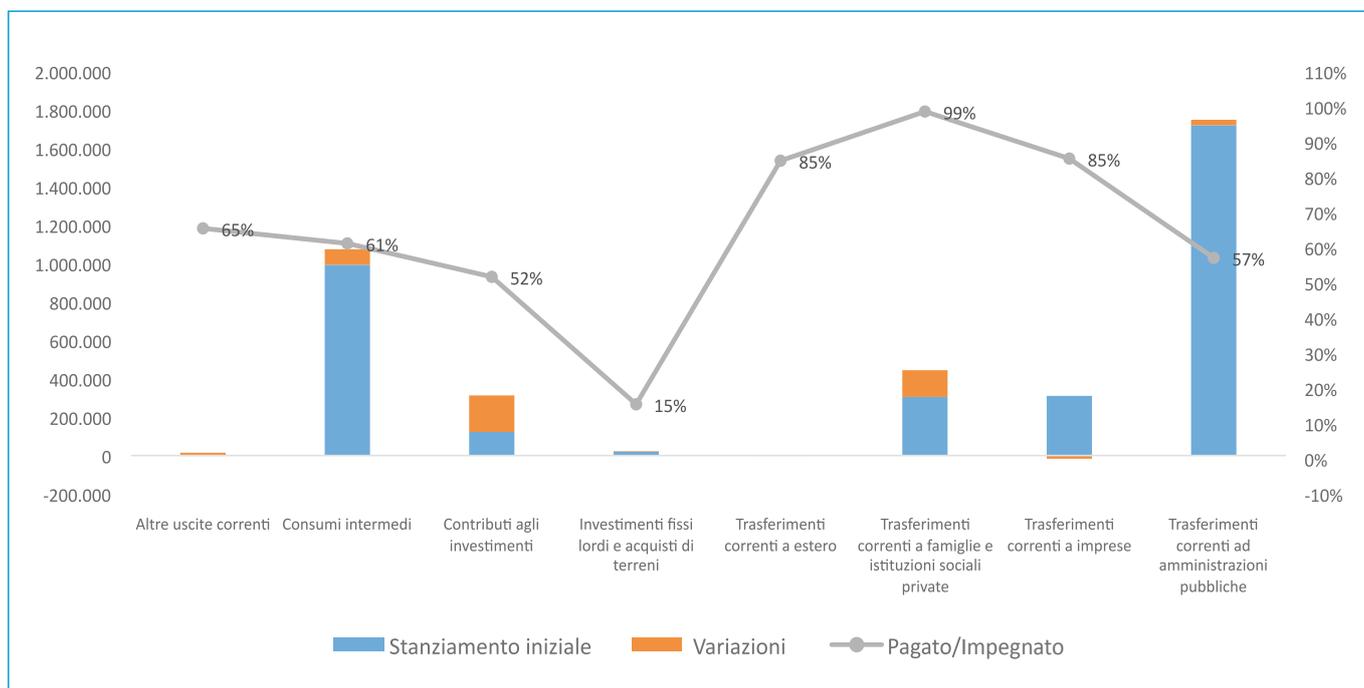
Si registra, invece, una riduzione di quasi 17 milioni nella missione *Politiche per il lavoro*, che si spiega con la riduzione del Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell'Incremento dell'occupazione giovanile e delle donne. Ricordiamo, inoltre, che i 20 milioni impegnati sul Fondo per l'implementazione del *voucher baby sitting* risultano ancora da pagare al 31 dicembre.

Figura 26: Spesa diretta per infanzia e adolescenza. Variabili finanziarie di competenza, per Titolo e Macroaggregato (migliaia di euro, 2014)

	Stanziamento iniziale	Variazioni	Stanziamento definitivo	Totale impegnato a rendiconto	Pagato	Rimasto da pagare
Spese correnti	3.330.011	245.892	3.578.137	3.564.439	2.345.996	1.218.443
Funzionamento	1.000.342	87.434	1.087.772	1.084.093	666.841	417.252
Interventi	2.309.604	149.145	2.458.748	2.449.935	1.666.901	783.034
Oneri comuni di parte corrente	20.065	9.313	31.617	30.412	12.255	18.157
Spese in conto capitale	144.045	190.084	334.130	333.690	164.913	168.776
Investimenti	144.045	190.084	334.130	333.690	164.913	168.776
Totale complessivo	3.474.057	435.976	3.912.267	3.898.129	2.510.909	1.387.219

Per quanto riguarda la natura della spesa, la maggior parte degli incrementi si concentra in termini assoluti nella *spesa corrente per interventi*, che è anche quella con il più alto tasso di pagamenti, il 68%. La *spesa in conto capitale* nel 2014 è stata più che raddoppiata per le variazioni intercorse durante l'esercizio, ma al 31 dicembre risulta ancora da pagare il 51%. Entrambi questi dati sono strettamente vincolati con l'andamento del Fondo unico per l'edilizia scolastica, che si è visto incrementato di 190 milioni durante l'anno ma di cui si è effettivamente pagata solo una terza parte.

Figura 27: Spesa diretta per infanzia e adolescenza. Stanziamento definitivo (iniziale e variazioni) e pagamenti in conto competenza, per Categoria economica (migliaia di euro e valori percentuali, 2014)



La buona performance della spesa corrente si deve in buona parte all'andamento in termini di gestione della spesa per *trasferimenti a famiglie e istituzioni sociali private*, che nel 2014 sono state quasi completamente pagate (99%), andando a compensare l'elevato tasso di mancati pagamenti che si registra invece nel caso dei *trasferimenti alle amministrazioni pubbliche* (44% delle risorse risultano ancora da pagare al 31 dicembre) e specialmente alle amministrazioni locali (49%).

Sono i trasferimenti alle *Regioni* i più interessati da questo fenomeno, visto che nel 2014 dei 751 milioni di euro impegnati, se ne sono effettivamente pagati meno della metà (46%).

I trasferimenti di spesa corrente alle *Regioni*, inoltre, sono stati ridotti in corso d'anno di quasi 42 milioni di euro⁵⁷. Al contrario, i trasferimenti in conto capitale sono cresciuti, rimanendo però non pagati per il 72%⁵⁸.

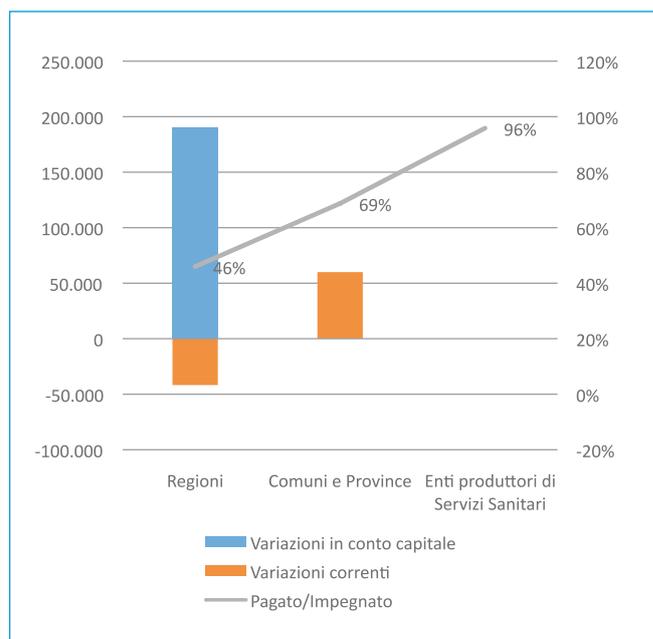
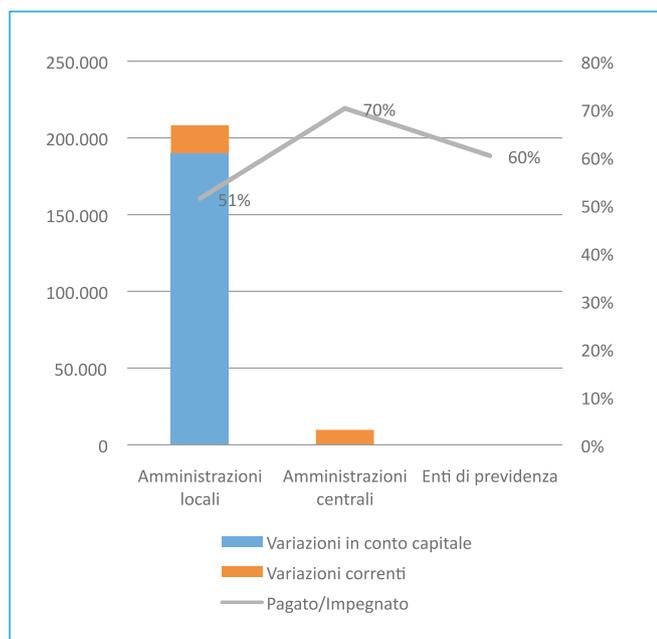
⁵⁷ Per effetto principalmente della riduzione del Fondo nazionale per le politiche sociali e delle somme da trasferire alle *Regioni* per il sostegno alle scuole paritarie.

⁵⁸ Anche per effetto di quanto fatto notare rispetto al Fondo unico per l'edilizia scolastica.

**Figura 28: Spesa diretta per infanzia e adolescenza.
Variabili finanziarie di competenza, Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche
(migliaia di euro, 2014)**

	Stanziamen- to iniziale	Variazioni	Stanzia- mento definitivo	Totale im- pegnato a rendiconto	Pagato	Rimasto da pagare
Contributi agli investimenti	123.000	190.000	313.000	313.000	161.713	151.287
Amministrazioni locali	123.000	190.000	313.000	313.000	161.713	151.287
Regioni	20.000	190.000	210.000	210.000	58.713	151.287
Comuni e province	103.000	0	103.000	103.000	103.000	0
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	1.720.423	27.997	1.750.658	1.745.610	996.078	749.532
Amministrazioni centrali	15.154	9.759	27.151	25.946	18.204	7.742
Enti di ricerca	16	0	16	16	16	0
Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica	10.844	-121	10.722	10.722	5.941	4.781
Organi costituzionali	4.294	9.880	16.413	15.208	12.247	2.961
Amministrazioni locali	632.520	18.239	650.759	646.915	331.270	315.645
Comuni e province	30.300	60.000	90.300	90.300	29.849	60.451
Enti produttori di servizi sanitari	15.239	0	15.239	15.239	14.607	632
Regioni	586.981	-41.761	545.220	541.377	286.814	254.563
Enti di previdenza	1.072.748	0	1.072.748	1.072.748	646.604	426.144
Enti di previdenza e assistenza sociale	1.072.748	0	1.072.748	1.072.748	646.604	426.144
Totale complessivo	1.843.423	217.997	2.063.658	2.058.610	1.157.792	900.818

**Figura 29: Spesa diretta per infanzia e adolescenza. Variazioni (correnti e in conto capitale) e pagamenti in conto competenza, Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche
(migliaia di euro e valori percentuali, 2014)**



CONSIDERAZIONI

A) L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA NEL BILANCIO DELLO STATO

La prima grande conclusione che possiamo trarre da questo studio è la conferma che ad oggi la struttura stessa del Bilancio dello Stato rende molto difficile, se non impossibile, l'identificazione delle risorse direttamente destinate all'infanzia e all'adolescenza, per almeno due ordini di motivi.

Da un lato la classificazione funzionale della spesa per Missioni e Programmi non contempla in maniera specifica questa fascia della popolazione. Non esiste, in altri termini, una Missione specifica destinata all'infanzia. Succede così che le risorse identificate in questo studio si distribuiscono su 14 Missioni e ben 33 Programmi. Lo stesso si può dire nel caso della classificazione della spesa in base al modello funzionale europeo COFOG, volto a garantire la coerenza con i regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e che rappresenta la base principale per il monitoraggio della spesa sociale nei Paesi dell'Unione. Anche in questo caso, la spesa destinata all'infanzia si distribuisce su 8 delle 10 Divisioni principali e su 20 Gruppi funzionali, in maniera spesso poco coerente con la propria classificazione per Missioni e Programmi.

Inoltre, 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 se non ricorrendo ad altre fonti o alle specifiche amministrazioni. Adirittura in alcuni casi è impossibile risalire alla quota destinata in maniera esclusiva all'infanzia, come ad esempio succede per il Fondo nazionale per le politiche sociali, per la cosiddetta Carta Acquisti o per le risorse destinate al Fondo sanitario nazionale (escluso dal monitoraggio proprio per questo motivo)⁵⁹.

In secondo luogo, 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. Così accade ad esempio che:

- il Fondo per l'accoglienza degli stranieri non accompagnati, inizialmente iscritto al bilancio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, è stato poi trasferito al Ministero dell'Interno (già titolare di altre azioni nell'ambito dell'accoglienza), e non agli enti espressamente deputati all'infanzia;
- alcuni interventi nel settore educativo sono iscritti al bilancio del Ministero dell'Economia e delle Finanze (il Fondo per l'assistenza agli alunni disabili; o le somme da trasferire alle Regioni per borse di studio) o dell'Interno (Trasferimenti ai Comuni per garantire la parziale gratuità dei libri di testo);
- la gestione delle risorse destinate ad interventi di edilizia scolastica, nonostante l'istituzione del Fondo unico per l'edilizia scolastica presso il Ministero dell'Istruzione, continua ad essere in parte affidata ad altri dicasteri (Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti). Pertanto è stato necessario creare una struttura di missione che assicurasse il coordinamento tra i diversi Ministeri e all'interno delle numerose linee di finanziamento per gli interventi di messa in sicurezza delle scuole, di manutenzione straordinaria, per l'adeguamento alla normativa antisismica e per l'eliminazione delle barriere architettoniche;
- la gestione dei servizi per la prima infanzia è affidata in parte al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (attraverso il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e, anche se in forma indifferenziata, il Fondo nazionale per le politiche sociali), in parte al Dipartimento Politiche

⁵⁹ Per maggiori dettagli su questi fondi si rimanda ai capitoli precedenti e all'Allegato 1.

