

**RELAZIONE SULLA CONDIZIONE
DELL'INFANZIA
E DELL'ADOLESCENZA
IN ITALIA 2012-2015**



**Temi e prospettive
dai lavori dell'Osservatorio nazionale
per l'infanzia e l'adolescenza**

Presidenza del consiglio dei ministri
Dipartimento per le politiche della famiglia

Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali
Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Istituto degli Innocenti di Firenze



Dipartimento per le politiche della famiglia



RELAZIONE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA **2012-2015**

**Temi e prospettive
dai lavori dell'Osservatorio nazionale
per l'infanzia e l'adolescenza**

**Istituto
degli
Innocenti**



**centro
nazionale**
DI DOCUMENTAZIONE E ANALISI
PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

La presente edizione della Relazione periodica sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza sviluppa i temi al centro dell'attenzione dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Piano nazionale d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

Membri dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

Pasquale Andria, Lorella Baggiani, Laura Baldassarre, Valter Baruzzi, Serena Battilomo, Antonietta Bellisari, Giovanna Boda, Mario Borgioni, Maria Burani Procaccini, Giampietro Chiamenti (invitato permanente), Maria Luisa Chiofalo, Adriana Ciampa, Stefania Congia, Giovanni Corsello, Pasquale D'Andrea, Gianfranco De Lorenzo, Tancredi Di Iullo, Francesca Elia, Luisella Fanni, Carla Garlatti, Rita Gelmini, Lidia Giannotti, Marco Griffini, Giacomo Guerrera, Maria Guidotti, Anna Lucchelli, Giuseppe Magno, Alessandra Maggi, Maria Pia Mannino, Liviana Marelli, Angelo Mari, Valter Martini, Dario Merlino, Paola Milani, Silvana Mordeglia, Elisabetta Musi, Francesco Nardocci, Gianni Nuti, Maria Assunta Paci, Anna Maria Palmieri, Samantha Palombo, Gino Passarini, Maria Grazia Pellerino, Rossella Petrali, Daniela Piscitelli, Salvatore Poidomani, Emanuele Rampelli, Linda Laura Sabbadini, Raffaele Salinari (invitato permanente), Arianna Saulini, Paola Scarsi, Ermenegilda Siniscalchi, Silvia Stefanovichj, Maria Teresa Tagliaventi, Raffaele Tangorra, Samantha Tedesco, Luisa Tiberio, Mario Tonini (invitato permanente), Alfrida Tonizzo, Pierpaolo Triani, Maurizio Valiante, Maria Rita Venturini, Valentina Verduni.

Hanno curato il rapporto

Cristina Berliri, Erika Bernacchi, Donata Bianchi, Cristina Calvanelli, Adriana Ciampa, Ermenegildo Ciccotti, Aldo Fortunati, Cristina Gabbiani, Paola Milani, Enrico Moretti, Joseph Moyersoen, Tessa Onida, Maurizio Parente, Anna Passannanti, Mariagrazia Pellerino, Valentina Rossi, Marco Rossi-Doria, Arianna Saulini, Ermenegilda Siniscalchi, Federico Zullo

Referente attività Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza

Donata Bianchi

Attività di supporto alla stesura della Relazione

Maria Bortolotto

Selezione dei dati statistici

Enrico Moretti, Ermenegildo Ciccotti

Coordinamento editoriale

Antonella Schena

Realizzazione editoriale

Paola Senesi

Publicato online nel mese di ottobre 2017

Istituto degli Innocenti di Firenze

SOMMARIO

PREMESSA	3
Capitolo 1	7
Uno sguardo d'insieme sull'infanzia e l'adolescenza in Italia	7
1. Un Paese povero di bambine e bambini	7
2. Relazioni familiari in evoluzione e in crisi.....	12
3. Povertà e esclusione sociale dei bambini e delle famiglie.....	17
4. Bambine e bambini di cittadinanza straniera.....	23
5. La rete dei servizi socio educativi per la prima infanzia	26
6. Le risorse per l'infanzia e l'adolescenza	27
Capitolo 2	35
La povertà dei bambini e delle famiglie, le misure di contrasto all'esclusione sociale	35
1. Le misure e gli interventi in campo	35
2. Il IV Piano nazionale infanzia	41
3. Le risorse per il Piano nazionale di contrasto alla povertà.....	45
APPROFONDIMENTI	47
La via dell'inclusione per tutti i bambini e ragazzi: contrastare povertà e povertà educativa.....	49
Ristorazione scolastica: opportunità educativa e strumento di coesione e inclusione sociale	60
Capitolo 3	65
Il sistema dei servizi educativi all'infanzia in italia	65
1. Il quadro europeo.....	65
2. Il quadro italiano.....	66
APPROFONDIMENTI	75
Il coordinatore di sistema come agente promotore della qualità dei servizi educativi per l'infanzia.....	77
Lo sviluppo della cultura del valore delle differenze	84
Il sistema dei servizi alla luce della legge 107/2015	93
Capitolo 4	97
Bambini e ragazzi nei processi di integrazione e di inclusione sociale: la situazione italiana tra normativa, aspetti sociologici e psicopedagogici.....	97
1. L'inclusione nella scuola	99
2. L'integrazione/inclusione sociale dei minorenni e delle famiglie rom, sinti e caminanti	111
3. I minori non accompagnati	116
4. L'inclusione delle persone di minore età entrate nel circuito penale	121

APPROFONDIMENTI	125
I minori stranieri non accompagnati, richiedenti e non richiedenti protezione internazionale	127
Giustizia riparativa e diritto minorile	137
L'inclusione dei minorenni italiani e stranieri con disabilità e Bes	148
Capitolo 5	155
Sostegno alla genitorialità e sistema dell'accoglienza	155
1. Premessa.....	155
2. 2012-2015: uno sguardo internazionale, europeo e nazionale	159
3. Questioni emergenti e linee strategiche	164
APPROFONDIMENTI	173
Genitorialità: un concetto in transizione	175
Dall'accoglienza all'autonomia: sfide attuali e del futuro	193

Premessa

La legge 23 dicembre 1997, n. 451, *Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia* richiede la redazione periodica di una Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia su indirizzo dell'Osservatorio nazionale e con l'apporto tecnico scientifico del Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza.

La Relazione permette di valorizzare le attività di approfondimento realizzate dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza in occasione della redazione del IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, che si sviluppa attorno alle seguenti priorità tematiche:

- Linee di azione a contrasto della povertà dei bambini e delle famiglie;
- Servizi socio educativi per la prima infanzia e qualità del sistema scolastico;
- Strategie e interventi per l'integrazione sociale;
- Sostegno alla genitorialità, sistema integrato dei servizi e sistema dell'accoglienza.

I materiali prodotti dai quattro gruppi di lavoro tematici, nei quali si erano distribuiti i componenti dell'Osservatorio, hanno costituito l'ossatura iniziale della Relazione, con successivi approfondimenti da parte di componenti ed esperti esterni all'Osservatorio. Il documento amplia pertanto il contributo offerto dai rappresentanti delle amministrazioni centrali, regionali e decentrate, delle Ong, delle associazioni e degli esperti presenti nell'Osservatorio nazionale.

Le quattro linee di azione del Piano nazionale sono diventate le piste lungo le quali esplorare la situazione dei bambini e degli adolescenti in Italia. Entro ciascuna di esse, la Relazione rilancia le riflessioni emerse in fase di stesura del Piano nazionale e dedica attenzione sia ad alcuni aspetti emergenti sia a fenomeni noti ma che sollecitano una riflessione nuova da parte delle istituzioni e degli adulti in genere. La rappresentazione delle condizioni di vita dei bambini e degli adolescenti è certamente parziale perché, come è connaturato a questo esercizio, è stato necessario operare delle scelte per privilegiare dimensioni di maggior urgenza e che interrogano con grande attualità il Governo e le altre amministrazioni dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali.

Nondimeno, il quadro conserva una sua esaustività in relazione alla situazione attuale del nostro Paese, che sta attraversando un momento di grave crisi sociale, economica e finanziaria il cui impatto ha investito i bambini e le loro famiglie creando condizioni di maggiore vulnerabilità e fragilità.

La Relazione permette di mettere a fuoco gli elementi di maggiore criticità e al contempo anche di descrivere le risposte che il Paese sta cercando di dare con le misure di politica nazionale, la programmazione regionale e le progettualità locali, risposte che beneficiano indubbiamente anche del supporto e della continua sollecitazione da parte del terzo settore.

Tra i fattori di maggior rischio del sistema si distinguono la cronicizzazione della caduta delle nascite, un fenomeno che non riesce più a trarre vantaggio dai diversi modelli di fertilità della popolazione immigrata poiché anche questa sta gradualmente assumendo le caratteristiche di quella della popolazione italiana, e il graduale impoverimento di una parte importante delle famiglie italiane con figli minorenni. In materia di povertà, la Relazione discute le sfide attuali illustrando anche i maggiori provvedimenti assunti recentemente per contrastare la povertà assoluta e le condizioni più ampie di povertà educativa delle bambine e dei bambini.

Uno strumento fondamentale di contrasto ai processi sopra accennati è senz'altro il complesso e articolato sistema dei servizi educativi per la prima infanzia, la Relazione ne analizza potenzialità e criticità attuali in Italia nella nuova prospettiva del ciclo integrato 0-6 anni introdotto

dalla legge n. 107 del 2015. L'evoluzione delle finalità attribuite ai servizi rivolti ai bambini ha accompagnato fin dall'inizio lo sviluppo dei servizi stessi e ha portato all'attuale considerazione dei servizi per la prima infanzia in termini multifunzionali. L'investimento sui servizi all'infanzia, infatti, non riguarda solo le politiche familiari o l'attuazione dei diritti dei bambini, ma è questione che riguarda lo sviluppo di tutto il Paese e la possibilità di pensare al futuro.

La Relazione pone attenzione anche alla valorizzazione delle differenze e di come queste possano integrarsi attraverso azioni di inclusione sociale quando tali differenze espongono i bambini al rischio di emarginazione e discriminazione. Questo tema fu a lungo dibattuto in sede di Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e un ampio spazio ha trovato all'interno del IV Piano nazionale. La Relazione torna a discuterne da un punto di vista sociogiuridico, dedicando attenzione, in modo particolare, a bambini e adolescenti con cittadinanza straniera, a coloro che appartengono alle comunità rom, sinti e caminanti, ai minorenni stranieri non accompagnati, a bambini e adolescenti con disabilità e bisogni educativi speciali e agli adolescenti coinvolti nel circuito penale minorile. La dimensione giuridica è apparsa una componente imprescindibile per dare atto del sistema di norme esistenti a tutela di questi soggetti più vulnerabili, un sistema che in tempi recentissimi è stato ulteriormente rafforzato dall'approvazione della legge n. 47/2017, recante misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati, che introduce una serie di modifiche alla normativa vigente al fine di rafforzare gli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento in favore dei minori stranieri. La complessità della materia ha imposto di compiere alcune scelte selettive per consentire approfondimenti non banali dei tanti aspetti rilevanti, i contenuti sono stati quindi articolati in cinque raggruppamenti tematici riguardanti: l'integrazione nel contesto scolastico dei bambini e degli adolescenti con storie personali di migrazione e rom, sinti e caminanti; l'integrazione sociale dei minorenni rom sinti e caminanti e delle loro famiglie; l'accoglienza dei minori non accompagnati; le sfide educative del lavoro con i minorenni entrati nel circuito penale minorile e l'inclusione dei minorenni italiani e stranieri con disabilità e Bes.

La promozione del benessere e delle potenzialità delle famiglie con bambini è una finalità fondamentale per le politiche orientate alla crescita e alla sostenibilità sociale del Paese, e questo tema difficile e complesso è al centro dell'analisi proposta anche in questa edizione della Relazione biennale. I bisogni molteplici delle famiglie devono avere oggi sempre più spesso una risposta altrettanto complessa che si sviluppi lungo un continuum di servizi e interventi che ponga al centro i "bisogni di sviluppo dei bambini": da quelli non in situazione di bisogno aggiuntivo (cui dare quindi risposte in termini promozionali) a quelli in condizioni di estrema vulnerabilità e rischio evolutivo (che hanno diritto a misure di tutela e protezione). I contributi riflettono il dibattito svoltosi in sede di Osservatorio nazionale, che fece emergere la rilevanza di alcuni elementi riguardanti gli assetti di governance di un sistema pubblico dei servizi in grado di accogliere e rispondere ai bisogni delle famiglie con bambini attraverso la professionalità agita dagli operatori pubblici, la cooperazione sociale e le reti di solidarietà del volontariato familiare.

La Relazione illustra interventi promossi in questi anni a partite dal Programma per la prevenzione dell'istituzionalizzazione dei bambini, PIPPI, rivolto a famiglie vulnerabili sino a esplorare le nuove costellazioni familiari che interrogano il nostro Paese dal punto di vista culturale, normativo, istituzionale e progettuale. In particolare, un approfondimento specifico descrive l'evoluzione recente della nozione di genitorialità alla luce delle trasformazioni che essa sta attraversando nell'attuale contesto sociale e dei cambiamenti che questo implica nella vita dei bambini, offrendo una sintesi di alcune delle principali ricerche sull'attuale diversificarsi delle forme familiari e sul loro impatto sulla crescita dei bambini, quali trasformazioni che creano inquietudini ma che hanno connaturate anche una grande ricchezza di opportunità.

Quando la famiglia è in difficoltà l'azione pubblica deve tendere tuttavia alla protezione del superiore interesse del bambino e ciò può implicare la necessità di un allontanamento temporaneo o definitivo dalla famiglia di origine. Il percorso di bambini ragazzi nelle risorse di accoglienza, siano queste comunità o famiglie affidatarie, può essere lungo e durare sino al raggiungimento della maggiore età. Cosa accada dopo a questi giovanissimi uomini e donne è una questione che deve interessare le istituzioni, da tempo quindi i servizi si stanno interrogando su come meglio accompagnare verso l'autonomia chi esce dai percorsi di protezione e in tempi recenti anche questi

giovani si stanno auto-organizzando attraverso la creazione di associazioni di mutuo aiuto. A oggi, nel nostro Paese non esistono a livello nazionale forme di tutela sociale per i neomaggiorenni “fuori famiglia”, eccetto il prosieguo amministrativo, che viene concesso dal tribunale dei minori per un prolungamento di qualche anno del periodo di permanenza nella comunità o in affido per coloro che non hanno ancora raggiunto un sufficiente grado di autonomia. Raggiunta la maggiore età in un contesto di protezione, le storie personali di molti ragazzi e ragazze sono contraddistinte dalla impossibilità di un rientro stabile nella famiglia di origine, talvolta resistente a ogni processo di cambiamento o di fatto non raggiunta da un intervento significativo da parte dei servizi. La costruzione di un futuro sostenibile e diverso per questi ragazzi e ragazze è quindi sia una sfida educativa sia un impegno in una prospettiva preventiva al fine di mettere a frutto tanti anni e tante risorse investiti nei singoli progetti di accoglienza.

La Relazione racconta, in sintesi, una società italiana in tensione tra, da un lato, nuove e antiche difficoltà e, dall’altro, processi di innovazione sociale da sostenere attraverso un’alleanza sempre più forte tra sistema pubblico dei servizi e potenzialità locali della cooperazione sociale, dell’associazionismo e della capacità aggregativa di soggetti tradizionalmente esclusi.

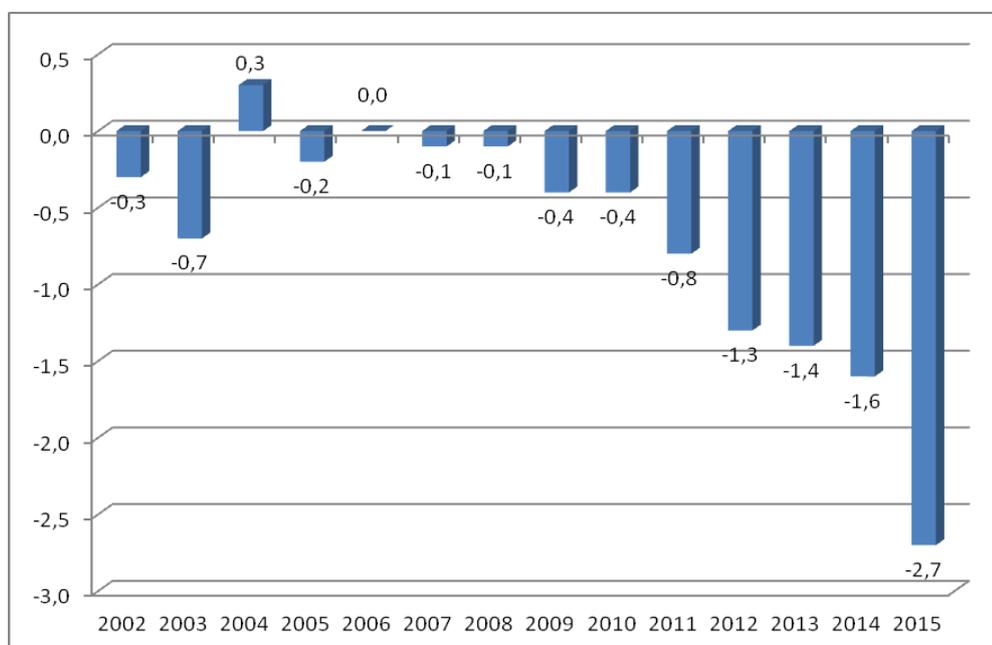
CAPITOLO 1

UNO SGUARDO D'INSIEME SULL'INFANZIA E L'ADOLESCENZA IN ITALIA¹

1. Un Paese povero di bambine e bambini

Prendendo in prestito un termine caro agli economisti, divenuto oramai di uso comune e ricorrente nel dibattito pubblico, si può affermare che l'Italia è entrata in una fase di recessione demografica. Una recessione piena e conclamata, una condizione nuova e più estrema della stagnazione cui eravamo soliti. L'Istituto nazionale di statistica certifica che nel corso del 2015 il numero di residenti ha registrato una diminuzione significativa per la prima volta negli ultimi novanta anni, sottolineando nel riferimento temporale l'accadimento di un evento di portata storica per il nostro Paese. Il saldo complessivo, derivante dal movimento naturale e migratorio, è negativo per oltre 130mila unità, cosicché la popolazione italiana si attesta a 60.665.551 unità. Il calo, addebitabile esclusivamente alla popolazione di cittadinanza italiana, è stato mitigato dalla sola componente migratoria il cui saldo, seppure su livelli estremamente più bassi rispetto agli anni precedenti, resta positivo. Senza la componente migratoria, considerando dunque solo il saldo naturale della popolazione residente – differenza tra nati e morti – la popolazione residente in Italia avrebbe subito una diminuzione di 2,7 abitanti ogni mille residenti.

Figura 1 - Tasso di crescita naturale della popolazione residente per 1.000 residenti - Anni 2002-2015



Fonte: Elaborazione Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza su dati Istat

¹ A cura di Enrico Moretti e Ermenegildo Ciccotti.

1. Uno sguardo d'insieme sull'infanzia e l'adolescenza in Italia

Nel complesso – un saldo migratorio come detto ancora positivo, sebbene in contrazione, ha potuto compensare solo in parte il saldo naturale fortemente negativo – il tasso di crescita totale della popolazione italiana (naturale e migratorio) segna una diminuzione di 2,1 abitanti ogni 1.000 residenti.

Per rendere l'idea della portata demografica di questo evento, che ha interessato l'intero territorio nazionale, e in misura più o meno intensa le varie realtà regionali, basti dire che corrisponde alla scomparsa nel corso di un anno di una città delle dimensioni di Salerno, Ferrara o Sassari. In tal senso la demografia, sebbene sia vissuta come un tratto relativamente stabile di una società, riserva delle sorprese, seppur lentamente, infatti, le trasformazioni intergenerazionali avvengono e cumulandosi nel tempo ci restituiscono una realtà il cui profilo risulta profondamente mutato.

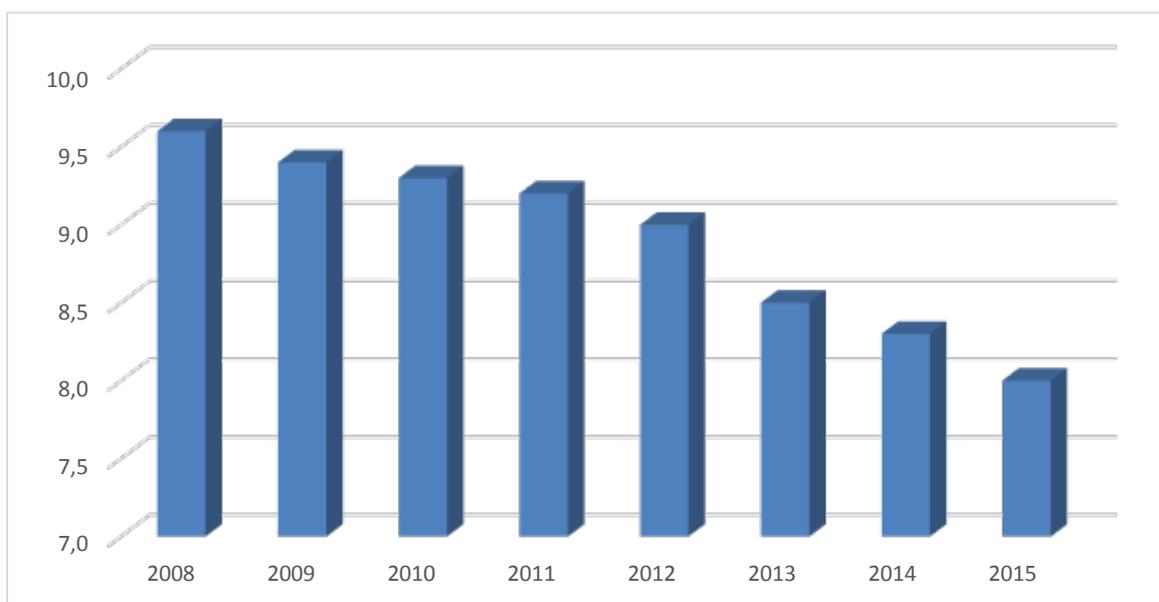
Una delle componenti principali del calo della popolazione è la progressiva e inesorabile riduzione delle nascite. Nell'espansione dei tempi delle fasi di vita, il posticipare la maternità, e dunque anche la paternità, rischia di trasformarsi in una rinuncia definitiva. In Italia le donne mai diventate madri sono raddoppiate dalla generazione degli anni Cinquanta (10%) a quelle nate negli anni Settanta (20%). Nell'invarianza del limite conclusivo del periodo fertile rimasto pressoché fermo tra i 45 e i 50 anni, si è alzata, e di molto, l'età in cui si inizia a gettare le basi per un progetto familiare, essa, infatti, è mediamente superiore ai 30 anni, riducendosi così il tempo disponibile per avere figli. Il calo della popolazione è quindi effetto anche di uno spazio riproduttivo sempre più ristretto e sempre più occupato da un forte investimento nei percorsi di istruzione e lavorativi, alla ricerca di una stabilità economica e di una realizzazione lavorativa che spesso tardano ad arrivare. Ad aggravare il quadro la consapevolezza che, se il nostro è tra i Paesi occidentali in cui si posticipa maggiormente la scelta di avere un figlio, è al contempo uno di quelli più carenti in strumenti di conciliazione tra lavoro e famiglia, e in cui la cura dei figli e dei genitori, sempre più vecchi, è fortemente sbilanciato nella coppia e addossato quasi per intero sulle spalle della donna, sebbene negli ultimi anni siano ravvisabili segnali comunque ancora troppo tenui di una più equa distribuzione. L'indice di asimmetria² del lavoro familiare nelle coppie in cui la donna ha un'età compresa fra i 25 e i 44 anni è pari al 71% nelle coppie se la donna è occupata – era l'80% nel 1990 – e pari all'83% nelle coppie con donna non occupata – era l'89% nel 1990.

Le nascite, come preannunciato, sono in costante diminuzione attestandosi sotto la soglia critica, anche dal punto di vista psicologico, del mezzo milione di nati. Nel 2015 i nati sono stati 478mila per un calo quantificabile in 100mila unità rispetto al 2008, anno quest'ultimo che si colloca in un periodo comunque di profonda depressione delle nascite al punto che il trend del quoziente di natalità, rappresentato in figura, testimonia del progressivo calo occorso passando dai 9,6 nati-vivi per mille residenti del 2008 agli 8 del 2015.

² Indica la quantità di lavoro familiare svolto dalle donne sul totale di quello svolto da entrambi i partner. Tale indice assume valore 100 nei casi in cui il lavoro familiare ricada esclusivamente sulla donna, è pari a 50 in caso di perfetta condivisione dei carichi di lavoro familiare; i valori compresi tra 0 e 49 e quelli compresi tra 51 e 99 indicano un carico di lavoro, progressivamente più sbilanciato, rispettivamente sull'uomo o sulla donna.

1. Uno sguardo d'insieme sull'infanzia e l'adolescenza in Italia

Figura 2 - Quoziente di natalità (nati-vivi per 1.000 residenti) - Anni 2008-2015



Fonte: Istat

E all'orizzonte prossimo c'è un nuovo rischio da fronteggiare, una vera e propria trappola demografica che si profila per il nostro Paese. Negli scorsi decenni l'ampia consistenza numerica delle 30enni ha limitato la caduta delle nascite complessive, ma il Paese sta per entrare in una fase nuova in cui la schiera delle potenziali madri si sta assottigliando perché esse stesse provenienti dalle generazioni nate quando la fecondità italiana è precipitata ai livelli più bassi al mondo. Meno figli ieri significano meno madri oggi e dunque ancor meno figli domani e il contributo di nuove cittadine di origine straniera non sembra destinato a compensare, dato il rapido adeguamento ai modelli di fertilità prevalenti, in forza delle condizioni sociali esistenti. Se non si inverte la tendenza, secondo la quale le donne di origine italiana mettono al mondo un solo figlio (non di più e non tutte), c'è da scommettere che il numero di nascite nel Paese continuerà il suo declino, forse addirittura accelerando la corsa. Il mutamento culturale della società occidentale contemporanea segnato da una deriva individualistica dell'esistenza, in cui i progetti riproduttivi non assumono carattere di priorità, è certamente un fattore non trascurabile della diminuzione delle nascite. È tuttavia compito delle politiche pubbliche di rilancio della natalità tenere nella giusta considerazione la mortificazione della schiera di potenziali madri e padri operata dalla assenza di prospettive e opportunità lavorative, dalla mancanza di meccanismi di conciliazione dei tempi di cura e lavoro e, più in generale, dalla difficoltà di raggiungere una adeguata stabilità di vita. Questo fattore spinge peraltro annualmente una quota crescente di giovani italiane e italiani in età riproduttiva a emigrare all'estero, spesso dilapidando risorse fortemente professionalizzate e motivate che non trovano adeguati riscontri in patria; il fenomeno è significativo e, complessivamente, nel 2015 il movimento migratorio con l'estero degli italiani è risultato in forte sofferenza con un saldo negativo di oltre 72mila soggetti.

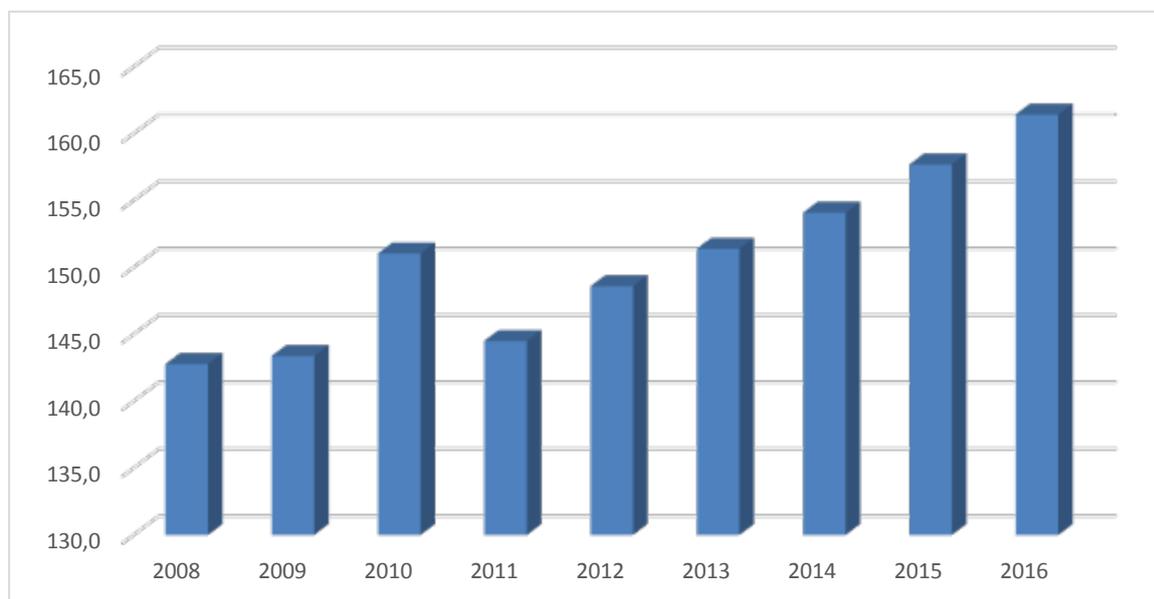
Il trend negativo delle nascite si conferma nel numero medio di figli per donna in età feconda pari complessivamente nel 2015 a 1,35, valore che scende a 1,28 per le donne italiane – sempre più patologicamente lontane dalla soglia di sostituzione tra le generazioni – e all'1,93 per le donne straniere che mostrano però anch'esse, come già accennato, una preoccupante e progressiva riduzione della propria fecondità, facendo propria la scarsa propensione riproduttiva della popolazione autoctona.

Stante così le cose, non sorprende verificare che la percentuale della popolazione minorile (al primo gennaio 2016) è del 16,5% e quella dei bambini e degli adolescenti di 0-14 anni è del 13,7%, mentre gli ultra65enni rappresentano il 22% del totale. Per cui l'indice di vecchiaia che ben

1. Uno sguardo d'insieme sull'infanzia e l'adolescenza in Italia

sintetizza il rapporto numerico tra le generazioni, indica che nel nostro Paese ci sono 161 ultra65enni ogni 100 minori di 0-14 anni.

Figura 3 - Indice di vecchiaia (ultra65enni ogni 100 residenti 0-14enni) - Anni 2008-2016

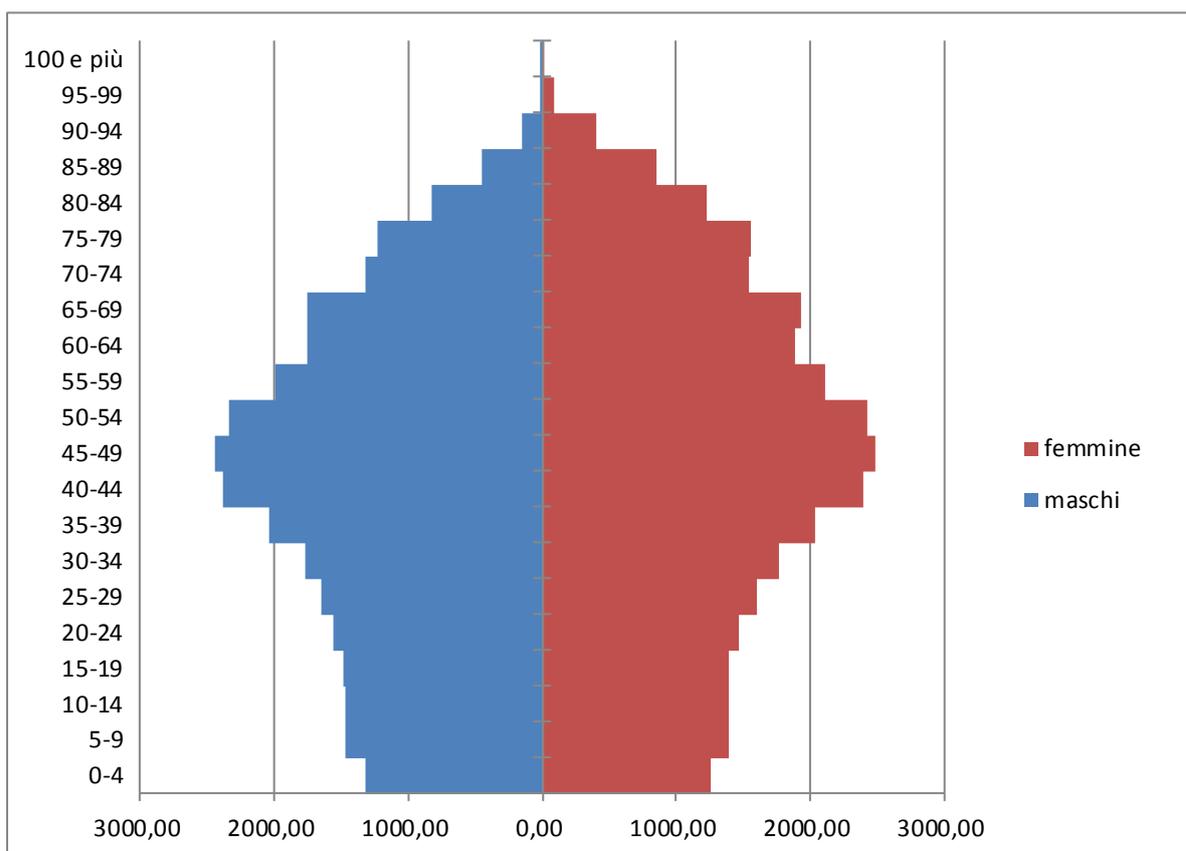


Fonte: Istat

In contemporanea al persistere della bassa fecondità, nel 2015, diminuisce anche la speranza di vita alla nascita (80,1 anni per i maschi e di 84,7 anni per le femmine), una diminuzione tuttavia che non incide sugli squilibri accumulatisi nei ultimi decenni e che determinano un sostanziale rovesciamento della piramide delle età della popolazione residente. In tal senso, se si guarda a quanto avviene nelle regioni italiane, le linee di tendenza risultano omogenee e convergenti, e le differenze, che pur sussistono, sono riconducibili ai diversi punti di partenza e ai diversi tassi di velocità della trasformazione, con le regioni del Sud che si stanno uniformando a quanto osservato più precocemente nel tempo nelle aree del Nord e del Centro.

1. Uno sguardo d'insieme sull'infanzia e l'adolescenza in Italia

Figura 4 - Popolazione italiana per classe di età e sesso (in migliaia di unità) - Al 01/01/2016



Fonte: Istat

I conclamati squilibri tra generazioni certificano la perdita di peso demografico dell'infanzia e dell'adolescenza, cosa che implica non trascurabili rischi sulla capacità di tenuta del sistema Paese oltre che sulla sostenibilità, sull'equità e l'impatto del nostro welfare che, come vedremo più avanti nel paragrafo dedicato alle risorse a disposizione, è fortemente sbilanciato verso le classi di età anziane. La rarefazione delle nuove generazioni rischia dunque di farli scivolare, ancor più di quanto non lo siano già, fuori dall'agenda e dal dibattito politico, a meno di politiche lungimiranti finalizzate alla sostenibilità del sistema dal punto di vista sia demografico che socioeconomico. È adesso quanto mai urgente andare al di là della retorica che ha contraddistinto gli ultimi decenni sui giovani cittadini quali futuro del Paese, mettendo al centro del dibattito le misure necessarie per garantire un adeguato rinfoltimento delle loro schiere e una qualità della vita in linea con i principi espressi dalla Convenzione internazionale dei diritti dei bambini (CRC). A questa infatti si riconnette la riflessione sulle opportunità di sviluppo e crescita armoniosa dei bambini e adolescenti in un contesto di vita smaccatamente adulto – in cui si cresce e ci si sperimenta sempre meno con fratelli, cugini, pari età, e in cui lo spazio condiviso con i coetanei è sempre più circoscritto in orari e luoghi prestabiliti. Pochi bambini e ragazzi significa, in una qualche misura, il mutamento del loro profilo e della loro condizione, una diversa geografia della loro quotidianità, una concentrazione di attenzioni talvolta potenzialmente asfissianti, un peso di aspettative e compiti che in precedenza erano ripartiti su un più ampio numero di coetanei nella società, e di fratelli e sorelle nella propria famiglia.

2. Relazioni familiari in evoluzione e in crisi

È riduttivo oggi parlare di famiglia al singolare, il termine ha infatti assunto una valenza più estesa e fortemente plurale. Intanto se la popolazione residente è numericamente rimasta pressoché ferma, con recentissimi segnali di preoccupante riduzione, la famiglia non ha fatto altro che correre. A fine 2015 le famiglie nel nostro Paese sono 25.853.547 per un incremento percentuale rispetto all'inizio del nuovo millennio del 15%, lasso di tempo in cui la popolazione italiana è cresciuta modestamente appena del 4%. Nel lievitare del numero di famiglie si annida una profonda trasformazione del profilo e della composizione delle stesse attraversate da processi di nuclearizzazione (riduzione progressiva delle forme familiari estese e plurinucleari), di denuclearizzazione (il venir meno dello stesso nucleo, laddove si vive soli) e di polverizzazione (drastica diminuzione del numero medio di componenti della famiglia). Un dinamismo numerico quello delle famiglie che si scontra dunque, e in parte si spegne, con l'aridità interna alle stesse, perché in particolare le famiglie residenti di cittadinanza italiana sono sempre più scarse, minime se non proprio ridotte all'osso.