-
- per la Famiglia (principalmente attraverso il Fondo per le politiche della famiglia) e in parte al Ministero dell'Interno (indicato come autorità di gestione del PAC Servizi per la prima infanzia);
- nel bilancio del Ministero dell'Interno è iscritto il Fondo per il contrasto della pedopornografia su internet, mentre le attività di contrasto alla pedofilia e il relativo Osservatorio sono istituiti presso la Presidenza del Consiglio (nel bilancio del Ministero dell'Economia e delle Finanze), Dipartimento per le Pari Opportunità.

Tutto questo, oltre a rendere ancora più difficile il monitoraggio della spesa, dà conto ancora una volta della complessità dell'attuale sistema di *governance* caratterizzato da una frammentazione delle competenze suddivise tra un numero notevole di soggetti istituzionali e la mancanza di una chiara visione strategica in materia di politiche per l'infanzia.

B) LA SPESA DIRETTA PER INFANZIA E ADOLESCENZA NEL PERIODO 2012-2015

Con tutte le difficoltà a cui si è fatto riferimento, il lavoro di analisi e monitoraggio fin qui svolto sulla spesa pubblica delle amministrazioni centrali dello Stato ha permesso di identificare una spesa diretta per infanzia e adolescenza pari a circa 3,2 miliardi di euro nel 2012, 3,4 miliardi nel 2013 e circa 4 miliardi nel 2014, mentre le risorse assegnate nel 2015 ammontano a 4,2 miliardi di euro. Si registra quindi una crescita in termini nominali pari a circa il 26% della spesa impegnata nel triennio 2012-2014 e di un ulteriore 5% delle risorse assegnate nel 2015 rispetto a quelle impegnate nell'anno precedente.

Prendendo come riferimento il 2014, ultimo esercizio di cui si conosce l'ammontare effettivo delle risorse impegnate a rendiconto, potremmo dire che la spesa diretta per infanzia e adolescenza ammonta a circa lo 0,7% del totale del bilancio (circa 398 euro per bambino o adolescente), ovvero circa lo 0,2% del PIL.

Nonostante questo trend generalmente positivo, è importante notare come alcuni fondi molto rilevanti nell'ambito delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza abbiano registrato nel periodo considerato, e anche in anni precedenti, una progressiva riduzione delle risorse assegnate. Ad esempio, il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza è andato progressivamente a ridursi nel periodo considerato, passando da una dotazione di circa 40 milioni nel 2012 e 2013, ai 30,7 milioni del 2014 e arrivando a 28,7 milioni nel 2015. Allo stesso modo, le risorse per i servizi socio-educativi per la prima infanzia nell'ambito del Fondo per le politiche della famiglia, pari a 40 milioni ripartiti alle Regioni nel 2012 (già in forte calo rispetto ad anni precedenti), sono azzerati nel 2013 e ammontano a soli 5 milioni nel 2014 e nel 2015. Il Fondo nazionale per le politiche sociali, invece, dopo essere stato quasi azzerato nel 2012, viene parzialmente rifinanziato a partire dal 2013, ma nel 2014 viene ridotto in corso d'esercizio di circa 20 milioni di euro rispetto allo stanziamento iniziale.

Rispetto alla distribuzione della spesa, sebbene si osservi una elevata frammentazione della stessa tra diversi attori e funzioni di spesa, la maggior parte delle risorse si concentrano nei bilanci di due dicasteri (il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) e su tre Missioni (*Istruzione scolastica; Diritti sociali, politiche sociali e famiglia; Politiche previdenziali*).

Se guardiamo alla natura economica della spesa, la maggior parte delle risorse identificate si riferiscono a spesa corrente (più del 90%) destinata a finanziare interventi e, in misura minore, il funzionamento delle amministrazioni (fondamentalmente per il funzionamento delle istituzioni scolastiche).

Nel 2014, inoltre, più del 70% della spesa diretta per infanzia e adolescenza è costituita da *trasferimenti correnti e in conto capitale* delle Amministrazioni Centrali verso altre amministrazioni e, in misura minore, verso famiglie e imprese. In particolare il 53% del totale della spesa è costituito da trasferimenti ad amministrazioni pubbliche, di cui circa la metà (poco più di 950 milioni) si trasferiscono alle Amministrazioni Locali (751 milioni alle Regioni e 193 a Comuni e Province).

Infine, rispetto alla gestione della spesa, è importante anche analizzare l'evoluzione degli stanziamenti per effetto di variazioni intercorse durante l'esercizio, così come le somme effettivamente pagate rispetto al totale. Nel primo caso abbiamo rilevato che nel 2014 lo stanziamento iniziale è stato incrementato durante l'esercizio di circa il 13%. Riguardo invece alla capacità di pagamento delle amministrazioni, si osserva che nel 2014 sono state effettivamente pagate il 64% delle risorse impegnate, rimanendo da pagare circa 1.400 milioni di euro.

CONCLUSIONI

I dati e i risultati fondamentali emersi dai lavori pubblicati nel presente documento offrono la rappresentazione di un quadro istituzionale complesso che presenta sia elementi positivi che alcune criticità.

Per ciò che riguarda le competenze istituzionali, occorre prendere atto che è rilevante il numero di enti e organismi che operano nel campo dei diritti dei minorenni, ma ad oggi si percepisce a livello nazionale l'assenza di una regia unitaria e centrale che abbia la capacità di gestire e coordinare gli interventi e le politiche per l'infanzia e l'adolescenza. Di fatto, come già riportato nell'analisi della mappatura grafica, risulta difficile intravedere chiaramente quale sia la visione dell'infanzia e dell'adolescenza verso cui si tende e soprattutto quali siano le strategie di sistema che si intendono mettere in atto. Tali politiche, inoltre, per essere maggiormente conformi alle disposizioni della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza necessitano di essere attuate in modo omogeneo sul territorio nazionale e supportate da idonei stanziamenti pubblici.

In particolare, lo studio qui presentato evidenzia soprattutto la carenza di una governance delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, che si presenta frammentata, polverizzata tra decine di soggetti istituzionali cui afferiscono competenze diverse e che a volte si sovrappongono. Questo quadro è reso ancora più complesso dal fatto che le politiche sociali, quindi anche quelle per l'infanzia e l'adolescenza, in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione sono state poste in capo alle Regioni, mentre ai Comuni è affidata la gestione dei servizi sul territorio.

Una situazione analoga si è riscontrata per le risorse. Come sottolineato precedentemente, dall'analisi emerge che ad oggi è la stessa struttura del Bilancio dello Stato a rendere quasi impossibile l'identificazione delle risorse direttamente destinate all'infanzia e all'adolescenza. E questo accade soprattutto a causa del fatto che, da un lato, la classificazione funzionale della spesa per missioni e programmi non contempla in maniera specifica i minorenni, dall'altro, le risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza sono spesso ricomprese in maniera indifferenziata all'interno di voci di bilancio generiche, destinate all'intera popolazione o a gruppi eterogenei. Altro aspetto non trascurabile riguarda l'elevata frammentazione e dispersione delle risorse rispetto agli attori istituzionali responsabili della loro gestione dovuta al fatto che risorse e politiche destinate a funzioni e obiettivi comuni più frequentemente sono iscritte nei bilanci di diversi Ministeri, o che la gestione delle risorse viene in alcune occasioni affidata ad attori che non possiedono specifiche competenze in materia.

Più specificamente, l'inefficace reale e specifica possibilità di coordinamento sia rispetto ai luoghi di elaborazione delle politiche che all'assegnazione delle risorse determina una mancata convergenza verso una pianificazione delle azioni rivolta alla realizzazione di un disegno chiaro e di lungo termine sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza. Diversamente, partendo da una dettagliata conoscenza della situazione (anche in base a dati specifici) e dall'analisi delle criticità da risolvere si dovrebbe puntare a ridisegnare il quadro istituzionale attraverso una chiara definizione di obiettivi in base ai quali orientare politiche, strutture, risorse.

In forza di ciò, è necessario creare le condizioni adeguate per costruire un sistema di tutela più incisivo e concreto, favorendo un clima positivo rispetto alle politiche per l'infanzia e per l'adolescenza che necessitano di essere ridisegnate per promuovere e migliorare le condizioni di vita dei minorenni.

Un sistema di *governance* che potrà essere più efficacemente implementato se verranno finalmente definitivi i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale, se verrà data la giusta priorità alla prevenzione, in quanto investimento volto anche al risparmio di risorse ora destinate ai diversi interventi ripartivi e se verrà assicurato alle persone di minore età il diritto all'ascolto e alla partecipazione attiva nella definizione delle politiche che le riguardano.

ALLEGATI

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

All'interno del bilancio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sono state considerate le seguenti risorse.

- Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell'Incremento dell'occupazione giovanile e delle donne che, per gli anni 2013, 2014 e 2015 finanzia il cosiddetto "voucher baby sitting". Si tratta di un contributo introdotto in via sperimentale, per il triennio 2013 - 2015, di 300 euro al mese per un massimo di sei mesi a cui può accedere la madre lavoratrice, al termine del congedo di maternità ed entro gli undici mesi successivi, in alternativa al congedo parentale, per l'acquisto di servizi di baby sitting, o per fare fronte agli oneri della rete pubblica dei servizi per l'infanzia o dei servizi privati accreditati.
- Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Istituito dalla legge 28 agosto 1997, n. 285 era inizialmente suddiviso tra le Regioni (70%) e le 15 Città riservatarie (30%). Successivamente, la legge finanziaria 2007 (legge 296/2006) ha disposto, all'articolo 1, comma 1258, che la dotazione del Fondo fosse limitata alle risorse destinate ai comuni riservatari, mentre il restante 70% per cento del Fondo, destinato alle Regioni, continua a confluire, indistintamente, nel Fondo nazionale per le politiche sociali.
- Somme da corrispondere per l'assegnazione del Bonus Bebè per l'esercizio 2015. Previsto nella Legge di Stabilità 2015, consiste in un sussidio mensile pari a 80 euro per i primi tre anni di vita del bambino nato o adottato tra il 2015 e il 2017, per i nuclei familiari con un valore ISEE non superiore a 25.000 euro annui. L'importo dell'assegno è raddoppiato qualora il nucleo familiare di appartenenza del genitore sia in una condizione economica corrispondente a un valore ISEE non superiore a 7.000 euro annui.
- Fondo nazionale minori stranieri non accompagnati, (solo per il periodo 2012-2014). Istituito nel 2012 (art 23, comma 11, D.L. 6 luglio 2012, n.95) presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali al fine di assicurare la prosecuzione degli interventi a favore dei minori stranieri non accompagnati, connessi al superamento dell'emergenza umanitaria dell'immigrazione dal Nord Africa e consentire una gestione ordinaria dell'accoglienza. La Legge di Stabilità 2015 (L. 190/2014, art. 1, co. 181), ridisciplina le disposizioni relative al Fondo, istituendolo nello stato di previsione del Ministero dell'Interno.
- Risorse trasferite all'INPS per la copertura della tutela previdenziale obbligatoria della maternità e di alcune prestazioni familiari di sostegno alla maternità e paternità, assegni per famiglie con tre figli minorenni e assegni di maternità.
- Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS), che costituisce la fonte nazionale di finanziamento specifico degli interventi di assistenza alle persone e alle famiglie, così come previsto dalla legge quadro di riforma del settore n. 328/2000. Il Fondo, in particolare, va a finanziare un sistema articolato di Piani Sociali Regionali e Piani Sociali di Zona che descrivono, per ciascun territorio, una rete integrata di servizi alla persona rivolti all'inclusione dei soggetti in difficoltà o, comunque, all'innalzamento del livello di qualità della vita. Bisogna segnalare che in questo studio si considera il Fondo nella sua totalità dal momento che non è stato possibile identificare con

ragionevole certezza la quota dello stesso dedicata all'infanzia e l'adolescenza¹. Ricordiamo che in questo Fondo continuano a confluire, indistintamente, le risorse che fino al 2007 erano assegnate al Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza da destinare alle Regioni.

- A valere sul FNPS, si identificano le risorse destinate al Programma di Intervento Per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione (P.I.P.P.I). Risultato di una collaborazione tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Laboratorio di Ricerca e Intervento in Educazione Familiare dell'Università di Padova, i servizi sociali, e di protezione e tutela minori. Il Programma P.I.P.P.I. persegue infatti la finalità di innovare le pratiche di intervento nei confronti delle famiglie negligenti al fine di ridurre il rischio di allontanamento dei bambini dal nucleo familiare d'origine.
- Risorse destinate ad interventi nell'ambito del piano straordinario per il ripristino del decoro e della funzionalità degli edifici scolastici (#scuolebelle), relativamente all'anno 2015. In realtà queste risorse sono iscritte solo temporaneamente nel bilancio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in quanto a valere sulla riduzione del Fondo Sociale per l'Occupazione e la Formazione (D.L. 1 ottobre 2015, n. 154), ma si prevede che vengano trasferite durante l'anno al Ministero dell'Istruzione, l'Università e la Ricerca.

Fondo-progetto	2012	2013	2014	2015	Cap.	Descrizione capitolo	PG	Descrizione Piano Gestionale	Riferimenti Normativi
Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza ²	39.960.000	39.167.000	30.688.000	28.709.000	3527	Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza finalizzato alla realizzazione di interventi nei comuni riservatari di cui alla legge n. 285 del 1997	1	Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza finalizzato alla realizzazione di interventi nei comuni riservatari di cui alla legge n. 285 del 1997	<ul style="list-style-type: none"> • Legge 28 agosto 1997, n.285 (istitutiva) • Legge 24 dicembre 2007, n.244 (art 2 c 470) • Decreto Ministeriale del 24 febbraio 2012 • Decreto Ministeriale del 14 febbraio 2013 • Decreto Interministeriale del 28 luglio 2014 • Intesa CU Stato Regioni 30 luglio 2015
Fondo nazionale per le politiche sociali – quota trasferita alle Regioni	10.680.362	295.020.000	258.25.541	310.192.666	3539	Somme da corrispondere alle regioni per il finanziamento di interventi di competenza regionale in materia di politiche sociali	1	Somme da corrispondere alle regioni per il finanziamento di interventi di competenza regionale in materia di politiche sociali	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Interministeriale del 16 novembre 2012 • Decreto Interministeriale del 26 giugno 2013 • Decreto Interministeriale del 21 febbraio 2014 • Decreto Interministeriale del 4 maggio 2015
Fondo nazionale per le politiche sociali - altro (al netto del PIPPI) ³	32.228.249	43.684.000	36.659.172		3671	Fondo da ripartire per le politiche sociali ⁴	1	Fondo da ripartire per le politiche sociali	

- 1 Come si evidenzia nel proprio monitoraggio effettuato annualmente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'impossibilità di identificare la quota parte destinata all'infanzia si deve principalmente al fatto che in molte occasioni le Regioni effettuano i trasferimenti agli Enti Locali senza vincolo di destinazione o che le Regioni stesse nel rendicontare omettono l'informazione sull'area di intervento o non riescono a rendicontare in maniera dettagliata. Ne consegue che solo per una parte delle risorse è possibile conoscere l'area di intervento, e risulta altresì impossibile l'analisi della destinazione delle risorse per Macrolivelli e obiettivi di servizio che permetterebbero di identificare i destinatari con un maggiore dettaglio. Si tenga presente, ad esempio, che l'ultimo monitoraggio pubblicato, relativo alla gestione del FNPS 2011, riporta la destinazione per area di intervento solo del 40,7% del totale che, per quell'anno si distribuisce nella seguente maniera: 58,8% a "Disabilità e non autosufficienza", 30% a "Responsabilità Familiari" e 11,2% a "Povertà ed esclusione sociale".
- 2 La legge 285 del 1997 istituiva il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza iscrivendolo dentro del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, definendo che il 70% delle risorse allocate andasse alle Regioni e il restante 30% a 15 Comuni "riservatari". La Legge Finanziaria 2008 determina una nuova modalità di allocazione delle risorse al Fondo, prevedendo uno stanziamento autonomo in finanziaria (Tabella C) e limitando la dotazione alla sola quota relativa ai Comuni "riservatari". Le rimanenti risorse da destinare alle Regioni continuano a confluire nel FNPS "sia pur indistintamente".
- 3 Include le somme attribuite sia alle province autonome di Trento e Bolzano che al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al netto del Programma di Intervento Per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione (P.I.P.P.I). Tale programma si finanzia a valere sulla quota del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali destinata al Ministero del lavoro e delle politiche sociali (quota statale). Per questo motivo viene scorporato dal totale e considerato in una apposita riga.
- 4 La parte di competenza statale, al netto del programma P.I.P.P.I si imputa in tabella al cap 3671. In realtà si tratta di un capitolo di transito in quanto fondo a ripartire ovvero che non ha, in sede di predisposizione della legge di bilancio di previsione, una collocazione specifica, ma la cui attribuzione è demandata ad atti e provvedimenti successivi adottati in corso di gestione. Nonostante, non è stato possibile ad oggi ricostruire con certezza la destinazione queste quantità ad altri capitoli di bilancio specifici.

Fondo-progetto	2012	2013	2014	2015	Cap.	Descrizione capitolo	PG	Descrizione Piano Gestionale	Riferimenti Normativi
Fondo nazionale per le politiche sociali - Programma di Intervento Per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione (P.I.P.P.I)		2.500.000	2.500.000	2.800.000	3435	Spese per acquisto di beni e servizi	31	Spese per il funzionamento del servizio di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico relativo alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale per favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Direttoriale n. 123 del 22 ottobre 2013 • Decreto Direttoriale n. 234 del 24 novembre 2014 • Decreto direttoriale n. 78 del 5 agosto 2015 • Decreto Direttoriale n. 206/2015 del 6 novembre 2015
Fondo nazionale minori stranieri non accompagnati	5.000.000	24.957.380	90.000.000		3784	Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati	1	Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati	<ul style="list-style-type: none"> • D.L. 6 luglio 2012, n.95 (art 23, comma 11) • L. 23/12/2014 n.190 (art. 1, co. 181) • D.M. 31 dicembre 2012 • D.M. 27 novembre 2013 • D.M. del 21.02.2014 • D.M. 07 agosto 2014 • D.D. 10.11.2014 (riparto 1° semestre 2014) • D.D. 05.12.2014 (aggiuntive 1° sem. 2014) • D.D. 26.05.2015 (riparto 2° semestre 2014) • D.M. 5 agosto 2015
Interventi a favore dell'incremento dell'occupazione giovanile e delle donne (<i>voucher baby sitting</i>)		20.000.000	20.000.000	20.000.000	2180	Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell'incremento dell'occupazione giovanile e delle donne	1	Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell'incremento dell'occupazione giovanile e delle donne	<ul style="list-style-type: none"> • Legge 28/06/2012 n.92 (art. 4, c. 24, let. B)
Assegno di sostegno alla natalità - <i>bonus bebè</i>				202.000.000	3543	Somme da corrispondere per l'assegnazione del bonus bebè	1	Somme da corrispondere per l'assegnazione del bonus bebè	<ul style="list-style-type: none"> • Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Stabilità 2015) (art. 1 c. 125) • DPCM 27/02/2015 (attuativo)
Tutela previdenziale obbligatoria della maternità	8.200.000 ⁵				4345	Oneri sociali derivanti dalla tutela previdenziale obbligatoria della maternità	1	Oneri sociali derivanti dalla tutela previdenziale obbligatoria della maternità	
	403.170.182	615.000.000	615.000.000	615.001.917	4361	Quota parte delle prestazioni derivanti dalla tutela previdenziale obbligatoria della maternità	1	Quota Parte Delle Prestazioni Derivanti Dalla Tutela Previdenziale Obbligatoria Della Maternità - Trasferimenti all'INPS	
Assegni di maternità	232.256.626	232.256.626	232.256.626	232.256.626	3534	Somma da erogare per la corresponsione di assegni di maternità	1	Somma da erogare per la corresponsione di assegni di maternità	
							2	Assegno di maternità per lavori atipici e discontinui	

⁵ Il capitolo in questione è stato soppresso a partire dal 2013.

Fondo-progetto	2012	2013	2014	2015	Cap.	Descrizione capitolo	PG	Descrizione Piano Gestionale	Riferimenti Normativi
Prestazioni familiari - sostegno alla maternità e paternità	124.491.760	189.491.760	189.491.760	189.491.760	3530	Somma da erogare per la copertura degli oneri relativi alla famiglia	1	Somma da erogare per oneri derivanti da disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità	
Prestazioni familiari - Assegni per nuclei familiari con più di tre figli	36.000.000	36.000.000	36.000.000	36.000.000	3530	Somma da erogare per la copertura degli oneri relativi alla famiglia	6	Assegni per nuclei familiari con più di tre figli o equiparati di età inferiore ai 26 anni compiuti	
Edilizia scolastica - #scuole belle - piano straordinario per il ripristino del decoro e della funzionalità degli edifici scolastici				50.000.000	2230	Fondo sociale per occupazione e formazione			• D.L. del 1 ottobre 2015, n. 154

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

All'interno del bilancio dell'Economia e delle Finanze sono state considerate le seguenti risorse.

- Carta acquisti ordinaria. La "Carta acquisti", in vigore dal 2008 (D.L. 25 giugno 2008, n. 112), è concessa a soggetti che versano in condizione di maggior disagio economico ed è finalizzata all'acquisto di generi alimentari, prodotti farmaceutici e parafarmaceutici e per il pagamento delle bollette domestiche di luce e gas⁶. Vale 40 euro al mese e viene concessa a due categorie di beneficiari (per ognuna si stabiliscono requisiti specifici): agli anziani di età superiore ai 65 anni e ai bambini di età inferiore ai tre anni. Bisogna segnalare che in questo studio si considera la totalità dello stanziamento per la Carta Acquisti, dal momento che non è stato possibile identificare la quota dedicata ai minori di tre anni. Va inoltre ricordato che nello stato di previsione del MEF si includono esclusivamente la parte di finanziamento pubblico dello Stato centrale, mentre il Fondo per la Carta Acquisti, come previsto dalla legge istitutiva, si alimenta di risorse sia pubbliche (inclusa partecipazione Regioni ed EE.LL.) sia private a seguito di donazioni.
- Sostegno per l'Inclusione Attiva/Carta acquisti sperimentale. La cosiddetta "nuova" carta acquisti nasce nel 2013 come un progetto sperimentale di contrasto alla povertà assoluta (art. 60 del D.L. 5/12), realizzato nei 12 Comuni con oltre 250.000 abitanti. Successivamente, con il decreto Lavoro è stata prevista l'estensione di tale sperimentazione a tutti i territori del Mezzogiorno che non siano stati già interessati dall'intervento, a partire dal 1 gennaio 2015. Infine la legge di stabilità per l'anno 2014 ha destinato risorse per un ammontare di 40 milioni l'anno, per un triennio, ai fini della progressiva estensione su tutto il territorio nazionale della medesima sperimentazione - denominandola programma di Sostegno per l'Inclusione Attiva - SIA (comma 216, L. 147/2013). L'intervento è rivolto alle famiglie in condizioni economiche di estremo disagio, nelle quali nessuno lavora o vi sia bassa 'intensità' di lavoro, siano presenti minorenni e siano a maggior rischio di esclusione (rischio abitativo, ecc.). La concessione della Carta al beneficiario sarà condizionata alla sottoscrizione del progetto personalizzato multidimensionale, finalizzato al superamento della condizione di povertà ed esclusione sociale mediante azioni volte, tra l'altro, a migliorare le possibilità di reimpiego per gli adulti, ma anche la performance scolastica dei bambini e dei ragazzi.

⁶ Dal 2014 estesa anche ai cittadini stranieri residenti di Stati membri dell'Unione europea o extracomunitari titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente (Decreto Interministeriale 3 febbraio 2014).

- Fondo Interventi in favore della Famiglia, istituito dalla Legge di Stabilità 2015 (Art. 1, c.131), è destinato per la maggior parte a rilanciare il piano per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi alla prima infanzia (“rilancio piano nidi”) e, in misura minore, a sostenere la dotazione del Fondo per la distribuzione delle derrate alimentari, per interventi a favore delle famiglie svantaggiate a basso reddito.
- Somme trasferite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per:
 - Politiche di sostegno alle famiglie. In questo caso si includono: il Fondo per le Politiche della Famiglia (si considera la totalità della quota nazionale mentre della risorse trasferite alle Regioni si considera solo la quota parte destinata ai servizi socio-educativi della prima infanzia); il Fondo Nuovi nati (istituito, per l’anno 2014 al fine di contribuire alle spese per il sostegno di bambini nuovi nati o adottati appartenenti a famiglie residenti a basso reddito, sul quale confluiscono risorse del soppresso “Fondo per il credito per i nuovi nati”); il Fondo per il Sostegno delle adozioni internazionali (sostegno alle famiglie adottive italiane mediante il rimborso delle spese sostenute dalle stesse per il percorso adottivo) e le spese per l’esecuzione della Convenzione dell’Aja;
 - Politiche di sostegno alla gioventù, che si riferisce al Fondo per le Politiche Giovanili e al finanziamento delle istanze nell’ambito delle procedure “giovani per il sociale” e “giovani per la valorizzazione dei beni pubblici”. Dal momento che i beneficiari di queste politiche sono i giovani in età compresa tra i 14 e i 35 anni, si stima la parte proporzionale delle risorse per infanzia e adolescenza applicando un coefficiente pari al 19%, ottenuto dividendo il numero di anni dei beneficiari di minore età (4) per il totale degli anni oggetto della politica (21);
 - Politiche per le pari opportunità. Ricomprende attività di contrasto alla pedofilia, finanziamento numero verde 114 emergenza infanzia, e il Fondo per il contrasto e la repressione di pratiche di mutilazioni genitali femminili;
 - Funzionamento dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza;
 - Protezione Civile / Spese per la realizzazione di interventi infrastrutturali prioritariamente connessi alla riduzione del rischio sismico. In questo capitolo, fino al 2013 si trasferivano alla Protezione Civile risorse da dedicare all’adeguamento sismico di edifici scolastici (#scuolesicure). A partire dal 2014 queste risorse vengono assegnate al MIUR e allocate nel Fondo Unico per l’Edilizia Scolastica.
- Somme da destinare allo screening neonatale per la diagnosi precoce di patologie metaboliche ereditarie, trasferite dal MEF alle Regioni a valere sul Fondo Sanitario Nazionale (con vincolo di destinazione)⁷.
- Sostegno all’istruzione attraverso il finanziamento alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano per l’assegnazione di borse di studio.
- Fondo per l’assistenza agli alunni disabili. Comprende i 30 milioni ripartiti nel 2015 a favore di 86 province e 10 città metropolitane per contribuire alle esigenze relative all’autonomia e all’assistenza degli alunni disabili, in misura proporzionale alla spesa media corrente sostenuta dalle Province nei tre anni 2012/2013/2014.⁸
- Somme destinate a interventi nell’ambito del Piano straordinario per il ripristino del decoro e della funzionalità degli edifici scolastici

⁷ Nel Fondo Sanitario Nazionale non vi sono risorse vincolate in modo specifico all’infanzia, ad eccezione delle risorse per lo screening neonatale per la diagnosi precoce di patologie metaboliche ereditarie.

⁸ In questo caso le risorse non risultano in conto competenza ma sono in conto residui sul capitolo 7398, come previsto dal D.L. 19 giugno 2015, n. 78 - art.8 comma 13-quater (convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2015, n. 125).