D'altro canto molto più complesso, proprio a seguito delle diverse modalità di fare famiglia e degli esiti connessi, si è fatto il discorso pubblico sulle famiglie. Nel corso degli ultimi decenni ha infatti sempre più senso parlare di differenti modelli di famiglie quali soggetti delle politiche pubbliche per l'infanzia, come effetto in primis dei processi di rottura dei legami di coppia ma anche dell'emergere di nuovi modelli familiari incentrati sulla scelta volontaria della maternità single e sulla formazione di nuclei familiari con figli a partire da legami di coppia omosessuali, le cosiddette famiglie omogenitoriali, oggi una presenza sempre meno rarefatta specialmente nei grandi centri urbani.

Come ovvio, gli accennati mutamenti morfologici della famiglia italiana non implicano di per sé un peggioramento delle relazioni e dei legami familiari, ma certamente un loro riposizionamento alla ricerca di nuovi equilibri.

Tradizionalmente nell'ambito delle relazioni familiari è necessario tenere in considerazione l'impatto dell'instabilità coniugale misurabile attraverso i crescenti fenomeni di separazione e divorzio, e che molto incidono sulla durata media del periodo riproduttivo: nel 2014 si contano 89.303 nuove separazioni e 52.355 divorzi (erano rispettivamente 57.538 e 32.717 nel 1996). Le separazioni con figli minorenni affidati riguarda, stabilmente nel tempo, circa una separazione su due e interessa circa un terzo (32,6%) dei divorzi, con un conseguente alto coinvolgimento di bambini e ragazzi che vivono nel nostro Paese. Il numero di figli minorenni che sono stati affidati nel 2014 è stato pari a 65.064 nelle separazioni (di cui il 54,5% sotto gli 11 anni) e a 22.653 nei divorzi (32,1% sotto gli 11 anni). L'instabilità coniugale coinvolge anche i cittadini stranieri: nel 9,3% dei casi la separazione coinvolge una "coppia mista" che in quasi sette casi su dieci è composta da marito italiano e moglie di origine straniera.

Sebbene su un altro ordine di grandezza, evidentemente minore, alla formazione delle famiglie contribuisce anche l'adozione nazionale e internazionale. L'adozione può essere considerata, in generale, indicatore e allo stesso tempo generatore della buona salute di un Paese, se applicata in maniera corretta, sussidiaria e residuale, con competenza ed etica degli attori coinvolti. I dati confermano come l'Italia continui a rappresentare uno dei Paesi più attivi nello scenario internazionale, in grado di offrire un'accoglienza che tenga conto delle sempre diverse e particolari esigenze dei bambini stranieri in stato di adottabilità, anche se il numero delle adozioni³ risulta in calo sia per l'adozione nazionale – 1.056 unità nel 2015 – sia per l'adozione internazionale – 2.216 nell'anno 2015. La diminuzione del numero delle adozioni si accompagna al sostanziale dimezzamento nel numero delle dichiarazioni di disponibilità delle

³ I dati dell'adozione nazionale, delle dichiarazioni di disponibilità delle coppie e dei decreti di idoneità dell'adozione internazionale sono di fonte Ministero di giustizia. I dati dell'adozione internazionale sono di fonte Commissione per le adozioni internazionali.

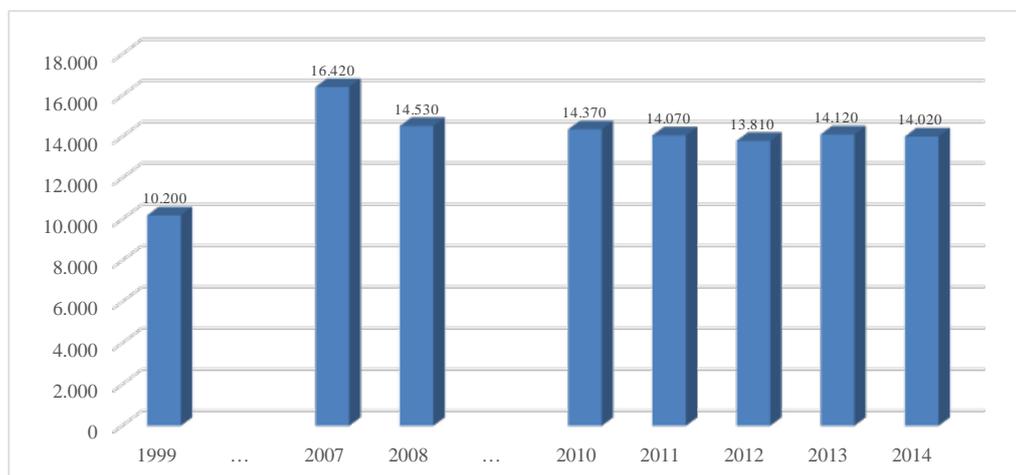
1. Uno sguardo d'insieme sull'infanzia e l'adolescenza in Italia

coppie e dei decreti di idoneità per l'adozione internazionale emessi, che passano dai 6.237 del 2006 ai 3.664 del 2015.

Comunque costituite, le famiglie, non si può negare che al loro interno possano presentarsi situazioni di crisi delle relazioni e dei rapporti che implicano nei casi più gravi e di pregiudizio dei soggetti di minore età, misure di allontanamento e di protezione del bambino dal nucleo familiare di origine. In tale senso, uno spaccato di grande interesse riguarda l'accoglienza in affidamento familiare e l'inserimento in comunità residenziali. Dal monitoraggio del fenomeno risulta che al 31/12/2014 i bambini e i ragazzi di 0-17 anni fuori dalla famiglia di origine accolti nelle famiglie affidatarie e nelle comunità sono stimabili in 26.420 – al netto dei minori stranieri non accompagnati⁴ in quanto soggetti che vivono l'esperienza di fuori famiglia di origine per la loro specifica condizione di minorenni soli sul territorio e non in quanto allontanati dal nucleo familiare con una misura disposta dal Tribunale per i minorenni o dal giudice tutelare, e pertanto non pienamente assimilabili per caratteristiche alla generalità dei minorenni che vivono l'esperienza dell'allontanamento dal nucleo familiare di origine quale misura di protezione - ovvero poco meno di tre bambini ogni mille abitanti di 0-17 anni. Se si allarga lo sguardo oltre i confini nazionali, in una comparazione con Paesi europei paragonabili al nostro sia per dimensione demografica che per sviluppo e cultura dei sistemi di tutela e protezione dei minorenni, emerge come l'Italia sia il Paese con il minor numero di collocamenti temporanei al di fuori dal proprio nucleo familiare e in ragione della popolazione minorile residente il Paese con il più basso tasso di allontanamenti – Spagna (4 per mille), Inghilterra (6), Germania (9) e Francia (9).

Guardando ai singoli strumenti dell'accoglienza, le informazioni disponibili segnalano che l'affidamento familiare a singoli, famiglie e parenti fa segnare numericamente parlando una prolungata fase di stallo. La vertiginosa crescita dei casi susseguente all'entrata in vigore della legge 149/2001, che ne prevedeva la priorità quale strumento di accoglienza per i bambini e i ragazzi temporaneamente allontanati dal proprio nucleo familiare si è esaurita da circa un decennio e il numero dei casi annui si è stabilizzato su valori complessivi di poco superiori ai 14mila casi.

Figura 5 - Bambini e ragazzi di 0-17 anni in affidamento familiare a singoli, famiglie e parenti (al netto dei msna). Italia (stime) - Anni 1999, 2007, 2008, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014



Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Monitoraggi annuali (Rilevazione coordinata dei dati in possesso delle Regioni e delle Province autonome su bambini e adolescenti fuori dalla famiglia di origine in affidamento familiare o accolti nei servizi residenziali nella propria regione) e Indagine campionaria (Quaderno 55, *Bambine e bambini temporaneamente fuori dalla famiglia di origine, affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31/12/2010*)

⁴ Per il dimensionamento e le caratteristiche dei minori stranieri non accompagnati si rimanda in questa sede alle pubblicazioni del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, *I minori stranieri non accompagnati (Msna) in Italia, Report di monitoraggio*, anni vari, <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>

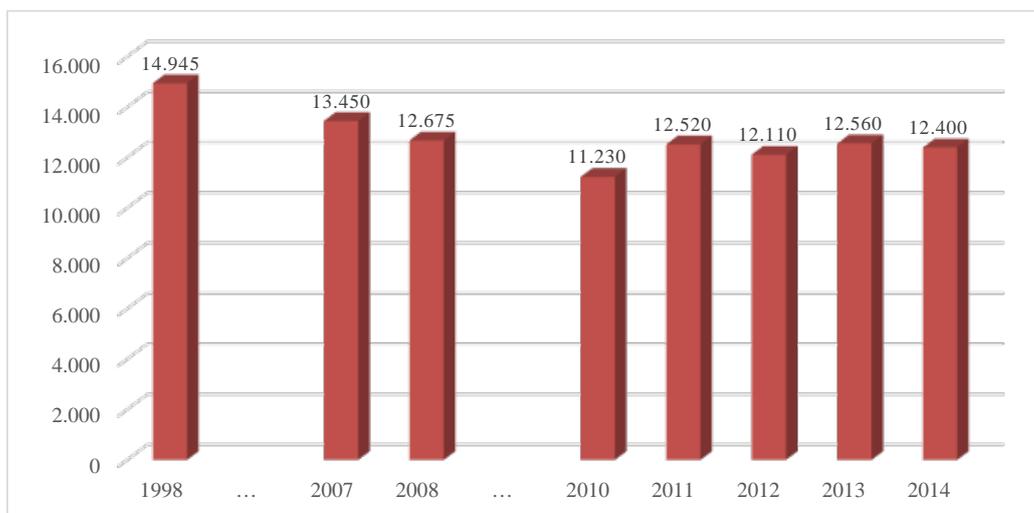
1. Uno sguardo d'insieme sull'infanzia e l'adolescenza in Italia

Nel 2014⁵, l'accoglienza in affidamento familiare si caratterizza per:

- la sostanziale prevalenza dell'esperienza in età preadolescenziale e adolescenziale, quasi due terzi degli affidamenti familiari si concentrano nell'età dai 6 a i 14 anni;
- una quota relativamente alta di accolti stranieri (18%), componente che si è stabilizzata nel corso degli ultimi anni e in cui è significativa l'incidenza di minori stranieri non accompagnati pari a poco meno di un accolto straniero ogni cinque;
- il perfetto equilibrio numerico tra affidamento etero-familiare (52%) e intra-familiare (48%);
- la prevalenza dell'affidamento giudiziale rispetto al consensuale, nella misura di quattro affidamenti su cinque;
- le lunghe permanenze medie degli accolti, due minorenni su tre lo sono infatti da oltre due anni.

Passando ad analizzare l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni, in una visione ampia che apre ad un confronto temporale che corre a ritroso sino alla fine degli anni Novanta (senza dimenticare lo storico processo di deistituzionalizzazione precedente – negli anni Sessanta i minorenni in istituto erano oltre 200 mila), si osserva una riduzione delle accoglienze di poco meno del 20% a partire dalla fine degli anni Novanta che lascia successivamente spazio nell'ultimo decennio ad una stabilizzazione del fenomeno, arrivando a conteggiare annualmente poco più di 12mila presenze a fine anno.

Figura 6 - Bambini e ragazzi di 0-17 anni nei servizi residenziali per minorenni (al netto dei msna). Italia (stime) - Anni 1998, 2007, 2008, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014



Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Monitoraggi annuali (Rilevazione coordinata dei dati in possesso delle Regioni e delle Province autonome su bambini e adolescenti fuori dalla famiglia di origine in affidamento familiare o accolti nei servizi residenziali nella propria regione) e Indagine campionaria (Quaderno 55, *Bambine e bambini temporaneamente fuori dalla famiglia di origine, affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31/12/2010*)

⁵ È necessario sottolineare che il format di rilevazione concordato tra il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e le Regioni e Province autonome non permette, raccogliendo dati aggregati, di incorporare per ciascuna caratteristica trattata la quota riferita ai msna. Pertanto, se i dati distributivi qui in avanti presentati contengono anche i msna accolti in affidamento familiare è importante sottolineare d'altro canto che l'effetto distorsivo che ne consegue sulle valutazioni che si possono fare sull'insieme degli allontanati dal nucleo familiare di origine a seguito di un decreto e accolti in affidamento familiare è molto limitato in considerazione dell'esigua numerosità di msna collocati in affidamento familiare.

1. Uno sguardo d'insieme sull'infanzia e l'adolescenza in Italia

Va però sottolineato che questo quadro assumerebbe connotati molto diversi se si fosse scelto di considerare nella rilevazione i msna, che, come noto, rappresentano la componente più dinamica del cambiamento in corso nei servizi residenziali italiani. La relativa maggior apertura dei servizi residenziali per minorenni a questa tipologia di accoglienza è un dato trasversale a tutte le realtà regionali, sebbene sia importante ricordare che i msna vivono l'esperienza di fuori famiglia di origine per la loro specifica condizione di minorenni soli sul territorio e non in quanto allontanati dal nucleo familiare con una misura disposta dal Tribunale per i minorenni o dal giudice tutelare, e pertanto sono solo in parte assimilabili per caratteristiche alla generalità dei minorenni che vivono l'esperienza di accoglienza nei servizi residenziali per minorenni. Questi ultimi pertanto – al di là della stabilizzazione dei numeri dell'accoglienza più “tradizionale” sopra evidenziata – stanno attraversando profonde trasformazioni in risposta ai bisogni emergenti dei msna.

Ulteriori elementi di interesse rispetto all'accoglienza nell'anno 2014⁶ nelle comunità per minorenni risultano:

- pur nelle differenziazioni regionali derivanti anche dalle diverse normative vigenti, nell'offerta di servizio sul territorio prevalgono, in media, le comunità socio-educative (45%) seguite dalle comunità familiari (17%) e dai servizi di accoglienza bambino/genitore (16%), mentre molto più limitata risulta la presenza nei territori di comunità alloggio ad alta autonomia (9%), comunità multiutenza (7%), strutture di pronta accoglienza (3%) e comunità educativo e psicologico (2%).
- il periodo in cui si sperimenta con più alta frequenza il rischio di un'accoglienza nei servizi residenziali è la tarda adolescenza. La classe largamente prevalente è la 15-17 che cumula la metà dei presenti a fine anno (51%);
- sul complesso dell'accoglienza residenziale a carattere comunitario un bambino su tre è di cittadinanza straniera. A questa evidenza si aggiunga poi che i minorenni stranieri non accompagnati trovano accoglienza quasi esclusivamente nei servizi residenziali, sebbene vada rimarcato in questa sede che i minorenni stranieri non accompagnati accolti nei servizi residenziali per minorenni - il 54% del totale degli stranieri accolti - rappresentano una minoranza dei minorenni stranieri non accompagnati accolti nel paese.
- la prevalente accoglienza di maschi (60%) rispetto alle femmine (40%), caratteristica strettamente connessa alla forte presenza straniera.

L'esperienza dell'accoglienza fuori della propria famiglia di origine in affidamento familiare o comunità residenziale può trarre origine dalla necessità di sottrarre il bambino o l'adolescente da una situazione di pregiudizio, anche grave. Purtroppo sul fenomeno del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia non si dispone di dati raccolti stabilmente nel quadro di un sistema di sorveglianza nazionale, nondimeno alcune informazioni si possono trarre dalle statistiche giudiziarie e dalla recente indagine campionaria nazionale sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti in Italia promossa dall'Autorità Garante per l'Infanzia e realizzata da Istat-Cismai-Terre des hommes (2015).

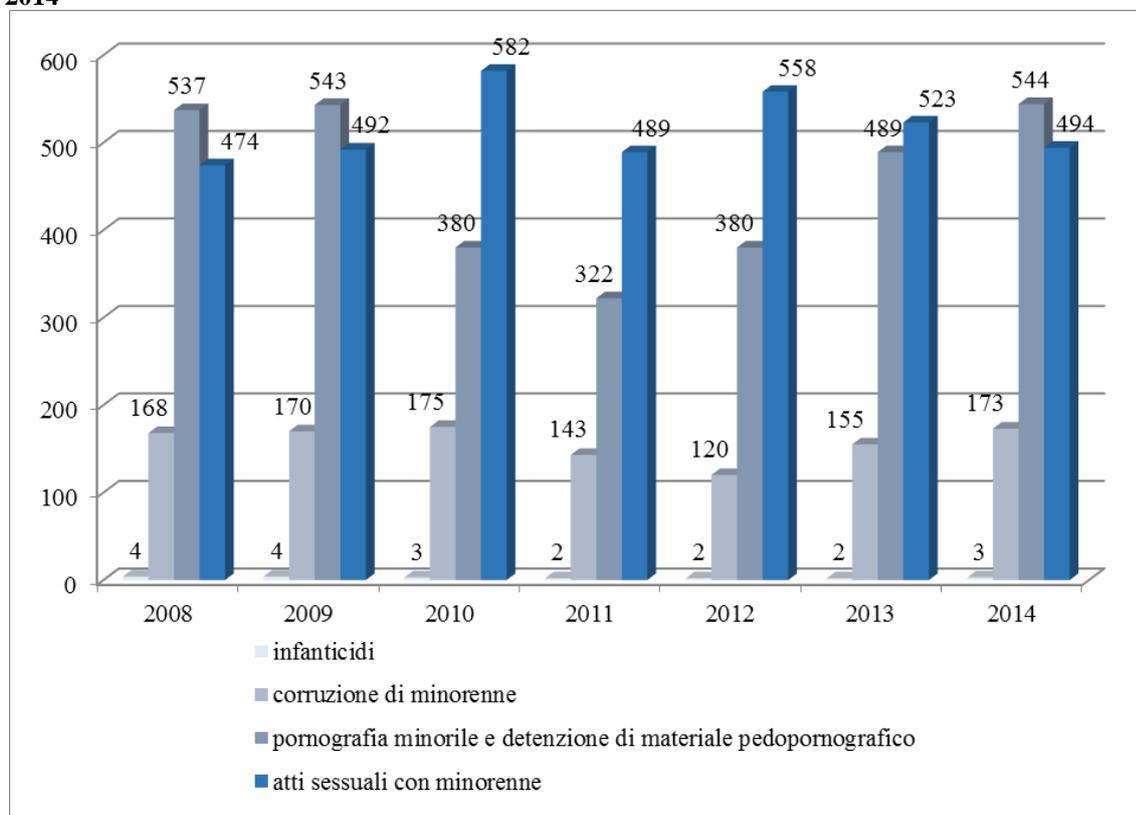
I dati relativi alle denunce alle forze dell'ordine inerenti i minorenni fanno registrare incrementi significativi in questi ultimi anni, in una qualche misura in ragione di una maggior attenzione al tema e una maggior propensione alla denuncia, anche se resta del tutto evidente quanto la gran parte degli episodi di violenza, specie quelli intrafamiliari, restino tutt'oggi nell'ombra con il risultato che i dati circolanti sul fenomeno non possono altro che sottostimarne la reale entità. Quelli più immediatamente riconducibili a offese contro soggetti minorenni

⁶ Analogamente a quanto detto per l'affidamento familiare, il format di rilevazione concordato tra il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e le Regioni e Province autonome non permette, raccogliendo dati aggregati, di incorporare per ciascuna caratteristica trattata la quota riferita ai msna. Pertanto i dati distributivi qui in avanti presentati contengono anche quelli riferiti ai msna accolti che hanno con tutta evidenza un effetto non secondario su di essi essendo i msna nei servizi residenziali per minorenni un insieme di soggetti numericamente rilevante – migliaia di casi l'anno – ed essendo particolarmente concentrati nella fascia d'età prossima al raggiungimento della maggiore età.

1. Uno sguardo d'insieme sull'infanzia e l'adolescenza in Italia

riguardano i reati di tipo sessuale: le denunce per atti sessuali con minorenni passano dalle 460 del 2006 alle 494 del 2014, le denunce per pornografia minorile e detenzione di materiale pedopornografico passano dalle 333 del 2006 alle 544 del 2014.

Figura 7 - Denunce alle forze dell'ordine di infanticidio, corruzione di minorenni, pornografia minorile e detenzione di materiale pedopornografico, atti sessuali con minorenni. Italia – Anni 2008-2014



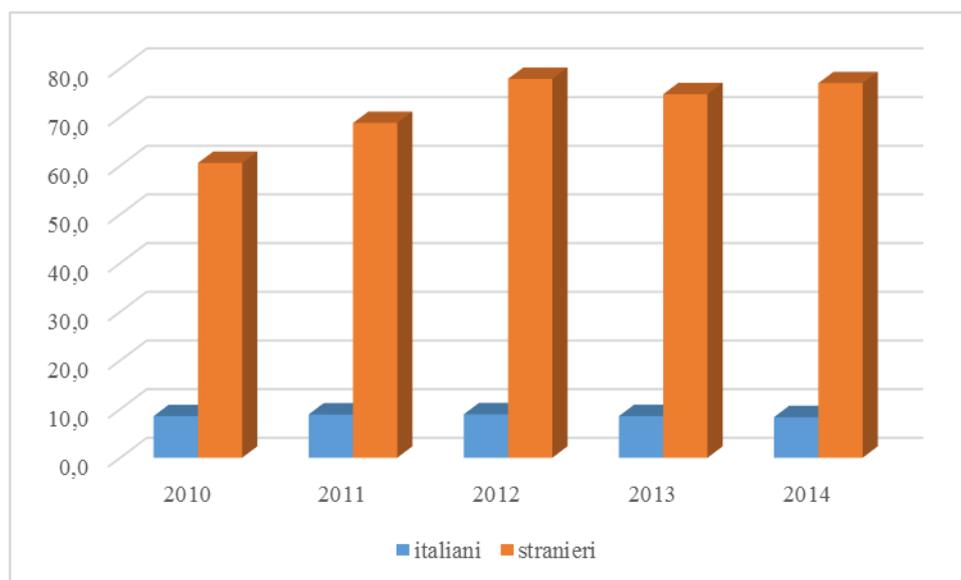
Fonte: Istat

In assenza di un sistema nazionale uniforme di registrazione, e nella consapevolezza, come accennato, che la violenza sui bambini è un fenomeno ancora largamente sommerso, sulla base dell'indagine campionaria citata si stima che 457.453 bambini e ragazzi, cioè 47,7 minorenni su 1.000 residenti, siano seguiti dai servizi sociali territoriali. Di questi, 91.272 (9,5 minorenni ogni 1.000 minorenni residenti) sono stati presi in carico per maltrattamento, in particolare per trascuratezza (materiale e/o affettiva) (47,1%), per violenza assistita (19,4%), per maltrattamento psicologico (13,7%), per patologia delle cure (8,4%), per maltrattamento fisico (6,9%) e per violenza sessuale (4,2%). Aumenta, inoltre, la percentuale dei bambini che hanno assistito a episodi di violenza sulla propria madre (dal 60,3% del 2006 al 65,2% rilevato nel 2014).

Sulla sponda opposta, i minorenni si rendono talvolta autori di reati. Nel corso del quinquennio 2010-2014 il tasso di criminalità minorile riferito ai soggetti imputabili di 14-17 anni fa segnare, in media, nel periodo preso in considerazione, 12-13 denunce ogni 1.000 residenti della stessa età. Una prima fortissima polarizzazione riguarda lo sbilanciamento di genere degli autori di reato, nel 2014 oltre l'80% sono maschi e poco meno del restante 20% sono femmine. Ma certamente lo squilibrio più rilevante ai fini delle politiche di settore riguarda l'assoluta sproporzione tra autori italiani e stranieri.

1. Uno sguardo d'insieme sull'infanzia e l'adolescenza in Italia

Figura 8 - Tasso di criminalità minorile (autori di delitto denunciati/arrestati dalle Forze di polizia per 1.000 14-17enni residenti) secondo la cittadinanza - Anni 2010-2014



Fonte: Elaborazione Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza su dati Istat

Sebbene il valore attribuito ai minorenni stranieri sia sovrastimato, non essendo inclusi al denominatore del tasso i soggetti non registrati in anagrafe, è chiaro che una tale differenza segnala una questione urgente che dovrebbe interrogare le politiche di integrazione e di inclusione, la cui urgenza emerge anche dal trend di crescita del fenomeno tra gli stranieri a fronte di una sostanziale stabilità tra gli italiani. Nessuna sostanziale differenza si rileva tra autori autoctoni o meno in merito ai campi di applicazione dei reati, in cui prevalgono furti, rapine e ricettazione, le lesioni dolose e i reati relativi alla normativa sugli stupefacenti.

3. Povertà e esclusione sociale dei bambini e delle famiglie

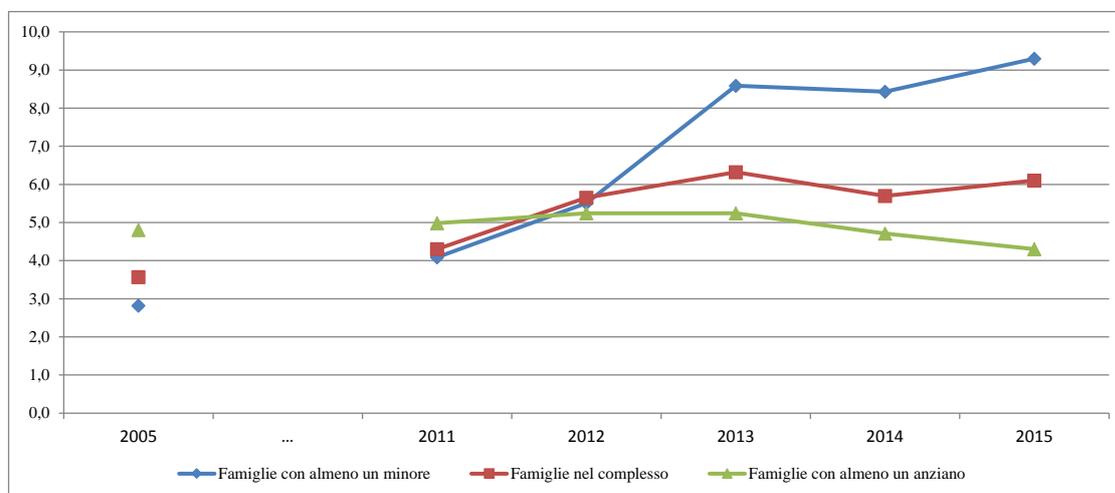
Se l'Italia è un Paese povero di bambini, non lo è affatto di bambini poveri. Del resto le evidenze a disposizione dimostrano che nel nostro Paese non c'è periodo della vita più esposto al rischio di povertà. I più recenti dati sulla povertà assoluta relativi all'anno 2015⁷ indicano che in Italia i minorenni che vivono questa condizione, in cui non si accede a un paniere di beni e servizi ritenuti essenziali nel contesto italiano a conseguire uno standard di vita minimamente accettabile, risultano pari a 1 milione 131mila, ovvero il 10,9% della popolazione minorile residente. Complessivamente nello stesso anno sul territorio nazionale sperimentano la povertà assoluta 1 milione e 582mila famiglie, in cui vivono 4 milioni e 598mila persone. Questi pochi dati, oltre a testimoniare dell'emergenza in atto, evidenziano quanto i minorenni risultino sovraesposti al fenomeno. Basti osservare che i bambini e i ragazzi di 0-17 anni rappresentano il 16% della popolazione residente e il 25% della popolazione povera assoluta.

La povertà e l'esclusione sociale dei bambini e delle loro famiglie interroga il sistema di welfare e pone evidenti questioni di giustizia sociale, di equità intergenerazionale e di accesso alle misure di protezione sociale. Se storicamente le famiglie con almeno un anziano erano maggiormente soggette al rischio di povertà assoluta, il lascito della crisi economico-finanziaria che ha colpito l'Occidente implica in Italia una inversione di tendenza netta con un rischio di povertà assoluta estremamente più elevato tra le famiglie in cui vive almeno un minorenne.

⁷ Istat, La povertà in Italia, Anno 2015.

1. Uno sguardo d'insieme sull'infanzia e l'adolescenza in Italia

Figura 9 - Incidenza della povertà assoluta delle famiglie in complesso, con almeno un minore, con almeno un anziano – Anni 2005 e 2011-2015

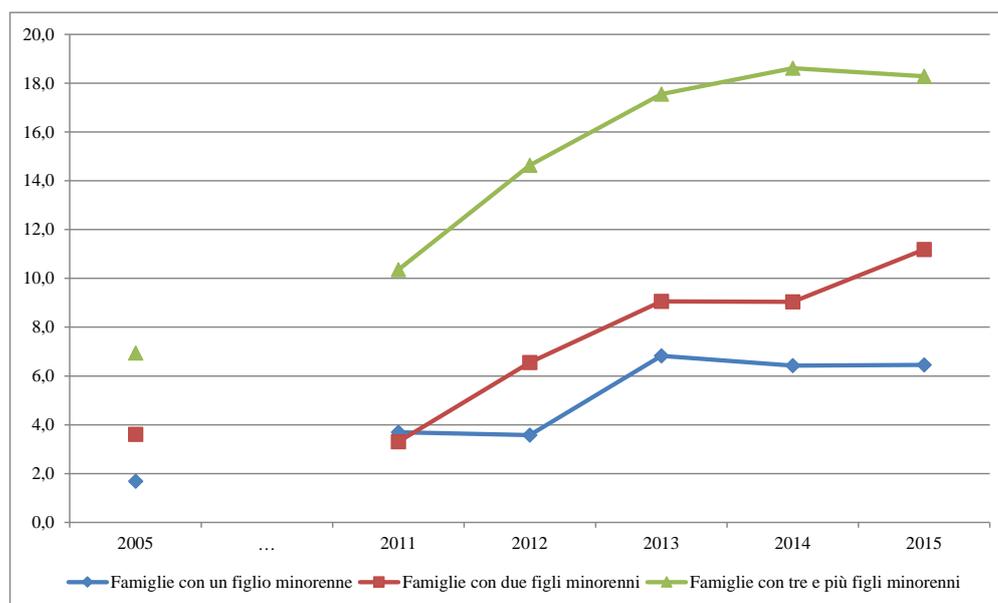


Fonte: Istat

Se nel 2015 la povertà assoluta colpisce il 6,1% delle famiglie nel complesso, essa riguarda il 4,3% delle famiglie con almeno un anziano e una percentuale più che doppia di famiglie con almeno un figlio minorenne (9,3%). In un confronto temporale pre-post crisi le famiglie con almeno un anziano conoscono un lieve miglioramento della loro condizione passando dal 4,8% del 2005 al 4,3% del 2015, mentre le famiglie con almeno un figlio minorenne conoscono un peggioramento fortissimo passando dal 2,8% al 9,3%.

Non è un mistero che il rischio povertà cresca con il crescere del numero dei figli, ma tale rischio è ancor più accentuato se i figli non hanno ancora raggiunto la maggior età.

Figura 10 - Incidenza della povertà assoluta delle famiglie per numero di figli minorenni - Anni 2005 e 2011-2015



Fonte: Istat

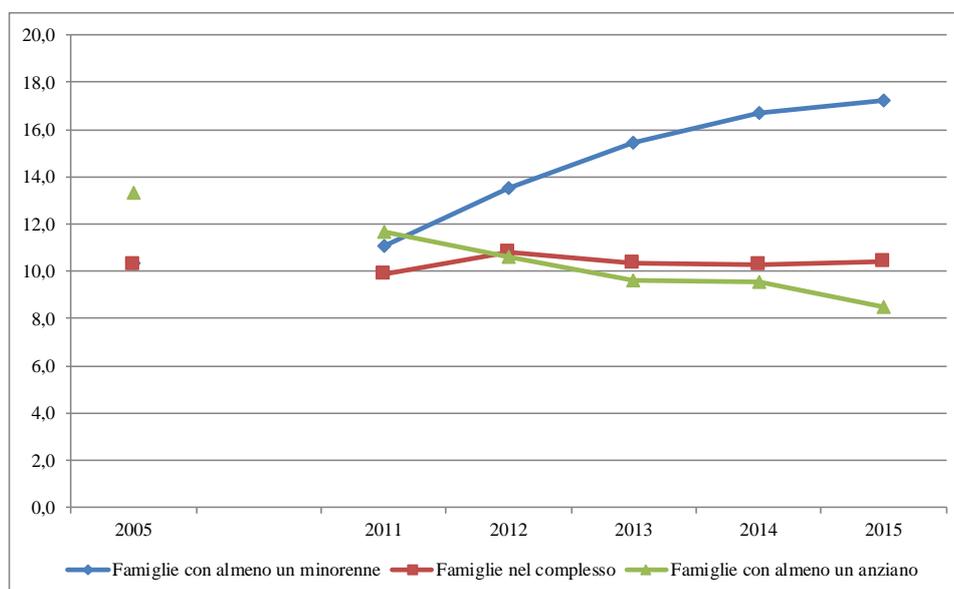
1. Uno sguardo d'insieme sull'infanzia e l'adolescenza in Italia

Nei primi anni della crisi 2007-2009 il rischio di povertà assoluta era molto simile tra le famiglie con uno o due figli minorenni, mentre negli anni successivi il divario si è acuito a sfavore delle famiglie con due figli minorenni, sebbene la condizione sia peggiorata anche per quelle con un solo figlio minore. L'ultimo anno di monitoraggio porta con sé un ulteriore sensibile inasprimento del rischio per le famiglie con due figli minorenni mentre fa segnare una sostanziale stabilità per quelle con un solo figlio di età inferiore ai 18 anni, come per quelle ancor più numerose con tre o più figli.

Differenziata è anche l'incidenza territoriale del fenomeno con punte massime in Sicilia con il 18% dei minorenni residenti in povertà assoluta e in Calabria dove interessa poco meno di un minore su quattro (23%), mentre differenze più sfumate riguardano le classi di età con uno svantaggio dei ragazzi più grandi e prossimi alla maggiore età di 11-17enni con un'incidenza dell'11% a fronte di valori relativamente più bassi attorno al 9% per i bambini fino ai 10 anni.

Quanto sin qui illustrato trova conferma nei dati della povertà relativa⁸. I più recenti dati indicano che in Italia i minorenni che vivono questa condizione sono 2 milioni 110 mila, ovvero il 20,2% della popolazione minorile residente. Nel confronto tra tipologie familiari – sono stimate in 2 milioni 678mila le famiglie in condizione di povertà relativa (10,4% di quelle residenti) – quella maggiormente penalizzata nel corso degli anni risulta la famiglia in cui si ravvisa la presenza di almeno un figlio minore, mentre migliora in misura considerevole la situazione delle famiglie in cui c'è almeno un anziano.

Figura 11 - Incidenza della povertà relativa delle famiglie in complesso, con almeno un minore, con almeno un anziano – Anni 2005 e 2011-2015



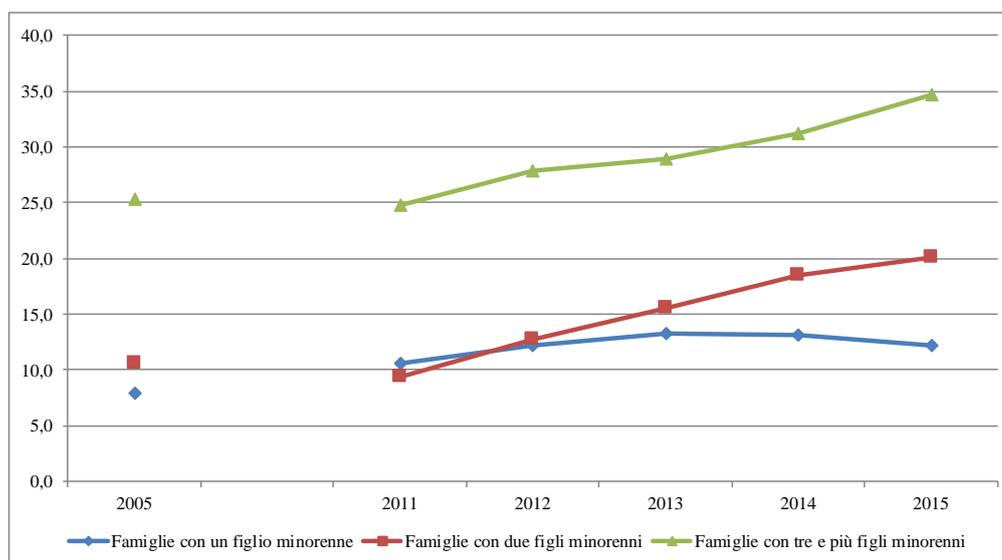
Fonte: Istat

⁸ La povertà relativa si misura in relazione alla linea di povertà relativa delle famiglie italiane – definita per convenzione in riferimento a una famiglia composta di due componenti che prende in considerazione sia la variazione dei prezzi al consumo che la spesa per consumi in termini reali – e restituisce la quota di famiglie o individui che ha consumi pro capite equivalenti a meno della metà del consumo medio pro capite nazionale, ovvero si trova al di sotto di detta linea di povertà. La povertà relativa fornisce una valutazione della disuguaglianza nella distribuzione della spesa per consumi e individua le famiglie povere tra quelle che presentano una condizione di svantaggio rispetto alle altre. Ai nostri fini è una misura meno interessante di quanto non lo sia la povertà assoluta, in quanto, essendo fondata su un concetto relativo, può paradossalmente aumentare anche se il benessere di tutti, compreso chi sta peggio, cresce e può aumentare mentre la povertà assoluta diminuisce.