(#scuolebelle), a valere sul Fondo per lo Sviluppo e la Coesione. Si segnala che a seguito dei criteri di funzionamento del Fondo, mentre negli anni precedenti il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali trasferiva le risorse alle Amministrazioni competenti (in questo caso il MIUR), a partire dalla nuova programmazione (FSC 2014/2020) il MEF trasferisce i fondi direttamente agli enti beneficiari.

Fondo-progetto	2012	2013	2014	2015	Cap.	Descrizione capitolo	PG	Descrizione Piano Gestionale	Riferimenti Normativi
Carta Acquisti Ordinaria	8.877.109	9.333.755	259.266.932	259.737.454	1639	Fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche dei cittadini meno abbienti	1	Fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche dei cittadini meno abbienti	<ul style="list-style-type: none"> • D.L. 35 giugno 2008 n.112 – art 81 c. 29 e seguenti • Decreto Interministeriale del 3 febbraio 2014 • Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (stabilità 2014) - ART. 1 C 216 • Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Stabilità 2015) – art. 1 c. 156 • D.L. 28/06/2013 n. 76 - Art.3 c.3
Sostegno per l'inclusione attiva (sperimentazione nuova social card)		50.000.000	180.000.000	40.000.000			2	Somme da destinare alla sperimentazione di un programma di sostegno volto al superamento della condizione di povertà, all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale	<ul style="list-style-type: none"> • D.L. 9 febbraio 2012, n.5 (art. 60) • D.M. 10 gennaio 2013 (attuazione) • Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (stabilità 2014) - ART. 1 C 216
Fondo interventi in favore della famiglia (rilancio piano nidi)				100.000.000	2129	Fondo interventi in favore della famiglia	1	Fondo interventi in favore della famiglia	<ul style="list-style-type: none"> • Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Stabilità 2015) – art. 1 c. 131
Fondo interventi in favore della famiglia (distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti)				12.000.000	2129	Fondo interventi in favore della famiglia	1	Fondo interventi in favore della famiglia	<ul style="list-style-type: none"> • Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Stabilità 2015) – art. 1 c. 131
Screening neonatale per la diagnosi precoce di patologie metaboliche ereditarie			5.000.000	10.000.000	2700	Fondo sanitario nazionale	4	Somme da destinare allo screening neonatale per la diagnosi precoce di patologie metaboliche ereditarie	<ul style="list-style-type: none"> • Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (stabilità 2014) - ART. 1 C 229 • Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Stabilità 2015) • Schema decreto trasmesso alla Conferenza Stato Regioni il 5/05/2015

Fondo-progetto	2012	2013	2014	2015	Cap.	Descrizione capitolo	PG	Descrizione Piano Gestionale	Riferimenti Normativi
Sostegno all'istruzione -assegnazione di borse di studio	10.510.448	15.960.476	15.195.922	14.385.104	3044	Somma da utilizzare per il sostegno all'istruzione attraverso il finanziamento alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano per l'assegnazione di borse di studio ovvero attraverso la fruizione della borsa di studio mediante detrazione di imposta per una somma equivalente	1	Somma da utilizzare per il sostegno all'istruzione attraverso il finanziamento alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano per l'assegnazione di borse di studio ovvero attraverso la fruizione della borsa di studio mediante detrazione di imposta per una somma equivalente	<ul style="list-style-type: none"> • Legge 10.3.2000, n. 62 (art. 1, c.9) • Decreto Direttoriale 10 luglio 2012, n.8/1 (MIUR) • Decreto Direttore Generale 19 giugno 2013, n. 36 (MIUR) • Decreto Direttore Generale 14 luglio 2014, Prot.590 (MIUR) • Decreto Direttore Generale 24 giugno 2015, Prot.n. 594 (MIUR)
Fondo per l'assistenza agli alunni disabili				30.000.000	7398	Fondo per assicurare agli enti territoriali la liquidità necessaria per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili			<ul style="list-style-type: none"> • D.L. 19 giugno 2015, n. 78 • Legge 6 agosto 2015, n. 125 • Decreto di riparto (Ministero Interno) presentato e approvato in Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, il 1° ottobre 2015. In attesa di pubblicazione
Edilizia scolastica -#scuole belle - piano straordinario per il ripristino del decoro e della funzionalità degli edifici scolastici				50.000.000	8000	Fondo per lo sviluppo e la coesione	8	Risorse relative alla programmazione 2014-2020	<ul style="list-style-type: none"> • D.L. del 1 ottobre 2015, n. 154 • DELIBERA CIPE 6/08/2015 n. 73

Presidenza del Consiglio dei Ministri ⁹	2012	2013	2014	2015	Cap. MEF	Descrizione capitolo Bilancio MEF	Cap. PCDM	Descrizione capitolo Bilancio PCDM	Riferimenti Normativi	
Politiche per la Famiglia - Fondo per le Politiche della famiglia (quota Regioni, solo servizi socio-educativi della prima infanzia)	40.177.212,00	0,00	5.000.000,00	5.000.000,00	2102	Somme assegnate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche di sostegno alla famiglia	858	Fondo per le Politiche della famiglia	Si rimanda all'apposito archivio decreti del Dipartimento per le Politiche della Famiglia	
Politiche per la Famiglia - Fondo per le Politiche della famiglia (quota nazionale)	10.849.041,00	16.921.426,00	11.695.248,00	18.261.738,00						
Politiche per la Famiglia - Fondo per il sostegno delle adozioni internazionali ⁶	10.939.613	899.646	2.098.767				538	Fondo per il sostegno delle adozioni internazionali	• D.P.C.M., 28/06/2005 (istitutivo)	
Politiche per la Famiglia - Fondo Nuovi Nati			37.776.846				894	Fondo Nuovi Nati	• Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (stabilità 2014) – art. 1, c. 201	
Politiche per la Famiglia - Spese per l'esecuzione della Convenzione de L'Aja	5.685.107	620.645	1.598.187				518	Spese per l'esecuzione della convenzione stipulata a L'Aja il 29 maggio 1993 per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale. Spese in tema di adozione di minori stranieri. Spese per il funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali		
Politiche per la Famiglia - Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza	1.648.888	1.952.624	960.276	1.522.089	2118	Somme assegnate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per spese di funzionamento dell'ufficio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza	523	Spese di funzionamento dell'ufficio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza	• Legge 12 luglio 2011, n. 112 (istitutiva) • DPCM 20 luglio 2012 n.168 - Regolamento AGIA	
	400.000	200.000	200.000	200.000	2119	Somme assegnate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per spese di natura obbligatoria dell'ufficio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza	524	Spese di natura obbligatoria dell'ufficio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza	• Legge 12 luglio 2011, n. 112 (istitutiva) • DPCM 20 luglio 2012 n.168 - Regolamento AGIA	
Gioventù e servizio civile nazionale - Fondo per le Politiche giovanili	3.211.427	2.917.255	3.497.278	909.725	2106	Somme assegnate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche di incentivazione e sostegno alla gioventù	853	Fondo per le Politiche Giovanili	Decreto-Legge 4 luglio 2006, n. 223 -Art.19, c.2	

9 In questo caso la struttura della tabella è leggermente diversa in quanto oltre ai capitoli di provenienza delle somme trasferite dal MEF alla Presidenza del Consiglio, vengono riportati i relativi capitoli di destinazione relativi al conto finanziario propri della Presidenza.

10 La Legge di Stabilità 2015 assegna 5 milioni al Fondo per le Politiche della Famiglia per i rimborsi alle famiglie adottive.

Presidenza del Consiglio dei Ministri ⁹	2012	2013	2014	2015	Cap. MEF	Descrizione capitolo Bilancio MEF	Cap. PCDM	Descrizione capitolo Bilancio PCDM	Riferimenti Normativi
Gioventù e servizio civile nazionale - Promozione e realizzazione di progetti promossi dai giovani nell'ambito delle procedure "giovani per il sociale" e "giovani per la valorizzazione dei beni pubblici"			9.880.000	5.320.000	2128	Somme assegnate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per il piano di azione e coesione rivolto alla promozione e realizzazione di progetti promossi dai giovani per assicurare il finanziamento delle istanze nell'ambito delle procedure "giovani per il sociale" e "giovani per la valorizzazione dei beni pubblici"	889	Spese per la realizzazione di interventi e progetti finanziati dal piano di azione e coesione (PAC), ivi incluse anche le spese per l'assistenza tecnica	
Pari opportunità - attività di contrasto alla pedofilia	389.869	631.313	1.283.459	500.000	2108	Somme assegnate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche delle pari opportunità	519	Attività di contrasto alla pedofilia	
Pari opportunità - Osservatorio per il contrasto della pedofilia		115.087	47.141	61.390			832	Osservatorio per il contrasto della pedofilia	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 30 ottobre 2007, n. 240 • DPR 14 maggio 2007, n. 103
Pari opportunità - numero verde 114 emergenza Infanzia	1.500.000	1.050.000	500.000	560.000			533	Finanziamento del numero verde 114 emergenza Infanzia	
Pari opportunità - Fondo per il contrasto e la repressione di pratiche di mutilazioni genitali femminili	3.311.313	12.000		50.000			534	Fondo per il contrasto e la repressione di pratiche di mutilazioni genitali femminili	<ul style="list-style-type: none"> • Legge 9 gennaio 2006, n. 7 (Art. 3) • Intesa C.U. n. 240/CSR del 6 dicembre 2012
Protezione Civile - adeguamento sismico edifici scolastici (#scuole sicure)	20.000.000	20.000.000			7449	Somme da assegnare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le spese per la realizzazione di interventi infrastrutturali prioritariamente connessi alla riduzione del rischio sismico e per far fronte ad eventi straordinari nei territori degli enti locali, delle aree metropolitane e delle città d'arte	955	Spese per la realizzazione di interventi infrastrutturali prioritariamente connessi alla riduzione del rischio sismico e per far fronte ad eventi straordinari nei territori degli enti locali, delle aree metropolitane e delle città d'arte	<ul style="list-style-type: none"> • Legge n. 244 del 24 dicembre 2007 • Dpcm dell'8 luglio 2014

MINISTERO DELL'INTERNO

Nel caso del Ministero dell'Interno sono stati considerati:

- Fondo nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo. All'interno del Fondo si identificano e prendono in considerazione, con la collaborazione del Ministero dell'Interno, solo le risorse destinate all'accoglienza di minori nel sistema SPRAR.
- Spese per i servizi d'accoglienza in favore di stranieri. In questo caso si considerano solo le risorse dedicate all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Questi dati, relativamente al periodo 2012-2014, sono stati forniti dal Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno. Per l'anno 2015, essendo stato costituito il citato Fondo nazionale minori stranieri non accompagnati, non vi sono spese imputabili al capitolo.
- Fondo nazionale minori stranieri non accompagnati. Questo fondo, precedentemente iscritto nello stato di previsione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, viene trasferito al bilancio del Ministero dell'Interno a partire dal 1 gennaio 2015¹¹.
- Fondo per il contrasto della pedopornografia su internet e protezione strutture informatiche di interesse nazionale. Istituito nel 2008 (art. 12 legge 18 marzo 2008, n. 48) in esecuzione della convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, fatta a Budapest il 24 novembre 2001. Non essendo possibile distinguere per ciascuno degli esercizi analizzati la parte dedicata esclusivamente al contrasto della pedopornografia si considera la totalità del fondo.
- Interventi per assicurare la gratuità parziale dei libri di testo, di cui all'articolo 27, comma 1 della legge n. 448/1998.
- Somme da erogare in favore dell'UNICEF per il Centro internazionale per lo sviluppo del bambino presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze, in esecuzione dell'accordo internazionale tra Governo italiano e UNICEF del 23 settembre 1986, ratificato con legge 19 luglio 1988, n.312.

Fondo-progetto	2012	2013	2014	2015	Cap.	Descrizione capitolo	PG	Descrizione Piano Gestionale	Riferimenti Normativi
Centro internazionale per lo sviluppo del bambino presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze	258.228	258.228	258.228		2312	Somme da erogare in favore dell'UNICEF per il centro internazionale per lo sviluppo del bambino presso l'Istituto degli innocenti di Firenze, in esecuzione dell'accordo internazionale tra governo italiano e UNICEF del 23 settembre 1986, ratificato con legge 19 luglio 1988, n.312.	1	Somme da erogare in favore dell'UNICEF per il centro internazionale per lo sviluppo del bambino presso l'Istituto degli innocenti di Firenze, in esecuzione dell'accordo internazionale tra governo italiano e UNICEF del 23 settembre 1986, ratificato con legge 19 luglio 1988, n.312.	Legge 19 luglio 1988, n.312
Accoglienza in favore di stranieri (quota dedicata a accoglienza Minori Stranieri non Accompagnati)		5.152.434	8.281.739		2351	Spese per i servizi d'accoglienza in favore di stranieri			<ul style="list-style-type: none"> • Legge 189/2002 (art. 32) • D.L. n. 25/2008 (articoli 20 e 21)

¹¹ L. 190/2014, art. 1, co. 181 (Legge di Stabilità 2015).

Fondo-progetto	2012	2013	2014	2015	Cap.	Descrizione capitolo	PG	Descrizione Piano Gestionale	Riferimenti Normativi
Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (quota dedicata a minori accolti in strutture SPRAR)	2.930.018	2.930.018	14.749.691	13.615.757	2311	Somme da destinare all'accoglienza degli stranieri richiedenti il riconoscimento dello status di rifugiato nel territorio nazionale	2	Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo ed interventi connessi, ivi compresi quelli attuati nella materia in adesione a programmi e progetti dell'unione europea anche in regime di cofinanziamento	<ul style="list-style-type: none"> • D.L. n. 416/1989 (art. 1-septies) • Legge 189/2002 (art. 32) • Legge 13 dicembre 2013, n. 137 • Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (art.1, c.204) • Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (art 1, c. 179 e 180)
Fondo nazionale minori stranieri non accompagnati				80.000.000	2353	Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati	1	Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati	<ul style="list-style-type: none"> • Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (art. 1, co. 181 e 182) • Decreto 21 ottobre 2015 n. 60
Fondo per il contrasto della pedopornografia su internet e protezione strutture informatiche di interesse nazionale	1.608.362	1.679.157	1.506.146	945.370	2632	Fondo per il contrasto della pedopornografia su internet e protezione strutture informatiche di interesse nazionale	1	Fondo per il contrasto della pedopornografia su internet e protezione strutture informatiche di interesse nazionale	Legge 18 marzo 2008 n. 48 (art. 12)
Interventi per assicurare la gratuità parziale dei libri di testo	103.000.000	103.000.000	103.000.000	103.000.000	7243	Somma occorrente per garantire la gratuità, totale o parziale, dei libri di testo in favore degli alunni che adempiono l'obbligo scolastico in possesso dei requisiti richiesti, nonché' alla fornitura di libri di testo da dare in comodato anche agli studenti della scuola secondaria superiore	1	Somma occorrente per garantire la gratuità, totale o parziale, dei libri di testo in favore degli alunni che adempiono l'obbligo scolastico in possesso dei requisiti richiesti, nonché' alla fornitura di libri di testo da dare in comodato anche agli studenti della scuola secondaria superiore	Legge n. 448/1998 (art 27, c. 1)

MINISTERO DELLA SALUTE

In questo caso si ricorda che si considerano esclusivamente le risorse gestite direttamente dal Ministero della Salute ed iscritte nello stato di previsione di questa Amministrazione Centrale. Sono escluse pertanto le risorse relative al Fondo Sanitario Nazionale, iscritto nello stato previsionale della spesa del Ministero dell'Economia e delle Finanze e trasferito da questa Amministrazione direttamente alle Regioni.

Le risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza nel bilancio del Ministero della Salute sono state identificate in collaborazione con questa Amministrazione e ricomprendono:

- Risorse per la ricerca corrente e per la ricerca finalizzata dei tre Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) pediatrici (anni 2012 a 2014)¹²: Istituto Giannina Gaslini di Genova, Istituto materno infantile Burlo Garofolo di Trieste e Ospedale pediatrico Bambino Gesù di Roma.
- Contributo a favore dell'istituto Giannina Gaslini di Genova. Per l'anno 2013 e 2014 il contributo, stanziato in Legge di Stabilità, è servito a finanziare il Programma per l'istituzione del Centro regionale di medicina perinatale e terapia fetale.
- Risorse destinate all'individuazione dei centri di riferimento per il riscontro diagnostico sui lattanti e sui feti deceduti improvvisamente senza causa apparente, nonché alla istituzione e il funzionamento della relativa banca dati nazionale.
- Spese per attività di programmazione e sorveglianza a tutela della salute umana. Per l'anno 2012 si identificano due progetti ("salute mentale e scuola" e "progetto centri con-i-giovani: un contributo concreto al benessere ed al sano sviluppo dei bambini fino alla pre-adolescenza") mentre che nel 2015 si considerano le risorse destinate all'Osservatorio nazionale per il monitoraggio dei disturbi dello spettro autistico.
- Risorse destinate a specifici progetti di prevenzione e promozione della salute umana promossi dal Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie (17 progetti identificati nel periodo oggetto di studio).
- Risorse destinate alla formazione del personale sanitario e di altre figure professionali che operano con le comunità di immigrati provenienti da paesi dove sono effettuate pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili, per la realizzazione di attività di prevenzione, assistenza e riabilitazione delle donne e delle bambine già sottoposte a tali pratiche.
- Progetto minori palestinesi rifugiati in Siria. Il progetto, nel quadro degli atti di indirizzo per le iniziative sanitarie a livello internazionale a favore di minori affetti da gravi patologie e provenienti da zone di guerra, è volto a fornire prestazione di cure sul territorio italiano a 13 bambini palestinesi rifugiati in Siria affetti da gravi patologie.
- Rimborsi alle unità sanitarie locali ed alle aziende ospedaliere delle spese per prestazioni sanitarie nell'ambito di interventi umanitari a favore dei minori stranieri.
- Somme da erogare alle strutture pubbliche scolastiche e ospedaliere che nelle mense provvedono la somministrazione di pasti senza glutine. In questo caso si prendono in considerazione solo le somme erogate alle mense scolastiche¹³.

12 Al momento della pubblicazione del presente studio, non è ancora disponibile il dato relativo allo stanziamento 2015 spettante ai tre IRCCS, considerato che è in corso di approvazione la ripartizione del relativo finanziamento tra tutti gli Istituti.

13 Per quanto riguarda la quota destinata alle strutture scolastiche per l'anno 2015 non è possibile identificare esattamente la somma destinata alle strutture scolastiche in quanto ancora non è stato effettuato il riparto tra le Regioni; si può presumibilmente prevedere che la quota destinata a tali strutture sarà la stessa del 2014, a fronte del medesimo stanziamento.

- Rispetto alle risorse gestite dalla Direzione generale della comunicazione e dei rapporti europei e internazionali, si sono identificati interventi per la realizzazione di campagne di comunicazione e di sensibilizzazione i cui destinatari, in via primaria o in via secondaria, possono essere i bambini (o chi si prende cura di loro) e gli adolescenti. Questi interventi comprendono: promozione dell'allattamento al seno; campagne di comunicazione sulla nutrizione e corretta alimentazione e per la prevenzione dell'obesità infantile; prevenzione dell'infertilità; dissuasione dal fumo; lotta all'abuso di alcol; prevenzione e lotta contro l'AIDS.

Fondo-progetto	2012	2013	2014	2015	Cap.	Descrizione capitolo	PG	Descrizione Piano Gestionale		
Ricerca dei tre istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) pediatrici Giannina Gaslini di Genova, Burlo Garolfo di Trieste, Bambino Gesù di Roma)	13.739.943	12.132.198	12.538.802		3398	Trasferimenti alle amministrazioni pubbliche	3	Somma da assegnare agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico e privato per il finanziamento dell'attività di ricerca corrente.		
	2.018.647	2.447.955					1	Spese per la ricerca finalizzata in attuazione degli obiettivi prioritari biomedici e sanitari, del piano sanitario nazionale		
Centro regionale di medicina perinatale e terapia fetale		5.000.000	2.000.000		3415	Contributo a favore dell'istituto Giannina Gaslini di Genova	2	Contributo a favore dell'istituto Giannina Gaslini di Genova		
Attività di programmazione e sorveglianza a tutela della salute umana (salute mentale nella scuola + progetto centro con-i-giovani)	460.000				4100	Spese per acquisti di beni e servizi	22	Spese per attività di programmazione e sorveglianza a tutela della salute umana		
Osservatorio nazionale per il monitoraggio dei disturbi dello spettro autistico				650.000			30	Spese per l'informazione sanitaria ai fini della promozione della salute, incluse quelle per l'iscrizione, l'organizzazione e la partecipazione a convegni, congressi, mostre ed altre manifestazioni nazionali ed internazionali.		
Consulta AIDS (progetto "cosa ne sai?" 14/18 anni)	116.000								27	Spese per il funzionamento della consulta del volontariato per la lotta contro l'AIDS.
Campagna per la promozione dell'allattamento al seno	91.960	115.434	115.900							
Campagna per la prevenzione dell'obesità infantile	105.000									
Campagna per la corretta alimentazione nei bambini: Capitan kuk	46.246	205.643								
Campagna di comunicazione per la lotta contro l'aids	79.424	300.548	155.584							
Campagna di comunicazione per la lotta all'abuso di alcol	160.620		17.242							
Campagna di comunicazione per la prevenzione dell'infertilità	243.893	210.434	176.448		4140	Spese per campagne di informazione e di prevenzione dei fenomeni della sterilità e della infertilità.	1	Spese per campagne di informazione e di prevenzione dei fenomeni della sterilità e della infertilità.		
Campagna di comunicazione per la lotta contro l'AIDS	119.889	105.614	43.458		4310	Spese per l'attuazione di programmi e di interventi mirati per la lotta e la prevenzione delle infezioni da HIV e delle sindromi relative, ivi comprese le spese per rilevamenti e ricerche per il funzionamento di comitati, commissioni nonché per l'organizzazione di seminari e convegni sulla materia.	3	Spese per la promozione di interventi di comunicazione, informazione ed educazione in materia di lotta all'AIDS		
Prevenzione per la lotta contro l'AIDS (sperimentazione modello intervento)	109.500						1	Spese per l'attuazione di programmi e di interventi mirati per la lotta e la prevenzione delle infezioni da HIV e delle sindromi relative, ivi comprese le spese per rilevamenti e ricerche per il funzionamento di comitati, commissioni nonché per l'organizzazione di seminari e convegni sulla materia.		

Fondo-progetto	2012	2013	2014	2015	Cap.	Descrizione capitolo	PG	Descrizione Piano Gestionale
Individuazione dei centri di riferimento per il riscontro diagnostico sui lattanti e sui feti deceduti improvvisamente senza causa apparente	2.249	2.327	2.221		4385	Trasferimenti alle amministrazioni pubbliche	1	Somme da assegnare alle regioni alle province autonome di Trento e Bolzano per l'individuazione dei centri di riferimento per il riscontro diagnostico sui lattanti e sui feti deceduti improvvisamente senza causa apparente
Istituzione e il funzionamento della banca dati nazionale per il riscontro diagnostico sui lattanti e sui feti deceduti improvvisamente senza causa apparente	18.409	16.584	15.966				2	Somme occorrenti per l'istituzione e il funzionamento della banca dati nazionale per il riscontro diagnostico sui lattanti e sui feti deceduti improvvisamente senza causa apparente
Formazione del personale che opera con le comunità di immigrati provenienti da paesi dove sono effettuate pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili, per la realizzazione di attività di prevenzione, assistenza e riabilitazione delle donne e delle bambine già sottoposte a tali pratiche	184.739	185.627	178.812				3	Somme da trasferire alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano per la formazione del personale sanitario e di altre figure professionali che operano con le comunità di immigrati provenienti da paesi dove sono effettuate pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili, per la realizzazione di attività di prevenzione, assistenza e riabilitazione delle donne e delle bambine già sottoposte a tali pratiche
Progetto minori palestinesi rifugiati in Siria			218.200		4388	Rimborso per spese di assistenza sanitaria erogata in Italia agli stranieri, a profughi, agli apolidi o in base a convenzioni internazionali.	1	Rimborso per spese di assistenza sanitaria erogata in Italia agli stranieri, a profughi, agli apolidi o in base a convenzioni internazionali.
Rimborsi alle unità sanitarie locali ed alle aziende ospedaliere delle spese per prestazioni sanitarie erogate a cittadini stranieri minori	813.121	649.519	700.000	100.000	4390	Rimborsi alle unità sanitarie locali ed alle aziende ospedaliere, tramite le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano delle spese per prestazioni sanitarie erogate a cittadini stranieri, ai sensi dell'art. 12, comma 2 -lettera c, - del decreto legislativo n.502/92 e successive modificazioni e integrazioni.	1	Rimborsi alle unità sanitarie locali ed alle aziende ospedaliere, tramite le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano delle spese per prestazioni sanitarie erogate a cittadini stranieri, ai sensi dell'art. 12, comma 2 -lettera c, - del decreto legislativo n.502/92 e successive modificazioni e integrazioni.
Campagna di comunicazione per la lotta all'abuso di alcol	283.586	217.562	180.401		4392	Somme occorrenti per il monitoraggio dei dati relativi all'abuso di alcool e ai problemi alcool-correlati, nonché per le attività di informazione e prevenzione da realizzare nelle scuole, nelle università, nelle accademie militari, nelle caserme, negli istituti penitenziari e nei luoghi di aggregazione giovanile.	2	Informazione e prevenzione
Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie	972.000	2.569.800	989.000	926.700	4393	Spese per l'attività ed il funzionamento, ivi comprese le spese di personale, del centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie, che opera in coordinamento con le strutture regionali attraverso convenzioni con l'istituto superiore di sanità, con l'istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, con gli istituti zooprofilattici sperimentali, con le università, con gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e con altre strutture di assistenza e di ricerca pubbliche e private, nonché con gli organi della sanità militare	1	Spese per l'attività ed il funzionamento, ivi comprese le spese di personale, del centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie, che opera in coordinamento con le strutture regionali attraverso convenzioni con l'istituto superiore di sanità, con l'istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, con gli istituti zooprofilattici sperimentali, con le università, con gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e con altre strutture di assistenza e di ricerca pubbliche e private, nonché con gli organi della sanità militare
Somme da erogare alle strutture pubbliche scolastiche che nelle mense provvedono la somministrazione di pasti senza glutine	572.073	378.880	326.948	300.000	5398	Somme da erogare alle strutture pubbliche, scolastiche e ospedaliere che nelle mense provvedono alla somministrazione di pasti senza glutine su richiesta degli interessati	1	Somme da erogare alle strutture pubbliche, scolastiche e ospedaliere che nelle mense provvedono alla somministrazione di pasti senza glutine su richiesta degli interessati

Fondo-progetto	2012	2013	2014	2015	Cap.	Descrizione capitolo	PG	Descrizione Piano Gestionale
Campagna di comunicazione sulla nutrizione e corretta alimentazione				340.631	5510	Spese per acquisti di beni e servizi	12	Spese per l'informazione sanitaria ai fini della promozione della salute, incluse quelle per l'iscrizione, l'organizzazione e la partecipazione a convegni, congressi, mostre ed altre manifestazioni nazionali ed internazionali.
Campagna di comunicazione per la dissuasione dal fumo			400.000					
Campagna di comunicazione per la lotta contro l'aids			128.000					
Campagna di comunicazione per la lotta all'abuso di alcol			52.785					
Campagna di comunicazione per la lotta all'abuso di alcol				115.000	5517	Somme occorrenti per le attività di informazione e prevenzione relative all'abuso di alcool e ai problemi alcool-correlati da realizzare nelle scuole, nelle università, nelle accademie militari, nelle caserme, negli istituti penitenziari e nei luoghi di aggregazione giovanile.	1	Informazione e prevenzione

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

Nel bilancio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti si considerano le risorse assegnate con la delibera 38/2015 del CIPE¹⁴ per completamenti di opere distribuite su tutto il territorio nazionale che riguardano edifici scolastici (19% del totale delle risorse assegnate in via definitiva), a valere sul Fondo per la Continuità dei Cantieri.