1. Uno sguardo d'insieme sull'infanzia e l'adolescenza in Italia

Analogamente a quanto riscontrato per la povertà assoluta, anche per la povertà relativa il crescere del numero di figli minorenni rappresenta un fattore di rischio significativo, e nell'andamento degli ultimi cinque anni mostra una sensibile divaricazione della forbice dell'incidenza tra le famiglie con un solo figlio minorenne o con due figli minorenni.

Figura 12 - Incidenza della povertà relativa delle famiglie per numero di figli minorenni - Anni 2005 e 2011-2015



Fonte: Istat

Nel 2014, a livello territoriale, incidenze estremamente elevate di povertà relativa tra i minorenni si riscontrano per lo più nel Sud del Paese con i valori massimi in Sicilia (39%), Basilicata (39%) e Calabria (49%) mentre i valori minimi si riscontrano in Lombardia e Trentino Alto-Adige, entrambi con valore del 9%. Per quanto attiene l'età non emergono variazioni significative attorno al valore medio complessivo dei minorenni pari al 19%.

Se dai consumi si passa ad analizzare quanto raccolto nell'ambito dell'indagine Eu-Silc sui redditi e le condizioni di vita – da cui derivano gli indicatori ufficiali per la definizione e il monitoraggio degli obiettivi di politica sociale, nel contesto della Strategia Europa 2020 – emerge che nel 2014 il 28,3% delle persone residenti in Italia è a rischio povertà o esclusione sociale – era il 28,5% nel 2013 –, intesa come misura combinata del rischio di povertà⁹, della grave deprivazione materiale¹⁰ e della bassa intensità lavorativa¹¹, ovvero l'incidenza di popolazione residente che sperimenta almeno una di queste tre condizioni.

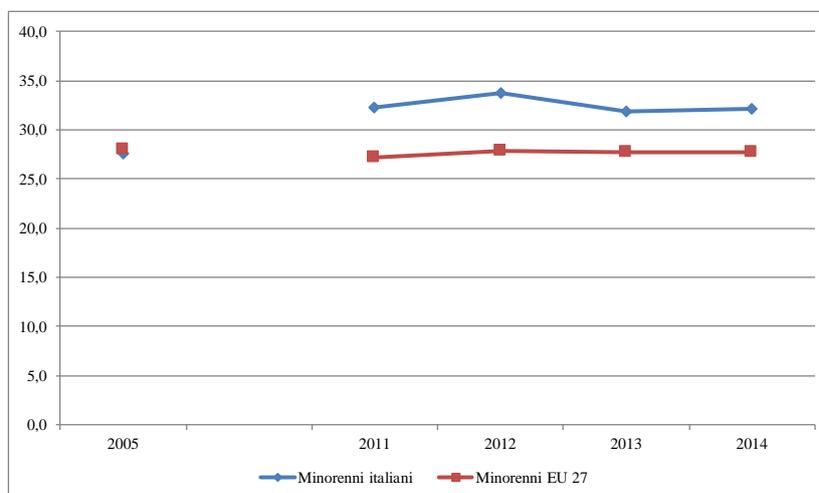
Osservando l'andamento dell'indicatore sintetico di povertà ed esclusione sociale calcolato sulla specifica popolazione minorile risulta come a parità di rischio pre-crisi i minorenni italiani abbiano conosciuto un peggioramento delle proprie condizioni di vita maggiore di quanto non sia avvenuto in Europa.

⁹ Persone che vivono in famiglie con reddito familiare equivalente inferiore al 60% del reddito mediano del Paese, restano esclusi i fitti imputati.

¹⁰ Persone che vivono in famiglie con almeno quattro dei seguenti nove sintomi di disagio: i) non poter sostenere spese impreviste, ii) non potersi permettere una settimana di ferie, iii) avere arretrati per il mutuo, l'affitto, le bollette o per altri debiti; iv) non potersi permettere un pasto adeguato ogni due giorni; v) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione e non potersi permettere: vi) lavatrice vii) tv a colori viii) telefono ix) automobile.

¹¹ Persone che vivono in famiglie i cui componenti di età 18-59 lavorano meno di un quinto del loro tempo.

Figura 13 - Incidenza del rischio di povertà ed esclusione sociale dei minorenni in Italia e in Europa - Anni 2005 e 2011-2014



Fonte: Istat

Il confronto con gli altri Paesi dimostra come, anche in situazione di crisi, i governi abbiano la possibilità di incidere sull'impatto della crisi sulla povertà dei minorenni, e come quindi vi sia la possibilità di incidere efficacemente anche sulla povertà qualora questa sia individuata come una priorità. Come sottolinea in una recente pubblicazione Unicef¹²: «Le risposte dei governi alla recessione sono state estremamente diversificate. In alcuni Paesi, in contesti molto diversi, istituzioni e programmi pubblici sono riusciti a tutelare i bambini. Sono state adottate varie misure (dalle riforme fiscali alla protezione delle famiglie dagli sfratti) per contenere la povertà infantile e per tutelare i diritti fondamentali dei bambini».

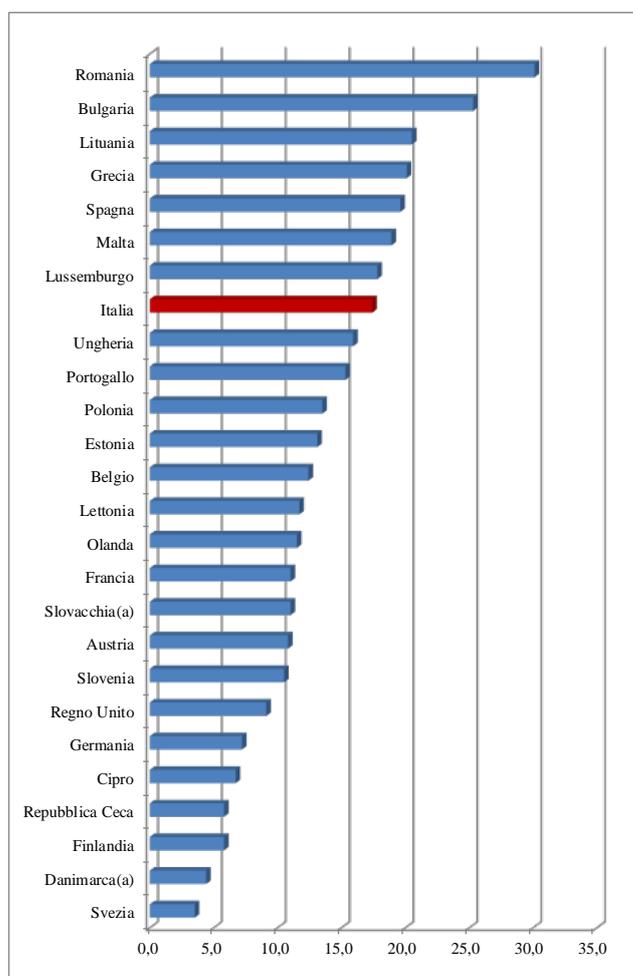
In tal senso due dati sulla specificità del fenomeno italiano devono far riflettere. Il primo, ampiamente noto, è la scarsa efficacia dei trasferimenti sociali, a esclusione delle pensioni, nell'abbattere il rischio di povertà, che finisce per incidere principalmente sui minorenni e le proprie famiglie (per le misure adottate in Italia per contrastare la povertà minorile tramite misure a sostegno del reddito, si rimanda al prossimo capitolo). Il secondo, meno pubblicizzato ma non meno rilevante, è l'elevata persistenza delle situazioni di povertà ed esclusione sociale tra i minorenni italiani e l'incapacità del sistema di spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale che si caratterizza per un forte fattore ereditario del rischio tra le generazioni.

Su quest'ultimo fronte l'indicatore di persistenza della povertà, che coglie i minorenni che vivono in famiglie la cui disponibilità reddituale è al di sotto della cosiddetta linea di povertà per l'anno in oggetto e per almeno due dei tre anni precedenti la misurazione, mostra che i bambini italiani sopravanzano, in termini di miglior performance, appena sette dei 27 Paesi che costituiscono l'attuale Unione Europea.

¹² Centro di Ricerca dell'Unicef (2013), *Figli della recessione: l'impatto della crisi economica sul benessere dei bambini nei Paesi ricchi*, Innocenti Report Card 12, Centro di ricerca dell'Unicef, Firenze.

1. Uno sguardo d'insieme sull'infanzia e l'adolescenza in Italia

Figura 14 - Persistenza del rischio di povertà dei minorenni in Europa^(b) – Anno 2014



(a) Dato al 2013.

(b) Per l'Irlanda il dato non è disponibile.

Fonte: Eurostat

Più in generale la trasmissione intergenerazionale dello svantaggio, in termini di maggiori rischi di povertà nella vita adulta, è sensibile a più fattori di rischio sperimentati nell'infanzia e nell'adolescenza¹³. Il livello di istruzione dei genitori ha un forte impatto sul livello di istruzione dei figli cosa che può essere spiegata con la capacità dei genitori di sostenere finanziariamente gli studi dei loro figli e/o di passare una percezione dell'importanza della formazione ai loro figli. Il livello di istruzione è uno dei più importanti fattori individuali nella vita adulta per ridurre il rischio di povertà e di essere in grado di garantire condizioni di vita accettabili per se stessi e le loro famiglie. In tal senso politiche pubbliche per la promozione di interventi a favore dei livelli di istruzione più elevati per i bambini potrebbero limitare in qualche misura l'effetto della trasmissione di un basso livello di istruzione attraverso le generazioni. Un secondo fattore da considerare rispetto al rischio di povertà è la capacità di far quadrare i conti del bilancio familiare. In tutti i Paesi europei vi è una tendenza ad avere più difficoltà economiche nella vita adulta per coloro che nella loro infanzia avevano genitori con un reddito che con difficoltà permetteva di coprire le spese necessarie a vivere. E, infine, un ulteriore elemento da considerare quale fattore di protezione dal rischio di povertà è lo stato di occupazione. In tal senso, tranne rare eccezioni

¹³ Grundiza, S. e Lopez Vilaplana, C. Eurostat, statistic in focus 27/2013, *Is the likelihood of poverty inherited? Intergenerational transmission of disadvantage statistics.*

1. Uno sguardo d'insieme sull'infanzia e l'adolescenza in Italia

nell'Unione Europea, si ravvisa una forte tendenza ad avere lo status economico "non al lavoro" per quegli adulti che avevano uno dei loro genitori "non al lavoro" nella loro infanzia.

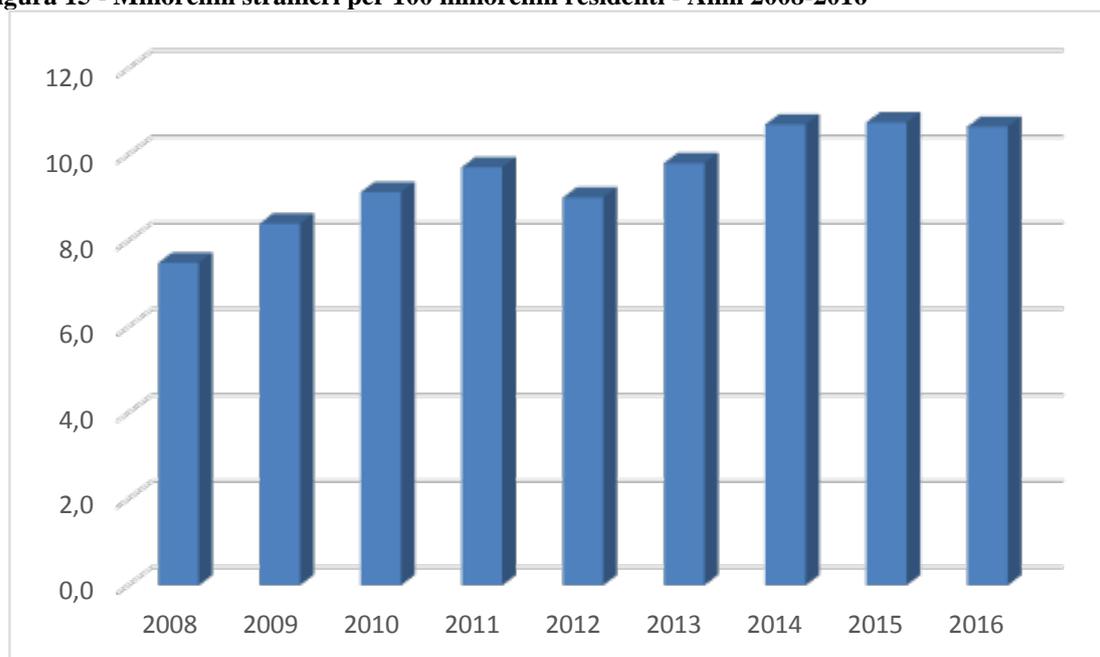
4. Bambine e bambini di cittadinanza straniera

In anni di saldo naturale della popolazione negativo, la tenuta della popolazione residente si deve interamente alla popolazione immigrata. Nel 2015, come già evidenziato in precedenza, la crescita modesta della popolazione straniera non è stata sufficiente a compensare il saldo naturale negativo della popolazione residente. Il decrescente apporto straniero allo stato di salute complessivo della popolazione residente è dovuto ad almeno due fenomeni, da una parte il calo della natalità espressa che resta comunque doppia rispetto a quella degli italiani (sebbene al di sotto, per quanto a ridosso, della soglia di sostituzione tra generazioni), e dall'altra la sempre minor forza attrattiva del nostro Paese nei confronti di persone che lasciano il proprio Paese per avere maggiori opportunità di lavoro e condizioni di vita più dignitose che permettano di pensare a un progetto di vita stabile e di lungo periodo. Non è quest'ultima una questione di poco conto e non solo da un punto di vista demografico. Su un versante più strettamente economico, l'apporto degli stranieri al Pil nazionale risulta significativo aggirandosi attorno al 10% del totale, e in ragione della struttura demografica decisamente più giovane rispetto a quella italiana, la componente straniera della popolazione residente nel nostro Paese attualmente contribuisce più di quanto non riceva in cambio.

Tornando alla popolazione, l'incidenza della popolazione straniera nel nostro Paese è passata dal 5,8% dei residenti nel 2008 (3.432.651 residenti regolari) all'8,3% dei residenti totali nel 2016 (5.026.153 residenti regolari); ciò nonostante l'Italia resta tra i Paesi con una più bassa incidenza straniera nel panorama europeo.

I minorenni stranieri residenti in Italia a gennaio 2016 sono 1.065.811. Se la percentuale dei minorenni stranieri residenti sul totale dei residenti stranieri è piuttosto stabile nel tempo, sebbene abbia perso un punto percentuale proprio nell'ultimo anno attestandosi al 21%, quella sul totale dei minorenni è cresciuta dal 7,5% del 2008 al 10,6% del 2016 a testimonianza del contributo offerto nel corso degli anni all'equilibrio demografico del nostro Paese da parte della popolazione straniera.

Figura 15 - Minorenni stranieri per 100 minorenni residenti - Anni 2008-2016



Fonte: Istat

1. Uno sguardo d'insieme sull'infanzia e l'adolescenza in Italia

L'incidenza più alta di bambini e adolescenti sul totale della popolazione straniera si riscontra in Lombardia dove rappresentano il 23,9% degli stranieri e il 16,3% dei minorenni residenti, mentre è l'Emilia-Romagna la regione con la maggiore incidenza dei minorenni stranieri sul totale dei minorenni residenti, pari al 16,7%. La regione con la minore presenza è la Campania con il 15,1% dei minorenni sul totale degli stranieri e il 3,2% del totale dei minorenni residenti.

Nella popolazione minorile straniera, sempre più centrale è il tema delle seconde generazioni. Esse costituiscono una popolazione plurale, dai contorni sfumati, destinata almeno in parte a sfuggire alle tradizionali rilevazioni statistiche, cui sono associabili differenti scenari e prospettive di integrazione¹⁴. Una prima popolazione è quella rappresentata dalle seconde generazioni in senso stretto, ovvero stranieri nati in Italia, dunque stranieri ma non immigrati, di lingua italiana anche se spesso a casa con i genitori parlano una seconda lingua. Una seconda popolazione è costituita dai figli di coppie miste. Con un solo genitore straniero, risultano a tutti gli effetti cittadini italiani sin dalla nascita, sebbene per tratti somatici, competenze linguistiche, abitudini alimentari, pratica religiosa condividano diversi aspetti della condizione secondogenerazionale. Una terza popolazione è composta di bambini nati all'estero e giunti in Italia in età prescolare. Sono stranieri e pure immigrati, hanno subito uno sradicamento in un'età in cui si vive nel presente e si dimostra una grande capacità di adattamento. Crescono a cavallo di due lingue che padroneggiano, i loro rendimenti scolastici sono in genere non dissimili da quelli delle seconde generazioni in senso stretto. Una ulteriore popolazione, cosiddetta generazione 1,5, è composta di ragazzi emigrati generalmente tra i 7 e i 12 anni che hanno iniziato la scuola nel Paese di origine, e la proseguono, non senza difficoltà in Italia. Infine, un'ultima popolazione, cosiddetta generazione 1,25, è composta da ragazzi giunti in Italia durante l'adolescenza, tra i 13 e i 17anni, il loro profilo si avvicina a quello degli immigrati di prima generazione, hanno maggiori difficoltà di apprendimento della lingua italiana, finiscono sovente per abbandonare gli studi e mostrano difficoltà di integrazione.

I minorenni stranieri sono protagonisti anche della maggior parte delle acquisizioni di cittadinanza italiana (il 37% del totale dei nuovi italiani nel 2015). Si tratta per lo più di trasmissione automatica da parte del genitore convivente divenuto italiano. A livello generale si conferma la tendenza alla crescita del numero complessivo dei nuovi cittadini italiani, pari a 178mila nell'anno, ovvero oltre 35 ogni mille residenti stranieri, con un incremento di poco meno del 40% rispetto al 2014. Il conteggio è comprensivo delle acquisizioni e i riconoscimenti della cittadinanza per matrimonio, naturalizzazione, trasmissione automatica al minorenne convivente, come già detto, da parte del genitore straniero divenuto cittadino italiano, per elezione da parte dei 18enni nati in Italia e regolarmente residenti ininterrottamente dalla nascita (10% dei residenti stranieri della stessa età) per *ius sanguinis*.

La crescita dei figli dell'immigrazione mette alla prova i dispositivi integratori della società ospitante, in particolare le politiche sociali, le reti associative e soprattutto la scuola. Secondo i dati messi a disposizione dal Miur, gli alunni con cittadinanza non italiana sono passati dalle 430.000 unità dell'anno scolastico 2005/2006 alle oltre 800mila unità dell'anno scolastico 2014/2015; di questi, peraltro, poco più del 55% è nato in Italia pur non avendo la cittadinanza italiana. Nell'anno scolastico 2014/2015 i bambini di cittadinanza non italiana sono il 10,1% del totale degli alunni – con l'incidenza più alta in Emilia-Romagna (15,5% degli alunni) e quella più bassa in Campania (2,2%), con un'incidenza che decresce al crescere dell'ordine scolastico (10,2% degli iscritti nella scuola dell'infanzia, 7% nella scuola secondaria di secondo grado).

La dispersione scolastica coinvolge maggiormente gli stranieri rispetto agli italiani con un tasso di dispersione prossimo al 45%. Si tratta di cifre molto pesanti se si pensa che l'OCSE certifica che nel 2010 il tasso di abbandono precoce dell'istruzione in Europa è stato del 25,9% tra gli alunni stranieri e del 13% tra gli autoctoni. Anche la scelta del percorso di studi diverge al punto

¹⁴ Flavio A. Ceravolo, Stefano Molina, *Dieci anni di seconde generazioni in Italia*, in «Quaderni di sociologia», 63/2013, p. 9-34.

1. Uno sguardo d'insieme sull'infanzia e l'adolescenza in Italia

che il 43% di minorenni italiani si iscrive a istituti superiori di tipo liceale mentre solo il 20% dei minorenni stranieri opta per questa scelta, preferendo, nella maggior parte dei casi, gli istituti tecnici o professionali.

Non migliora il ritardo se si osserva per il nostro Paese il target specifico dei NEET, ovvero quel gruppo comprendente soggetti di 15-29 anni che, a prescindere dal livello di istruzione raggiunto, si collocano al di fuori sia dell'occupazione sia dall'istruzione/formazione e dunque a forte rischio di esclusione sociale ed economica. Il fenomeno in questione ha subito, dal 2010 al 2014, un decremento a livello medio UE per i giovani migranti di quasi un punto – dal 24% al 23% – mentre per gli autoctoni ha registrato una assoluta stabilità sul valore del 14%. In Italia, diversamente, ha conosciuto un peggioramento su entrambi i fronti, più contenuto per i migranti che partivano però da un valore già molto alto – dal 32,8% al 34,7% – e più rilevante per gli autoctoni che avevano un punto di partenza più contenuto – dal 20,8% al 25,1%.

Un discorso a parte merita dedicarlo alla presenza di rom, sinti e caminanti (RSC). Nell'annosa difficoltà di quantificazione di questa specifica popolazione, in Italia, le stime più accreditate valutano la presenza in un intervallo numerico che oscilla tra i 140-160mila individui. Il gruppo di insediamento più antico è formato da circa 70.000 persone con cittadinanza italiana, presenti in Italia da oltre 600 anni e originari soprattutto dai Paesi dell'ex Jugoslavia, dall'Albania e dalla Romania¹⁵. La Commissione per le politiche dell'integrazione degli immigrati (2001) ha stimato che il 45% della popolazione RSC ha meno di 16 anni, il 70% ha meno di 30 anni e solo il 2-3% ha più di 60 anni con un'aspettativa di vita media estremamente bassa e un tasso di mortalità infantile più alto rispetto alla media dell'Italia. Nel caso dei bambini rom, le statistiche del Miur evidenziano il basso numero di bambini RSC iscritti ai vari ordini (12.437 nell'anno scolastico 2014/2015 su una stima di più di 30.000 soggetti in obbligo di frequenza), pur con i problemi di rilevazione statistica del caso (dovuti sia allo strumento utilizzato dal Miur per la raccolta dei dati, sia al fatto che non sempre le famiglie rom, sinti e caminanti dichiarano la loro appartenenza alle comunità, per paura che i figli siano vittime di pregiudizi e sottoposti a discriminazioni). Fra il 2013/2014 e il 2014/2015 si rileva un incremento degli iscritti a ogni ordine di scuola, fenomeno accentuato nella scuola dell'infanzia (15,5%) e nella scuola primaria (5%), evidenziando un cambio di trend rispetto alla diminuzione di iscrizioni che si erano verificate negli anni precedenti. L'analisi dei dati sulle principali regioni vede ai primi posti, negli ultimi anni, Lazio e Lombardia, rispettivamente con 2.383 e 1.737 alunni rom, seguite da Piemonte, Calabria, Emilia Romagna e Toscana. Sono le aree urbane di Roma, Milano, Napoli e Torino, caratterizzate da grandi insediamenti e "campi", ad accogliere il 30% degli alunni rom in Italia. Spicca, dopo le metropoli, la piccola città siciliana di Noto con 23.834 residenti in provincia di Siracusa, che da sempre ospita il gruppo dei caminanti.

Una categoria di adolescenti immigrati particolarmente vulnerabile è quella dei minorenni non accompagnati, arrivati in Italia a partire dagli anni Novanta, con l'aumento degli sbarchi dall'Albania e delle fughe dai Balcani e dall'Europa dell'Est, e di nuovo in aumento a causa della ripresa delle guerre locali in Africa, Asia, Medio Oriente e dell'attuale crisi economica e alimentare. Compresi in una fascia di età che in genere va dai 13 ai 17 (ma talvolta scende anche sotto i 10), arrivano clandestinamente da soli, non accompagnati da un adulto. Secondo gli ultimi dati forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, i minorenni non accompagnati segnalati al 30 settembre 2016 sono 14.225, quasi totalmente maschi – oltre il 94%. La maggior parte dei minorenni non accompagnati segnalati, pari al 54%, ha 17 anni, mentre irrisoria – 0,2% – è la quota di bambini di età compresa tra 0 e 6 anni; nel 19% dei casi hanno cittadinanza egiziana. Alla stessa data sono 6.357 i minorenni non accompagnati che risultano irreperibili, per i quali cioè le autorità competenti hanno segnalato al Ministero l'allontanamento dai luoghi dell'accoglienza, e per i quali si rende necessaria una valutazione dell'efficacia dei sistemi di identificazione e presa in carico, anche attraverso lo studio dell'istituzione di una figura adulta di riferimento che si offra di esercitare questo *munus publicum*

¹⁵ Simonetta Fraudatario, *Identità di genere e prospettive di vita delle donne appartenenti alle comunità rom*, Fondazione Lelio e Lisli Basso Issoco, 2010.

1. Uno sguardo d'insieme sull'infanzia e l'adolescenza in Italia

di accompagnamento all'inclusione in percorsi formativi e lavorativi idonei all'età e alle inclinazioni dei minorenni non accompagnati.

Sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, i dati disponibili si stimano sottodimensionati e poco rispondenti alla realtà, perché, ad esempio, sfuggono le vittime di trafficking, e tutti quelli che non sono mai entrati in contatto con il sistema istituzionale di accoglienza. Al contrario, sarebbe fondamentale avere una più realistica percezione del fenomeno poiché si tratta di minorenni che, essendo privi di riferimenti relazionali e di rappresentanza legale, sono maggiormente esposti a evidenti rischi di abuso, sfruttamento e violenza.

Infine, oltre al tema dei minorenni stranieri, quando si parla di integrazione sociale altro aspetto da considerare è quello della diversa abilità. I dati del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca indicano che gli alunni con disabilità nel 2014/2015 sono il 12% degli alunni – in particolare, il 12,1% nelle scuole statali e l'11,3% nelle scuole non statali. La percentuale più alta, il 15,1% si riscontra nella scuola dell'infanzia, dove la differenza tra scuole statali (14,8%) e non statali (16%) si inverte rispetto al dato delle scuole degli altri ordini e grado.

5. La rete dei servizi socio educativi per la prima infanzia

I servizi educativi per la prima infanzia hanno assunto nel tempo una valenza sempre più multifunzionale; accanto al ruolo di luoghi di conciliazione dei tempi di lavoro e cura, come tradizionalmente pensati, si è imposta una visione tesa a valorizzare il sostegno del ruolo educativo dei genitori e la promozione del benessere e dello sviluppo dei bambini. In quest'ottica il superiore interesse del bambino, presente e futuro, rappresenta il punto di riferimento imprescindibile per realizzare e valutare servizi di qualità. Più recentemente, in Italia, la legge n. 107 del 13 luglio 2015¹⁶ ha previsto l'istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a 6 anni, costituito dai servizi educativi per l'infanzia e dalle scuole dell'infanzia, al fine di garantire ai bambini e alle bambine pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali, riconoscendo ai servizi educativi per la prima infanzia, in un contesto più ampio, un ruolo di luogo di prevenzione, di integrazione, nonché di condivisione ed elaborazione di valori e saperi. A supporto di questo approccio ampio e multifunzionale, ormai consolidato, la Comunicazione della Commissione europea n. 66 del 17 febbraio 2011¹⁷ rileva, inoltre, come i servizi per la prima infanzia favoriscono particolarmente i bambini disagiati, provenienti da un contesto migratorio e a basso reddito, contribuendo all'inclusione sociale dei bambini e delle loro famiglie e ricorda come i servizi educativi per la prima infanzia siano in grado di massimizzare soprattutto, per i soggetti appartenenti a gruppi svantaggiati, i tassi di rendimento nel corso del ciclo di apprendimento permanente.

Mentre si rinvia al terzo capitolo per un'analisi più approfondita delle indicazioni a livello europeo inerenti i servizi educativi per la prima infanzia e delle azioni intraprese nel quadro italiano, illustreremo invece in questa sede alcuni dati statistici sulla copertura dei servizi a livello nazionale.

Nel nostro Paese, le attività di monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia hanno evidenziato una crescita consistente della rete dei servizi con una percentuale di copertura dell'accoglienza che passa dal 14,8% al 21,8% nel periodo 2008-2014, soprattutto per quanto riguarda i nidi la cui percentuale di copertura è aumentata dal 12,5% al

¹⁶ Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti.

¹⁷ *Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori.*

1. Uno sguardo d'insieme sull'infanzia e l'adolescenza in Italia

20,1%. Rimane una forte differenziazione nella distribuzione territoriale dell'offerta la cui copertura è mediamente superiore al 25% nel Centro-Nord, mentre nell'area del Sud e delle Isole, che pur registra un aumento, si ferma a una percentuale di copertura più che dimezzata pari al 10,7%.

Gli ultimi dati a disposizione relativi a fine 2014 rendono possibile, integrando le diverse fonti informative disponibili, la valutazione della percentuale di copertura della rete dei servizi educativi che accolgono bambini di 0-2 anni, corrispondente a un valore del 29,6%. A questo proposito sono inclusi i dati riferiti all'accoglienza nei nidi d'infanzia (copertura del 24,1%), nei servizi educativi integrativi (spazi gioco, centri dei bambini e dei genitori e servizi educativi in contesti domiciliari, pari all'1,1%) e nelle scuole dell'infanzia da parte di bambini "anticipatari" (cioè da parte di bambini che compiranno i 3 anni entro il 30 aprile dell'anno successivo, pari al 3,6%). L'iniqua diffusione territoriale delle tre principali componenti del sistema dell'offerta discrimina fortemente le opportunità di accesso ai servizi da parte di bambini residenti in diverse aree territoriali: nidi e servizi integrativi sono concentrati nel Centro-Nord e molto meno nel Sud e nelle Isole, dove peraltro si registra la percentuale più forte di accessi anticipati alla scuola dell'infanzia.

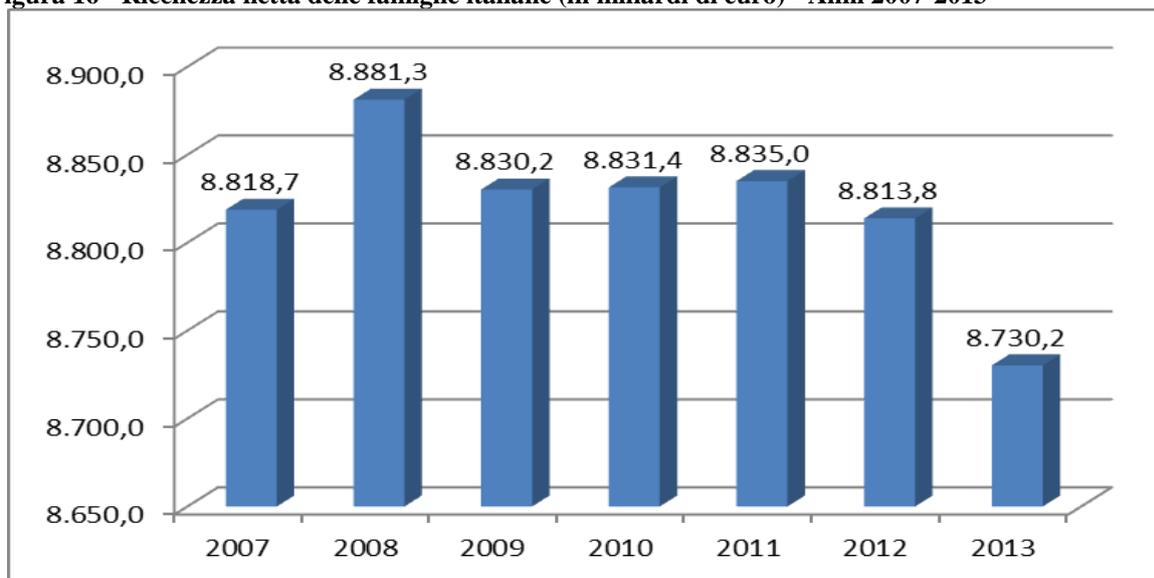
6. Le risorse per l'infanzia e l'adolescenza

La situazione economica, venutasi a creare in Europa e nel mondo intero a partire dall'anno 2008, ha inciso pesantemente sulle condizioni economiche delle famiglie con un impoverimento che ha portato a una riduzione della ricchezza e del reddito delle famiglie italiane, che si è iniziata a palesare a partire dall'anno 2009. Il rallentamento dell'economia italiana, avviatosi negli anni Novanta, ha pesato soprattutto sui più giovani, che hanno rinviato l'uscita dalla famiglia di origine e subito un calo del reddito atteso lungo l'intero ciclo di vita rispetto alle generazioni precedenti. La minore accumulazione di ricchezza propria ha ampliato il peso di quella ereditata, concorrendo a rafforzare il ruolo della famiglia di origine nel definire lo status socioeconomico e al radicarsi di disuguaglianze indipendenti dai meriti e dalle capacità individuali¹⁸. La ricchezza delle famiglie italiane era nel 2008 di circa 8.881 miliardi di euro e si è ridotta, nel 2013, a 8.730 miliardi con una riduzione pari a 151 miliardi di euro. Nella distribuzione della ricchezza vi sono perduranti disuguaglianze che la Banca d'Italia focalizza nel rapporto sulla ricchezza delle famiglie italiane del 2011, ultimo anno per cui è disponibile questa stima. La stima della distribuzione della ricchezza tra le famiglie italiane evidenzia che poco meno del 50% della ricchezza (45,9% nel 2010) appartiene al 10% delle famiglie, mentre il 50% delle famiglie più povere detiene una ricchezza di poco inferiore al 10% (9,3% nel 2010). La ripartizione della ricchezza delle famiglie italiane non è sostanzialmente variata negli anni cristallizzando una disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza nella popolazione italiana che si ripropone dalla seconda metà degli anni Novanta.

¹⁸ Banca d'Italia, *Relazione annuale 2015*, Roma 31 maggio 2016.

1. Uno sguardo d'insieme sull'infanzia e l'adolescenza in Italia

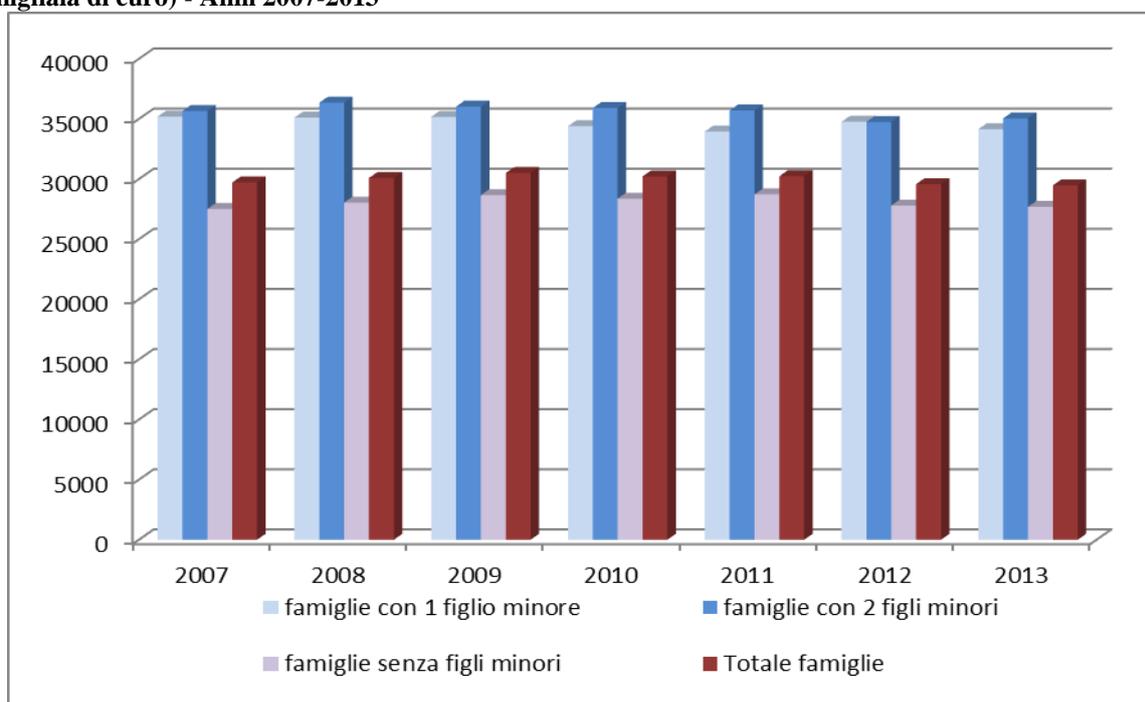
Figura 16 - Ricchezza netta delle famiglie italiane (in miliardi di euro) - Anni 2007-2013



Fonte: Banca d'Italia

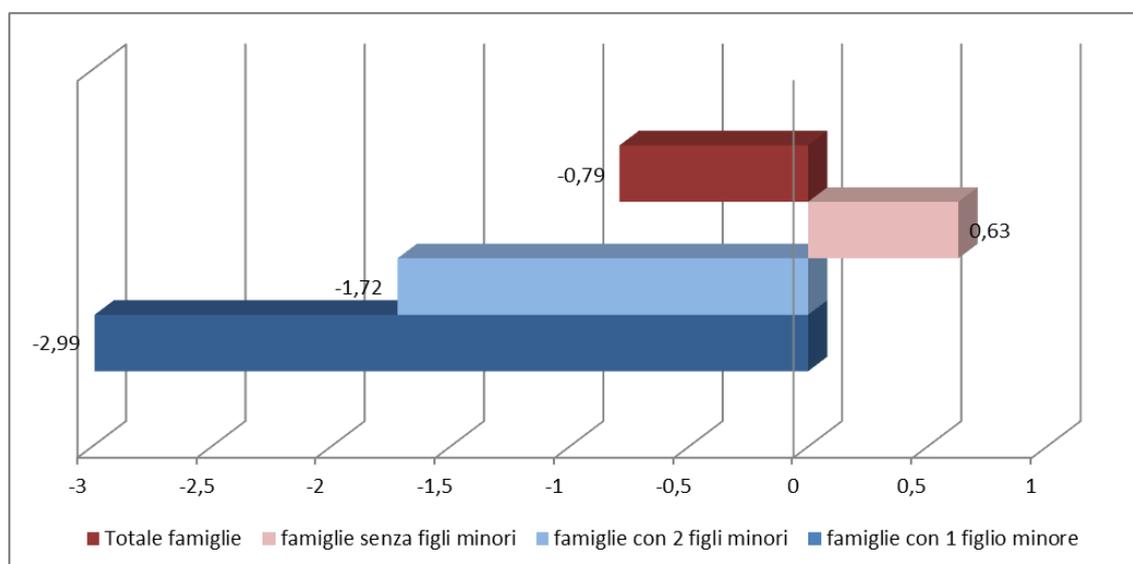
La crisi economica oltre a incidere sulla ricchezza delle famiglie italiane ha ridotto anche il reddito netto familiare. La diminuzione percentuale del reddito delle famiglie italiane tra gli anni 2007 e 2013 è dello 0,79%, questo dato si incrementa quando si considerano le famiglie con figli minori e ha una diminuzione del 2,99% per quel che riguarda le famiglie con un figlio minore e dell'1,72% in relazione alle famiglie con due figli minori; le famiglie senza figli minori, in controtendenza rispetto alle altre tipologie familiari, hanno un aumento del reddito familiare netto dello 0,63%.