Fondo-progetto	2012	2013	2014	2015	Cap.	Descrizione capitolo	PG	Descrizione Piano Gestionale	Riferimenti Normativi
Edilizia scolastica - completamenti di opere distribuite su tutto il territorio nazionale che riguardano edifici scolastici (Cantieri in Comune)				37.378.524	7536	Fondo per la continuità dei cantieri ed il perfezionamento degli atti contrattuali finalizzati all'avvio dei lavori	1	Fondo per la continuità dei cantieri ed il perfezionamento degli atti contrattuali finalizzati all'avvio dei lavori	D.L. 12 settembre 2014 n. 133 (art. 3, c. 1 e 1-bis) Delibera CIPE n.38/2015

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

A valere sul Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, secondo quanto previsto in Legge di Stabilità 2012 e con successiva delibera CIPE n.6/12, si considerano per l'esercizio 2012 le risorse destinate ad Interventi di messa in sicurezza delle scuole¹⁵.

Fondo-progetto	2012	2013	2014	2015	Cap.	Descrizione capitolo	PG	Descrizione Piano Gestionale	Riferimenti Normativi
Edilizia scolastica - sicurezza elementi non strutturali (#scuole sicure)	259.000.000					Fondo per lo Sviluppo e la coesione			• Legge 12 novembre 2011, n. 183 • Delibera CIPE n.6 / 2012

¹⁴ Assegnazione di risorse ai sensi del decreto-legge n. 133 del 12 settembre 2014, articolo 3, comma 2, lettera c), ultimo capoverso (Cantieri in comune).

¹⁵ Secondo quanto previsto dalla Delibera CIPE 6/2012 queste risorse sono state successivamente trasferite al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. Non essendo riusciti ad oggi a ricostruire con esattezza l'iter dei trasferimenti a suddette Amministrazioni, si preferisce evidenziare l'assegnazione totale a valere sul Fondo per lo Sviluppo e la Coesione.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA¹⁶

Nel caso del Ministero della Giustizia si considerano tutte le risorse dedicate alla Giustizia Minorile (Missione 6, Programma 3), assegnate al bilancio del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, ad eccezione delle reiscrizioni dei residui passivi perenti¹⁷. Come anticipato nella nota metodologica, i dati sono al netto degli *Interessi passivi e redditi da capitale*, e delle *Poste correttive e compensative*.

I dati relativi al periodo 2012-2015 sono stati elaborati a partire dal Rendiconto Generale dello Stato dei rispettivi esercizi finanziari. Per il 2015 si considerano le risorse stanziare in Legge di Bilancio, aggiornate e completate con i dati forniti dal Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità riguardanti le variazioni incorse durante l'anno e fino al 1° novembre 2015.

2012	2013	2014	2015	Cap.	Descrizione capitolo
100.000	99.929	99.618	100.000	2038	Spese per accertamenti sanitari
1.509.525	1.991.685	2.104.115	2.159.567	2061	Spese per acquisto di beni e servizi
8.553.974	11.286.214	11.923.320	12.237.547	2061	Spese per acquisto di beni e servizi
2.417	1.771	3.317	1.817	2071	Spese per liti, arbitrati, risarcimenti ed accessori. Rimborso delle spese di patrocinio legale.
45.923	33.649	63.024	34.524	2071	Spese per liti, arbitrati, risarcimenti ed accessori. Rimborso delle spese di patrocinio legale.
492.140	432.922	498.962	589.755	2121	Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo.
840.294	1.638.085	1.060.385	755.723	2131	Spese per l'organizzazione e l'attuazione degli interventi nei confronti dei minori
33.729.430	31.982.815	29.039.995	30.840.000	2134	Spese per l'attuazione dei provvedimenti penali emessi dall'autorità giudiziaria minorile
34.695	37.416	18.311	17.134	2151	Oneri derivanti dalla convenzione europea, sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento dei minori e di ristabilimento dell'affidamento, della convenzione sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, delle convenzioni in materia di protezione e di rimpatrio dei minori e dei regolamenti n. 4 del 2009 e n. 2201 del 2003. Attività internazionali.
312.255	336.740	164.796	154.207	2151	Oneri derivanti dalla convenzione europea, sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento dei minori e di ristabilimento dell'affidamento, della convenzione sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, delle convenzioni in materia di protezione e di rimpatrio dei minori e dei regolamenti n. 4 del 2009 e n. 2201 del 2003. Attività internazionali.
5.797.578	7.464.174	6.841.476	5.842.567	7400	Spese per l'acquisto, l'installazione, l'ampliamento, la ristrutturazione, il restauro di immobili, attrezzature e impianti per la giustizia minorile
1.023.102	783.143	1.207.319	1.031.041	7400	Spese per l'acquisto, l'installazione, l'ampliamento, la ristrutturazione, il restauro di immobili, attrezzature e impianti per la giustizia minorile
56.339	52.706	34.275	350.930	7421	Spese per l'acquisto di attrezzature e impianti
507.054	474.357	308.479	3.158.366	7421	Spese per l'acquisto di attrezzature e impianti
	332.833	438.164	525.883	7441	Spese per acquisto di attrezzature e apparecchiature non informatiche, di mobilio e di dotazioni librerie
	8.442	1.883	3.194	7442	Spese per lo sviluppo del sistema informativo nonché per il finanziamento del progetto intersettoriale "rete unitaria della pubblica amministrazione", nonché dei progetti intersettoriali e di infrastruttura informatica e telematica ad esso connessi
102.118.443,92	101.484.852,44	98.456.923,83	104.216.683,00	NA ¹⁸	Spese per il personale

16 Come detto, nel caso del Ministero della Giustizia si sommano tutti i capitoli della Missione 6 / Programma 3 (Giustizia Minorile) al netto delle reiscrizioni dei residui passivi perenti e delle spese per interessi passivi e redditi da capitale. In tabella si dettaglia la spesa per capitoli, ad eccezione della spesa per personale di cui si presenta il totale. Ricordiamo che ai fini del monitoraggio, per garantire una maggiore omogeneità con i dati delle altre Amministrazioni, la spesa per personale non viene presa in considerazione.

17 Dal momento che si tratta di residui passivi che si riferiscono a risorse già assegnate e impegnate in esercizi precedenti e mai pagate (i residui passivi si considerano perenti dopo due anni dal primo impegno).

18 Le spese per personale si riferiscono alla somma delle categorie Redditi da lavoro dipendente e Imposte pagate sulla produzione.

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

Al fine di identificare le risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza nel bilancio del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca si considera tutta la Missione 22 - *Istruzione Scolastica*, ad eccezione unicamente del Programma 15 (*Istruzione post-secondaria, degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale*) e di eventuali reiscrizioni dei residui passivi perenti¹⁹. Anche in questo caso, come anticipato nella nota metodologica, i dati sono al netto degli *Interessi passivi e redditi da capitale*, e delle *Poste correttive e compensative*.

Considerato l'elevato numero di capitoli di bilancio iscritti in questa Missione e con l'obiettivo di rendere più intellegibile e chiara la tabella riportata in basso, si è proceduto a riclassificare l'informazione, separando la spesa per personale²⁰ e organizzando il resto della spesa per grandi finalità (interventi di edilizia scolastica; funzionamento; sostegno e integrazione degli alunni diversamente abili; sicurezza nelle scuole; trasferimenti ad istituzioni non statali; e altro).

Fondo-progetto	2012	2013	2014	2015	Cap.	Descrizione capitolo	PG	Descrizione Piano Gestionale	Riferimenti Normativi
Edilizia scolastica - #scuole belle - Piano straordinario per il ripristino del decoro e della funzionalità degli edifici scolastici			110.000.000	140.000.000	1194; 1195; 1196; 1204	Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche	6/7	Mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili adibiti a sede di istituzioni scolastiche ed educative statali ²¹	<ul style="list-style-type: none"> • Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (C. 353 e 354) • CIPE 21/2014
			40.000.000		7105	Fondo unico per l'edilizia scolastica	2	Mantenimento del decoro nelle istituzioni scolastiche	<ul style="list-style-type: none"> • D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, art. 11 (istitutivo del Fondo) • CIPE 6 / 2012 • CIPE 22/2014
Edilizia scolastica - #scuole sicure - Programma per gli interventi di adeguamento sismico delle scuole			20.000.000	20.000.000	7105	Fondo unico per l'edilizia scolastica	1	Fondo unico per l'edilizia scolastica	Dpcm dell'8 luglio 2014
Edilizia scolastica - #scuole sicure - Riqualificazione e messa in sicurezza degli edifici scolastici statali			150.000.000		7105	Fondo unico per l'edilizia scolastica	1	Fondo unico per l'edilizia scolastica	<ul style="list-style-type: none"> • Legge 9 agosto 2013 n. 98 (Articolo 18 comma 8-sexies) • Decreto MIUR 5 novembre 2013, n.906
				300.000.000			3	Fondo unico per l'edilizia scolastica - risorse da fondo sviluppo e coesione in attuazione della delibera CIPE n.22 del 2014	<ul style="list-style-type: none"> • CIPE 21/2014 • CIPE 22/2014
				5.000.000			4	Interventi di messa in sicurezza e ristrutturazione degli edifici scolastici, delle scuole materne, elementari e medie dei comuni della Sardegna danneggiati dagli eventi alluvionali del mese di novembre 2013	<ul style="list-style-type: none"> • Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (art.1, c.152)

19 Dal momento che si tratta di residui passivi che si riferiscono a risorse già assegnate e impegnate in esercizi precedenti e mai pagate (i residui passivi si considerano perenti dopo due anni dal primo impegno).

20 Ricordiamo che ai fini del monitoraggio, per garantire una maggiore omogeneità con i dati delle altre Amministrazioni, la spesa per personale non viene presa in considerazione.

21 Solo per il 2015 esiste un Piano Gestionale Specifico.

Fondo-progetto	2012	2013	2014	2015	Cap.	Descrizione capitolo	PG	Descrizione Piano Gestionale	Riferimenti Normativi
Edilizia scolastica - indagini per verifica dello stato dei solai degli edifici scolastici (a valere sul Fondo La Buona Scuola)				40.000.000	1293	Fondo per la realizzazione del piano "la buona scuola"	1	Fondo per la realizzazione del piano "la buona scuola"	<ul style="list-style-type: none"> • Legge 107/2015 (art.1, c. 177) • DM 594 7 agosto 2015
Edilizia scolastica -Decreto mutui ²²				40.000.000	7106	Contributi alle regioni per oneri di ammortamento mutui per l'edilizia scolastica			<ul style="list-style-type: none"> • D.L. 12 settembre 2013, n. 104 (art. 10) • DECRETO MEF 23 gennaio 2015 • DM 16 marzo 2016 • DM 1 settembre 2015
Fondo per il Funzionamento delle istituzioni scolastiche (al netto della quota per l'edilizia scolastica)	864.681.178	914.054.827	847.312.564	631.234.834	1194 1195 1196 1204	Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche			

22 Il decreto prevede mutui trentennali agevolati che le Regioni possono accendere con la Banca europea per gli investimenti (Bei) e altri istituti di credito con oneri di ammortamento a totale carico dello Stato, utilizzati per interventi straordinari di ristrutturazione, di messa in sicurezza, adeguamento sismico, efficientamento energetico. Si potrà intervenire sulle scuole, ma anche su immobili dell'Alta formazione artistica musicale e coreutica e residenze per studenti universitari di proprietà degli enti locali. Con questo strumento potranno essere anche costruiti nuovi edifici scolastici, si potranno rimettere a nuovo palestre o costruirne dove non ci sono.