Figura 17 - Reddito netto medio familiare delle famiglie italiane secondo la tipologia familiare (in migliaia di euro) - Anni 2007-2013



Fonte: Istat

Figura 18 - Variazione del reddito netto medio familiare delle famiglie italiane secondo la tipologia familiare - Variazione percentuale 2007-2013



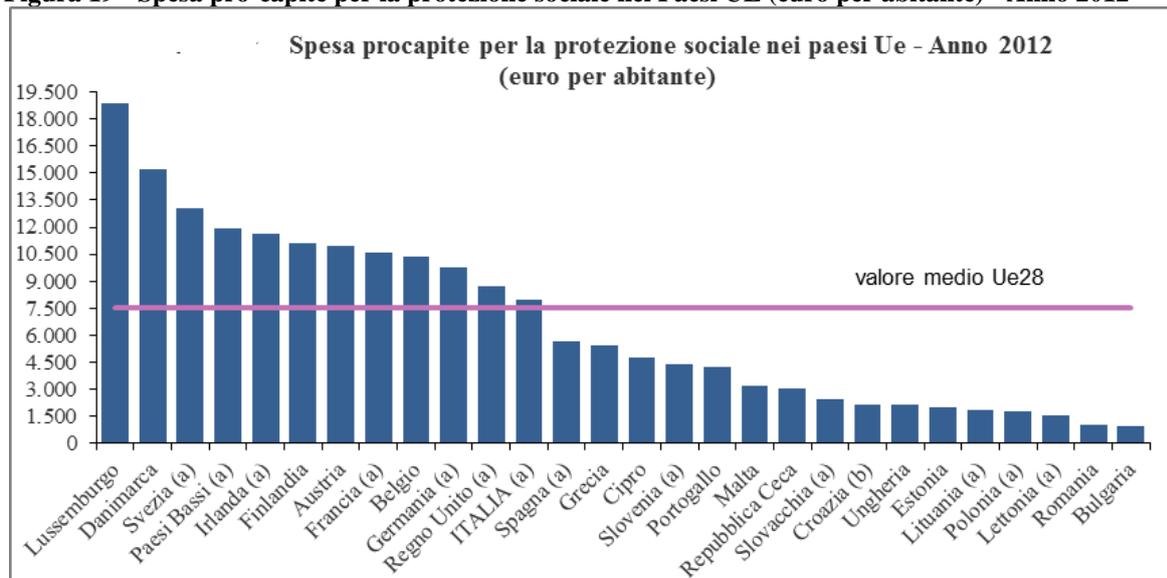
Fonte: Elaborazioni Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza su dati Istat

Alla luce di questa difficile situazione economica le risorse finanziarie messe in campo per il sociale in Italia sono pari a circa 454,3 miliardi di euro per il 2012 e a 461,8 miliardi di euro per il 2013 ovvero il 30% del Pil, dato in linea con la media europea (29,5%). La spesa pro capite ammonta a 7.972 euro, valore che colloca l'Italia sopra la media europea pari a 7.558 euro pro capite. È una cifra, tuttavia, inferiore a quella di altri Paesi paragonabili al nostro per dimensioni demografiche e sviluppo del sistema di welfare quali Regno Unito (8.703 euro), Germania (9.766 euro) e Francia (10.621 euro). Il dato complessivo della spesa sociale, scomposto nelle sue componenti funzionali, mette in luce che, nel 2012, il 65,1% viene speso per trattamenti pensionistici (vecchiaia, superstiti e invalidità) e che la sola voce vecchiaia assorbe il 50,4% delle risorse, mentre il 24,2% viene speso per la salute, il 6,6% per disoccupazione ed esclusione sociale e appena il 4,1% viene speso per famiglia, maternità e infanzia. È questa una distribuzione che rischia di diventare ancora più estrema e penalizzante nel prossimo futuro per i cittadini minorenni se si considera la tendenza al progressivo e incessante invecchiamento della popolazione residente¹⁹. In tal senso rispetto a soli pochi anni fa sono in aumento le quote di spesa destinate alle funzioni “disoccupazione” (+1,9 punti percentuali rispetto all'anno 2007) e “vecchiaia” (+1,0), mentre registrano una diminuzione le quote per “famiglia”, “superstiti” e “invalidità” (-0,2), e in particolare quella per “malattia/salute” (-2,3).

¹⁹ Al riguardo si veda Istat, Rapporto annuale 2016 – La situazione del Paese. Il sistema della protezione sociale e le sfide intergenerazionali e Inps, Istat, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Rapporto sulla Coesione sociale.

1. Uno sguardo d'insieme sull'infanzia e l'adolescenza in Italia

Figura 19 - Spesa pro-capite per la protezione sociale nei Paesi UE (euro per abitante) - Anno 2012

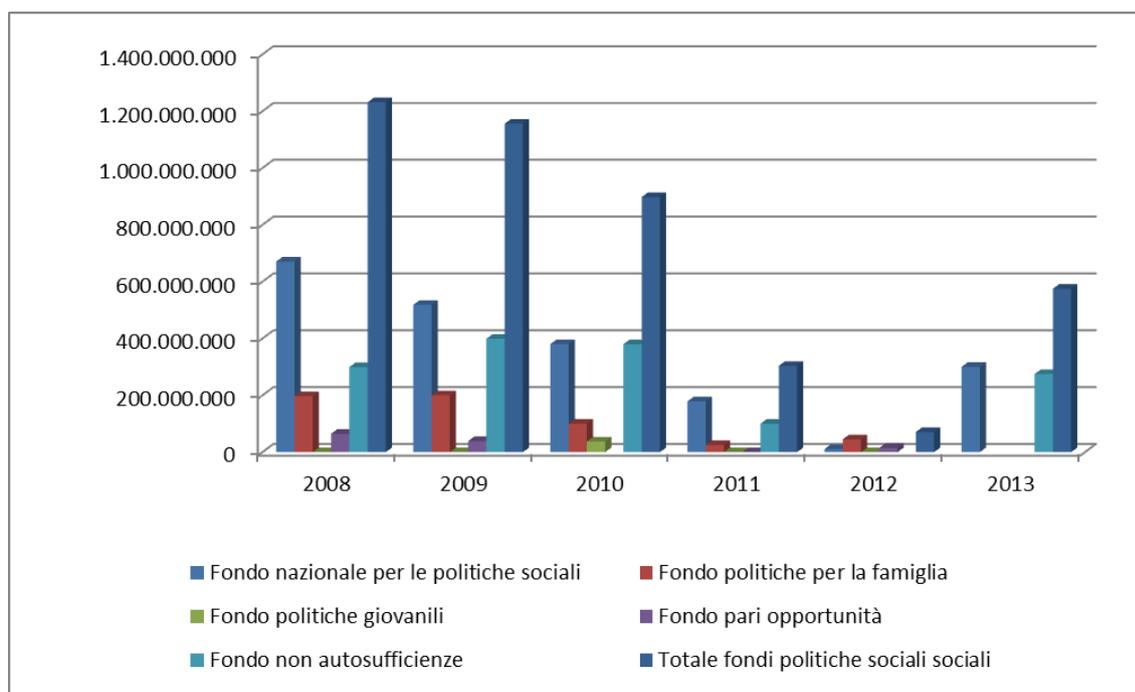


- dati provvisori

Fonte: Eurostat, European system of integrated social protection statistics

Va sottolineato che nella difficile situazione economica – aggravata a partire dal 2011 dalla crisi dei debiti sovrani – il patto di stabilità tra gli stati dell’Unione Europea ha comportato, per l’Italia, una riduzione della spesa pubblica con conseguente riduzione dei fondi per le politiche sociali destinati alle Regioni e alle Province autonome, passati da circa 1,23 miliardi del 2008 ai 575 milioni di euro del 2013. Pur in presenza dunque di una contrazione consistente, rispetto al 2008, i fondi per le politiche sociali nel 2013 sono stati incrementati significativamente rispetto all’anno precedente quando assommavano a poco meno di 71 milioni di euro.

Figura 20 - Fondi per le politiche sociali delle Regioni e delle Province autonome (in migliaia di euro) - Anni 2008-2013



Fonte: Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

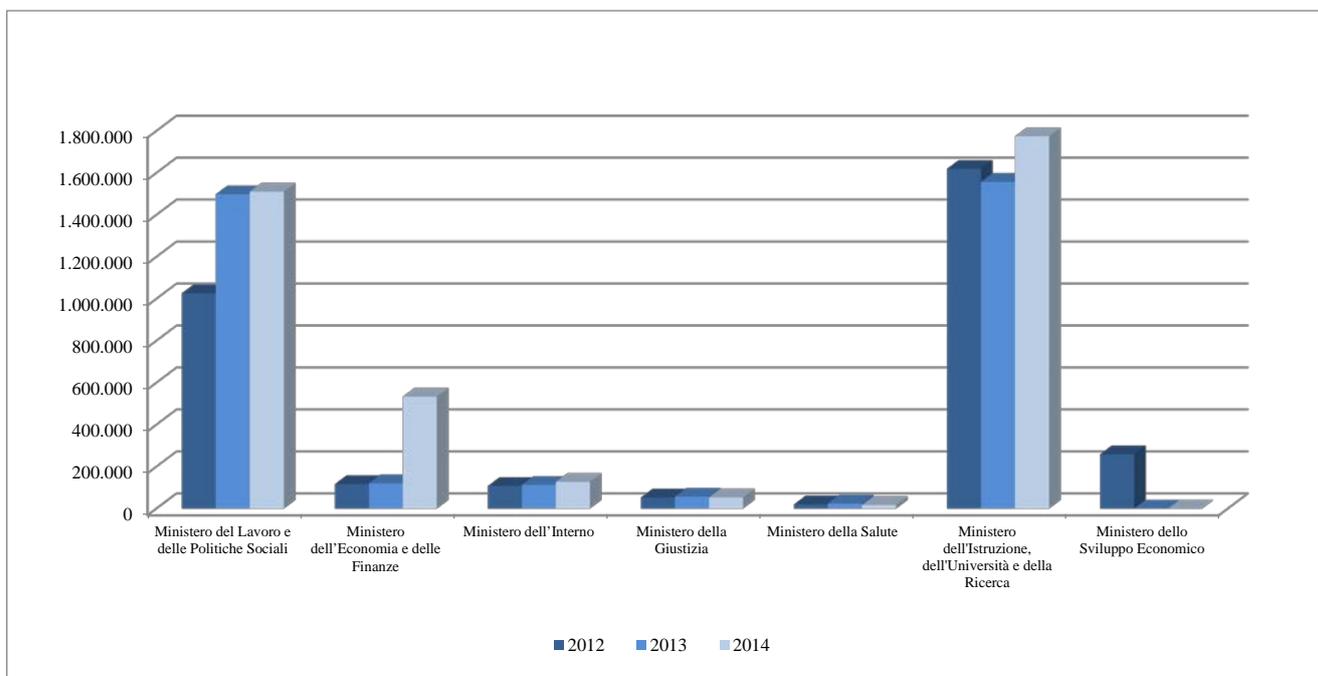
1. Uno sguardo d'insieme sull'infanzia e l'adolescenza in Italia

Stante questi dati la spesa sociale per l'area minorenni e famiglia si attesta, nel 2012, all'1,3% del Pil. La quota di spesa sociale riservata a famiglie e minorenni è la più bassa fra i maggiori Paesi europei, infatti la Germania spende per minorenni e famiglie l'11,2% della spesa sociale, la Francia il 7,9%, il Regno Unito il 6,6% e la Spagna il 5,4%.

Il quadro delle risorse impegnate per le politiche in favore dell'infanzia e dell'adolescenza può essere suddiviso in uno scenario che vede risorse impegnate a livello nazionale e a livello locale (tramite l'analisi della spesa sociale dei Comuni). A livello nazionale, analizzando la spesa diretta al netto dei costi per il personale, si evince che vi è stato un incremento delle risorse messe a disposizione, da vari Ministeri, nel corso degli ultimi tre anni (2012-2014); le risorse impegnate per politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza passano da 3,2 miliardi di euro del 2012 a 4,2 miliardi del 2014 con un incremento di circa il 25,5%. Prendendo come riferimento il 2014 si può affermare che la spesa diretta per infanzia e adolescenza ammonta a circa lo 0,7% del totale del bilancio (circa 400 euro per bambino o adolescente), ovvero circa lo 0,25% del Pil.

Le risorse economiche per l'infanzia e l'adolescenza sono suddivise tra vari Ministeri; la parte più consistente è quella relativa al Miur con valori percentuali che vanno da oltre il 50% del 2012 (1,62 miliardi di euro) a circa il 44% del 2014 (1,77 miliardi di euro), quindi il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con valori percentuali che vanno dal 32% del 2012 (1,02 miliardi di euro), al 44% del 2013 (1,5 miliardi di euro) e al 37,5% del 2014 (1,51 miliardi di euro). Gli altri Ministeri erogano risorse più limitate per un valore percentuale complessivo che oscilla attorno al 17-18% del totale per ogni singolo anno che va dal 2012 al 2014 – in termini assoluti si passa dai 556 milioni di euro del 2012 ai 733 milioni di euro del 2014.

Figura 21 - Spesa diretta per infanzia e adolescenza (esclusi i costi per il personale) per Ministero (migliaia di euro) - Anni 2012-2014

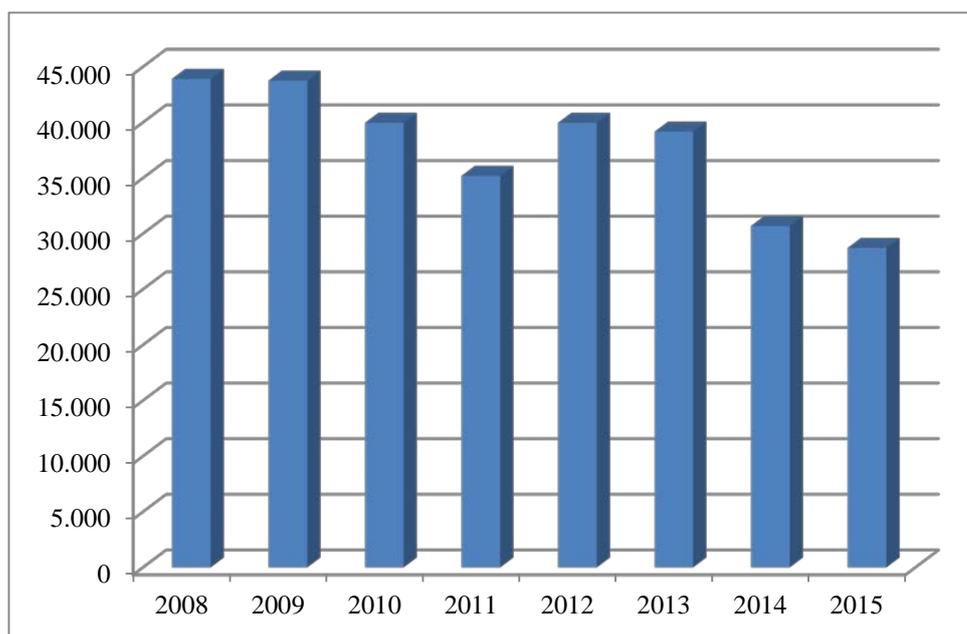


Fonte: Autorità garante per l'Infanzia e l'adolescenza

1. Uno sguardo d'insieme sull'infanzia e l'adolescenza in Italia

Le crisi, finanziaria prima e quella dei debiti sovrani poi, hanno costretto molti Paesi dell'Unione Europea a politiche di bilancio restrittive di cui hanno subito le conseguenze anche le risorse dedicate al sociale che hanno rilevato una contrazione piuttosto rilevante tanto che, in Italia, la quota del fondo nazionale per le politiche sociali ripartito alle regioni si è bruscamente ridotta passando dai 518 milioni di euro del 2009 ai 216 del 2014. Il trend discendente delle risorse stanziato per il fondo nazionale per le politiche sociali si è interrotto nel 2015 ed è stato incrementato fino a 278 milioni di euro. Le dinamiche che hanno contraddistinto il fondo nazionale per le politiche sociali hanno investito anche il fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (fondo ex lege 285/97) ripartito alle città riservatarie che è passato dai 43 milioni di euro del 2008 ai 28,7 del 2015.

Figura 22 - Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (ex lege 285/97), fondi ripartiti alle Regioni e alla Province autonome (dati in migliaia di euro) - Anni 2008-2015



Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Ulteriori fondi specifici riguardano: il programma di prevenzione dell'allontanamento dei minorenni dalla famiglia di origine PIPPI (Programma di interventi per la prevenzione dell'istituzionalizzazione) finanziato nel periodo 2011-2015 dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali per un importo complessivo di 8.011.600 euro e cofinanziato da Regioni e ambiti territoriali per 1.950.000 euro; il progetto nazionale per l'inclusione e l'integrazione dei bambini rom, sinti e caminanti che nel triennio di attivazione è stato finanziato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali per un importo complessivo di 1.377.000 euro e cofinanziato dalle città riservatarie per 345.000 euro.

A livello locale, la spesa sociale dei Comuni, gestita in maniera singola o associata, nel 2012 (ultimo anno per cui sono disponibili i dati) ammontava a circa 7 miliardi di euro. Il valore medio per abitante delle risorse impiegate nel welfare territoriale a livello comunale è pari a 117,3 euro all'anno pro capite e mostra un lieve incremento rispetto all'anno 2011 quando era di 115,7 euro pro capite. In percentuale del Pil nazionale, la spesa dei Comuni rimane sostanzialmente invariata, rispetto al 2011, con una quota di circa lo 0,44% del Pil.

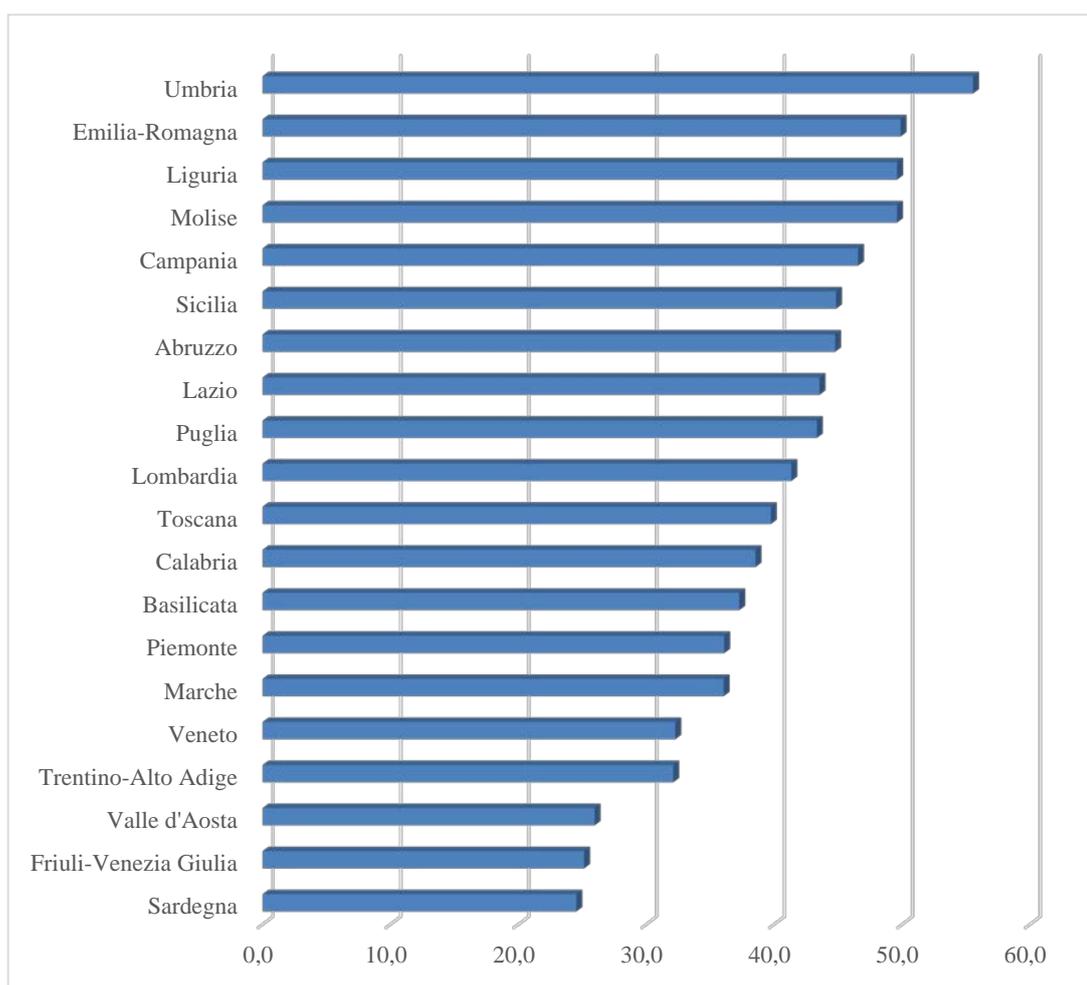
La spesa sociale dei Comuni italiani per l'area famiglia e minori nel 2012 è di 2.792 miliardi per una quota percentuale sul totale della spesa pari al 40%. La suddivisione della spesa per famiglie e minori è composta da 688 milioni di euro per trasferimenti in denaro, 473 milioni di euro

1. Uno sguardo d'insieme sull'infanzia e l'adolescenza in Italia

per interventi e servizi e 1.632 miliardi di euro per strutture (asili nido, servizi integrativi per la prima infanzia, strutture a ciclo diurno semiresidenziali e strutture comunitarie e residenziali).

Relativamente alla spesa sociale direttamente impegnata dai Comuni, per l'area famiglia e minori, si nota una forte differenziazione nelle varie regioni italiane con valori che vanno dal massimo impegnato dai Comuni dell'Umbria con il 55,5% del totale della spesa sociale, al minimo rilevato in Sardegna con il 24,5% del totale della spesa impegnato per l'area famiglia e minori. In generale si può affermare che in dieci regioni i Comuni impegnano, nell'area famiglia e minori, una quota della spesa superiore alla media nazionale ovvero una quota superiore al 40% del totale, mentre nei Comuni di altre sette regioni la quota di spesa sociale impegnata dai Comuni per l'area famiglia e minori oscilla dal 30% al 40% del totale e nei Comuni di tre regioni la spesa per famiglia e minori è inferiore al 30% del totale.

Figura 23 - Spesa sociale dei Comuni per l'area minori e famiglia in percentuale sul totale della spesa per regione - Anno 2012



Fonte: Istat, Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli o associati

CAPITOLO 2

LA POVERTÀ DEI BAMBINI E DELLE FAMIGLIE, LE MISURE DI CONTRASTO ALL'ESCLUSIONE SOCIALE¹

Premessa

I bambini e gli adolescenti sono i soggetti più vulnerabili alle situazioni di povertà ed esclusione sociale. Queste, come anche illustrato all'interno dell'analisi socio-demografica del precedente capitolo, determinano una catena di svantaggi a livello individuale che ha ricadute per l'intero arco della vita in termini di più alto rischio di abbandono scolastico, più basso accesso agli studi superiori e al mondo lavorativo, e più in generale di una bassa qualità della vita.

Tenuto conto della crisi economica, diventa quindi importante uno sforzo per reindirizzare le risorse correnti a invarianza di bilancio, razionalizzare i fondi messi in campo, ma anche reperire risorse aggiuntive. Fondamentale diventa anche l'uso strategico dei fondi europei, poiché tali fondi possono contribuire e supportare un necessario stanziamento di risorse ordinarie.

Alcune azioni intraprese all'interno del quadro italiano vanno proprio in questa direzione e intendono fornire delle risposte in termini di alleviamento e contrasto alla povertà minorile.

Il IV Piano infanzia approvato a luglio 2015 dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, e pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 15 novembre 2016, individua quattro tematiche prioritarie, tra cui quella del contrasto della povertà minorile e familiare. In tale ambito sono stati individuati obiettivi generali da perseguire, il primo dei quali è proprio il contrasto alla povertà assoluta di bambini e adolescenti. Il documento di riferimento per il lavoro dell'Osservatorio nazionale infanzia è stato la raccomandazione della Commissione europea del febbraio del 2013 *Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale* (2013/112/UE).

Anche la Commissione parlamentare Infanzia ha dedicato attenzione al tema, attraverso un'indagine conoscitiva "sulla povertà e il disagio minorile", i cui esiti sono stati resi pubblici nel 2014.

La legge di stabilità approvata a dicembre 2015 istituisce presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il "Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale", al fine di garantire l'attuazione di un Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale². Nell'attesa di tale Piano, la legge di stabilità prevede di rivedere i criteri e le procedure finora adottati per la sperimentazione, «garantendo in via prioritaria interventi per nuclei familiari in modo proporzionale al numero di figli minori o disabili, tenendo conto della presenza, all'interno del nucleo familiare, di donne in stato di gravidanza».

1. Le misure e gli interventi in campo

L'aumento della povertà minorile in tempo di crisi economica è stato mitigato dalle misure di sostegno al reddito implementate nel nostro Paese. Anche se l'effetto di tali provvedimenti, in termini di uscita dalla condizione di povertà, non è facilmente quantificabile, è importante restituire le evidenze del

¹ A cura di Cristina Berliri, Enrico Moretti e Arianna Saulini.

² Legge 28 dicembre 2015, n. 208, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (c.d. legge di stabilità 2016), pubblicata in G.U. n. 302 del 30/12/2015.

2. La povertà dei bambini e delle famiglie, le misure di contrasto all'esclusione sociale

quadro complessivo delle misure messe in campo dal Governo dal 2008 – considerato come il momento in cui la crisi economica ha cominciato a manifestarsi anche in Italia – a oggi.

La **Carta acquisti** (c.d. vecchia social card) è stata introdotta nel 2008 (con il DL 112/2008), e ha rappresentato l'unico strumento messo in campo per il sostegno alle situazioni d'indigenza su scala nazionale. È stata finanziata regolarmente con le leggi di stabilità nel corso degli anni, ed è tutt'ora operativa³. Consiste in un sostegno erogato dall'INPS di 40 euro mensili, che però non ha carattere universale, poiché è riservato alle persone indigenti che hanno un'età inferiore ai 3 anni o pari o superiore ai 65 anni e che si trovano in condizioni di povertà, valutate in base a determinati requisiti. La Carta acquisti non è inoltre una misura strutturale, in quanto necessita di rifinanziamenti annuali, è stata giudicata inadeguata e insufficiente a coprire il fabbisogno delle persone interessate, sia perché rivolta a una platea di beneficiari ristretta nonché per l'assenza di interventi associati di attivazione o inclusione sociale da promuovere a livello locale⁴.

Il numero di beneficiari sono indicati nelle tabelle che seguono e che riportano i dati degli anni 2008-2014 e dell'ultima annualità 2014. Complessivamente considerati i bambini di età inferiore ai 3 anni beneficiari della misura risultano 1.764.991, per una proporzionale maggiore incidenza, in relazione alla popolazione potenziale di riferimento, rispetto a quanto accade per i beneficiari anziani. Per quanto riguarda la distribuzione territoriale dei beneficiari, oltre l'85% dei bambini sotto i 3 anni risiede nelle regioni del Mezzogiorno, percentuale che scende invece al 60% nel caso dei beneficiari anziani.

Anno	Beneficiari		
	Bambini	Anziani	Totale
2008	212.996	347.781	560.777
2009	271.441	334.052	605.493
2010	245.547	294.835	540.382
2011	247.377	288.683	536.060
2012	245.574	288.803	534.377
2013	254.344	281.485	535.829
2014	287.712	274.258	561.970
Totale	1.764.991	2.109.897	3.874.888

(a) Al 29 settembre 2014
Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Alla data del 29 settembre, per ciascun bimestre di accredito, i beneficiari di età inferiore ai 3 anni risultano mediamente pari a 220mila per bimestre. Nello stesso periodo di accredito, la misura interessa poco meno di 250mila anziani di età pari o superiore ai 65 anni.

³ La legge di stabilità del 2014 destina alla Carta acquisti 250 milioni di euro.

⁴ Cfr. Rapporto Caritas, *Il bilancio della crisi, le politiche contro la povertà in Italia*, 2014, p. 40.

2. La povertà dei bambini e delle famiglie, le misure di contrasto all'esclusione sociale

Carta Acquisti, situazione degli accreditati al 29 settembre 2014 per bimestre - Anno 2014				
Accreditati				
Periodo di accredito	Bambini	Anziani	Totale	Importo erogato
I° bimestre	198.163	250.323	448.486	35.878.384,61
II° bimestre	203.031	251.641	454.672	36.373.477,07
III° bimestre	223.816	249.024	472.840	37.827.063,95
IV° bimestre	232.654	247.002	479.656	38.372.324,85
V° bimestre	229.302	245.035	474.337	37.946.822,73
Totale 2014	1.086.966	1.243.025	2.329.991	186.398.073,21
Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali				

A partire da maggio 2014 fino alla fine del 2015, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha attuato la sperimentazione della “**nuova social card**” (DL 5/2012) nell’ambito di un percorso per la definizione di una misura universale di contrasto alla povertà assoluta rivolta alle famiglie con minorenni, che trova ulteriore supporto nello stanziamento di risorse stabili per un Piano nazionale per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale previsto dalla legge 208/2015 (legge di stabilità 2016). La misura, denominata **Sostegno per l’inclusione attiva (SIA)**, è stata attuata in forma sperimentale per un anno nei 12 Comuni più popolosi d’Italia (quelli con popolazione superiore ai 250mila abitanti⁵). Il SIA sperimentale prevedeva un importo mensile variabile a seconda dell’ampiezza del nucleo familiare (decreto legge “Semplifica Italia”, art. 60, DL 5/12). La misura comprendeva una parte passiva, il beneficio economico erogato tramite una Carta acquisti (carta di pagamento), e una parte attiva, che consisteva nella presa in carico del nucleo familiare, condizione essenziale per l’erogazione del beneficio economico. Tra i criteri di accesso alla misura c’era **la presenza nel nucleo familiare di figli minori di età**, oltre a un Isee inferiore ai tremila euro annui, mentre la presenza di più di due figli minorenni e/o di figli minorenni con disabilità costituiva criterio di precedenza nell’accesso al beneficio. Era inoltre previsto un requisito relativo alla condizione lavorativa: i componenti del nucleo familiare dovevano essere occupati in attività scarsamente remunerate oppure privi di lavoro e almeno un componente doveva avere svolto attività lavorativa, per un minimo di 6 mesi, nei tre anni precedenti alla richiesta del beneficio. Anche in questo caso il soggetto attuatore era l’INPS.

Nel settembre 2014, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha pubblicato un report sullo stato di realizzazione della sperimentazione del SIA nelle 12 maggiori città italiane⁶: rispetto ai 38 milioni di euro stanziati per le 11 città in cui era già partita la sperimentazione⁷, ne risultavano impegnati poco più di 26,5 milioni. Date le condizioni vincolanti sopra indicate, dai primi dati è emerso che il numero di richieste è stato generalmente inferiore alle attese, per cui i fondi stanziati sono stati sufficienti a soddisfare le domande di accesso presentate, come anche dimostrato dalla tabella riportata di seguito.

⁵ Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia e Verona.

⁶ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Primi dati sulla sperimentazione del sostegno per l’inclusione attiva nei grandi comuni, Quaderni della ricerca sociale flash n.29, Roma, 1 settembre 2014.

⁷ A Roma l’avvio della sperimentazione è stato differito di alcuni mesi. A causa delle elezioni del 2013, l’amministrazione capitolina uscente aveva infatti deciso di rinviare la sperimentazione. La giunta insediatasi successivamente ha avviato la selezione nel 2014 permettendo la presentazione delle domande fino al 28 febbraio.

2. La povertà dei bambini e delle famiglie, le misure di contrasto all'esclusione sociale

Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), budget totale, nuclei familiari e idoneità delle domande

Comune	Budget totale	Nuclei familiari "eleggibili" ^(a)	Nuclei familiari beneficiari "potenziali" ^(b)	Totale domande	Domande non idonee per mancata verifica dei requisiti	Domande idonee dopo la verifica dei requisiti ^(c)	Budget totale impegnato ^(d)
Bari	2.992.295	5.519	768	943	497	446	1.738.296
Bologna	1.604.498	2.823	428	475	253	221	831.516
Catania	2.740.036	10.475	628	3.711	3.084	923	2.737.668
Firenze	1.580.808	2.457	423	514	402	112	418.716
Genova	2.565.578	5.026	700	994	617	377	1.382.232
Milano	5.588.211	11.553	1.446	1.741	972	769	2.971.464
Napoli	8.959.603	53.540	2.131	2.881	1.518	1362	5.726.352
Palermo	6.123.946	23.964	1.512	3.711	2.219	1492	6.042.276
Torino	3.830.236	10.915	1.002	1.948	996	952	3.638.592
Venezia	1.143.226	1.409	298	210	109	101	387.852
Verona	1.114.021	1.717	288	356	212	144	557.664
Totale	38.242.458	129.398	9.624	17.484	10.879	6.899	26.432.628

(a) Nuclei familiari eleggibili: nuclei familiari con figli minorenni che al 31/12/2012 avevano una dichiarazione ISEE in corso di validità con: ISEE inferiore o uguale a 3.000 euro
Indicatore della Situazione Patrimoniale (ISP, come definito ai fini ISEE) inferiore o uguale a 8.000 euro; patrimonio mobiliare (come definito a fini ISEE) inferiore o uguale a 8.000 euro.
(b) Nuclei familiari beneficiari potenziali: nuclei familiari con figli minorenni ammissibili al beneficio sulla base del budget assegnato alla città. Poiché il beneficio varia sulla base della dimensione del nucleo familiare, si è usato ai fini del calcolo l'ammontare del beneficio medio registrato in ogni città a seguito dell'approvazione delle graduatorie definitive.
(c) Domande idonee dopo la verifica dei requisiti: la differenza rispetto ai nuclei beneficiari (quelli cioè per i quali al momento in cui si scrive è disposto il pagamento del beneficio) è costituita dai nuclei posizionatisi in graduatoria oltre il numero di domande ammissibili dato il budget (è solo il caso di Catania, 296 unità) o dai nuclei per i quali l'attività istruttoria rispetto alla verifica dei requisiti è ancora in corso e il beneficio sospeso (complessivamente 86 unità in 4 città).
(d) Budget totale impegnato: è la proiezione su dodici mesi delle risorse necessarie a erogare i benefici relativi alle domande accolte, in posizione utile in graduatoria.
Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Le criticità rilevate – oltre all'importo che, sebbene assai più consistente e congruo di quello erogato con la Carta acquisti, risulta ancora insufficiente a coprire i principali bisogni delle famiglie destinatarie – riguardano: i vincoli lavorativi imposti, congiuntamente a quelli economici, che determinano di fatto l'esclusione sia dei soggetti in condizioni di povertà cronica (che non possono annoverare perdita di lavoro), sia dei cosiddetti "nuovi poveri", i cui valori Isee e patrimoniali difficilmente ricadono al di sotto delle soglie richieste⁸. Tuttavia, l'entrata in vigore del nuovo Isee, nella fase di estensione del SIA su tutto il territorio nazionale, permetterà di tener conto delle modifiche della condizione lavorativa del nucleo familiare, poiché sarà possibile richiedere l'Isee corrente, basato sui redditi degli ultimi dodici mesi (anche solo degli ultimi due mesi in caso di lavoratore dipendente a tempo indeterminato per cui sia intervenuta la perdita, sospensione o riduzione dell'attività lavorativa).