Fondo-progetto	2012	2013	2014	2015	Cap.	Descrizione capitolo	PG	Descrizione Piano Gestionale	Riferimenti Normativi
Sostegno e integrazione alunni diversamente abili - Spese per il sostegno e gli ausili didattici	231.177	329.843	317.528	298.789	2184	Spese per il sostegno agli alunni handicappati (istruzione secondaria di primo grado)	2	Spese per la formazione di docenti specializzati nelle attività di sostegno agli alunni handicappati	
	166.161	237.075	234.402	214.755	2185	Spese per il sostegno agli alunni handicappati (istruzione secondaria di secondo grado)	2	Spese per la formazione di docenti specializzati nelle attività di sostegno agli alunni handicappati	
	50.572	72.153	35.890	65.361	2186	Spese per il sostegno agli alunni handicappati (istruzione prescolastica)	2	Spese per la formazione di docenti specializzati nelle attività di sostegno agli alunni handicappati	
	280.998	400.920	261.900	363.175	2188	Spese per il sostegno agli alunni handicappati (istruzione primaria)	2	Spese per la formazione di docenti specializzati nelle attività di sostegno agli alunni handicappati	
	406.374	429.101	425.916	352.340	7477	Spese per le attrezzature tecniche, per i sussidi didattici e per ogni altra forma di ausilio tecnico necessario all'integrazione scolastica della persona handicappata (Istruzione secondaria di primo grado)	1	Spese per le attrezzature tecniche, per i sussidi didattici e per ogni altra forma di ausilio tecnico necessario all'integrazione scolastica della persona handicappata.	
	292.082	308.417	306.129	253.245	7478	Spese per le attrezzature tecniche, per i sussidi didattici e per ogni altra forma di ausilio tecnico necessario all'integrazione scolastica della persona handicappata (Istruzione secondaria di secondo grado)	2	Spese per le attrezzature tecniche, per i sussidi didattici e per ogni altra forma di ausilio tecnico necessario all'integrazione scolastica della persona handicappata.	
	88.897	93.869	93.172	77.076	7479	Spese per le attrezzature tecniche, per i sussidi didattici e per ogni altra forma di ausilio tecnico necessario all'integrazione scolastica della persona handicappata (Istruzione prescolastica)	3	Spese per le attrezzature tecniche, per i sussidi didattici e per ogni altra forma di ausilio tecnico necessario all'integrazione scolastica della persona handicappata.	
	482.567	509.556	505.774	418.402	7481	Spese per le attrezzature tecniche, per i sussidi didattici e per ogni altra forma di ausilio tecnico necessario all'integrazione scolastica della persona handicappata (Istruzione primaria)	4	Spese per le attrezzature tecniche, per i sussidi didattici e per ogni altra forma di ausilio tecnico necessario all'integrazione scolastica della persona handicappata.	
Sicurezza nelle scuole	24.815.009	1.169.700	1.160.937		7545	Spese per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale in materia di sicurezza nelle scuole (istruzione prescolastica)	1	Spese per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale in materia di sicurezza nelle scuole	
	55.069.535	3.615.434	3.588.352		7625	Spese per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale in materia di sicurezza nelle scuole (istruzione primaria)	1	Spese per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale in materia di sicurezza nelle scuole	
	33.741.189	2.103.436	2.087.680		7645	Spese per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale in materia di sicurezza nelle scuole (istruzione secondaria di primo grado)	1	Spese per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale in materia di sicurezza nelle scuole	
	55.175.028	3.402.762	3.377.273		7785	Spese per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale in materia di sicurezza nelle scuole (istruzione secondaria di secondo grado)	1	Spese per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale in materia di sicurezza nelle scuole	

Fondo-progetto	2012	2013	2014	2015	Cap.	Descrizione capitolo	PG	Descrizione Piano Gestionale	Riferimenti Normativi
Istituzioni scolastiche non statali	147.956.470	153.551.879	152.377.668	263.104.355	1477	Contributi alle scuole paritarie comprese quelle della Valle d'Aosta (istruzione prescolastica)	1	Contributi alle scuole paritarie comprese quelle della Valle d'Aosta	
	54.272.822	56.325.308	55.894.589	96.510.925	1477	Contributi alle scuole paritarie comprese quelle della Valle d'Aosta (istruzione primaria)	1	Contributi alle scuole paritarie comprese quelle della Valle d'Aosta	
	22.027.600	22.860.639	22.685.823	39.170.693	1477	Contributi alle scuole paritarie comprese quelle della Valle d'Aosta (istruzione secondaria inferiore)	1	Contributi alle scuole paritarie comprese quelle della Valle d'Aosta	
	41.135.880	42.691.554	42.365.092	73.150.090	1477	Contributi alle scuole paritarie comprese quelle della Valle d'Aosta (istruzione secondaria superiore)	1	Contributi alle scuole paritarie comprese quelle della Valle d'Aosta	
	233.407.999	223.000.000	192.254.011		1299	Somme da trasferire alle regioni per il sostegno alle scuole paritarie	1	Somme da trasferire alle regioni per il sostegno alle scuole paritarie	
	315.475	264.088	270.000	284.000	2193	Assegnazione annua a favore della scuola europea di Ispra- Varese	1	Assegnazione scuola europea Ispra- Varese	
Fondo La Buona Scuola (al netto della quota per edilizia scolastica)				960.000.000	1293	Fondo per la realizzazione del piano "la buona scuola"		Fondo per la realizzazione del piano "la buona scuola"	Legge 107/2015
Istruzione scolastica - spese per personale	40.746.654.972	40.867.916.483	40.499.214.200	40.300.613.541	NA ²³				
Istruzione scolastica - altro	84.952.339	131.950.771	129.014.762	86.958.028	NA ²⁴				

23 Le somme qui riportate si riferiscono al totale delle categorie Redditi da lavoro dipendente e Imposte pagate sulla produzione, al netto del fondo per La Buona Scuola. Nonostante detto Fondo sia classificato nello stato di previsione del MIUR sotto la voce Redditi da Lavoro dipendente, non è ricompreso in questo totale in quanto già incluso nella tabella in un'apposita riga.

24 In questa categoria rientrano tutti i capitoli della Missione 3 (escluso il programma 15) non inclusi nelle somme descritte nelle righe precedenti.

Figura A - Spesa diretta per infanzia e adolescenza, per Missioni e Programmi

	2012	2013	2014	2015
Istruzione scolastica	1.630.060	1.573.332	1.789.765	1.711.841
Sostegno all'istruzione	10.510	15.960	15.196	14.385
Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio	7.347	28.292	28.033	30.080
Istituzioni scolastiche non statali	499.116	498.693	465.847	472.220
Istruzione prescolastica	181.371	189.530	194.257	161.471
Istruzione primaria	281.365	271.391	263.370	213.221
Istruzione secondaria di primo grado	147.727	129.411	142.212	117.065
Istruzione secondaria di secondo grado	426.635	363.512	400.732	293.963
Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	38.604	32.106	255.742	399.392
Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione	37.384	44.436	24.377	10.045
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	558.441	919.856	1.286.281	1.439.343
Promozione e garanzia dei diritti e delle pari opportunità	5.201	1.808	1.831	1.171
Protezione sociale per particolari categorie	8.877	59.334	439.267	299.737
Sostegno alla famiglia	68.746	20.594	59.329	136.984
Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva	475.617	838.119	785.854	1.001.450
Politiche previdenziali	545.760	615.000	615.000	615.000
Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali	545.760	615.000	615.000	615.000
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	8.188	33.298	113.290	93.616
Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate	5.258	30.368	98.540	80.000
Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale	2.930	2.930	14.750	13.616
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	103.000	103.000	108.000	143.000
Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria	0	0	5.000	10.000
Elaborazione, quantificazione, e assegnazione dei trasferimenti erariali; determinazione dei rimborsi agli enti locali anche in via perequativa	103.000	103.000	103.000	103.000
Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	0	0	0	30.000
Giustizia	53.005	56.957	53.807	57.802
Giustizia minorile	53.005	56.957	53.807	57.802
Giovani e sport	3.211	2.917	13.377	6.230
Incentivazione e sostegno alla gioventu'	3.211	2.917	13.377	6.230
Politiche per il lavoro	0	20.000	20.000	70.000
Politiche passive del lavoro e incentivi all'occupazione	0	20.000	20.000	70.000
Ricerca e innovazione	15.759	19.580	14.539	0
Ricerca per il settore della sanita' pubblica	15.759	19.580	14.539	0
Tutela della salute	4.379	4.958	3.120	3.013
Comunicazione e promozione per la tutela della salute umana e della sanita' pubblica veterinaria e attivita' e coordinamento in ambito internazionale	0	0	0	1.036
Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante	2.994	3.930	1.875	1.577
Programmazione del Servizio Sanitario Nazionale per l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza	813	650	918	100
Sicurezza degli alimenti e nutrizione	572	379	327	300
Ordine pubblico e sicurezza	1.608	1.679	1.506	945
Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	1.608	1.679	1.506	945
Infrastrutture pubbliche e logistica	0	0	0	37.379
Sistemi stradali, autostradali ed intermodali	0	0	0	37.379
Soccorso civile	20.000	20.000	0	0
Protezione civile	20.000	20.000	0	0
Sviluppo e riequilibrio territoriale	259.000	0	0	50.000
Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate	259.000	0	0	0
Sostegno alle politiche nazionali e comunitarie rivolte a promuovere la crescita ed il superamento degli squilibri socio-economici territoriali	0	0	0	50.000
Totale complessivo	3.202.411	3.370.577	4.018.686	4.228.171

Figura B - Spesa diretta per infanzia e adolescenza, per Divisioni, Gruppi e Classi funzionali (COFOG)

	2012	2013	2014	2015
PROTEZIONE SOCIALE	1.107.189	1.566.346	2.012.740	2.196.789
DISOCCUPAZIONE	0	0	0	50.000
DISOCCUPAZIONE	0	0	0	50.000
ESCLUSIONE SOCIALE NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE	38.520	261.984	700.015	548.450
ESCLUSIONE SOCIALE NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE	38.520	261.984	700.015	548.450
FAMIGLIA	1.067.574	1.302.209	1.311.564	1.596.617
FAMIGLIA	1.067.574	1.302.209	1.311.564	1.596.617
PROTEZIONE SOCIALE NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE	1.095	2.153	1.160	1.722
PROTEZIONE SOCIALE NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE	1.095	2.153	1.160	1.722
ISTRUZIONE	1.733.060	1.676.332	1.892.765	1.814.841
ISTRUZIONE NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE	323.103	316.597	473.934	426.982
ISTRUZIONE NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE	323.103	316.597	473.934	426.982
ISTRUZIONE PRESCOLASTICA E PRIMARIA	676.411	694.077	689.024	755.593
ISTRUZIONE PRESCOLASTICA	329.443	355.031	358.430	434.532
ISTRUZIONE PRIMARIA	346.968	339.046	330.594	321.062
ISTRUZIONE SECONDARIA	731.715	652.294	716.581	617.348
ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE	223.315	205.832	225.828	209.796
ISTRUZIONE SECONDARIA SUPERIORE	508.401	446.463	490.754	407.552
RICERCA E SVILUPPO PER L'ISTRUZIONE	0	0	0	1.306
RICERCA E SVILUPPO PER L'ISTRUZIONE	0	0	0	1.306
SERVIZI AUSILIARI ALL'ISTRUZIONE	1.830	13.363	13.226	13.612
SERVIZI AUSILIARI ALL'ISTRUZIONE	1.830	13.363	13.226	13.612
ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA	54.613	58.636	55.314	58.748
SERVIZI DI POLIZIA	1.608	1.679	1.506	945
SERVIZI DI POLIZIA	1.608	1.679	1.506	945
CARCERI	45.504	46.976	44.268	48.804
CARCERI	45.504	46.976	44.268	48.804
TRIBUNALI	7.501	9.981	9.539	8.998
TRIBUNALI	7.501	9.981	9.539	8.998
AFFARI ECONOMICI	5.201	21.808	31.711	93.870
AFFARI GENERALI ECONOMICI, COMMERCIALI E DEL LAVORO	5.201	21.808	31.711	56.491
AFFARI GENERALI DEL LAVORO	5.201	21.808	31.711	26.491
AFFARI GENERALI ECONOMICI E COMMERCIALI	0	0	0	30.000
TRASPORTI	0	0	0	37.379
SANITA'	20.137	24.538	22.659	13.013
RICERCA E SVILUPPO PER LA SANITA'	15.759	19.580	14.539	
RICERCA E SVILUPPO PER LA SANITA'	15.759	19.580	14.539	
SANITA' NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE	2.237	3.396	6.475	11.577
SANITA' NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE	2.237	3.396	6.475	11.577
SERVIZI DI SANITA' PUBBLICA	2.142	1.562	1.645	1.436
SERVIZI DI SANITA' PUBBLICA	2.142	1.562	1.645	1.436
ATTIVITA' RICREATIVE, CULTURALI E DI CULTO	3.211	2.917	3.497	910
ATTIVITA' RICREATIVE	3.211	2.917	3.497	910
ATTIVITA' RICREATIVE	3.211	2.917	3.497	910
ABITAZIONI E ASSETTO TERRITORIALE	20.000	20.000	0	0
ASSETTO TERRITORIALE	20.000	20.000	0	0
ASSETTO TERRITORIALE	20.000	20.000	0	0
SERVIZI GENERALI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	259.000	0	0	50.000
TRASFERIMENTI A CARATTERE GENERALE TRA DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO	259.000	0	0	50.000
TRASFERIMENTI A CARATTERE GENERALE TRA DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO	259.000	0	0	50.000
Totale complessivo	3.202.411	3.370.577	4.018.686	4.228.171

Figura C - Spesa diretta per infanzia e adolescenza. Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche, per categoria (secondo e terzo livello)

	2.012	2.013	2.014	2.015
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	1.341.598	1.751.536	1.803.779	1.447.068
Amministrazioni centrali	86.739	34.899	84.115	41.747
Enti di ricerca	18	17	16	0
Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attivita' economica	10.657	11.715	10.722	11.084
Organi costituzionali	76.064	23.167	73.377	30.663
Amministrazioni locali	316.351	643.889	646.915	80.571
Comuni e province	5.000	25.257	90.300	1.000
Enti locali produttori di servizi assistenziali ricreativi e culturali	16.572	20.230	15.239	1.406
Regioni	294.779	598.402	541.377	78.165
Enti di previdenza	938.509	1.072.748	1.072.748	1.324.750
Enti di previdenza e assistenza sociale	938.509	1.072.748	1.072.748	1.324.750
Contributi agli investimenti	103.000	103.000	313.000	518.000
Amministrazioni centrali	0	0	0	50.000
Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attivita' economica	0	0	0	50.000
Amministrazioni locali	103.000	103.000	313.000	468.000
Regioni	0	0	210.000	365.000
Comuni e province	103.000	103.000	103.000	103.000
Altri trasferimenti in conto capitale	279.000	20.000	0	37.379
Altri trasferimenti	259.000	0	0	37.379
Amministrazioni pubbliche	20.000	20.000	0	0
Totale complessivo	1.723.598	1.874.536	2.116.779	2.002.447

ALLEGATO 3 - L'INFANZIA NEL PIANO AZIONE E COESIONE. UNA PRIMA RIFLESSIONE

Questa breve nota descrittiva vuole richiamare l'attenzione su alcuni importanti interventi destinati all'infanzia, posti in atto nel periodo analizzato in questo studio e finanziati con risorse derivanti da una riprogrammazione del cofinanziamento nazionale di programmi europei nell'ambito del *Piano Azione e Coesione*. Non pretende dunque di essere un'analisi dettagliata né esaustiva dei programmi in questione, ma intende solo fornire un quadro generale degli stessi e delle risorse ad essi dedicati, a complemento di quanto fin qui presentato.