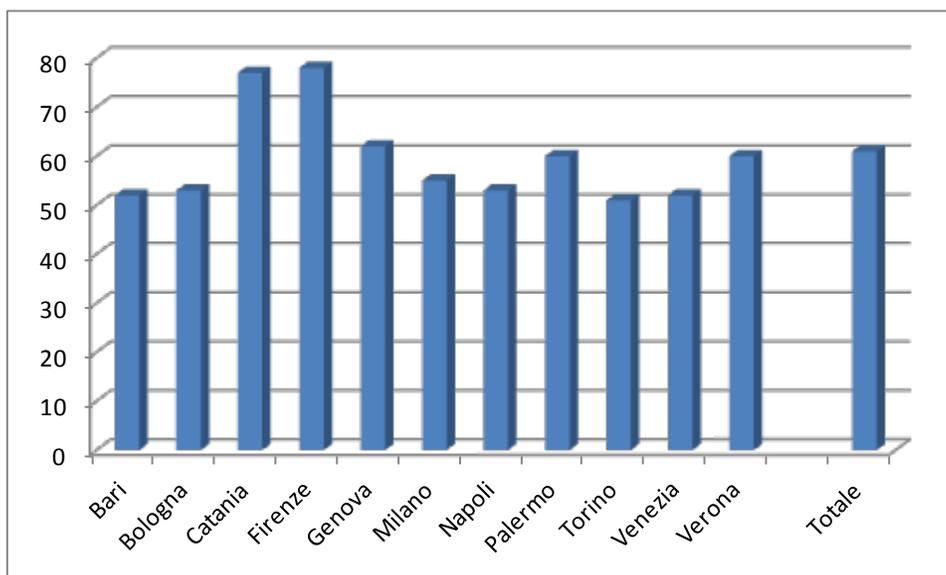
Il programma sperimentale è stato inoltre immaginato molto rigoroso in termini di verifiche del possesso dei requisiti, ritenuto elemento cruciale al successo di uno schema di reddito minimo in un Paese come l'Italia a elevata economia sommersa – visto peraltro l'elevato numero di frodi in precedenti sperimentazioni. Il decreto attuativo ha così previsto che le erogazioni dei benefici fossero precedute dalla verifica puntuale delle informazioni auto-dichiarate dai richiedenti negli archivi amministrativi dell'INPS, dell'Agenzia delle entrate e dei Comuni stessi, superando la logica dei controlli a campione ex-post.

Tenuto conto che la sperimentazione del SIA è svolta da risorse umane, strumentali e finanziarie invariate (fatta eccezione per l'importo erogato alle famiglie), uno sforzo notevole è stato pertanto effettuato nella messa in opera del sistema dei controlli dall'INPS – che è il soggetto attuatore della sperimentazione – e dai Comuni. Alla luce dei risultati delle verifiche, l'attuazione di tali controlli va comunque considerata necessaria e imprescindibile per l'estensione della sperimentazione. Come dimostrato nel grafico presentato di seguito, in tutte le città, infatti, almeno il 50% delle domande (con punte quasi dell'80% a Catania e Firenze) è risultato relativo a situazioni in cui almeno un requisito non era posseduto, contrariamente a quanto dichiarato dal cittadino. Evidentemente, le possibili conseguenze penali non sono state sufficienti a contenere il fenomeno delle dichiarazioni mendaci.

⁸ Cfr. Rapporto Caritas, *Il bilancio della crisi: le politiche contro la povertà in Italia*, 2014, p. 42.

2. La povertà dei bambini e delle famiglie, le misure di contrasto all'esclusione sociale

Domande senza requisiti in % del totale delle domande



La predisposizione ex novo del sistema SIA ha inoltre comportato tempi attuativi più lunghi del previsto. In particolare, i controlli ex-ante su tutte le domande mal si conciliavano con un “numero chiuso” di beneficiari, dovendosi sospendere la definizione delle graduatorie definitive fino alla chiusura di tutte le istruttorie in corso.

Si evidenzia che la sperimentazione – la cui erogazione dei benefici economici si è conclusa nel bimestre maggio-giugno 2015, con l’eccezione di Roma Capitale – si basava sulla tecnica del caso/controllo. La sperimentazione doveva essere oggetto di valutazione da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al fine di accertare l’efficacia della integrazione del sussidio economico con servizi a sostegno dell’inclusione attiva nel favorire il superamento della condizione di bisogno. In particolare, doveva essere valutato, anche utilizzando approcci di tipo controfattuale:

- l’effetto della sperimentazione rispetto alla situazione preesistente;
- l’effetto differenziale di diverse modalità di contrasto alla povertà, con riferimento all’integrazione o meno tra misure attive e passive;
- la capacità di intercettare le fasce di popolazione in condizione di maggior bisogno;
- il processo di implementazione dell’intervento, in riferimento agli aspetti gestionali e finanziari.

Ai fini della valutazione di tipo controfattuale i nuclei familiari beneficiari sono stati divisi, mediante una procedura di selezione casuale, in due gruppi:

- i trattati: pari ad almeno metà e non oltre due terzi del totale, per i quali vengono predisposti progetti personalizzati e per i quali il sussidio è condizionale alla adesione al progetto;
- i controlli: che ricevono il solo trattamento economico (oltre ad accedere all’usuale offerta di servizi del Comune).

È stata prevista anche una autovalutazione dei beneficiari tramite compilazione di un questionario in entrata e un questionario in uscita (per valutare i cambiamenti nel corso dell’anno con uno schema di

2. La povertà dei bambini e delle famiglie, le misure di contrasto all'esclusione sociale

domande simile⁹). Si evidenzia in positivo che è stata prevista anche una modalità per sondare il benessere dei bambini all'interno dei nuclei, che può essere considerata come un'esperienza che incoraggia l'ascolto del minore, attraverso:

- informazioni derivanti dai questionari rivolti a tutti i beneficiari;
- un questionario ad hoc rivolto a un decimo di soggetti campionati e suddiviso per fascia d'età (bambini di 8-13 anni e adolescenti di 14-17 anni).

Le attività di valutazione hanno riguardato anche, nella loro fase iniziale, il processo di implementazione della misura. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha infatti incaricato l'ISFOL di organizzare un approfondimento qualitativo, attività che si è svolta dal 18 novembre al 16 dicembre 2015 coinvolgendo le 11 città in cui si è conclusa la sperimentazione. Tale approfondimento è stato realizzato per ciascuna città attraverso lo svolgimento di un'intervista con le figure responsabili dell'attuazione della Nuova social card e il loro staff, e la realizzazione di un focus group con i servizi coinvolti nella progettazione e implementazione della presa in carico e del progetto personalizzato. L'obiettivo principale della valutazione è stato analizzare le modalità di attuazione della sperimentazione, individuando gli snodi critici e i fattori di efficacia, per apportare gli aggiustamenti necessari in vista dell'estensione della misura all'intero territorio nazionale. Inoltre, l'analisi ha messo in evidenza come il programma abbia influenzato il sistema dei servizi sociali metropolitani, producendo soluzioni organizzative specifiche ed elementi innovativi. Ne sono emerse indicazioni per superare le criticità gestionali connesse alla necessità di strutturare la rete dei servizi e la piattaforma per lo scambio dei dati, ma anche una valutazione positiva dell'impianto metodologico della misura.

Inoltre, anche alcuni Comuni coinvolti hanno realizzato una propria valutazione dell'efficacia della misura sui rispettivi territori.

In tutte le fasi di attuazione della misura si è proceduto a diversi incontri con i responsabili dei Comuni ottenendo riscontri documentati sull'andamento dell'attività di monitoraggio della sperimentazione. Inoltre, è stato costituito il tavolo tecnico del Gruppo Povertà che prevedeva, oltre ai Comuni citati, il coinvolgimento dei rappresentanti delle Regioni interessate all'allargamento della sperimentazione, con i quali sono state condivise le semplificazioni e le modifiche che saranno introdotte con il decreto che estenderà il SIA su tutto il territorio nazionale.

Alla luce dei risultati delle prime verifiche, sono infatti emerse indicazioni importanti per l'estensione della misura, con particolare riferimento ai controlli delle richieste di accesso ai benefici, ai requisiti di accesso e alle procedure amministrative e gestionali.

⁹ Gli strumenti predisposti al fine di dare attuazione al Piano di Valutazione sono i seguenti:

- Questionario di ingresso e di uscita dal programma nuova social card sperimentale.
- Questionario generale per la sperimentazione della social card. Si tratta di un questionario strutturato a risposta chiusa, predisposto per essere somministrato in modalità autocompilata assistita. Il tempo previsto di somministrazione è tra i 20 e i 30 minuti. Si compone di circa 60 domande.
- Questionario sul benessere dei bambini. Si tratta di un questionario strutturato a risposta chiusa predisposto per essere somministrato in modalità autocompilata assistita a bambini con età compresa tra gli 8 e i 13 anni. Si prevede la somministrazione a un campione di nuclei familiari beneficiari pari al 10% della popolazione beneficiaria. È composto da sei sezioni principali che identificano la sfera di vita del bambino: vivere la casa, vivere l'ambiente, avere soldi e possedere cose, affettività, vivere in modo sano e vivere la scuola. Ogni sezione si compone di circa 15 domande.
- Questionario sul benessere degli adolescenti. Si tratta di un questionario strutturato a risposta chiusa predisposto per essere somministrato in modalità auto-compilata ai giovani in età compresa tra i 14 e i 17 anni. Come nel caso del questionario sul benessere dei bambini, si prevede la somministrazione a un campione di nuclei familiari beneficiari pari al 10% della popolazione beneficiaria. È articolato nelle stesse 6 sezioni considerate nel questionario per i bambini. Ogni sezione si compone di circa 15 domande.

2. La povertà dei bambini e delle famiglie, le misure di contrasto all'esclusione sociale

A partire dall'autunno 2014 è stato avviato un percorso per la progressiva estensione della sperimentazione. Da una parte infatti sono state stanziato risorse addizionali e dall'altra è stato avviato il confronto partenariale, col fine di definire un Piano di contrasto alla povertà e di estendere in maniera progressiva all'intero territorio nazionale e secondo criteri universalistici la sperimentazione del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA).

Tale percorso è culminato con l'approvazione a dicembre 2015 della legge di stabilità 2016 che ha previsto l'istituzione di un Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione, finalizzato a garantire con risorse strutturali l'attuazione di un Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale¹⁰. La legge di stabilità ha previsto che l'avvio su tutto il territorio nazionale del **Sostegno per l'inclusione attiva**, avvenisse a partire dal 2016. Nel corso del 2015, tuttavia, ne sono state definite le caratteristiche fondanti attraverso il confronto con il partenariato economico e sociale nonché con il partenariato istituzionale. Pertanto, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha avviato con le Regioni e i rappresentanti delle aree metropolitane il Tavolo dei programmatori sociali, finalizzato alla definizione delle modalità di implementazione del SIA nei diversi contesti territoriali. In questo ambito sono state condivise le Linee guida per la definizione del modello organizzativo e funzionale dei servizi e per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico delle famiglie beneficiarie del SIA, approvate poi in sede di Conferenza unificata Stato Regioni l'11 febbraio 2016.

In particolare sono stati condivisi gli indirizzi con riferimento ai criteri di selezione dei beneficiari e alle procedure gestionali.

A supporto dell'attuazione del SIA è intervenuto il **Programma operativo nazionale (PON) inclusione**¹¹. Nell'ambito del ciclo di programmazione dei **fondi comunitari 2014-2020** è stato infatti approvato un programma nazionale, a titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, volto principalmente a supportare il Sostegno per l'Inclusione Attiva, in particolare attraverso lo sviluppo di misure di attivazione e servizi di presa in carico rivolti ai beneficiari della carta. Le risorse complessivamente stanziato per tale finalità nell'ambito del PON "Inclusione" sono state oltre 1 miliardo di euro, dei quali circa 800 milioni di euro sono stati assegnati alle regioni "meno sviluppate o in transizione", e circa 270 milioni di euro sono stati assegnati alle "regioni più sviluppate".

2. Il IV Piano nazionale infanzia

Il IV Piano nel definire le aree prioritarie ha fatto tesoro delle indicazioni provenienti dalla Quarta Conferenza nazionale infanzia svoltasi a Bari nel 2014 e dalle organizzazioni non governative e ha definito priorità tematiche largamente condivise. All'interno del Piano è stata conferita una particolare attenzione alla problematica della povertà minorile, come dimostrato dall'individuazione al suo interno di un obiettivo tematico che intende proprio alleviarne gli effetti: Linee di azione a contrasto della povertà dei bambini e delle famiglie. Gli altri macro obiettivi tematici individuati nel Piano sono: Servizi socio-educativi per la prima infanzia e qualità del sistema scolastico; Strategie e interventi per l'integrazione scolastica e sociale; Sostegno alla genitorialità, sistema integrato dei servizi e sistema dell'accoglienza. La prima area tematica (Linee di azione a contrasto della povertà dei bambini e delle famiglie) prevede alcuni obiettivi che sono illustrati di seguito.

Rispetto al **primo obiettivo** (contrastare la povertà assoluta delle persone di minore età – garantire condizioni di vita adeguate grazie a una combinazione di prestazioni a partire dalle famiglie con figli di minore età), i risultati dell'analisi condotta per l'elaborazione del Piano si riassumono nella richiesta di

¹⁰ Cfr. oltre Piano nazionale di contrasto alla povertà.

¹¹ Si veda anche l'analisi sulle risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza riportata nell'8° Rapporto CRC, p. 20 e seguenti, disponibile su www.gruppocrc.net.

2. La povertà dei bambini e delle famiglie, le misure di contrasto all'esclusione sociale

una misura centrata sul contrasto alla povertà assoluta, a carattere universale, considerando come criterio preferenziale la presenza di figli minorenni all'interno del nucleo familiare.

La misura richiesta è una misura che, evidenziando i punti di contatto delle diverse proposte in campo, privilegi i seguenti aspetti citati nel Piano:

- «adozione di una misura di contrasto alla povertà assoluta;
- a carattere universale che parta dalle famiglie con figli minorenni, quale criterio preferenziale;
- sottoposta alla prova dei mezzi e commisurata alla distanza dei redditi da una soglia minima; trasferimento alla famiglia e non all'individuo;
- condizionale, ovvero che preveda:
 - l'accompagnamento all'inclusione attiva del nucleo familiare con misure di presa in carico globale al fine di cogliere e supportare le fragilità familiari in modo adeguato (misure di inclusione lavorativa degli adulti, di accompagnamento educativo, formativo/lavorativo, in ambito sociale e sanitario dei minorenni presenti nel nucleo, nonché misure di sostegno alle relazioni intrafamiliari) anche in considerazione dei cicli vitali della famiglia;
 - al centro del progetto di presa in carico il benessere (educativo, sociale, sanitario, etc.) del bambino come interesse superiore».

Poiché la povertà minorile ha una connotazione multidimensionale sono previsti anche altri obiettivi all'interno della prima area tematica del Piano tra i quali **il rafforzamento dell'influenza del sistema educativo per il contrasto del disagio sociale**.

Come si legge nel Piano: «La scuola deve dare la possibilità di spezzare la spirale che porta i ragazzi provenienti dalle famiglie che spesso sono anche culturalmente più povere ad abbandonare precocemente gli studi ed essere privati delle competenze necessarie a vivere in un sistema socio-economico sempre più caratterizzato dalla conoscenza, perpetuando la condizione di emarginazione sociale vissuta dalla loro famiglia, una situazione che colpisce l'Italia in misura molto maggiore rispetto ad altri Paesi UE. Per questo è necessario un ulteriore passo in avanti nelle strategie per combattere gli effetti delle disuguaglianze sociali nella fruizione della scuola, e conseguentemente dell'acquisizione delle competenze educative, e per abbattere ulteriormente il tasso di abbandono scolastico».

Inoltre, **creare una scuola aperta al territorio** oltre le ore delle attività didattiche, significa non solo estendere l'offerta formativa, ma trasformare l'istituzione in un luogo di riferimento per l'aggregazione sociale, un luogo di scambio tra studenti, realtà associative e famiglie.

In questa direzione va la legge approvata dalla Camera il 9/7/2015, *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti* (c.d. "la buona scuola")¹². In questa sono previste diverse azioni per contrastare e ridurre la dispersione scolastica, al fine di garantire agli alunni e agli studenti delle scuole di ogni ordine e grado il raggiungimento del successo formativo e la garanzia delle pari opportunità. All'art. 1, comma 6, punto m, è prevista la *valorizzazione della scuola intesa come comunità attiva, aperta al territorio e in grado di sviluppare e aumentare l'interazione con le famiglie e con la comunità locale, comprese le organizzazioni del terzo settore e le imprese*; e al punto n, *l'apertura pomeridiana delle scuole e riduzione del numero di alunni e di studenti per classe o per articolazioni di gruppi di classi, anche con potenziamento del tempo scolastico o*

¹² Approvato con legge 107/2015 del 13 luglio 2015.

2. La povertà dei bambini e delle famiglie, le misure di contrasto all'esclusione sociale

rimodulazione del monte orario¹³ rispetto a quanto indicato dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89.

Inoltre, anche la delega al Governo, prevista nella legge, per l'istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a 6 anni, (art. comma 181, punto e) e l'esclusione dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia dai servizi a domanda individuale (art. comma 181, punto e.3) potrebbero avere un importante effetto nel contrasto alla povertà.

In tale contesto, tra le azioni previste all'interno del Piano, si elenca quella di «garantire l'accesso universale al servizio di refezione scolastica (livello essenziale delle prestazioni sociali) a partire dal potenziamento di mense scolastiche in aree geografiche caratterizzate da forte disagio socio-economico; l'investimento di adeguate risorse affinché il servizio risulti gratuito per i bambini in condizioni di povertà certificata; la previsione di misure idonee nei casi di morosità incolpevole al fine di garantire il servizio mensa a tutti i bambini; l'applicazione da parte dei Comuni di criteri omogenei di compartecipazione dei genitori ai costi; qualità e opportunità educativo-alimentare».

Infatti, permettere l'accesso a una mensa di qualità nelle scuole è uno strumento fondamentale di contrasto alla povertà minorile, a condizione che l'accesso sia un'opportunità per tutti i bambini, soprattutto quelli che vivono nelle famiglie più deprivate e a rischio di disagio sociale. La mensa, oltre a garantire un'alimentazione corretta a tutti i bambini almeno una volta al giorno, è una occasione di convivialità, di educazione alimentare, di integrazione tra culture diverse. Acquisisce un valore fondamentale in un momento in cui la crisi diminuisce la capacità di consumo nutrizionale delle famiglie, soprattutto quelle a rischio di esclusione sociale: in Italia il 35% dei genitori dichiara infatti di aver dovuto ridurre la spesa alimentare¹⁴ (cfr. Approfondimento a cura di Maria Grazia Pellerino).

Sempre nell'ambito del rafforzamento del sistema educativo come strumento per ridurre il disagio sociale, si rileva che il nuovo **Fondo europeo di aiuto agli indigenti** potrà contribuire, nel periodo 2014-2020, a contrastare la povertà minorile nel nostro Paese. Il FEAD, infatti, ha destinato all'Italia 670,6 milioni di euro (integrati con 118,3 milioni di risorse nazionali). Il Programma Operativo 1 FEAD presentato dall'Italia, approvato dalla Commissione europea l'11 dicembre 2014, prevede interventi su quattro forme di deprivazione materiale: povertà alimentare, deprivazione materiale di bambini e ragazzi in ambito scolastico, deprivazione alimentare ed educativa di bambini e ragazzi in zone deprivate, deprivazione materiale dei senza dimora e altre persone fragili¹⁵. In particolare, per quanto attiene agli interventi sui minorenni, il **Programma Operativo 1**, prevede **la distribuzione di materiale scolastico a studenti** della scuola primaria o secondaria, appartenenti a nuclei familiari in condizione di grave disagio economico, che siano già beneficiari della misura nazionale Sostegno per l'inclusione attiva (SIA) o in situazione equivalente. Inoltre, con **il terzo** dei quattro interventi – ancora, tuttavia, non reso operativo – saranno offerti **pasti in scuole situate in contesti territoriali fortemente deprivati, sia economicamente che socialmente**, così da consentire, da un lato, l'apertura pomeridiana delle scuole per le attività socio-educative e, dall'altro, di contrastare la povertà alimentare dei bambini e ragazzi¹⁶.

Nel corso dell'anno 2015 si è provveduto a implementare l'area relativa alla Misura 1 del FEAD "Povertà alimentare": distribuzione di beni alimentari, acquistati centralmente da AGEA (Organismo Intermedio), alle persone in condizioni di grave deprivazione materiale, da parte delle Organizzazioni Partner (Op) accreditate.

¹³ Lettere m e n.

¹⁴ Cfr. Save the Children (2013) Le paure per il futuro dei ragazzi e dei genitori italiani.

¹⁵ Cfr. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1089&langId=it>.

¹⁶ Il testo del PON è consultabile all'url: www.camera.it/temiap/2015/01/23/OCD177-765.pdf. Cfr. anche <http://www.dps.gov.it/>.

2. La povertà dei bambini e delle famiglie, le misure di contrasto all'esclusione sociale

Inoltre, è stata avviata una prima pianificazione delle attività da sviluppare per l'attivazione della Misura 2 "Deprivazione materiale di bambini e ragazzi in ambito scolastico", il cui avvio è collegato alla attuazione del Sostegno per l'inclusione attiva, e della Misura 3 "Deprivazione alimentare ed educativa di bambini e ragazzi in zone deprivate". A questo proposito il Programma prevede che, sia l'intervento di distribuzione di materiale scolastico, sia l'intervento per l'erogazione di pasti in alcune scuole situate in contesti territoriali svantaggiati, vengano attuati in coordinamento con gli interventi finanziati dal Miur. Nel caso della Misura 2 si fa riferimento alle iniziative relative al Fondo per la fornitura gratuita, totale o parziale, dei libri di testo a favore degli alunni meno abbienti delle scuole dell'obbligo e secondarie superiori (art. 27 legge n. 448/1998). Per la Misura 3 il Programma Operativo prevede che la distribuzione di pasti si accompagni all'offerta di servizi socio-educativi realizzati nell'ambito del PON "Scuola". Al fine di definire e coordinare i suddetti interventi, è stato avviato un confronto con il Miur.

Il terzo obiettivo specifico all'interno delle misure del Piano per contrastare la povertà e l'esclusione sociale dei minorenni mira a **«migliorare la reattività dei sistemi sanitari nel rispondere alle esigenze dei minorenni svantaggiati»**. Come ricordato nel documento conclusivo dell'indagine condotta dalla Commissione Infanzia, il concetto di povertà come assenza o carenza di opportunità comporta tra l'altro che il divario sociale si traduca in un divario di salute che, nonostante i progressi delle medicina e i livelli di offerta sanitaria nel nostro Paese, non risulta ancora colmato¹⁷. Il Piano prevede quindi una serie di azioni legate a tale ambito di competenza del Ministero della salute.

Un ulteriore obiettivo dichiarato intende **«incoraggiare la partecipazione di tutti i minorenni ad attività ludiche ricreative sportive e culturali»**.

Il IV Piano d'azione riferisce a riguardo: «La Raccomandazione dell'Unione Europea *Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale*» dedica una particolare attenzione al diritto dei minorenni a partecipare alla vita sociale quale modalità per contrastare la loro esclusione. Nella Raccomandazione, la prima indicazione in questo ambito è la necessità di incoraggiare la partecipazione di tutti i minorenni ad attività ludiche, ricreative, sportive e culturali. Siamo qui nell'ambito dell'apprendimento informale, e per garantire parità di accesso viene raccomandato di eliminare gli ostacoli legati al costo, o alle differenze culturali, incoraggiando le scuole, ma anche le autorità locali a prevedere attività e servizi parascolastici per tutti, a prescindere dalle possibilità economiche delle famiglie di appartenenza dei minorenni».

L'approccio multidimensionale alla povertà ci insegna che la dimensione economica da sola non basta a rendere ragione del fenomeno, soprattutto quando la povertà colpisce i bambini. *La privazione da parte dei bambini e degli adolescenti della possibilità di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni*¹⁸, significa anche la limitazione dell'opportunità di crescere dal punto di vista emotivo, delle relazioni con gli altri, della scoperta di se stessi e del mondo". La povertà di opportunità educative, quindi, non si evince soltanto dalle scarse performance degli alunni italiani nel mondo scolastico ma si manifesta negli altri molteplici contesti di vita e di sviluppo dei bambini del nostro Paese.

I dati al riguardo, in Italia, sono allarmanti. Quasi il 25% dei 15enni è sotto la soglia minima di competenze in matematica, e quasi 1 su 5 in lettura, percentuale che raggiunge rispettivamente il 36% e il 29% fra gli adolescenti che vivono in famiglie con un basso livello socio-economico e culturale. Povertà economica e povertà educativa, infatti, si alimentano reciprocamente e si trasmettono di generazione in generazione. D'altra parte, notevoli sono le carenze di servizi e opportunità formative scolastiche ed extra-scolastiche: solo il 14% dei bambini tra 0 e 2 anni riesce ad andare al nido o a usufruire di servizi

¹⁷ Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla povertà e il disagio minorile, p. 22.

¹⁸ La povertà educativa, cfr. *La lampada di Aladino*, Save the Children Italia, 2014. I dati di seguito riportati sono citati nella pubblicazione menzionata e sono di fonte Istat, Indagine multiscopo, aspetti della vita quotidiana.

2. La povertà dei bambini e delle famiglie, le misure di contrasto all'esclusione sociale

integrativi, il 68% delle classi della scuola primaria non offre il tempo pieno e il 64% dei minori non accede a una serie di attività ricreative, sportive, formative e culturali, con punte estreme in Campania (84%), Sicilia (79%) e Calabria (78%). In particolare, il 48,4% dei minori tra 6 e 17 anni non ha letto neanche un libro nell'anno precedente, il 69,4% non ha visitato un sito archeologico e il 55,2% un museo, il 45,5% non ha svolto alcuna attività sportiva¹⁹. Come sottolineato dal IV Piano, infatti: «Occorre tener presente che le differenze di reddito dei genitori incidono sull'opportunità di fruire di diversi tipo di intrattenimento, o praticare sport, utilizzare internet e leggere libri».

Le azioni previste a questo riguardo mirano infatti a «valorizzare l'educazione motoria potenziando le ore di educazione fisica, garantendo l'inserimento dell'educazione fisica nel curriculum scolastico obbligatorio sia della scuola primaria che della scuola dell'infanzia; promuovere l'espressività artistica e musicale come strumento di inclusione sociale, fin dalla primissima infanzia, valorizzando l'integrazione tra l'educazione formale e le risorse presenti sul territorio; prevedere facilitazioni per l'accesso a monumenti, musei, rappresentazioni coreutiche musicali, teatrali, siti archeologici e altre attività culturali delle persone di minore età, anche attraverso convenzioni in particolare tra gli enti locali, Miur e Mibact; promuovere la lettura a partire dalla più tenera età, coordinando e rilanciando le azioni e le campagne promosse a livello locale e nazionale da soggetti pubblici e dal mondo dell'associazionismo; promuovere la realizzazione di Città amiche dei bambini e delle bambine per favorire la partecipazione ad attività ludiche ricreative e l'inclusione sociale; garantire su tutto il territorio nazionale dell'accesso a internet e la fruizione delle nuove tecnologie promuovendo occasioni formative sull'utilizzo delle stesse e riducendo il divario digitale».

Per rispondere a tali esigenze la legge di stabilità ha introdotto, in via sperimentale, un fondo per il contrasto della **povertà educativa minorile** per gli anni 2016, 2017 e 2018. A fine aprile 2016 il Governo e le fondazioni di origine bancaria hanno firmato un protocollo d'intesa per la gestione di un fondo per il contrasto della povertà educativa minorile, che è destinato «al sostegno di interventi sperimentali finalizzati a rimuovere gli ostacoli di natura economica, sociale e culturale che impediscono la piena fruizione dei processi educativi da parte dei minori». Il fondo è alimentato dalle fondazioni, che usufruiranno di un credito d'imposta. Il fondo avrà una consistenza di 120 milioni di euro l'anno per tre anni. L'operatività del Fondo è stata assegnata all'impresa sociale Con i Bambini per l'assegnazione delle risorse tramite bandi. Le scelte di indirizzo strategico sono definite da un apposito Comitato di indirizzo nel quale sono pariteticamente rappresentate le fondazioni di origine bancaria, il Governo, le organizzazioni del terzo settore e rappresentanti di Isfol e Eief - Istituto Einaudi per l'economia e la finanza. I primi due bandi promossi – dedicati alla prima infanzia (0-6 anni) e all'adolescenza (11-17) – mettono a disposizione 115 milioni di euro. Nella programmazione del secondo anno, il fondo promuoverà interventi rivolti alle altre fasce d'età (cfr. Approfondimento a cura di Marco Rossi-Doria).

3. Le risorse per il Piano nazionale di contrasto alla povertà

La legge di stabilità 2016 ha previsto l'adozione di un Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Il Piano dovrà essere adottato con cadenza triennale mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata. Il Piano individua una progressione graduale, nei limiti delle risorse disponibili, nel raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale per il contrasto alla povertà. Al fine di garantire l'attuazione del citato Piano è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un fondo denominato "Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale", al quale

¹⁹ Cfr. Save the Children, *Illuminiamo il futuro 2030 - Obiettivi per liberare i bambini dalla povertà educativa*, settembre 2015.

2. La povertà dei bambini e delle famiglie, le misure di contrasto all'esclusione sociale

sono state assegnate le risorse di 600 milioni di euro per l'anno 2016 e di 1 miliardo di euro a decorrere dall'anno 2017.

Come anche illustrato precedentemente in questo capitolo, nelle more dell'adozione del Piano sarà avviato su tutto il territorio nazionale il SIA, e garantirà in via prioritaria interventi per nuclei familiari con minori. Dei 600 milioni di euro destinati al Fondo per il 2016 in realtà solo 380 milioni sono destinati all'estensione del SIA (gli altri 220 sono destinati all'ASDI, il sussidio di disoccupazione che per il 2016 è rivolto ai lavoratori con Isee basso, ultra50enni, o con figli minorenni). Le risorse stabilite dalla legge di stabilità per l'attuazione del SIA nel 2016 si aggiungono a quelle impegnate e non spese negli anni precedenti: 167 milioni che dovevano essere utilizzati per estendere il SIA²⁰ al Meridione (fondi del Piano azione coesione DL 76/2013, art. 3, comma 2); 120 milioni che la legge di stabilità 2014 (legge 147/2013) aveva stanziato per estendere il SIA al Nord (40 milioni per ognuno dei tre anni 2014, 2015, 2016); altri 80 milioni di fondi non spesi per la vecchia "social card" (legge 133/2008). Pertanto, nel 2016, saranno disponibili circa 750 milioni di euro per l'estensione del SIA su tutto il territorio nazionale²¹.

Nel disegno di legge delega approvato in Consiglio dei Ministri il 28 gennaio 2016, è previsto che ulteriori risorse derivanti dai risparmi realizzati con la razionalizzazione delle prestazioni di natura assistenziale e previdenziale da sottoporre alla prova dei mezzi (con il nuovo Isee) saranno destinate al Fondo di contrasto alla povertà. Il governo potrà poi contare, per realizzare le cosiddette misure di attivazione previste dal SIA, sui fondi europei in base all'Accordo di partenariato 2014-2020: il PON Inclusione (Fondo sociale europeo) che prevede, per il settennio, a tale scopo, 133 milioni per le regioni "sviluppate" e 593 milioni per le regioni del Meridione. Altri fondi dai PON Inclusione si aggiungeranno, sempre a valere sul FSE. Dal FEAD arriveranno, per i 7 anni, 150 milioni, per fornire materiale scolastico educativo a studenti appartenenti a famiglie che beneficeranno del SIA.

Un insieme di risorse che complessivamente considerate, seppur come già in precedenza sottolineato nei limiti delle effettive disponibilità, aprono nel nostro Paese a una stagione nuova e promettente per le misure di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale tout court e in particolare dei bambini e delle loro famiglie.

²⁰ La sperimentazione è stata avviata nel 2013 partendo dalle 12 città con oltre 250mila abitanti. Per una descrizione della sperimentazione SIA, si veda: <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Sostegno-per-inclusione-attiva-SIA/Pagine/Sperimentazione-SIA.aspx>.

²¹ «Le risorse nazionali destinate al sussidio economico da erogare ai beneficiari (circa 750 milioni di euro per il 2016, stanziate in parte dalla legge di stabilità e in parte da provvedimenti precedenti)». Cfr. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Sostegno per l'inclusione attiva (SIA): <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Sostegno-per-inclusione-attiva-SIA/Pagine/default.aspx>.

APPROFONDIMENTI

Al fine di approfondire alcuni specifici aspetti degli argomenti trattati si propongono due focus che vanno a soffermarsi su alcune tematiche particolarmente attuali.

Il primo approfondimento prende in esame la questione della povertà educativa nel nostro Paese riflettendo e indicando percorsi finalizzati a promuovere inclusione e apprendimento, in particolar modo nelle situazioni e nei territori a forte grado di esclusione, povertà e marginalità.

Il secondo indaga il tema del servizio di ristorazione scolastica, in termini di sostenibilità e risorsa per il territorio e, in particolare, di opportunità formativa, educativa e di inclusione sociale per i bambini e i ragazzi del nostro Paese.

La via dell'inclusione per tutti i bambini e ragazzi: contrastare povertà e povertà educativa¹

1. Obiettivi sostenibili per promuovere inclusione e apprendimento

Oltre a un'irrinunciabile questione di diritto (ONU, 1989), la riduzione delle diseguaglianze all'avvio della vita è indispensabile per ogni società umana (OCSE, 2015). Su ciò, nel dibattito internazionale sui processi di inclusione, scolarizzazione e formazione, il quadro di riferimento è oggi riassunto nei tre obiettivi sostenibili indicati dal *Open working group proposal for sustainable development goals* (ONU, 2015) che dichiara che tutti i minori:

- hanno diritto ad apprendere, sperimentare, sviluppare capacità, talenti e aspirazioni,
- devono poter, dunque, avere accesso all'offerta educativa di qualità e
- se poveri, devono poter essere destinatari di forti politiche pubbliche compensative e inclusive, a scuola e nella vita.

Questo approccio della comunità internazionale nasce dalla constatazione che esiste, a livello globale, una costante correlazione – da contrastare con misure di discriminazione positiva – tra povertà minorile e disattesa di scuola e formazione. E dal momento che il fallimento formativo si concentra entro i territori di massima esclusione precoce multi-fattoriale e povertà educativa (Save the Children, 2015), è importante che vi siano politiche pubbliche di contrasto costanti nel tempo.

Perciò, al fine di indicare le vie per promuovere la ricchezza formativa per tutti e ciascuno, è indispensabile che la comunità nazionale sappia analizzare con cura la questione della povertà educativa nel nostro Paese.

Essa va intesa come ciò che impedisce la ricchezza formativa, come l'insieme complesso di fattori che generano il mancato o limitato accesso a istruzione e formazione nonché alle opportunità di apprendimento nel corso della vita, al pieno esercizio della cittadinanza e alla fruizione delle occasioni culturali. E queste, a loro volta, vanno intese in senso lato e, dunque, come partecipazione alla conservazione e innovazione delle diverse culture materiali del proprio territorio e del Paese, come possibilità di accedere a occasioni di movimento, cura del proprio corpo e della salute e sport, come possibilità di leggere per conoscere, comunicare e per diletto, come occasioni per frequentare natura, luoghi della storia, teatro, spettacoli e cinema, come accesso alla scoperta e conoscenza di una lingua straniera e del mondo globale, come possibilità di avvicinare e frequentare la cultura scientifica, come pieno accesso alle conoscenze tecnologiche atte alla fruizione consapevole dei media; e comprende, al contempo, le conoscenze e competenze indispensabili per esercitare appieno i diritti democratici, avere conoscenza e consapevolezza delle leggi e delle procedure e opportunità della vita civile per sapere dove, quando e come esercitarle in modo da poter fruire davvero dei diritti e poter costruire le «capacità di aspirare a...» (Appadurai, 2004).

A determinare una “cattiva partenza” nella vita sono la mancata o povera istruzione, insieme alla povertà materiale e ai molti fattori deprivanti che derivano da un contesto marcato dall'esclusione sociale multifattoriale. La povertà combinata con la povertà educativa condiziona, dunque, il presente della vita infantile e adolescenziale e ipoteca le possibilità nella vita adulta di ciascuno.

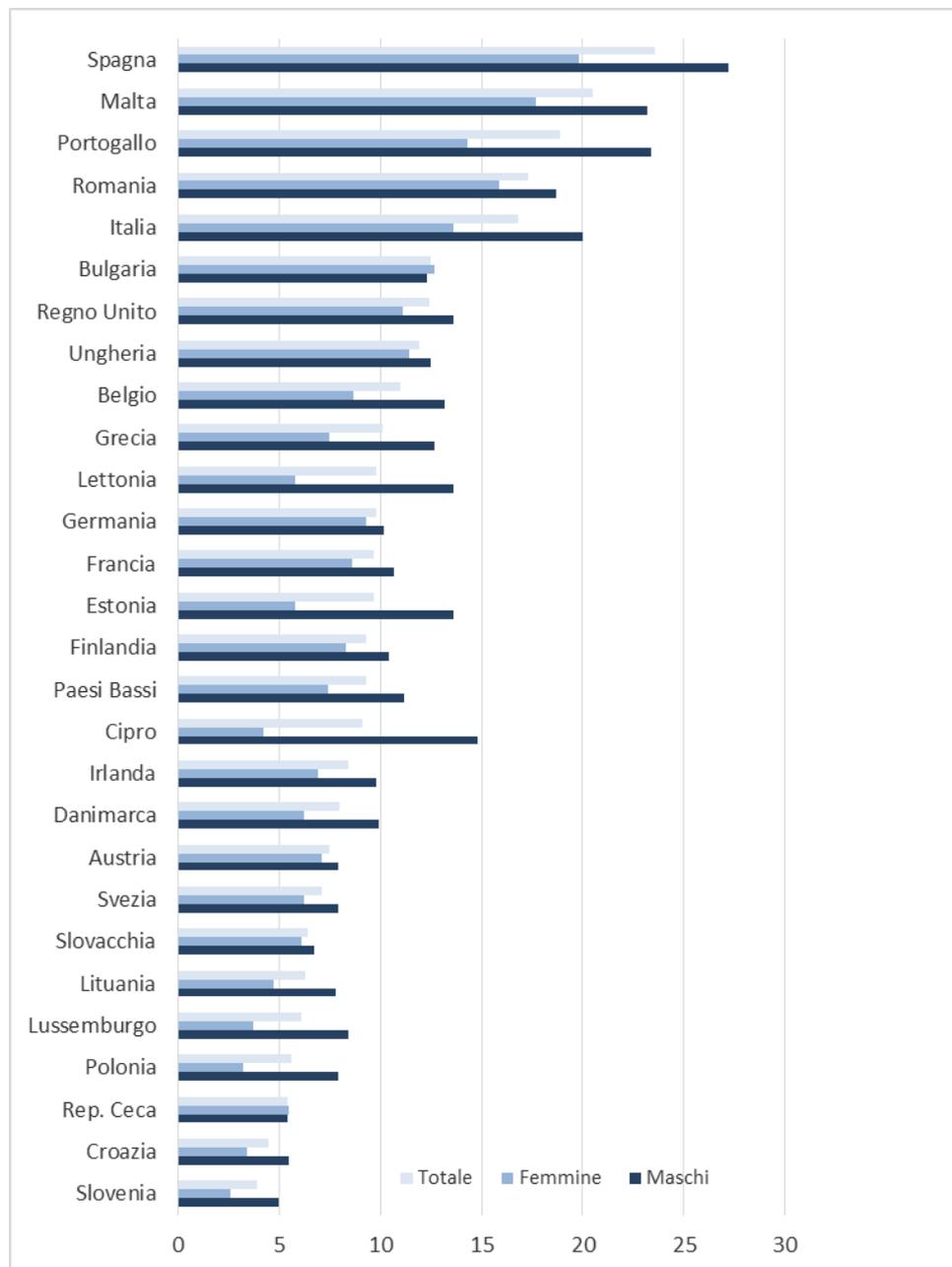
È, perciò, bene partire proprio dai dati: da un lato sul fallimento formativo e, dall'altro, sulla povertà dei minori.

¹ A cura di Marco Rossi-Doria.

2. Fallimento formativo e povertà minorile

Nella figura 1 si vede la situazione del fallimento formativo (ESL - *Early School Leavers*)² in Italia nel confronto europeo (Eurostat, 2014),

Figura 1 - Giovani che abbandonano prematuramente gli studi per genere - Anno 2013



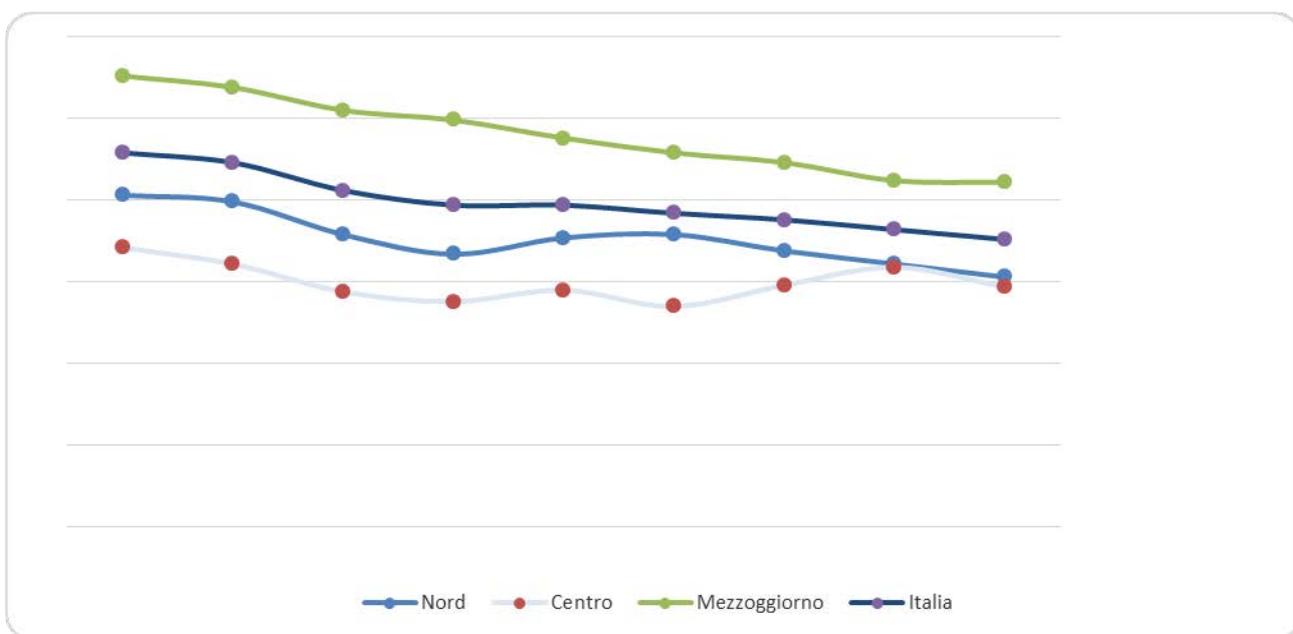
Fonte: Eurostat 2014

² L'UE per potere costruire sensate comparazioni internazionali, a fronte di sistemi di istruzione e formazione molto diversi e di tipi di rilevazione differenziati, adotta da anni la categoria degli *Early School Leavers* (ESL) che è la parte dell'intera popolazione 18-24 anni che ha frequentato al massimo 8 anni di istruzione obbligatoria (nostra scuola media inferiore), non ha concluso le scuole superiori né un corso di formazione professionale di durata di almeno 2 anni e che non svolge attività formative in situazione di *life long learning* al momento della rilevazione.

La successiva figura 2 mostra l'andamento del fenomeno in Italia negli anni 2004-2012, un trend decrescente confermato anche nell'ultimo biennio, e abbiamo evidenza che il calo continuerà.

Infatti, l'analisi aggiornata del fenomeno degli *early school leavers* – in via di elaborazione – finalmente dovrebbe unire i dati della formazione professionale con quelli relativi ai diversi istituti delle medie superiori consentendo di avere una fotografia meglio definita che dovrebbe evidenziare una decrescita del numero di giovani che non hanno titoli di studio né attestati di formazione.

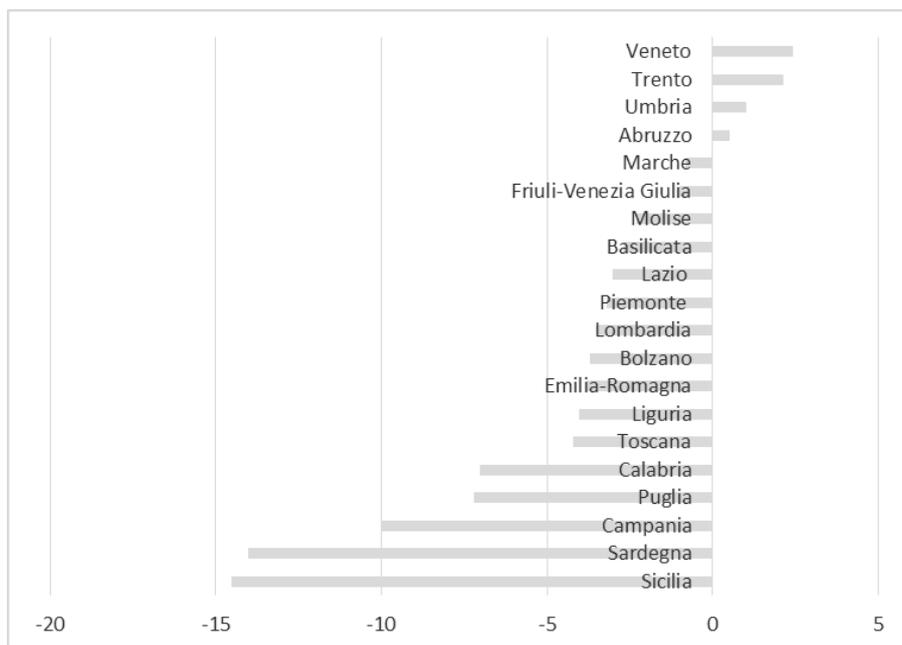
Figura 2 - Giovani che abbandonano prematuramente gli studi per ripartizione territoriale - Anni 2004-2013



Fonte: Istat

Nella figura 3 viene evidenziata la distribuzione territoriale del fenomeno (Eurostat, 2014) degli *ESL* che mostra il differenziale di ogni nostra regione rispetto all'obiettivo comune di scendere sotto il 10% di disattesa formativa entro il 2020, stabilito dall'UE (UE, 2010).

Figura 3 - Differenza percentuale tra i giovani che abbandonano prematuramente gli studi e obiettivo UE (10%) per regione - Anno 2013

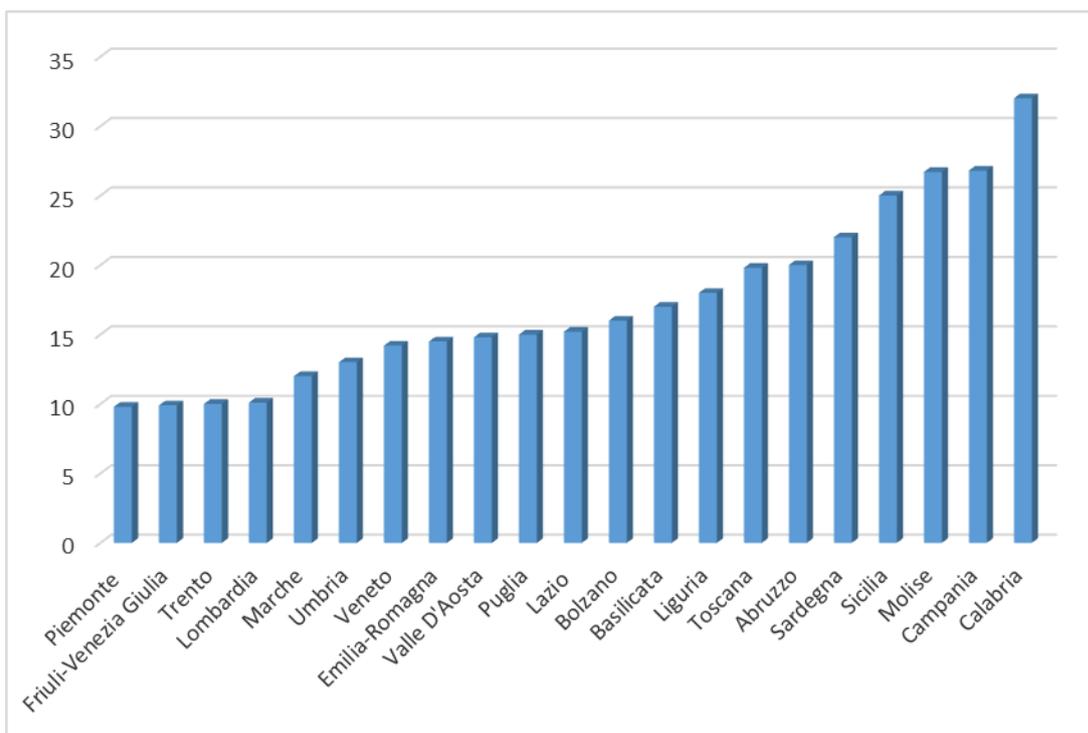


Fonte: Eurostat 2014

Va qui altresì ricordato che il fallimento formativo va inteso non solo come abbandono o mancata frequenza ma anche come mancato raggiungimento delle competenze minime in particolare nella lettura e comprensione del testo e nella matematica di base (OCSE, 2012), che sono quelle competenze che la comunità internazionale ritiene irrinunciabili al fine del potere creare per sé (e insieme agli altri) la possibilità stessa di apprendimento nel corso della vita, esercitare i propri diritti, accedere alle conoscenze e alle opportunità.

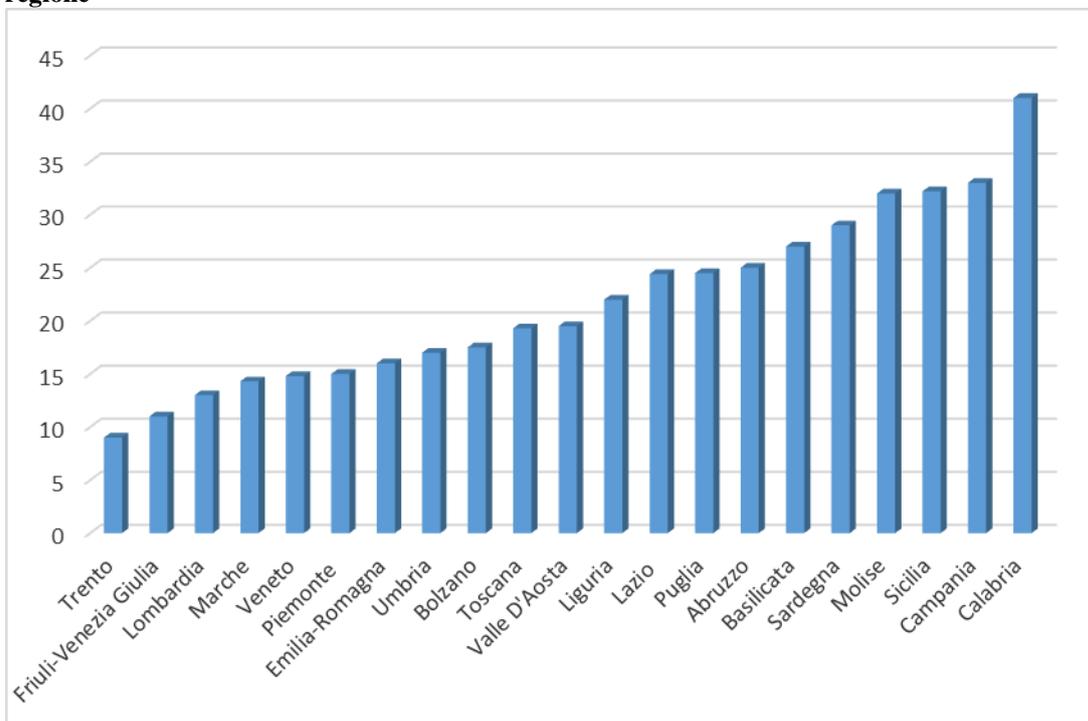
Le figure 4 e 5 mostrano quanto sia elevata la percentuale di 15enni italiani che non raggiungono detti livelli minimi di apprendimento e quanto sia marcata in Italia la disomogeneità territoriale – legata ai diversi fattori dell’esclusione sociale – nell’acquisizione delle competenze fondamentali nella lingua e in matematica (*literacy* e *numeracy*).

Figura 4 - % di alunni di 15 anni che non raggiungono le competenze minime in Lettura per regione



Fonte: Elaborazione Save the children su PISA OCSE (2012)

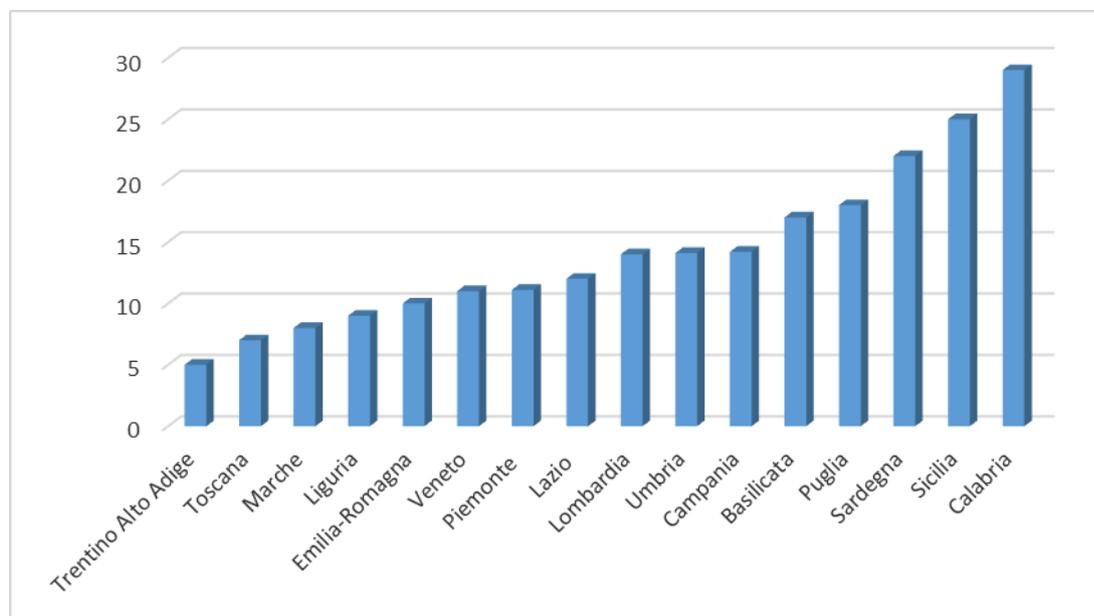
Figura 5 - % di alunni di 15 anni che non raggiungono le competenze minime in Matematica per regione



Fonte: Elaborazione Save the children su PISA OCSE (2012)

Per quanto riguarda la povertà minorile, un milione e 45mila bambini e adolescenti in età scolare sono in condizioni di povertà assoluta (Istat, 2015), il 10% della popolazione di riferimento, con una distribuzione di nuovo disomogenea, soprattutto tra Nord e Sud, come mostra la figura 6.

Figura 6 - % minori in povertà assoluta per regione



Fonte: Istat (2014)

E per la povertà relativa dei minori, siamo a circa 2 milioni (il 19% del totale), sempre con forti differenze territoriali: in molte aree del Mezzogiorno urbano, nelle aree di massima crisi, viene superato anche il 30% mentre in diverse regioni del Centro-Nord si è sotto la media nazionale (Istat, 2015)³.

Da questi dati emerge, con grande e triste chiarezza, che vi è corrispondenza tra aree di concentrazione della disattesa e del fallimento precoce a scuola e le aree della povertà e dell'esclusione sociale di bambini e ragazzi.

3. Povertà educativa

La nozione di povertà educativa – pur fondandosi in primo luogo proprio sul riconoscimento dei fattori di esclusione sociale e povertà materiale dei minori entro territori con forte fallimento formativo – comprende un complesso *mix* di ulteriori indicatori⁴ detti *indicatori di povertà educativa - IPE* che intendono descrivere il quadro di deprivazione precoce in modo più articolato.

Su tale base, in particolare Save the Children (Save the Children, 2015), sta utilmente aggiornando gli strumenti di analisi e ha individuato dieci documentabili con-cause di esclusione precoce, descritti nella tabella 1.

³ Le stime nazionali diffuse dall'Istat nel 2015 rispetto all'anno 2014 provengono dall'Indagine sulle spese delle famiglie che ha sostituito la precedente indagine sui consumi.

⁴ È importante precisare che l'IPE è stato costruito sulla base dei dati disponibili da fonti istituzionali e ufficiali, e offre quindi un'immagine soltanto parziale della realtà educativa nel nostro Paese.

Tabella 1 – Concause di esclusione precoce

1.	% dei ragazzi di 15 anni che non raggiunge i livelli minimi di competenze in matematica misurati attraverso i test OCSE PISA ⁵
2.	% dei ragazzi di 15 anni che non raggiunge i livelli minimi di competenze in lettura misurati attraverso i test OCSE PISA ⁶
3.	% dispersione scolastica misurato attraverso l'indicatore <i>Early School Leavers</i>
4.	% di minori tra i 6 e 17 anni che non hanno svolto 4 o più attività ricreative e culturali tra 7 considerate ⁷
5.	% bambini tra 0 e 2 anni senza accesso ai servizi pubblici educativi per l'infanzia ⁸
6.	% classi della scuola primaria senza tempo pieno ⁹
7.	% classi della scuola secondaria di primo grado senza tempo pieno ¹⁰
8.	% di alunni che non usufruisce del servizio mensa ¹¹
9.	% alunni che frequentano scuole con infrastrutture inadeguate per l'apprendimento misurato attraverso l'indicatore OCSE PISA ¹²
10.	% aule didattiche senza connessione internet veloce ¹³

È importante avvertire che questi indicatori – che ci aiutano nell'analisi dell'esclusione precoce dalle opportunità educative – vanno letti insieme ai dati sulla povertà e la povertà dei minori, integrandoli.

Così, l'Indice di povertà minorile (IPE) – proposto da Save the Children – ci aiuta nell'individuare un sistema di dolorose coerenze tra esclusione sociale multidimensionale e un contesto di opportunità mancate che co-determina il fallimento formativo di bambini e ragazzi.

La nozione di povertà educativa proposta da Save the Children – che va arricchendosi nel dibattito pubblico – acquisisce, dunque, i dati sui tassi di abbandoni e, insieme, quelli sui bassi livelli di competenza in *literacy* e *numeracy* affiancandoli a altri indicatori che descrivono i paesaggi dell'offerta educativa caratterizzati dalla pauperizzazione o, viceversa, dalla tenuta delle opportunità. Così la somma degli IPE determina una graduatoria regionale nelle criticità, come mostra la successiva tabella 2.

⁵ Per competenze minime, si intendono i livelli 1-2 ai test PISA sotto il punteggio di 420 in Matematica. Fonte OCSE PISA, 2012.

⁶ Per competenze minime, si intendono i livelli 1-2 ai test PISA sotto il punteggio di 408 in Lettura. Fonte OCSE PISA, 2012.

⁷ L'indicatore utilizzato è stato elaborato dall'Istat per Save the Children e contabilizza le percentuali di minori tra i 6 e 17 anni che nell'anno precedente hanno svolto meno di 4 tra le 7 attività considerate (sport in modo continuativo, internet ogni giorno, teatro, concerti, musei, siti archeologici, lettura di un libro). Fonte Istat, 2014.

⁸ La percentuale di bambini tra i 0 e 2 anni che usufruiscono dei servizi per l'infanzia, nidi e servizi integrativi, comunali o strutture private convenzionate o sovvenzionate dal settore pubblico, mentre sono esclusi dalla rilevazione gli utenti del privato *tout-court*. Fonte Istat, 2013.

⁹ Per tempo pieno si intende 30 ore di servizio scolastico o più. Fonte Miur, 2014.

¹⁰ Miur, 2014.

¹¹ Sono esclusi gli alunni delle scuole superiori di secondo grado. Save the Children ha deciso di utilizzare l'indicatore Miur, che misura la fruizione da parte degli alunni della mensa scolastica, indicativo della reale accessibilità del servizio di refezione. Fonte Miur 2014.

¹² Un valore minore a 0 nell'indice PISA della qualità delle infrastrutture indica una scuola inadeguata per l'apprendimento, rispetto allo stato degli edifici, ma anche lo spazio studio (classi), il funzionamento della cucina, del riscaldamento, dell'elettricità. Fonte OCSE PISA, 2012.

¹³ Per connessione a internet si intende ADSL 7 Mbps o più (fibra ottica, satellite ecc.). Sono comprese le scuole primaria e secondaria. Fonte Miur, 2015.

Tabella 2 - Graduatoria regionale nelle criticità in base alla somma degli IPE

Sicilia	118.76	1
Campania	118.64	2
Calabria	113.87	3
Puglia	111.83	4
Molise	108.54	5
Abruzzo	103.57	6
Lazio	98.89	7
Liguria	96.37	8
Sardegna	95.85	9
Marche	95.70	10
Umbria	95.54	11
Veneto	94.97	12
Toscana	93.68	13
Basilicata	91.63	14
Piemonte	91.08	15
Friuli-Venezia Giulia	88.24	16
Emilia-Romagna	88.16	17
Lombardia	83.39	18

4. La situazione dell'Italia

Negli ultimi anni la situazione dell'Italia è migliorata per quanto riguarda il mancato raggiungimento di un titolo di studio di scuola media superiore o di una attestazione di formazione professionale almeno triennale; l'esame del *trend* (Eurostat, 2014 e Istat 2015) nel fallimento formativo espresso dal tasso di *Early School Leavers - ESL*, vede, infatti, una decrescita del fenomeno dal 20,8% del 2006 all'attuale 14,7% in via di ulteriore miglioramento. Tuttavia la percentuale degli *ESL* è ancora elevata (Istat, 2015) e il fallimento formativo riguarda centinaia di migliaia di nostri ragazzi ogni anno.

Questo nostro fallimento formativo “di massa” è spiegato da 4 con-cause che, insieme, mostrano una crisi strutturale, che il Paese fa fatica a superare:

- alti tassi di analfabetismo funzionale nell'insieme della popolazione adulta (De Mauro 2004, OCSE 2013);
- alti tassi di abbandoni uniti a molte ripetenze;
- alto numero di ragazzi con bassi livelli nelle conoscenze oggi irrinunciabili ai fini dello sviluppo sociale e personale nonché per esercitare la cittadinanza;
- forte presenza della povertà minorile che contiene sempre elementi di povertà culturale delle famiglie.

Questo carattere strutturale del fallimento formativo acquista ancor più peso perché ci troviamo in una situazione di marcato squilibrio demografico (Istat, 2015). Insomma: facciamo pochi figli, eppure troppi di questi non finiscono scuola né formazione.

In sintesi, a cadere fuori dal sistema d'istruzione e formazione sono quasi sempre i figli di genitori poveri con bassi livelli d'istruzione che vivono nei contesti dell'esclusione sociale e di una ghettizzazione marcata: le *inner cities* povere e le periferie urbane delle grandi e anche medie città, soprattutto nel Mezzogiorno ma non solo. E la nostra scuola mostra di non riuscire a compensare pienamente questa situazione e di assolvere alla sua decisiva funzione democratica di ascensore sociale che ha pur avuto dall'Unità d'Italia e, in modo molto marcato, dopo la nascita della scuola

media unificata nel 1963 (Rossi-Doria, 2014). Oggi, però, non riusciamo a chiudere il *gap* che divide bambini poveri che vivono nelle aree di deprivazione sociale e culturale da bambini più protetti e siamo tra i Paesi europei più in difficoltà. I dati, infatti, evidenziano, nella percentuale di chi a 25 anni non ha in tasca né un diploma di scuola superiore né un attestato di formazione professionale - gli *ESL*, appunto - una differenziazione di genere (donne intorno al 12%, uomini oltre il 16%) ma soprattutto forti differenze tra le diverse regioni rispetto al raggiungimento dell'obiettivo, stabilito dall'UE (UE 2020), del 10% entro l'anno 2020: si va da un +14 % rispetto al traguardo UE (24% di abbandoni) di Sicilia e Sardegna al -2% del Veneto (8% di abbandoni), con una evidente situazione di minorità, anche grave, nelle regioni di massima concentrazione dell'esclusione sociale, lì dove è più alto il tasso di povertà minorile (Istat, 2015), sia nei suoi termini relativi che in quelli assoluti. E se si guarda al dettaglio di tali dati risulta sempre che i più alti tassi corrispondono ai quartieri dove maggiore è la povertà e crisi sociale, innanzitutto nelle città.

L'Indice di povertà educativa - IPE, elaborata da Save the Children, conferma tale andamento evidenziando una povertà nell'offerta educativa compensativa entro gli stessi territori dove c'è meno tempo pieno, edilizia scolastica più povera, meno investimenti pubblici e privati in formazione, anche lì dove vi è un encomiabile lavoro delle scuole e del privato sociale che sono spesso l'unico presidio di legalità e fattore di coesione sociale. Ed è qui importante sottolineare in particolare l'aspetto che riguarda l'elevata percentuale di ragazzi con livelli troppo bassi di competenza di cittadinanza a 15 anni legati a territori e condizione socio-economica: il 36% dei 15enni figli di genitori in situazione economico-sociale di svantaggio non raggiungono le competenze minime in matematica e il 29% in lettura e comprensione di semplici testi e mentre la media nazionale dei 15enni con basse conoscenze in lettura e in matematica sono, rispettivamente, il 23% e il 20% (tassi già molto alti nel confronto internazionale) al Sud sono il 34% e il 30% (OCSE, 2012 e Save the Children, 2015). Le azioni compensative pure importanti, che riducono il danno, sono insufficienti di fronte all'entità dell'esclusione sociale e culturale di questi territori. Ed è spesso il venir meno della continuità nelle politiche pubbliche e la mancata ottimizzazione delle risorse a sfiancare la promozione sociale ed educativa presente nelle aree della crisi.

Insomma, a 50 anni dalla denuncia di don Milani (Scuola di Barbiana, 1966), la nostra scuola è ancora "di classe" perché i tassi elevati di abbandoni e di livelli inaccettabili di conoscenza coincidono con le zone più povere d'Italia dove sono concentrate le famiglie socialmente escluse e anche con minore accesso a libri, biblioteche, musei, rete dei servizi per la prima infanzia, sport, fruizione digitale, ecc. (CIES, 2008, Save the Children, 2015) e le azioni positive di tanti non bastano a superare tale situazione.

Ed è una situazione di rilevanza nazionale – uno dei principali fattori di crisi del Paese – perché oltre a pesare su troppi nostri bambini e ragazzi, pesa fortemente sulla possibilità di sviluppo e sulla coesione sociale e territoriale del Paese. Valgono ancora, su ciò, tutti gli argomenti mostrati, fin dal 2006, dall'allora Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi (Draghi, 2006). Anzi, tali argomenti trovano maggior peso perché l'uscita dalla crisi – in termini di produzione di nuovi beni e servizi – premia proprio le conoscenze e competenze diffuse, indispensabili all'innovazione che è la prima leva per potere sostenere la accresciuta concorrenza globale.

5. La via per l'inclusione

Tutto questo, riconosciuto pienamente, peraltro, dal Parlamento (Camera dei Deputati, 2014) chiama a sostenere e sviluppare le politiche pubbliche dedicate a contrastare il fallimento formativo favorendo la costruzione di una stabile rete nazionale di persone con competenze elevate nelle *politiche* e nei dispositivi di contrasto e legandole alle estese buone pratiche esistenti, nelle scuole e fuori.

Questo, nel concreto – in termini preventivi – significa innanzitutto estendere e dare grande continuità a tutte le misure di contrasto della povertà in generale, a partire da misure, da lungo

tempo attese, che ci mettano in linea con il resto d'Europa, dando risorse vere alle famiglie povere, promuovendo al contempo, la scolarità dei bambini poveri, a partire dal compimento dell'obbligo.

Bisogna ottimizzare le risorse in campo e coordinare gli interventi evitando sprechi e poi, dare continuità alla cura degli spazi educativi a scuola e nelle città e all'edilizia scolastica, aumentare fortemente la presenza di asili-nido e servizi per la prima infanzia e dei programmi di sostegno alla genitorialità a partire da quell'età perché queste misure sono provati fattori compensativi che vanno messi in cantiere partendo dalle aree di maggiore crisi e rafforzando la scuola d'infanzia ovunque e la formazione psico-pedagogica delle sue docenti.

È di importanza decisiva, al contempo, sostenere – nelle scuole – la didattica laboratoriale e innovativa secondo quanto prospettato dalle stesse Indicazioni nazionali per il curricolo (Miur, 2012), superando il prevalere dell'approccio trasmissivo nell'insegnamento. Va promosso un piano mense di qualità in ogni scuola a partire da quelle dell'infanzia e primarie nelle aree di massima povertà educativa ed esteso il tempo prolungato e pieno. Bisogna sostenere e rilanciare le tante buone prassi che promuovono sport, musica, danza, arti, scoperte del territorio ecc. a scuola e aumentare le dotazioni di bilancio e le occasioni di formazione ordinaria dei docenti – con modalità partecipative, secondo quanto emerge dall'esperienza nonché dagli indirizzi internazionali (OCSE, 2013). Al tempo stesso – in termini riparativi – si tratta di rendere ordinarie quelle misure e modalità spesso sperimentate con successo ma mai diventate “sistema”, pensate per aiutare gli alunni in ritardo o difficoltà nell'acquisizione delle competenze di base irrinunciabili e, perciò, superare un'idea di offerta formativa iper standardizzata e offrire percorsi riparativi fondati anche su tempo dedicato a gruppi e a singoli, dedicando tempo anche ai patti tra scuola e famiglie. Si tratta, poi, per chi ha già abbandonato scuola o formazione, o è a rischio grave di abbandono, di offrire una seconda e altra occasione e, a tal fine, rafforzare e coordinare le esperienze italiane di seconda occasione e gli interventi tra scuola e territorio con i ragazzi in maggiore difficoltà (Pontecorvo, 2000) (Rossi-Doria, 2001), (Brighenti, 2009) (Pirozzi, Rossi-Doria, 2010) (Melazzini, 2010) (Moreno, Parrello, 2014) (Rossi-Doria, Tosoni, 2015; Rossi-Doria, Tabarelli, 2016). È, in generale, urgente proporre un piano per il rilancio di una vera formazione professionale nelle regioni più deboli, in particolare nel Mezzogiorno – che ne è, di fatto, priva. E vanno rilanciati gli obiettivi della programmazione dei fondi strutturali europei a ciò dedicati (UE, 2014), integrandoli con quelli ora previsti in legge di stabilità 2016¹⁴ contro la povertà educativa minorile e vanno consolidati, d'accordo anche con le indicazioni OCSE, i poli tecnico-professionali. Vanno meglio coordinate le molte positive azioni già in essere dedicate all'inclusione dei bambini e ragazzi stranieri. E bisogna davvero dare attuazione alla *Strategia nazionale di inclusione di rom, sinti e caminanti* (Presidenza Consiglio dei Ministri, UNAR, 2012).

Va poi finalmente aperta un'ampia discussione pubblica sui nodi irrisolti del sistema scolastico italiano che hanno avuto e hanno un'influenza profonda sull'ampiezza del fallimento formativo e generano povertà educativa. In particolare:

- riconsiderare i cicli di istruzione con attenzione allo snodo tra scuola media e biennio del successivo obbligo, in modo fortemente orientativo e con regolari occasioni per il recupero dei ragazzi in difficoltà,
- dedicare tempo a ciascuno ragazzo/a, superando anche la totale corrispondenza classe-aula nel nostro sistema a favore di una maggiore/migliore articolazione organizzativa del tempo-scuola con momenti per tutti e momenti per gruppi o singoli,
- superare finalmente le “bocciature” che non sono efficaci in termini di riuscita e motivazione e su cui, in tutta Europa, finalmente ci si interroga, esplorando nuove vie per attestare risultati positivi e anche negativi senza eccedere in misure che sfavoriscono l'attivazione dei ragazzi anziché stimolarla (Rossi-Doria, 2014).

¹⁴ Legge 28 dicembre 2015, n. 208, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)*, commi 392-395, pubblicata in GU serie generale n. 302 del 30-12-2015, suppl. ordinario n. 70.