Ricordiamo, infatti, che tali risorse non vengono considerate nel monitoraggio dei bilanci delle Amministrazioni centrali dello Stato realizzato in questo documento, in quanto oggetto di una gestione separata rispetto al bilancio dello Stato.

Il Piano di Azione Coesione, avviato nel 2011, d'intesa con la Commissione Europea, è uno strumento di riprogrammazione delle risorse inizialmente destinate al cofinanziamento dei Fondi Strutturali (sia Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sia Fondo Sociale Europeo), relativi al periodo di programmazione 2007-2013, cui il Ministero per lo Sviluppo e la Coesione ha fatto ricorso nel 2012 al fine di recuperare i ritardi accumulati nell'uso di tali fondi, ma anche di rafforzare l'efficacia degli interventi.

L'obiettivo del Piano, dunque, è di migliorare la capacità di utilizzo dei fondi disponibili e la qualità degli interventi, per evitare che le risorse comunitarie vengano perse, o addirittura revocate, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi.

Complessivamente, la dotazione del PAC ammonta a 13,5 miliardi di euro a cui concorrono in buona parte risorse nazionali derivanti dalla riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale dei Programmi Operativi²⁵ (11,5 miliardi di euro) e, in misura più ridotta, risorse riprogrammate all'interno dei Programmi stessi (2,0 miliardi di euro).²⁶

Dalla sua istituzione ad oggi, la definizione e l'attuazione del Piano di Azione Coesione ha visto susseguirsi cinque fasi successive di riprogrammazione dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali 2007-2013.

La prima fase (PAC I), avviata nel dicembre 2011, si è focalizzata principalmente in quattro delle cinque Regioni dell'Obiettivo Convergenza dove si registravano i maggiori ritardi di attuazione (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia), e ha concentrato le risorse verso quattro Priorità di intervento: Istruzione, Reti e mobilità (in particolare ferrovie), Agenda digitale e Occupazione.

La seconda fase (PAC II), avviata nel maggio 2012, riguarda i fondi gestiti da Amministrazioni centrali (Programmi operativi nazionali o interregionali) riprogrammati a favore della cura per l'infanzia e per gli anziani non autosufficienti, dei giovani, della competitività e innovazione delle imprese e delle aree di attrazione culturale. Questa fase è stata quindi orientata in modo più deciso verso obiettivi di crescita e inclusione sociale con particolare attenzione a misure dirette al contrasto della grave situazione della disoccupazione giovanile soprattutto al Sud.

La terza fase di riprogrammazione (PAC III) si concentra invece su tre ambiti: misure con funzione anticiclica (impresa e lavoro), "salvaguardia" di progetti di rilievo strategico avviati nei programmi operativi e che hanno necessità di tempi più ampi, e avvio di "nuove azioni" proposte dalle Regioni²⁷.

25 Azioni finanziate con il Fondo di Rotazione riprogrammato all'interno del Piano fino alla terza fase.

26 Gran parte delle informazioni incluse in questa scheda sono state ricavate dai documenti pubblicati nella pagina web del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (http://www.dps.gov.it/it/politiche_e_attivita/piano_di_Azione_Coesione/index.html) e sul portale OpenCoesione (<http://www.opencoesione.gov.it/pac/>).

27 Nell'ambito di: Mobilità sostenibile, agenda digitale, efficientamento energetico, interventi in aree urbane a elevata criticità e disagio economico e sociale, valorizzazione dell'offerta turistica e culturale, internazionalizzazione delle PMI.

Le misure straordinarie per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e la coesione sociale, costituiscono le aree di intervento della quarta fase di riprogrammazione (PAC IV) cui si sono riassegnate risorse pari a circa 2,1 miliardi di euro.

Infine, la quinta fase di riprogrammazione (PAC V), avviata a dicembre 2013, prevede la rimodulazione di 1,8 miliardi di euro già programmati nel Piano di Azione Coesione su azioni non avviate o comunque in ritardo di attuazione, per destinarli a misure specifiche per le imprese, per l'occupazione e per lo sviluppo delle economie locali.

In questo quadro complessivo sono varie le linee di intervento che riguardano più o meno da vicino l'infanzia e la famiglia, ed in particolare ci interessa focalizzare l'attenzione su due di esse, incluse rispettivamente nella prima e nella seconda riprogrammazione del PAC.

a) PAC I – Priorità Istruzione

Per il rafforzamento delle politiche sostenute con i fondi strutturali nel Settore Istruzione, la prima riprogrammazione PAC - "Piano d'Azione Coesione per il miglioramento dei servizi pubblici collettivi al Sud" - ha previsto una riassegnazione di risorse provenienti dai Programmi Operativi Nazionali e Regionali (obiettivo convergenza) nell'ambito del FSE e del FESR, per un totale di circa un miliardo di euro, da implementare del periodo 2012-2015.

La programmazione è mirata a sostenere il rafforzamento della qualità del sistema scolastico attraverso sette tipologie di interventi rivolti alle scuole del primo e del secondo ciclo delle quattro Regioni dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia)²⁸.

1. *Raccordo Scuola Lavoro*. L'azione prevede l'attivazione di stage e/o tirocini, della durata da 3 a 8 settimane, realizzati in Italia o in un Paese UE. Ha una dotazione di circa 100 milioni di euro con i quali si vuole coinvolgere il 57% degli istituti secondari superiori e il 13% degli studenti degli Istituti Superiori di II grado dell'Area Convergenza.
2. *Periodi di residenza e studio in scuole all'estero*. L'azione, rivolta a studenti delle classi III, IV e V della scuola secondaria di secondo grado, si concretizza in periodi di apprendimento linguistico in scuole all'estero di 3/4 settimane. Con una dotazione di circa 187 milioni, si pone l'obiettivo di coinvolgere circa il 92% delle numero complessivo degli Istituti Secondari Superiori e circa il 9% degli studenti del triennio nell'Area Convergenza.
3. *Contrasto alla dispersione scolastica*. Prevede l'individuazione di 20 aree di maggiore concentrazione della dispersione scolastica in cui creare e attivare reti promotrici di scuole e attori che promuovano progetti integrali e integrati. Ha una dotazione di circa 25 milioni di euro.
4. *Nuove tecnologie per la didattica*. L'azione comprende interventi volti alla riqualificazione degli edifici scolastici e al potenziamento delle dotazioni scientifiche e tecnologiche. Conta su una dotazione programmata di circa 190 milioni e punta a coinvolgere circa il 32,7% del numero complessivo delle scuole di primo e secondo ciclo e di realizzare circa 3.000 progetti
5. *Interventi per gli ambienti scolastici*. Finalizzata alla riqualificazione degli edifici scolastici, attraverso interventi che riguardano l'efficienza energetica, la messa a norma degli impianti, l'abbattimento delle barriere architettoniche, la dotazione di impianti sportivi e il miglioramento dell'attrattività degli spazi. A fronte delle risorse aggiuntive messe a disposizione dalle Regioni, pari a circa 384 milioni di euro, l'azione prevedeva di coinvolgere circa il 37% delle numero complessivo delle scuole di primo e secondo ciclo e di realizzare circa 4.500 progetti.
6. *Innalzamento delle competenze chiave*. Interventi rivolti alle scuole che hanno conseguito risultati molto bassi nelle indagini nazionali e internazionali, per il rafforzamento delle competenze chiave degli studenti (con una dotazione di 80 milioni di euro) e per lo sviluppo professionale dei docenti e del personale scolastico (finanziati con 20 milioni di euro).

28 Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Dipartimento per la Programmazione - Direzione Generale per gli Affari Internazionali (2012), "Interventi e risultati attesi del Piano d'Azione Coesione per il miglioramento dei servizi pubblici collettivi al Sud. Priorità Istruzione" (Allegato 1 al primo aggiornamento sullo stato di avanzamento del PAC).

7. *Orientamento*. Azioni volte a promuovere un percorso consapevole nello studio e verso il mercato del lavoro, con percorsi di orientamento e accompagnamento per la scelta del percorso formativo e iniziative di raccordo con il mondo del lavoro. Finanziata con 10 milioni di euro, con questa linea di interventi si ritiene di poter coinvolgere circa l'84% delle numero complessivo delle scuole e il 13,5% del numero complessivo degli studenti del primo e secondo ciclo dell'Area Convergenza.
8. *Valutazione e miglioramento continuo delle scuole*. Si tratta di un intervento di supporto trasversale al PAC Istruzione, volto a supportare e rafforzare l'efficacia delle diverse linee d'azione previste, attraverso iniziative per il potenziamento e lo sviluppo del sistema di valutazione nazionale volte a misurare i risultati e a promuovere processi di miglioramento continuo delle istituzioni scolastiche. Ha una dotazione di 5 milioni di euro con cui coinvolgere nel processo di valutazione circa 400 scuole.

**Piano Azione e Coesione – Istruzione. Azioni e Risorse programmate
(migliaia di euro e valori percentuali)**

Azioni	Programmi	Fondo	Risorse programmate	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
1. Raccordo Scuola Lavoro	POR	FSE	99.600	70%	30%			69.720	29.880	-	-
2. Periodi di residenza e studio in scuole all'estero	POR	FSE	186.800	70%	30%			130.760	56.040	-	-
3. Contrasto alla dispersione scolastica	POR	FSE	24.900	10%	60%	30%		2.490	14.940	7.470	-
4.1 Nuove tecnologie per la didattica	POR	FESR	189.000	75%	25%			141.750	47.250	-	-
4.2 Interventi per gli ambienti scolastici	POR	FESR	383.900	10%	40%	40%	10%	38.390	153.560	153.560	38.390
5 Innalzamento delle competenze chiave	PON	FSE	100.000	10%	60%	30%		10.000	60.000	30.000	-
6 Orientamento	PON	FSE	10.000	10%	60%	30%		1.000	6.000	3.000	-
7. Valutazione e miglioramento continuo delle scuole	PON	FSE	5.000	20%	30%	30%	20%	1.000	1.500	1.500	1.000
Totale			999.200	40%	37%	20%	4%	395.110	369.170	195.530	39.390

Fonte: Elaborazione Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza su dati MIUR "Interventi e risultati attesi del Piano d'Azione Coesione per il miglioramento dei servizi pubblici collettivi al Sud. Priorità Istruzione"

b) PAC II – Servizi di cura all'infanzia

Il programma nazionale 'Servizi di cura all'infanzia e agli anziani non autosufficienti', la cui attuazione è stata affidata al Ministero dell'Interno quale Autorità di Gestione²⁹, aveva inizialmente una durata prevista triennale, dal 2013 al 2015, prorogata poi fino a giugno 2017. Le risorse stanziare su tale programma sono destinate alle quattro regioni ricomprese nell'obiettivo Convergenza: Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, per potenziare l'offerta dei servizi all'infanzia (0-3 anni) e gli anziani non autosufficienti (over 65), riducendo l'attuale divario nell'offerta dei servizi di cura rispetto al resto del Paese.

In particolare, dei 730 milioni di euro della dotazione iniziale del programma, 400 milioni erano destinati a potenziare i servizi all'infanzia e, nello specifico, all'ampliamento e consolidamento dell'offerta complessiva dei servizi (asili nido pubblici o convenzionati; servizi integrativi e innovativi) ed il loro riequilibrio territoriale (avvio dei servizi nelle aree dove questi sono molto deboli o inesistenti), per un totale di circa 18.000 nuovi posti, coprendo una parte consistente del fabbisogno necessario per raggiungere l'obiettivo del 12% dei bambini al di sotto dei 3 anni.

Nonostante, la dotazione complessiva ha subito con la Legge di Stabilità³⁰ un taglio di oltre 102 milioni di euro, per cui lo stanziamento iniziale per gli interventi destinati all'Infanzia è stato ridotto in fase di riparto a complessivi 350 milioni circa per il periodo 2013-2017, di cui 339 ripartiti ai beneficiari del programma in due tranches. Un primo riparto per 120 milioni di euro è stato effettuato nel marzo 2013 (Decreto n. 4/PAC del 20 marzo) ed è andato a finanziare 197 piani di azione approvati nelle quattro regioni. Un secondo riparto è stato realizzato poi nell'ottobre del 2014, inizialmente per 238 milioni di euro (Decreto n. 240/PAC del 7 ottobre), che sono stato poi ridotti a 219 (Decreto n. 557/PAC del 22 Aprile 2015), e vanno a finanziare 59 schede di intervento.

Piano Azione e Coesione - Risorse assegnate ai beneficiari per potenziare i servizi di cura dell'infanzia (migliaia di euro)

Regioni	Quote QSN 2007-2013	Dotazione Iniziale	Risorse assegnate con il Primo Riparto (12/03/2013)	Risorse assegnate con il Secondo Riparto (07/10/2014)	Risorse da Decurtare sul secondo riparto	Dotazione complessiva finale	Piani approvati ³¹
Calabria	14,30%	57.160	17.148	34.010	-2.321	48.837	47
Campania	29,60%	118.280	35.484	70.377	-4.803	101.058	82
Puglia	24,10%	96.560	28.968	57.453	-3.921	82.500	46
Sicilia	32%	128.000	38.400	76.160	-7.659	106.901	81
Totale	100%	400.000	120.000	238.000	-18.704	339.296	256

Fonte: Elaborazione Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza

³⁰ Legge 23 dicembre 2014, n. 190 - art. 1, commi 122 e 123.

³¹ Piani di Intervento degli Ambiti/Distretti approvati nelle riunioni del Comitato Operativo di Supporto all'Attuazione.