Bibliografia

- Appadurai, Arjun, *The Capacity to Aspire*, in *Culture and Public Action*. Rao, Vijayendra and Michael Walton (eds.), Stanford University Press. 2004.
- Brighenti, E. e Bertazzoni, C. (a cura di), *Ricomincio da me. L'identità delle scuole di seconda occasione in Italia*, Iprase, Trento, 2006, poi ripubblicato per Erickson, 2009 e C. Bertazzoni (a cura di), *Le scuole di seconda occasione in Italia*, vol II, Erickson, 2009.
- Camera dei Deputati, Doc. XVII, n. 6, *documento approvato dalla VII Commissione permanente (Cultura, Scienza e Istruzione) nella seduta del 21 ottobre 2014 a conclusione dell'Indagine conoscitiva deliberata nella seduta del 16 aprile 2014 sulle strategie per contrastare la dispersione scolastica*, 2014.
- CIES (Commissione di indagine sull'esclusione sociale) *Rapporto 2008*, parte II cap. 2, Povertà e istruzione, p. 186-231, 2008.
- De Mauro, T., *La cultura degli italiani*, a cura di Francesco Ermani, Laterza, 2004.
- Draghi, M., *Istruzione e crescita economica*, *Lectio magistralis*, Università di Roma La Sapienza, 9 novembre 2006.
https://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2006/091106/Draghi_09_11_06.pdf, 2006
- Eurostat, *Early school leavers*, 2014.
- Istat, *Bilancio demografico nazionale 2014*, giugno 2015.
- Istat, *La povertà in Italia*, 2015.
- Istat, *Rilevazione sulle forze di lavoro*, 2015.
- Melazzini, C., *Ho insegnato al Principe di Danimarca*, Sellerio, 2010.
- Miur, *Indicazioni nazionali per il curricolo della scuola d'infanzia e del primo ciclo di istruzione*, http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/istruzione/prot7734_12, 2012.
- Moreno, C. e Parrello, S. - I. Iorio (a cura di), *La mappa e il territorio. Ripensare l'educazione fra strada e scuola*, Sellerio, 2014.
- OCSE <http://skills.oecd.org/skillsoutlook.html>, Paris, 2013.
- OCSE, *In it together. Why less inequality benefits all*, 2015.
- OCSE, *International summit on the teaching profession schools for 21st-century learners - Strong leaders, confident teachers, innovative approaches* - coordinato da Andreas Schleicher, 2015.
- OCSE, OCSE-PISA, 2012.
- OCSE, PIAAC-OCSE (Programme for the International Assessment of Adult Competencies)
- ONU, *Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia*, 1989.
- ONU, *Full report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals is issued as document A/68/970*, disponibile online <http://undocs.org/A/68/970> Open Working Group Proposal for Sustainable, 2015.
- Pirozzi, S. e Rossi-Doria, M., *La scuola vista da chi non ci va e la "capacità di aspirare a"*. *Pinocchio alzati che devi andare a scuola*, in B. Ligorio e C. Pontecorvo, *La scuola come contesto, prospettive psicologico-culturali*, Carocci, 2010.
- Pontecorvo, C., (a cura di), *Progetto Chance. Documenti di un percorso formativo di adolescenti drop-out e di insegnanti a Napoli*, in «Età evolutiva», 2000, n. 67.
- Presidenza Consiglio dei Ministri/UNAR, *Strategia nazionale d'inclusione dei rom, dei sinti, e dei caminanti 2012/2020*, in *attuazione comunicazione commissione europea n.173/2011*, 2012
- Rossi-Doria, M., *Di mestiere faccio il maestro*, Ancora del Mediterraneo, 2001.
- Rossi-Doria, M. e Tabarelli, S. (a cura di) *Reti contro la dispersione scolastica, i cantieri del possibile* Erickson, 2016.
- Rossi-Doria, M., *La nascita della scuola media raccontata da Marco Rossi-Doria*, wikiradio, 1/10/2014. <http://www.rai.tv/dl/RaiTV/programmi/media/ContentItem-5bf0e896-6fd5-4b65-85c6-b727ae6f16ad-popup.html> trasmissione di Rai radio 3.
- Rossi-Doria, M., *Diamo giudizi ma senza bocciare*, in «La Stampa», 26 giugno 2014.
- Rossi-Doria, M. Tosoni, G. *La scuola è mondo*, Gruppo Abele, 2015.
- Save the Children, *Bambini senza: origini e coordinate delle povertà minorili*, 2015.
- Scuola di Barbiana, *Lettera a una professoressa*, Libreria editrice fiorentina, riedizione 1966.
- UE, *Strategia di Lisbona*, Consiglio europeo, 17 dicembre 2010.
- Unione Europea, *Fondi strutturali*, <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=62&langId=it>, 2014

Ristorazione scolastica: opportunità educativa e strumento di coesione e inclusione sociale¹

Premessa

La ristorazione scolastica è un'azione che coinvolge diverse dimensioni di rilievo per le città e per i territori più ampi che compongono le aree metropolitane.

Intanto la ristorazione scolastica e quella collettiva pubblica (ospedali, servizi sociali domiciliari e non, università) si fondano sulla produzione di svariati milioni di pasti all'anno acquistati dalle amministrazioni locali e territoriali e quindi rappresentano l'occasione di politiche innovative in tema di *public procurement*.

Da questo punto di vista le scelte che un Comune può fare possono rappresentare occasione di sviluppo locale sostenibile, generando una ricaduta sulle economie agricole del territorio e contribuendo così a mantenere un paesaggio periurbano e metropolitano coltivato e non desertificato, con una spinta all'aggregazione delle produzioni agricole spesso caratterizzate da un'offerta frammentata e anche un'opportunità di lavoro giovanile e di innovazione.

Insomma, attraverso la ristorazione scolastica, le città e i contesti urbani e metropolitani possono sperimentare proposte e risposte che siano adeguate per cittadine e cittadini e per i territori rurali: politiche dell'alimentazione che agiscano da un lato per garantire il giusto compenso ai produttori e dall'altro lato per garantire una qualità alimentare accessibile e sostenibile.

Per fare in modo che questo contesto diventi occasione di pratiche generative di sviluppo sostenibile e di consumo consapevole, e di nuovi stili di vita, è necessaria un'educazione alimentare proprio a partire dal servizio di mensa scolastica.

L'educazione alimentare, oltre a essere un momento formativo sulla complessità in cui le economie del cibo si collocano, è anche educazione alle differenze culturali, alla biodiversità e a stili di vita attenti alla salute propria e del pianeta che ci ospita.

La refezione scolastica è però anche strumento di contrasto alla povertà minorile e di inclusione sociale; da questo punto di vista l'esistenza del servizio di ristorazione scolastica, la qualità di esso, i criteri di accesso e le tariffe sono decisivi, così come i parametri di reddito (Isee) che possono essere utilizzati.

Anche la definizione dei moduli orari di frequenza è importante ai fini dell'accesso al servizio di ristorazione poiché il mancato rientro pomeridiano a scuola porta a non accedere al servizio di ristorazione.

Mensa a scuola: coerenza tra il servizio di ristorazione e i progetti educativi

L'importanza della refezione scolastica nella sua dimensione economica, sociale ed educativa la si coglie considerando l'entità del fenomeno: vi accedono 2,5 milioni di bambine/i e ragazze/i con meno di 14 anni, che rappresentano il 50% di quella classe di età, sono serviti 424 milioni di pasti all'anno, oltre 2 milioni per ogni giorno di scuola (*Non tutti a mensa, Save the Children, 2015, da indagine centro studi Oricon - osservatorio ristorazione collettiva e nutrizione*).

I contenuti educativi del servizio di ristorazione e dei progetti correlati, dalla salute al contrasto agli sprechi alimentari, raggiungono attraverso gli studenti anche gli adulti coinvolti, genitori e insegnanti, determinando una formidabile occasione di formazione sull'alimentazione consapevole.

¹ A cura di Mariagrazia Pellerino.

Il servizio di ristorazione scolastica è nel nostro Paese un servizio pubblico a domanda individuale, perciò l'ente locale non è obbligato a erogarlo.

Laddove il servizio è erogato, esso è affidato nell'80% dei casi ad aziende esterne di catering (*Indagine conoscitiva sulla ristorazione scolastica in Italia, Relazione 2014*, Ministero della salute).

Quanto poi alla produzione dei pasti, nel 65% dei casi essi sono veicolati da centri di cottura, mentre nel 35% dei Comuni i pasti sono in parte cucinati nelle scuole e in parte trasportati; la modalità dei pasti veicolati è quella adottata da tutti i Comuni del Sud (*Relazione 2015*, Save the Children, cit.).

È da osservare come la qualità dei pasti veicolati sia decisamente più bassa rispetto a quella dei pasti cucinati in loco; in molti casi la scelta è necessitata dalla mancanza di locali cucina all'interno delle scuole.

E in proposito è da rilevare come la qualità del pasto, reale e percepita, sia diminuita nel trasporto e anche dall'intervallo di tempo tra produzione e consumo.

In molte scuole anche i refettori hanno capienza insufficiente a consentire un consumo contemporaneo dei pasti a tutti gli studenti che sono così costretti a turnare e a vedere ridotta ulteriormente, soprattutto per chi mangia per ultimo, la qualità del pasto.

Per una mensa scolastica di qualità è dunque necessario prevedere interventi di edilizia scolastica attenti alla dotazione di cucine e refettori adeguati, mettendo cura anche a interventi di insonorizzazione (il rumore è una delle doglianze che raccoglie più consenso tra bambine/i).

Pertanto le cucine delle scuole potrebbero diventare, anche in orario extrascolastico, cucine sociali territoriali per famiglie e adulti, luoghi di aggregazione e scambio culturale e quindi di integrazione, e di *lifelong learning* sull'alimentazione.

Come si compone una proposta alimentare di qualità?

Anzitutto è necessario che in caso di fornitura dei pasti da parte di aziende esterne, come accade nella maggioranza dei Comuni, il capitolato di appalto garantisca la qualità e la provenienza dei prodotti.

Certo è importante che la preparazione dei menù sia rispondente ai Larn (Livelli di assunzione giornalieri raccomandati di nutrienti) in collaborazione con le asl locali, così come sono fondamentali i controlli costanti ed efficaci sulla sicurezza alimentare e sulla rispondenza tra quanto servito e quanto stabilito dal capitolato di appalto nonché sulla tracciabilità dei prodotti e sulla loro conservazione.

Da questo punto di vista è importante il ruolo, anche di partecipazione, delle Commissioni mensa che, se adeguatamente informate e formate, rappresentano valide antenne di controllo.

Tuttavia è necessario un apparato di controllo e monitoraggio tecnico scientifico che consenta al Comune di prevenire disservizi che, nel caso di un servizio di ristorazione, possono tradursi in danno alle persone. È altresì funzionale da questo punto di vista che il Comune si doti, sul piano del rapporto contrattuale e in caso di servizio appaltato, di un valido set di procedure, prescrizioni e sanzioni. Così come è fondamentale la previsione di diete speciali per alunne/i con intolleranze alimentari certificate e anche menù differenziati in ragione di scelte etiche o religiose.

La qualità delle derrate è alla base della qualità del pasto servito: per questo è importante prevedere alimenti biologici, con certificazioni o denominazione di origine controllata e protetta, da commercio equo e solidale, di produzione territoriale.

Tra le buone pratiche si può segnalare quella del Comune di Torino che dall'anno scolastico 2012/2013 ha stabilito nel capitolato di appalto che le aziende di ristorazione si riforniscano da produttori locali, con prodotti biologici o da lotta integrata, con la previsione di menù stagionali in base ai prodotti disponibili, prevedendo tempi di distanza massimi tra il centro di cottura e la scuola, mezzi di trasporto alimentati con carburanti ecologici, detergenti ecologici per la sanificazione, la priorità ad alimenti con packaging ridotto, l'uso di acqua di rete e soprattutto l'eliminazione di tutte le stoviglie di plastica sostituite da stoviglie e posate lavabili.

Questo capitolato è stato premiato da un bando europeo sul *public procurement (Innocat-procuring eco-innovation in the catering sector)* proprio perché ritenuto innovativo sul piano dell'approvvigionamento delle materie prime, della ricaduta della fornitura pubblica sulle economie agricole locali e quindi sulla relazione tra aree urbane e aree rurali.

I fondi ottenuti con il premio sono stati in parte investiti in una ricerca affidata all'Università di Torino e diretta a verificare le ricadute ambientali delle scelte adottate con risultati più che soddisfacenti.

Questi elementi di qualità del servizio di refezione scolastica hanno consentito di sviluppare un progetto educativo che ne valorizzasse le caratteristiche e le facesse diventare un processo di educazione all'alimentazione sostenibile.

Con il progetto *Il menù l'ho fatto io* bambine/i sono stati richiesti di scrivere il menù desiderato in mensa attraverso un percorso di consapevolezza alimentare dove le classi incontrano produttori e nutrizionisti, visitano aziende agricole, centri di cottura, mercati contadini e supermercati, viene loro insegnato a leggere le etichette.

Oggi più del 50% dei piatti proposti nelle mense scolastiche di Torino è stato scelto dagli alunni e questo ha significato il coinvolgimento di insegnanti e genitori (quasi un terzo del totale della popolazione della città), costruendo anche un'educazione alla partecipazione consapevole.

È però molto importante che vi sia coerenza tra i contenuti educativi proposti e gli elementi di qualità posti a base del servizio: diversamente verrebbe meno l'aspetto pedagogico che si fonda sulla relazione tra adulto e bambino dove gli insegnamenti e i comportamenti degli adulti devono essere tra di loro armonici.

Le parole chiave dei progetti educativi sono le stesse che animano un servizio di ristorazione scolastica di qualità: sostenibilità ambientale ed economica dell'alimentazione, e dunque prodotti a filiera corta e del territorio per quanto possibile, consapevolezza delle esigenze nutrizionali e dei consumi alimentari e del loro impatto ambientale, conoscenza della biodiversità e dei prodotti degli altri territori ed etnici.

A questo percorso educativo si accompagnano gli orti scolastici, e gli ultimi esperimenti nati: quelli dell'orto in cassetta per renderne più facile la realizzazione, e infine la rete tra gli orti scolastici cittadini per creare una community di scambio di semi, esperienze e ricette. Una comunità che educa a essere parte attiva e consapevole della comunità città e della comunità mondo e della interdipendenza reciproca.

L'impatto che l'alimentazione ha sulla salute di ciascuno di noi, sull'ambiente e sull'economia portano a pensare che l'educazione alimentare a scuola dovrebbe diventare una parte necessaria del programma didattico per le scuole primarie e non un'esperienza occasionale lasciata alle buone intenzioni delle amministrazioni locali o dei dirigenti scolastici.

Per le scuole secondarie andrebbero tenute in considerazione la delicatezza della fase adolescente e la diffusione di disturbi del comportamento alimentare, la presenza nelle scuole di distributori automatici di cibi e bevande, le esigenze di autonomia di questa età per mettere al centro progettualità educative e formative sul cibo fondate sul protagonismo giovanile.

Una gestione sostenibile del servizio di ristorazione scolastica

È di tutta evidenza come un servizio che ha le dimensioni descritte, due milioni di pasti per ogni giorno di scuola, può generare sprechi alimentari e impatti ambientali non giustificati.

In primo luogo è necessario evitare di produrre pasti non necessari attraverso una prenotazione digitale basata sulle presenze effettive in classe; anche il pagamento puntuale da parte dei genitori dei soli pasti consumati induce a un miglior controllo tra pasti necessari e pasti prodotti.

È poi necessario lavorare, anche con le Commissioni mensa, sul gradimento con customer satisfaction e progetti educativi e rilevare i cibi che non sono graditi, intervenendo sulle ricette e sui metodi di preparazione.

Inoltre, sempre per evitare sprechi alimentari, è importante lavorare in collaborazione con l'asl e i nutrizionisti su porzioni adeguate su cui formare le operatrici addette alla distribuzione dei pasti.

Il recupero del cibo non consumato e la sua redistribuzione a enti caritatevoli è una buona prassi ma è più efficace per contrastare gli sprechi alimentari evitare la produzione di eccedenze di cibo o una porzionatura non adeguata.

Mensa a scuola: l'accesso al servizio di ristorazione tra diritti e doveri

Si è ritenuto da parte di alcuni che la mensa scolastica debba diventare un diritto, inserendolo tra i livelli essenziali di prestazione: uno strumento di contrasto alla povertà infantile che in Italia conta più di un milione di minori in povertà assoluta (*Bambini senza*, Save the Children, 2016).

Il servizio di ristorazione attraverso una corretta alimentazione contribuirebbe a contrastare un altro preoccupante fenomeno: l'obesità infantile; i bambini in sovrappeso sono circa il 21% e gli obesi sono circa il 10% (*OKkio alla salute: sintesi dei risultati 2014*, Istituto superiore di sanità).

Ma il servizio mensa non è per tutti: come segnalato da Save the Children (report cit. 2015) il 40% delle principali istituzioni scolastiche è sprovvisto di mensa; vi è una significativa differenza tra le scuole del Nord, dove i due terzi degli istituti hanno la mensa, e quelle del Sud dove il servizio è assente in circa metà delle scuole.

Come già sottolineato, il servizio di ristorazione scolastica è strettamente collegato all'orario e alla presenza del tempo pieno o quantomeno parziale nelle scuole: laddove al pomeriggio non vi siano attività curricolari non si ravvisa la necessità della mensa. In Italia circa il 70% delle classi di scuola primaria non offre il tempo pieno; anche in questo caso vi è un forte divario tra le regioni del Sud e quelle del Nord.

Peraltro al fenomeno della mancanza di tempo pieno si associa la dispersione scolastica, oltre alla mancanza del servizio mensa, a peggiorare il quadro di disagio sociale: laddove l'offerta formativa è diminuita aumenta la dispersione scolastica.

È poi da aggiungere che la mancanza del tempo pieno e della ristorazione scolastica hanno un effetto negativo sul lavoro femminile.

Dunque la mensa a scuola non è un diritto, ma vediamo, laddove il servizio esiste, quali siano le condizioni di accesso.

Le tariffe sono disomogenee sul territorio nazionale e per lo più graduate sulla base di scaglioni per fasce Isee: soltanto alcuni Comuni (Bergamo ad esempio) prevedono uno stesso costo a pasto per tutte le famiglie indipendentemente dal reddito.

In generale, gli andamenti tariffari in tutti i Comuni (tranne quelli che applicano una sola tariffa) rispettano il principio di progressività ma è il costo unitario del pasto a essere molto diverso perché diversa è la compartecipazione al costo del servizio che ogni Comune decide in autonomia.

L'Isee ha scaglioni diversi decisi da ogni Comune e diverse sono le riduzioni previste nel caso di più fratelli e sorelle.

In alcuni Comuni, ma non in tutti, è prevista l'esenzione per le famiglie che si trovino in condizioni di maggiore difficoltà e/o prese in carico dai servizi sociali. Anche in questo caso le condizioni sono diverse da Comune a Comune.

Vi è poi una differenza di trattamento nel tariffario tra famiglie residenti e non residenti che iscrivono a scuola i figli in Comuni dove lavorano o dove abitano i nonni: i non residenti non godono delle agevolazioni Isee o delle esenzioni previste per i residenti nel 57% dei Comuni intervistati nella ricerca citata di Save the Children.

Sarebbe in primo luogo opportuno prevedere che in tutti i Comuni le tariffe della ristorazione scolastica fossero correlate alla capacità economica delle famiglie, utilizzando lo strumento Isee,

poiché appare discriminatorio imporre a tutti i nuclei familiari lo stesso costo del servizio, come accade in alcuni Comuni.

Inoltre sarebbe opportuno prevedere per i non residenti e residenti in altri Comuni, gli stessi criteri di compartecipazione al servizio in condizioni di reciprocità.

Ai non residenti migranti o profughi dovrebbe applicarsi la tariffa in ragione del reddito, indipendentemente dalla loro residenza.

In teoria, se i Comuni disponessero delle risorse, il servizio di ristorazione potrebbe essere erogato senza costi a carico delle famiglie (anche se non sempre la Corte dei Conti ha condiviso questa scelta per i servizi pubblici a domanda individuale): è da ricordare che per i Comuni strutturalmente deficitari è prevista una soglia minima di compartecipazione al servizio da parte degli utenti non inferiore al 36% del costo.

Dal 1° gennaio 2015 è entrato in vigore il nuovo Isee che tende a migliorare la selettività dell'indicatore: diventano rilevanti anche redditi non soggetti a imposta, viene valorizzata la situazione patrimoniale e considerato il carico familiare.

Sarebbe interessante analizzare come i nuovi parametri abbiano agito rispetto alle fasce Isee previste nei diversi Comuni per l'accesso alla ristorazione scolastica.

Un altro aspetto importante è la possibilità di aggiornamento costante dell'Isee (Isee corrente) e delle conseguenti fasce tariffarie in ragione dei cambiamenti di reddito che la famiglia subisca nel corso dell'anno scolastico in ragione di perdita del lavoro o di altre fonti di reddito o di malattia.

Una pessima pratica, denunciata da più voci, e per fortuna applicata da pochi Comuni, è quella di impedire l'accesso al servizio nel caso di morosità nel pagamento del servizio. Il servizio non deve essere sospeso al minore pur dovendo il Comune procedere con le dovute forme alla riscossione coattiva del credito.

Ancora in materia di accesso al servizio di ristorazione scolastica è intervenuta di recente la Corte d'Appello di Torino con una pronuncia che al momento non ha precedenti in Italia (Corte Appello Torino, prima sezione civile, RG n.391/15 del 19.4.2016) stabilendo il diritto al pasto domestico.

Per il Giudice torinese se la permanenza a scuola nel segmento orario dedicato alla mensa è un diritto, e se la refezione scolastica non può diventare obbligatoria, e poiché deve essere garantito il consumo di un pasto, ne consegue che ciò debba avvenire presso la scuola. Diversamente verrebbe leso il diritto di partecipare al "tempo mensa" quale segmento del complessivo progetto educativo: la sentenza cita la Circolare del Miur n. 29 del 5.3.2004 che al punto 2.3 precisa che i servizi di mensa sono necessari a garantire lo svolgimento delle attività educative e didattiche e vengono erogati utilizzando l'assistenza educativa del personale docente. Si legge, infatti, nella circolare: «il permanere presso la scuola nell'orario della mensa costituisce un diritto soggettivo perfetto proprio perché costituisce esercizio del diritto all'istruzione». Un orientamento che potrebbe creare, sulla base della richiesta delle famiglie di portare il pasto domestico senza accedere al servizio di ristorazione, un tempo-mensa con fruizione diversificata ed efficacia educativa diminuita.

CAPITOLO 3

IL SISTEMA DEI SERVIZI EDUCATIVI ALL'INFANZIA IN ITALIA¹

1. Il quadro europeo

Da diversi anni l'Unione Europea (UE) presta una crescente attenzione nei confronti dei servizi per l'infanzia, anche – ma non solo – in ragione del proprio impegno per la realizzazione delle pari opportunità per gli uomini e le donne nel mercato del lavoro. Come anche illustrato all'interno del primo capitolo, in Europa – come in Italia – i servizi per la prima infanzia sono stati considerati fino a pochi anni fa soprattutto come luoghi per favorire la conciliazione e quindi l'occupazione femminile, secondo un quadro interpretativo che si è recentemente evoluto, conducendo alla condivisione, a livello europeo, delle più ampie finalità educative dei servizi per la prima infanzia.

Questo crescente interesse si è tradotto in numerose “linee di indirizzo e orientamento” da parte delle diverse istituzioni della Comunità europea concretizzatesi attraverso comunicazioni, raccomandazioni, risoluzioni. In particolare a tale proposito ricordiamo che:

- il Parlamento europeo nell'aprile 1991 attraverso una Risoluzione sulla cura dei bambini e le pari opportunità, ribadisce la necessità di approvare «una direttiva programmatica sui servizi per l'infanzia... [per garantire] lo sviluppo di una rete di servizi a finanziamento pubblico, in ampio numero e di buona qualità per i bambini almeno fino ai dieci anni d'età»;
- il Parlamento europeo nel novembre 1991 emana un parere sulla proposta iniziale della Commissione per una Raccomandazione sulla Cura dei bambini ribadendo l'esigenza di garantire l'«accesso a servizi locali di buona qualità»;
- la Commissione europea nel 1992 discute un documento – *La qualità nei servizi per l'infanzia* – in cui, oltre a evidenziare l'importanza dell'incremento quantitativo di questi servizi, si sottolinea la necessità di servizi di qualità, definendo in tale prospettiva alcuni indicatori. In particolare, si chiede che la qualità di questi servizi sia mirata a fare avere ai bambini: «una vita sana, la possibilità di esprimersi spontaneamente, la considerazione di sé stessi come individui, la dignità e l'autonomia, la fiducia in sé stessi e il piacere di imparare, un apprendimento costante e un ambiente attento alle loro esigenze, la socialità, l'amicizia e la collaborazione con gli altri, pari opportunità senza discriminazioni dovute al sesso, alla razza o ad handicap, la valorizzazione della diversità culturale, il sostegno in quanto membri di una famiglia e di una comunità, la felicità». Gli obiettivi sopraelencati si riferiscono a valori precisi che nel corso del tempo hanno riflettuto le convinzioni di esperti e contribuito a sollecitare l'impegno in questa direzione;
- la Commissione europea nel 1996 riaccende i riflettori sul tema della qualità attraverso la definizione di un nuovo documento. I *Quaranta obiettivi di qualità per i servizi per l'infanzia* – elaborato dalla Rete della Commissione europea per l'infanzia e gli interventi per conciliare le responsabilità familiari e professionali tra uomini e donne – ribadisce alcuni principi fondamentali per la qualità dei servizi educativi, suddividendone gli obiettivi in dieci diverse aree, con l'intenzione di fornire un sostegno alla definizione di finalità e indirizzi condivisi – piuttosto che andare verso una standardizzazione dei sistemi di servizi – e con il convincimento che la ricerca della qualità non si debba fermare al raggiungimento degli obiettivi, trattandosi di un processo dinamico e continuo che richiede riflessioni e revisioni

¹ A cura di Cristina Gabbiani.

3. Il sistema dei servizi educativi all'infanzia in Italia

costanti in linea con i naturali mutamenti sociali, culturali, economici e politici che contraddistinguono i diversi Paesi;

- il Consiglio europeo di Lisbona del 2000 e quello di Barcellona del 2002 ribadiscono la necessità di incentivare le politiche a favore dello sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia attraverso un impegno che conduca gli Stati membri al raggiungimento dell'obiettivo comune di garantire, entro il 2010, l'accesso a strutture educative a tempo pieno ad almeno il 90% dei bambini in età compresa tra i 3 anni e 5 anni, e ad almeno il 33% dei bambini al di sotto dei 3 anni;
- la Commissione europea nel 2011 con la Comunicazione 66 dal titolo *Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori* afferma che «l'educazione e la cura della prima infanzia (Early Childhood Education and Care – ECEC) costituisce la base essenziale per il buon esito dell'apprendimento permanente, dell'integrazione sociale, dello sviluppo personale e della successiva occupabilità. Assumendo un ruolo complementare a quello centrale della famiglia, l'ECEC ha un impatto profondo e duraturo che provvedimenti presi in fasi successive non sono in grado di conseguire». Dunque oltre al riconoscimento del beneficio indiretto sulla conciliazione e occupazione femminile si evidenziano altri benefici sociali, economici ed educativi diretti alle bambine e ai bambini che frequentano questi servizi, che devono essere però di alta qualità. La Comunicazione rileva l'importanza di garantire nella prima infanzia a tutti i bambini l'accesso a servizi di educazione e di cura inclusivi e di alta qualità, affinché le differenze nello status socioeconomico delle famiglie non si riflettano nelle esperienze dei bambini nei primi fondamentali anni di vita: i servizi per la prima infanzia favoriscono particolarmente i bambini disagiati, provenienti da un contesto migratorio e a basso reddito, contribuendo alla inclusione sociale dei bambini e delle loro famiglie e ricorda come l'ECEC è in grado di massimizzare soprattutto per i soggetti appartenenti a gruppi svantaggiati i tassi di rendimento nel corso del ciclo di apprendimento permanente;
- la Commissione europea nel 2013 attraverso la Raccomandazione (2013/112/UE), *Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale*, ribadisce con maggiore forza l'importanza di avere servizi di qualità quali strumenti imprescindibili per ridurre le disuguaglianze fin dalla più tenera età.

2. Il quadro italiano

L'evoluzione delle finalità attribuite ai servizi rivolti ai bambini in età 0-3 anni ha accompagnato fin dall'inizio lo sviluppo dei servizi stessi e ha portato all'attuale considerazione dei servizi per la prima infanzia in termini multifunzionali. Tale evoluzione è legata allo sviluppo – avvenuto nel secolo scorso – della cultura dell'infanzia e sull'infanzia, correlata all'evoluzione dell'immagine stessa del bambino.

I servizi per la primissima infanzia nascono negli anni Trenta come servizi di carattere sanitario e assistenziale in ambito aziendale, a favore delle mamme che lavorano (RD 718/1926). In seguito vengono definiti dalla legge 1044 del 1971 come servizi sociali di interesse pubblico «per provvedere alla temporanea custodia dei bambini per assicurare una adeguata assistenza alla famiglia e anche per facilitare l'accesso della donna al lavoro nel quadro di un completo sistema di sicurezza sociale». L'approvazione della legge 1044 del 1971 ha permesso la realizzazione di una rete di asili nido comunali sul territorio nazionale, che negli anni a seguire si è sviluppata anche se con significative differenze regionali. È stata negli anni Settanta una legge innovativa, che ha sancito la partecipazione delle famiglie all'organizzazione e alla gestione del servizio, pur essendo improntata sulle esigenze delle madri – al fine di favorire il loro ingresso nel mondo del lavoro – e tralasciando i bisogni psicologici dei bambini, non attribuendo al servizio una valenza prettamente educativa.

3. Il sistema dei servizi educativi all'infanzia in Italia

A partire dagli anni Settanta questi servizi, in assenza di ulteriori interventi normativi statali, si sono sviluppati nei singoli territori regionali, anticipando spesso nella prassi e nella dimensione fattuale la normazione che poi è seguita. Alcuni territori, in particolare, si sono dimostrati molto fecondi, sia nella diffusione dei servizi che nella elaborazione di una ampia e condivisa riflessione sulla identità dei servizi stessi. Con il contributo dell'ambito universitario e scientifico si è sviluppato un ampio dibattito sui temi pedagogici ed educativi relativi a servizi dedicati a bambini molto piccoli. Tali ricerche e approfondimenti, arricchiti dai progressi recenti nel campo delle neuroscienze, hanno portato ad affermare che cura ed educazione sono intrecciate e inseparabili nei primi anni di vita del bambino, e dunque i servizi per la prima infanzia si caratterizzano anche per la loro finalità educativa. «Il cambio, il pasto, il sonno sono momenti relazionali appaganti, non solo perché rispondono ai bisogni primari del bambino, quelli biologici, ma perché confermano una mutata concezione dell'educazione che si connota come capacità di "prendersi cura" del bambino/a nell'interesse del suo divenire e del suo formarsi», così il prof. Enzo Catarsi (*Bisogni di cura al nido: il pasto, il cambio, il sonno*, Edizioni del Cerro, 2008).

La finalità educativa di questi servizi si è definitivamente affermata dopo il 2000 quando la riforma del Titolo V, e le diverse sentenze della Corte costituzionale che l'hanno accompagnata, hanno contribuito a definire la materia dei servizi per la prima infanzia e dunque le finalità di tali servizi.

Si può ricordare, tra le altre, la sentenza della Corte costituzionale n. 467 del 2002 che indica come: «Il servizio fornito dall'asilo nido non si riduce a una funzione di sostegno alla famiglia nella cura dei figli o in mero supporto per facilitare l'accesso dei genitori al lavoro, ma comprende anche finalità formative, essendo rivolto a favorire l'espressione delle potenzialità cognitive, affettive e relazionali del bambino».

A seguito della presa di coscienza del valore educativo di questi servizi, anche l'Italia dunque si è mossa per incrementarne lo sviluppo e la diffusione attraverso interventi mirati. Nel 2007 viene realizzato il Piano straordinario per lo sviluppo del sistema integrato dei servizi socioeducativi per la prima infanzia – il più importante intervento realizzato nel settore negli ultimi anni a livello nazionale – che ha affermato la multifunzionalità di tali servizi, individuando – come già detto – tre principali finalità, ovvero la promozione del benessere e dello sviluppo dei bambini, il sostegno del ruolo educativo dei genitori e la conciliazione dei tempi di lavoro e di cura.

Per quanto riguarda l'Italia si ricordano le seguenti linee di azione strategiche.

- Il Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia che, varato con la finanziaria 2007, ha previsto un finanziamento statale, nel triennio 2007-2009, pari a 446 milioni di euro per l'incremento dei posti disponibili nei servizi per i bambini da 0 a 3 anni, a cui si aggiungono circa 281 milioni di euro di cofinanziamento regionale, per un totale di 727 milioni di euro complessivamente stanziati, come sancito dalle Intese in Conferenza unificata del 26 settembre 2007 e del 14 febbraio 2008. Il 7 ottobre 2010, il 2 febbraio 2012 e il 19 aprile 2012 sono state sancite in Conferenza unificata tre nuove intese con cui sono stati ripartiti rispettivamente 100 milioni, per il 2010, e 70 milioni di euro, complessivamente per il 2012, a favore delle Regioni e delle Province autonome per proseguire, in via prioritaria, lo sviluppo dei servizi per la prima infanzia, nonché per la realizzazione di altri interventi a favore della famiglia. Si tratta di un piano straordinario di intervento per lo sviluppo di un sistema territoriale che mira a incrementare i servizi esistenti, oltre che ad avviare il processo di definizione dei livelli essenziali e rilancia una stagione di collaborazione tra le istituzioni dello Stato, delle Regioni e dei Comuni per la concreta attuazione dei diritti dei bambini e delle bambine. Tra gli obiettivi anche l'attenuazione del forte squilibrio tra il Nord e il Sud del Paese e una complessiva crescita del sistema nazionale verso standard europei, per il raggiungimento dell'obiettivo della copertura territoriale del 33% fissato dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000. I risultati del Piano sono stati monitorati fin dall'inizio dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, con la fattiva collaborazione delle Regioni e delle Province autonome,

3. Il sistema dei servizi educativi all'infanzia in Italia

accompagnata anche da studi e approfondimenti su temi specifici. Intorno al Piano sono state varate dal Governo altre iniziative che ne hanno potenziato gli effetti. Sono state avviate, nell'ambito del monitoraggio, diverse indagini, in particolare un'indagine campionaria sui costi dei nidi d'infanzia e la sperimentazione di un set minimo di dati da rilevare presso i sistemi informativi regionali, allo scopo di poter disporre a breve di dati certi e tempestivi sull'intero sistema dei servizi, pubblici e privati.

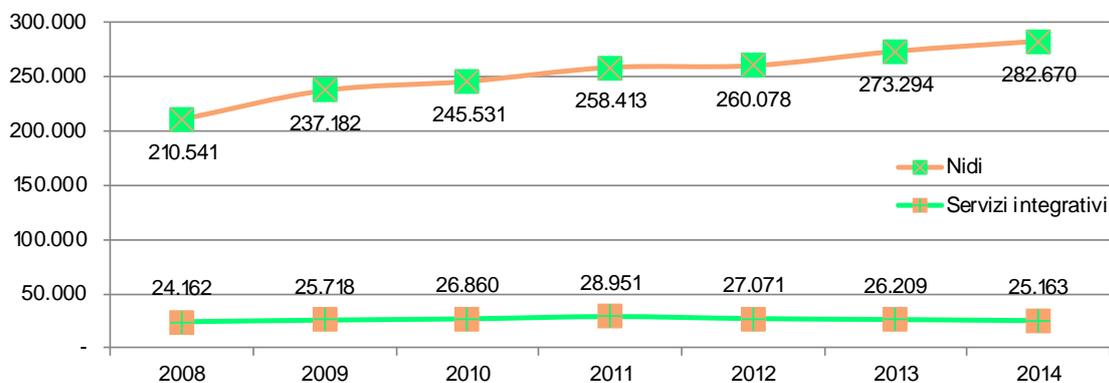
- Il Fondo per il rilancio del Piano di intervento straordinario per i servizi socio-educativi alla prima infanzia, il c.d. Piano Nidi introdotto dalla legge 296/2006 (legge finanziaria 2007), che era stato azzerato a partire dal 2011 (nel 2012 era stato finanziato per 70 milioni con fondi in comune con l'assistenza domiciliare integrata e i servizi per anziani e famiglie), è stato rifinanziato per il 2015: la legge di stabilità 2015/2017 istituisce un Fondo per il rilancio del Piano Nidi a cui sono destinati 100 milioni di euro.
- Il Fondo infanzia e adolescenza (legge 285/1997) ormai destinato alle sole 15 città riservatarie – è stato decurtato anche per il triennio 2015/2017 a 28,7 milioni di euro, dai 30,69 milioni di euro del 2014.
- Le Sezioni primavera. L'art. 1, comma 630 della legge n. 296/2006 (finanziaria 2007) ha disposto la realizzazione sull'intero territorio nazionale dell'offerta di un servizio educativo per bambini di età compresa tra i 24 e i 36 mesi (c.d. Sezioni primavera) da intendersi come servizio socio-educativo integrativo aggregato alle attuali strutture della scuola dell'infanzia e degli asili nido, prevedendo una nuova offerta attraverso il concorso dello Stato, dei Comuni, del sistema privato paritario. In attuazione della norma, nel triennio 2007/2009 è stata finanziata la sperimentazione delle Sezioni primavera, una iniziativa del Miur, a cui hanno contribuito il Dipartimento per le politiche della famiglia, e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Per gli anni scolastici 2007-2010 il contributo stanziato da parte del Miur, del Dipartimento per le politiche della famiglia e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ammonta complessivamente a 85.583.656 euro. La sperimentazione è proseguita anche per gli anni scolastici 2010-2011 e 2011-2012 con un finanziamento statale rispettivamente di 24.900.000 euro e 16.571.007 euro. I gestori che possono attivare il servizio sono le scuole di infanzia statali comunali e paritarie e asili nido comunali o gestiti in convenzione. Risultano funzionanti, autorizzate e destinatarie di contributi finanziari pubblici sull'intero territorio nazionale 1.604 Sezioni primavera, destinatarie della rilevazione. Hanno risposto al monitoraggio 1.459 sezioni (91%); i bambini iscritti alle Sezioni primavera monitorate sono risultati 23.142 e sulla base di tale dato si può stimare che su tutte le sezioni censite (1.604) vi siano complessivamente 25.442 bambini iscritti a tutte le sezioni autorizzate per l'a.s. 2010/2011. Si è concorsi al funzionamento dei Servizi primavera anche per l'anno scolastico 2013-2014.
- Il Piano di assistenza tecnica alle Regioni del Sud. Nell'implementazione del Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia alle Regioni del Sud che presentano livelli di copertura particolarmente bassi, sono state destinate in questi anni maggiori risorse statali. Per supportare le Regioni in questo sforzo sono state avviate dal Dipartimento e dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali specifiche azioni di assistenza tecnica rivolte ai territori che presentano le maggiori criticità, sia nell'utilizzo delle risorse che nella programmazione dei servizi.
- Il Piano d'azione Coesione - servizi di cura all'infanzia e agli anziani non autosufficienti. "Servizi di cura all'infanzia e agli anziani non autosufficienti" è un programma nazionale che si colloca nell'ambito del Piano d'azione Coesione (PAC). Il Programma è di competenza del Ministro per la Coesione territoriale ed è stato avviato, d'intesa con la Commissione europea, per accelerare l'attuazione di

3. Il sistema dei servizi educativi all'infanzia in Italia

programmi finalizzati a favorire la coesione tra le Regioni dell'Unione Europea riducendo le disparità esistenti. Il Programma ha una durata triennale, dal 2013 al 2015. La sua attuazione è stata affidata al Ministero dell'interno, individuato quale Autorità di gestione responsabile. Le risorse stanziare sono destinate alle 4 Regioni ricomprese nell'obiettivo europeo "Convergenza": Calabria, Campania, Puglia, Sicilia. La strategia che contraddistingue il programma è quella di mettere in campo un intervento aggiuntivo rispetto alle risorse già disponibili. Di conseguenza, i beneficiari naturali del programma sono i Comuni in quanto soggetti responsabili dell'erogazione dei servizi di cura sul territorio. Essi potranno avere accesso alle risorse una volta soddisfatti i requisiti organizzativi e progettuali richiesti dai piani territoriali di riparto. L'obiettivo posto è quello di potenziare nei territori ricompresi nelle 4 Regioni l'offerta dei servizi all'infanzia (0-3 anni) e gli anziani non autosufficienti (over 65), riducendo l'attuale divario offerta rispetto al resto del Paese. La dotazione finanziaria è di 730 milioni, di cui 400 per i servizi di cura all'infanzia e 330 agli anziani non autosufficienti. Le risorse saranno ripartite secondo piani regionali di intervento. I risultati attesi per i servizi all'infanzia sono i seguenti: a) aumento strutturale dell'offerta di servizi (asili nido pubblici o convenzionati; servizi integrativi e innovativi); b) estensione della copertura territoriale e sostegno alla gestione delle strutture; c) sostegno alla domanda e accelerazione dell'entrata in funzione delle nuove strutture; d) miglioramento della qualità e della gestione dei servizi socio educativi.

Nonostante le misure adottate a livello nazionale abbiano contribuito dal 2008 a oggi a una crescita consistente del numero dei servizi educativi – in modo particolare dei nidi, – come possibile vedere anche dai dati presentati nel primo capitolo e dal cartogramma di seguito riportato – è tuttora presente una distribuzione territoriale dei servizi non omogenea, anzi profondamente diversa a livello regionale.

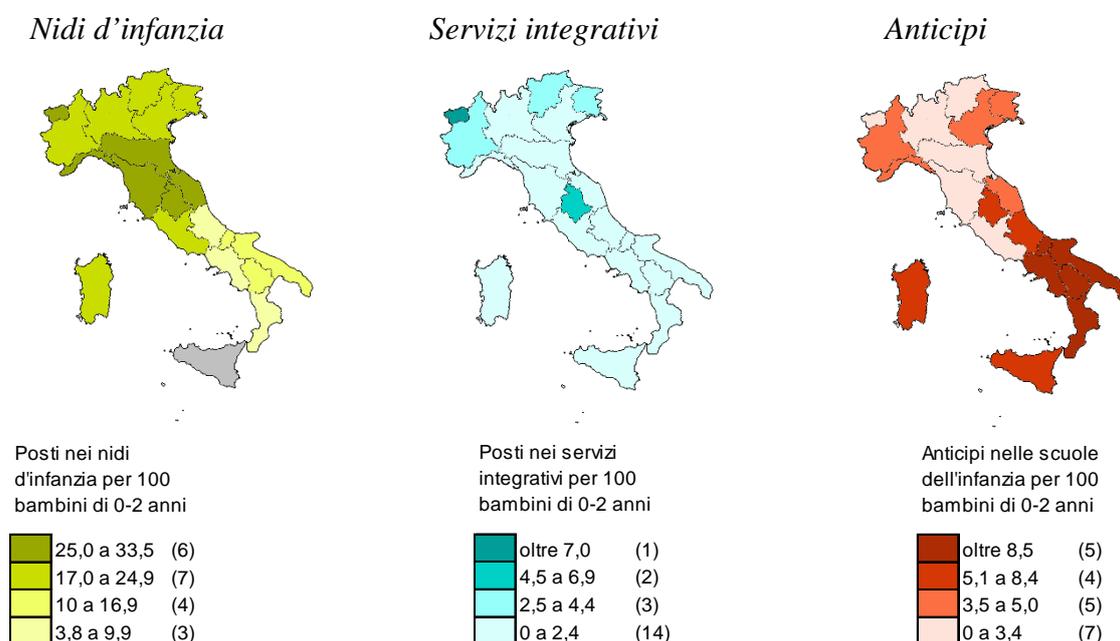
Grafico 1 - Posti nelle unità di offerta di nido e di servizi integrativi; andamento dal 31/12/2008 al 31/12/2014



(Fonte: elaborazione Istituto degli Innocenti per monitoraggio piano nidi al 31-12-2014)

3. Il sistema dei servizi educativi all'infanzia in Italia

Grafico 2 - Tasso di copertura² distintamente per i nidi, per i servizi integrativi e per gli accessi anticipati nelle scuole dell'infanzia su popolazione di 0-2 anni al 31/12/2014 per Regione e Provincia autonoma



(Fonte: elaborazione Istituto degli Innocenti per monitoraggio piano nidi al 31-12-2014 anche sulla base di dati Miur)

Inoltre, se approfondiamo l'analisi, emerge una importante differenza anche nella distribuzione territoriale delle varie tipologie di servizi che costituiscono il sistema dell'offerta – nidi d'infanzia, servizi integrativi e scuole dell'infanzia accoglienti bambini/e anticipatari – che si evidenzia attraverso una maggiore concentrazione dei nidi d'infanzia e dei servizi integrativi nel Centro-Nord rispetto al Sud e alle Isole dove invece si ricorre molto più frequentemente alla formula dell'accesso anticipato alla scuola dell'infanzia.

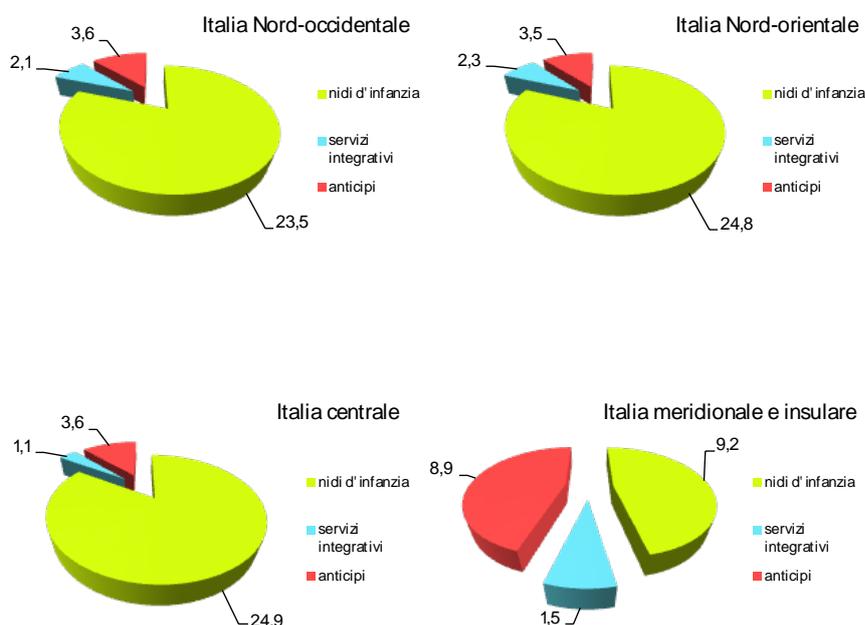
Analizzando la situazione a livello di macro-aree – col supporto del grafico 3 – si possono leggere realtà – o forse modelli – di welfare diversi e complementari:

- il nido costituisce la parte prevalente del sistema delle opportunità nell'Italia del Nord e del Centro;
- nel Mezzogiorno la situazione si rovescia perché la maggioranza dei bambini di 0-2 anni accolti in un servizio educativo frequenta, come “anticipatorio”, la scuola dell'infanzia.

² Tassi di copertura calcolati sulla base del dato Istat relativo alla popolazione 0-2 residente al 1° gennaio 2015.

3. Il sistema dei servizi educativi all'infanzia in Italia

Grafico 3 Tasso di copertura nei nidi d'infanzia, nei servizi integrativi e nelle scuole dell'infanzia (anticipi) su popolazione di 0-2 anni per macro-area al 31/12/2014



(Fonte: elaborazione Istituto degli Innocenti per monitoraggio piano nidi al 31-12-2014 anche sulla base di dati Miur)

In sintesi: quando i nidi sono diffusi in modo significativo non si utilizza altro che marginalmente l'opportunità di accesso anticipato alla scuola dell'infanzia, che diventa al contrario la risorsa prevalente proprio nei casi di carenze sviluppo dell'offerta di nido.

Un'analisi più accurata – seppure molto sintetica – dei dati aggiornati disponibili sul fenomeno degli anticipi nelle scuole dell'infanzia (vedi grafico 4) consente peraltro di rilevare come quella incertezza generale sulla qualità dell'accoglienza offerta dalle scuole dell'infanzia a bambini accolti prima del tempo ordinario sia accentuata dalla percezione – documentata – che la porta dell'anticipo fa passare anche bambini ancor più piccoli di quelli ammessi dalla norma regolatrice³.

I dati segnalano infatti che 6 dei 100 bambini censiti come anticipatari sono ancora troppo piccoli; inoltre, che questo fenomeno è concentrato fortemente nel Sud, dove ricorrono oltre il 50% dei casi, e in generale maggiormente nelle scuole private.

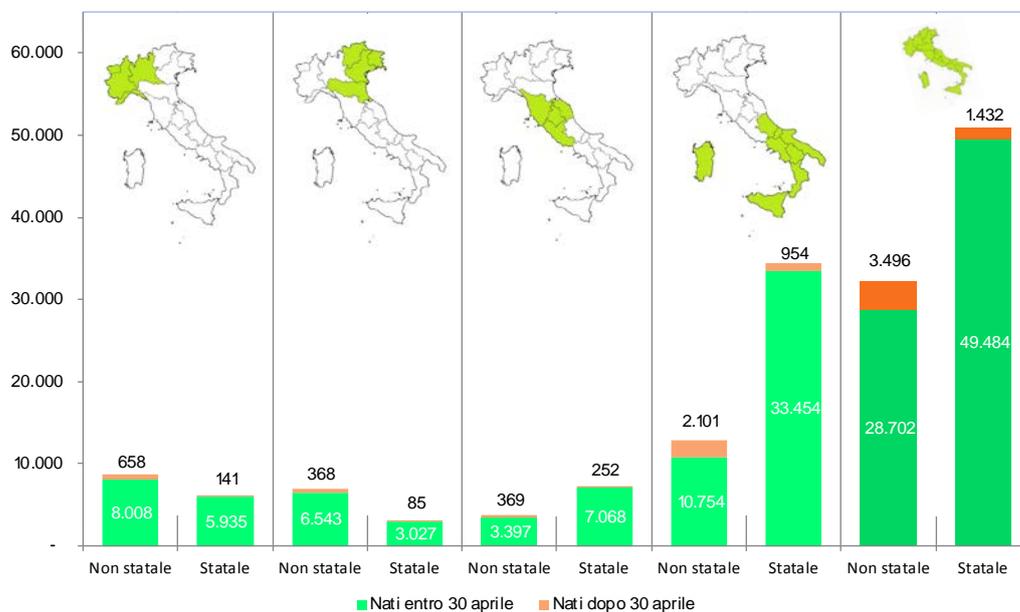
Ulteriormente si potrà riflettere sul fatto che i due fenomeni concomitanti – nel Sud del Paese – della diminuita percentuale complessiva di accoglienza degli anticipatari e della non residuale presenza di bambini “super-anticipatari” testimonia della difficoltà delle scuole dell'infanzia ad accogliere più cospicui numeri di bambini piccoli e al contempo della forte esigenza delle famiglie di trovare risposta al bisogno di servizi anche per bambini molto piccoli.

³ DPR Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Già la riforma del ministro Moratti nel 2004 (cfr. legge 53/2003) aveva previsto la possibilità di ammettere alla scuola dell'infanzia bambini che compivano 3 anni entro il 30 aprile. Avviato con gradualità, l'anticipo era stato attuato limitatamente ai bambini che compivano 3 anni di età entro il 28 febbraio. Applicato per l'ultima volta per l'anno scolastico 2007-2008, era stato abrogato poi da una legge finanziaria (cfr. legge 297/2006). I provvedimenti legislativi del 2008 e, soprattutto, un Regolamento di attuazione dell'art. 64 della legge 133/2008 (DPR 89/2009) ne hanno però consentito il ripristino a partire dall'anno scolastico 2009-2010.

3. Il sistema dei servizi educativi all'infanzia in Italia

Può essere interessante a questo punto inserire un ulteriore tema che ci aiuta a capire nel complesso la composizione generale delle opportunità di accesso a un servizio educativo da parte dei bambini di meno di 3 anni di età.

Grafico 4. Distribuzione accessi anticipati nelle scuole per l'infanzia tra bambini nati entro il 30 aprile e dopo il 30 aprile tra scuole non statali e statali per macro-area e Italia nell'anno scolastico 2014/15



(Fonte: elaborazione Istituto degli Innocenti per monitoraggio piano nidi al 31-12-2014 anche sulla base di dati Miur)

Infatti, i bambini minori di 3 anni iscritti alla scuola dell'infanzia comprendono non solo gli anticipatori, ma anche i bambini che compiranno i 3 anni entro il 31 dicembre di ogni anno e che si iscrivono a settembre dello stesso anno alla scuola dell'infanzia (aventi, pertanto, fra i 32 e i 35 mesi di età). Al primo settembre di ogni anno, quindi, il potenziale della rete dei servizi educativi che accoglie bambini di 0-2 anni comprende anche questa quota di iscritti.

Spostando dunque la data di riferimento per il calcolo del tasso di copertura offerto dalla rete dei servizi alla data del primo settembre (data corrispondente all'inizio di un anno scolastico), le componenti dei servizi educativi per i bambini con età inferiore ai 3 anni divengono quattro:

- due specificatamente rivolte alla prima infanzia, date dai posti nei nidi e nei servizi integrativi;
- due relative a iscrizioni alla scuola dell'infanzia, quelle degli anticipatori e della popolazione di 32-35 mesi.

3. Il sistema dei servizi educativi all'infanzia in Italia

Tabella 1 - Tasso di copertura⁴ offerto dai servizi educativi che accolgono bambini 0-2 – distinto per nidi, servizi integrativi e accessi anticipati e ordinari alle scuole dell'infanzia – su popolazione 0-2 anni e su popolazione 3-35 mesi all'1.9.2014

	Utenti/posti				Totale utenti/posti	% di copertura	
	nidi d'infanzia	servizi integrativi	anticipi	pop. 32-35 mesi che accede alla scuola d'infanzia		0-2 anni	3-35 mesi
Piemonte	25.001	4.315	4.538	12.428	46.282	43,2	47,3
Valle d' Aosta	875	326	59	387	1.647	49,8	54,5
Lombardia	61.416	3.459	8.469	30.633	103.977	39,1	42,8
Provincia di Bolzano	1.706	952	0	1.830	4.488	27,6	30,2
Provincia di Trento	3.503	491	422	1.729	6.145	40,8	41,6
Veneto	24.639	2.000	6.023	14.675	47.337	37,5	41,1
Friuli-Venezia Giulia	6.402	1.074	1.252	3.264	11.992	42,4	46,4
Liguria	8.899	669	1.676	3.889	15.133	45,2	49,5
Emilia-Romagna	38.179	2.449	2.326	13.182	56.136	49,3	53,9
Toscana	27.161	1.226	2.937	10.439	41.763	46,7	51,1
Umbria	6.259	1.108	1.269	2.517	11.153	51,5	56,3
Marche	10.000	619	1.672	4.378	16.669	43,8	48,0
Lazio	32.226	396	5.208	18.136	55.966	36,2	34,6
Abruzzo	2.930	0	2.519	3.693	9.475	29,7	32,5
Molise	964	13	595	756	2.328	34,8	38,1
Campania	6.100	3.800	14.737	18.397	43.034	27,0	29,6
Puglia	14.272	1.805	8.537	11.541	36.155	35,9	39,3
Basilicata	1.390	0	1.217	1.487	4.094	32,4	35,5
Calabria	3.128	0	6.135	5.656	14.919	30,0	32,8
Sicilia	n.d.	n.d.	10.906	15.434	26.340	n.c.	n.c.
Sardegna	7.620	461	2.617	4.118	14.816	41,9	45,8
ITALIA	282.670	25.163	83.114	178.569	569.849	38,6	42,2

(Fonte: elaborazione Istituto degli Innocenti per monitoraggio piano nidi al 31-12-2014 anche sulla base di dati Miur)

Mentre si può supporre che, alla data del primo settembre, sia i posti nei nidi d'infanzia e nei servizi integrativi che il numero di iscritti anticipatori nelle scuole dell'infanzia siano gli stessi di quelli calcolati alla data di riferimento canonica del 31 dicembre, risulta altresì corretto computare anche – sempre alla data del primo settembre – l'ulteriore percentuale di copertura relativa ai bambini di 32-35 mesi che accedono in via ordinaria alla scuola dell'infanzia.

Procedendo in tal senso, se ne deriva che la percentuale di bambini al di sotto dei 3 anni di età che, all'inizio del mese di settembre del 2014, hanno avuto l'opportunità di accedere a un servizio educativo è, a livello medio nazionale, del 34,3%, salendo al 37,5% se si escludono dai potenziali beneficiari dei servizi – come per norma sono – i bambini nei primi tre mesi di vita (così come riportato nella tabella 4).

In sintesi la fotografia della situazione dei servizi educativi per l'infanzia rappresenta un quadro di realtà che risulta essere molto variegato.

Per quanto riguarda il segmento 3/6, i dati ci consentono di potere affermare che la frequenza alle scuole dell'infanzia – nonostante la non obbligatorietà – è perlopiù largamente generalizzata anche attraverso il contributo integrato dello Stato, degli enti locali e delle scuole paritarie private.

La situazione relativa ai servizi educativi per la prima infanzia che coprono il segmento 0/3 risulta invece essere molto diversa, essendo da un lato negativamente influenzata dal persistente retaggio di servizio a domanda individuale e dall'altro condizionata dal livello molto differenziato

⁴ Tassi di copertura calcolati sulla base del dato Istat relativo alla popolazione 0-2 residente al 1° gennaio 2015.

3. Il sistema dei servizi educativi all'infanzia in Italia

di distribuzione dei servizi sul territorio. È evidente come ciò si rifletta sulla reale opportunità di accesso al servizio, sull'accessibilità in termini di costo, sul diverso riconoscimento del valore educativo del servizio, ben leggibile dal diverso valore riconosciuto anche nel requisito professionale dell'operatore.

Per quanto riguarda l'integrazione dell'esperienza nel quadro 0/6, si riscontra che in generale è ostacolata dalla numerosità e dalla diversità dei soggetti istituzionali coinvolti e dalla mancanza di azioni di coordinamento sia a livello locale/territoriale sia a livello centrale. Tuttavia esiste un'integrazione di fatto nel caso degli anticipi che intervengono talvolta in forma surrogatoria e talvolta in forma competitiva. Le numerose esperienze sulla qualità che si registrano non si riflettono in un quadro normativo integrato né in linee guida organiche sullo 0/6.

La disomogeneità dell'offerta dei servizi educativi rilevata a livello territoriale, in termini quantitativi, qualitativi e di diversa distribuzione delle tipologie dei servizi nelle varie aree geografiche, le differenti regolamentazioni di settore a livello regionale, unitamente al tasso di copertura dei servizi 0/3 che risulta essere – a livello nazionale – ancora al di sotto del 33% fissato a Lisbona, sono elementi che contribuiscono alla sottoscrizione della necessità di avere una cornice normativa di riferimento nazionale, che individui i servizi per la prima infanzia come servizi fondamentali: in tale prospettiva il disegno di legge 1260, ripreso dalla L. 107/2015 per la cui trattazione si rimanda al prossimo focus, prova a rispondere a questa necessità.

Conclusioni

Negli ultimi anni, l'importanza di un'educazione per la prima infanzia di alta qualità è stata al centro di riflessioni sulle politiche e su possibili interventi a favore dello sviluppo di questi servizi, sia a livello nazionale sia soprattutto a livello internazionale favorendo una intensa circolazione di idee che ha contribuito a focalizzare l'attenzione su questi servizi e sulla necessità di promuovere attente politiche di sviluppo non solo quantitativo, ma anche qualitativo. La qualità dei servizi educativi per la prima infanzia può essere garantita tramite un efficace coordinamento di sistema che deve necessariamente prendersi carico sia degli aspetti pedagogici che gestionali, questione che verrà affrontata nel focus di Aldo Fortunati.

È stato rilevato come l'investimento sui servizi all'infanzia non riguardi solo le politiche familiari o la questione rilevante della tutela dei diritti dei piccoli cittadini, ma è questione che riguarda la possibilità del nostro Paese di tornare a crescere e di pensare al futuro. I dati internazionali confermano come i primi anni di vita siano un passaggio tanto cruciale al punto da determinare il percorso di ciascuno nella vita adulta. In questa prospettiva, gli studi di Heckman – premio Nobel Economia nel 2000 – hanno dimostrato come i benefici dell'investimento in capitale umano diminuiscano al crescere dell'età e come investimenti di ottima qualità nella prima infanzia abbiano effetti duraturi portando a un ritorno anche di carattere economico.

L'indicazione che ne deriva è pertanto di investire sui bambini per creare generazioni future capaci, produttive e di valore. Anche perché è soprattutto nella prima infanzia – dove la famiglia gioca un ruolo chiave – che si formano le abilità cognitive e le competenze per un adeguato sviluppo economico e una crescita della società. E in una logica di pari opportunità diventa quindi cruciale l'investimento nel capitale umano nei primissimi anni di vita, per compensare – dando maggiori opportunità a bambini provenienti da contesti svantaggiati – le forti disuguaglianze che si osservano tra i bambini nei risultati cognitivi, per diversi livelli di reddito e background familiare. È inoltre l'infanzia il luogo da dove cominciare a promuovere la cultura del valore delle differenze per prevenire fenomeni di discriminazioni di vario tipo fra cui quelle di genere e quelle basate sull'orientamento sessuale (tema affrontato nel focus di Erika Bernacchi).

È in questa fascia di età che si costruiscono le pari opportunità.

APPROFONDIMENTI

Al fine di approfondire alcuni specifici aspetti degli argomenti trattati nel capitolo 3 si propongono tre focus che vanno a soffermarsi su alcune tematiche particolarmente attuali.

Il primo contributo concerne il tema della direzione organizzativa-gestionale e psico-pedagogica dei servizi dell'infanzia nella sua complessità di "sistema" attraverso un'analisi multidimensionale. L'approfondimento si conclude con alcuni spunti circa le possibili configurazioni che il ruolo del coordinatore di sistema può assumere in rapporto alla rete territoriale dei servizi educativi.

Il secondo contributo indaga la questione dello sviluppo della cultura delle differenze attraverso approfondimenti terminologici, metodologici, teorici e storici degli studi di genere, avviando una riflessione su quali interventi educativi possano combattere le discriminazioni e favorire il superamento dei pregiudizi e degli stereotipi di genere.

Il terzo contributo ha come oggetto la ridefinizione dei servizi educativi avvenuta in seguito all'approvazione della legge 107 del 2015, finalizzata a istituire un sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino ai 6 anni di età.

Il coordinatore di sistema come agente promotore della qualità dei servizi educativi per l'infanzia¹

Introduzione: se la pedagogia sposa la buona gestione

L'importanza che i servizi educativi per l'infanzia possano contare su una forte struttura di direzione organizzativo-gestionale e psico-pedagogica risalta come condizione indispensabile per la più diffusa e profonda qualificazione delle esperienze.

Se molti elementi della qualità si esprimono anche – in certi casi soprattutto – nei micro-contesti di esperienza e relazione che si sviluppano all'interno dei servizi, non bisogna dimenticare che solo alcune condizioni “di sistema” possono garantirne la diffusione capillare nell'intera rete territoriale dei servizi.

Peraltro, proprio il carattere multi-dimensionale della qualità necessita di essere apprezzato nella sua intrinseca complessità dal “sistema” prima che all'interno del singolo servizio educativo.

Così la figura del coordinatore emerge come ruolo e funzione “di sistema” fortemente rilevante per alimentare e aggiornare nel tempo i processi che sostengono i diversi aspetti della qualità dei servizi, da quelli legati alla programmazione generale del sistema, a quelli del razionale impiego delle risorse disponibili, fino a quelli inerenti lo sviluppo delle esperienze con i bambini e i genitori e l'esercizio delle funzioni di orientamento e supervisione sul lavoro degli educatori.

La qualità pedagogica e la qualità organizzativo-gestionale devono per questo essere interpretate come due elementi complementari che sostengono lo sviluppo della qualità dei servizi educativi e – come tali – come i principali elementi che sottendono al complesso ruolo del coordinatore di sistema dei servizi.

Il coordinatore di sistema dovrà tenere ben presenti questi aspetti complementari, che – possiamo dire da subito – sono due facce della stessa medaglia, se è vero, come qui vorremmo sostenere e sottolineare, che la qualità di un servizio educativo per la prima infanzia deriva proprio dalla capacità di rendere costruttivamente complementari la dimensione pedagogica del progetto e la buona organizzazione e gestione del servizio.

In questo senso, è semmai importante riflettere sul fatto che – per una serie di circostanze che appartengono diversamente alle singole diverse esperienze – l'attenzione rispettivamente agli aspetti della qualità pedagogica e a quelli della qualità organizzativo-gestionale non sempre sono presenti in modo complementare e unitario all'interno del profilo del coordinatore.

In molti casi infatti le funzioni di coordinamento pedagogico e quelle di direzione organizzativo gestionale nascono e si sviluppano con motivazioni diverse, o fanno riferimento a figure diverse, o – ancora – non diventano facilmente complementari poiché i ruoli cui corrispondono non si collocano su di una linea “orizzontale” ma comprendono una relazione di tipo gerarchico in cui il vertice corrisponde alle funzioni gestionali.

Peraltro, sarebbe del tutto sbagliato cercare di applicare soluzioni “teoriche” a contesti diversi; semmai occorre partire da una comprensione profonda delle funzioni e degli ingredienti che sostanziano il ruolo del coordinatore di sistema per poi individuare la soluzione migliore – caso per caso – per attuarle in modo efficace ed economico.

È in questa prospettiva che vogliamo di seguito dedicare attenzione ai diversi aspetti che compongono, rispettivamente, la qualità pedagogica e la qualità organizzativo-gestionale, per poi concludere con alcuni spunti circa le possibili configurazioni che il ruolo del coordinatore di sistema può assumere in rapporto alla rete territoriale dei servizi educativi.

¹ A cura di Aldo Fortunati.

Le componenti della qualità pedagogica dei servizi educativi per l'infanzia

Da tempo la sperimentazione e la ricerca nei servizi hanno condotto a rendere esplicito un orientamento alla qualità dei servizi che appartiene in modo prevalentemente condiviso a tutte le esperienze più avanzate. Fra i diversi elementi che caratterizzano la qualità dell'offerta educativa in un servizio educativo per l'infanzia, ci vogliamo soffermare di seguito sui seguenti aspetti: l'organizzazione dell'ambiente, l'organizzazione generale del servizio, le esperienze dei bambini, le esperienze degli adulti, la professionalità degli operatori.

L'organizzazione dell'ambiente

La qualità dello spazio educativo rappresenta un tema che ha avuto negli ultimi anni un rilievo particolare e progressivamente crescente: si è andata affermando la consapevolezza che la qualità di un servizio per l'infanzia dipende fortemente dal modo in cui viene affrontato il problema della strutturazione dell'ambiente. La scarsa articolazione dello spazio, così come gli ambienti di grandi dimensioni, rendono confusi gli scambi comunicativi e inducono gli adulti a un ruolo direttivo e di controllo, che non favorisce le capacità interattive dei bambini. I bambini, al contrario, sono positivamente sollecitati all'esperienza e alla condivisione delle situazioni di gioco se l'ambiente è caratterizzato da spazi articolati e differenziati.

Anche lo spazio esterno deve essere organizzato per offrire opportunità educative organicamente integrate nell'esperienza quotidiana dei bambini con quelle dell'ambiente interno. In via generale, sono necessari spazi fisici da condividere, spazi di socialità, spazi funzionali a una presenza non frettolosa, spazi dove siano collocati in maniera ben organizzata e leggibile informazioni e messaggi.

Accanto all'esigenza della specificità rispetto alle zone destinate al gioco dei bambini, gli spazi destinati agli adulti non dovranno proporsi come nettamente separati e distanti da quelli organizzati per i bambini, ma dovrà essere garantita una reciproca facilità di passaggio dagli uni agli altri.

L'organizzazione generale del servizio

Fra i tanti aspetti importanti nell'organizzazione del lavoro educativo, vogliamo qui soffermarci sull'importanza che gli educatori abbiano a disposizione una adeguata quota di tempo da destinare, al di fuori del tempo di funzionamento del servizio, alle attività di elaborazione e verifica del progetto, alla propria formazione, alla organizzazione e realizzazione di iniziative rivolte alle famiglie, alla documentazione delle esperienze.

Un altro aspetto è quello relativo all'individuazione del giusto rapporto numerico fra educatori e bambini iscritti al servizio, nella consapevolezza che anche questo elemento rappresenti un irrinunciabile indicatore della qualità del servizio. In questo caso, occorrerà tenere di conto delle indicazioni normative regionali, ma anche curare che i turni del personale favoriscano la compresenza nelle fasce orarie maggiormente frequentate.

Un ulteriore punto di fondamentale importanza è quello relativo alle garanzie di stabilità e continuità nel tempo che il servizio deve offrire in termini di presenza degli stessi educatori nell'arco dell'anno. Le garanzie di stabilità riguardano anche la costanza e la regolarità nel tempo delle situazioni offerte ai bambini e ai genitori. Come già detto, dovrà essere marginale, nel progetto, la possibilità di frequenze sporadiche, mentre bambini e famiglie dovranno essere orientati verso forme di frequenza regolari, che consentano di dare continuità alle esperienze nel quadro di contesti di relazione stabili nel tempo.

Le esperienze dei bambini

L'obiettivo di offrire ai bambini, mediante la frequenza regolare di un servizio per l'infanzia, un contesto positivo di relazione, gioco e apprendimento deve riflettersi nel complessivo impianto organizzativo del servizio e, in particolare, nella predisposizione delle condizioni ambientali e contestuali che rendano possibile ai bambini di compiere esperienze significative sia

nell'esplorazione del mondo degli oggetti che nei rapporti con altre persone. Sarà peraltro fondamentale che l'ambientamento si realizzi con gradualità e prevedendo anche, inizialmente, la presenza di una figura familiare accanto al bambino.

La capacità dei bambini di auto-organizzarsi nel gioco e nell'esplorazione verrà favorita se l'ambiente sarà organizzato in maniera per loro prevedibile – quindi relativamente definita e stabile – e tale da poter diventare per loro attivamente controllabile. Inoltre, se è opportuno che ai bambini siano offerti sempre nuovi stimoli, è anche opportuno dare ai bambini la possibilità di ripetere le proprie esperienze e di formulare previsioni circa il modo in cui il contesto circostante è organizzato e circa gli avvenimenti che vi si produrranno.

In questa prospettiva, è importante che il materiale di gioco abituale non solo sia presente in quantità variata e sufficiente per il numero di bambini del gruppo, ma anche che sia sempre accessibile ai bambini e sia disposto in maniera ordinata e sempre negli stessi luoghi. Ugualmente, l'ambiente deve essere organizzato in modo da permettere ai bambini una facile ricognizione delle possibilità di esplorazione e di gioco. Ovviamente, è anche necessario che gli adulti propongano delle attività di gioco o di esplorazione in occasioni e contesti più strutturati. In questo caso, è necessario che le attività siano proposte con regolarità e in contesti e con procedure facilmente riconoscibili dai bambini.

È poi molto importante dimensionare in modo adeguato i contesti sociali di esperienza per i bambini, privilegiando il “piccolo gruppo”, nel quale è maggiormente supportata l'efficacia degli scambi e delle relazioni e – al contempo – meglio può esprimersi la necessaria azione di coordinamento dell'adulto rivolta in modo non confuso o frettoloso al gruppo, ma in forma mirata e individualizzata a ognuno dei bambini presenti. Non deve infine mancare l'attenzione alla garanzia di rapporti individualizzati da parte degli adulti nei confronti di ogni singolo bambino all'interno delle situazioni di cura, come il cambio.

Le esperienze degli adulti

La partecipazione delle famiglie costituisce uno degli elementi più caratteristici e fondamentali del progetto educativo di un servizio per l'infanzia. È molto importante per questo che le opportunità messe in gioco dagli educatori siano continue nel tempo, diversificate e tali da coinvolgere le famiglie nella vita del servizio anche prima dell'inizio della sua frequenza da parte dei bambini.

Particolare attenzione dovrà essere rivolta alla comprensione e al rispetto della cultura che ogni famiglia esprime, mediante lo sviluppo di una relazione individualizzata tesa ad apprezzare e valorizzare il valore di diversità che ognuno esprime, anche – e in modo particolare – nel caso di famiglie provenienti da altri Paesi.

In generale, la capacità degli educatori di elaborare una progettazione in cui sia reso esplicito il significato delle esperienze, il ruolo dell'adulto, il valore della dimensione sociale del gruppo, così come l'utilizzo sistematico di diverse metodologie di documentazione che rendano visibili i percorsi evolutivi, rendono possibile uno scambio con i genitori intorno alle reali esperienze dei bambini, con un accento forte sul loro contributo costruttivo.

È anche molto importante che i genitori possano – attraverso il confronto delle esperienze – essere sollecitati a una crescita personale, non tanto attraverso l'acquisizione di competenze che l'operatore “esperto” trasmette, ma mediante la conquista individuale di nuovi livelli di consapevolezza delle proprie potenzialità.

La professionalità degli operatori

Il tema della professionalità degli educatori presenti nei servizi educativi per l'infanzia costituisce da sempre un elemento centrale per la definizione della loro qualità.

Il legame fra una formazione di base di livello post-secondario e un adeguato investimento nella formazione in servizio – attraverso progetti di aggiornamento continui nel tempo e caratterizzati dallo sforzo di conciliazione fra l'istanza della ricerca e quella della pratica quotidiana del lavoro con i bambini – sono solo i principali elementi che sono stati da tempo concordemente individuati come requisiti importanti da garantire per la professionalità degli educatori che lavorano con bambini piccoli.

Anche il tema della dimensione collegiale del lavoro educativo è stato ampiamente sviluppato negli anni, a sottolineare come sia proprio tale dimensione a garantire le più adeguate forme di elaborazione della proposta educativa così come di riflessione critica sulle esperienze realizzate.

Infine, la competenza degli educatori in ordine alla gestione di una relazione significativa e continua con le famiglie dei bambini è stata oggetto di numerosi approfondimenti, partendo dalla consapevolezza che non possa esserci qualità di un progetto educativo rivolto ai bambini a meno di un riconoscimento originario di un ruolo attivo delle famiglie al suo interno.

Le componenti della qualità organizzativo-gestionale dei servizi educativi per l'infanzia

La buona organizzazione di un servizio educativo per l'infanzia sostiene la concretizzazione dell'idea di considerare i bambini quali principali soggetti intorno a cui costruire il progetto del servizio: bambini competenti, attivi e costruttivi protagonisti dei processi della loro crescita e dello sviluppo della loro esperienza e conoscenza.

Per questo è importante garantire innanzitutto la stabilità dei contesti fisici e relazionali progettati e realizzati nei servizi, la regolarità della loro frequenza da parte dei bambini, nonché una stretta relazione fra servizi educativi e famiglie. Non bisogna mai dimenticare che di questi elementi occorre tenere conto anche quando pensiamo al ruolo di supporto che i servizi offrono alle famiglie, perché questa attenzione non deve far scivolare in secondo piano la garanzia delle condizioni necessarie per dare benessere ai bambini; il che vuol dire – in particolare – che deve essere posto un limite alla flessibilità organizzativa dei servizi quando mediante ciò vadano sfumandosi quelle condizioni di stabilità e regolarità che costituiscono uno dei presupposti indispensabili per la qualità dell'esperienza dei bambini.

Vogliamo a questo punto approfondire meglio alcuni specifici aspetti di grande importanza: la programmazione generale del sistema dei servizi, la promozione dell'immagine dei servizi, il procedimento di accesso, il rapporto fra qualità e costi, la regolazione e il controllo del sistema.

La programmazione generale del sistema dei servizi

È molto importante che la programmazione dei servizi non avvenga secondo criteri di occasionalità e contingenza ma veda ogni soggetto gestore – e il Comune per le sue responsabilità di governo locale – attenti a cogliere la natura dei bisogni che esprime la comunità locale.

A questo proposito, occorre non dimenticare che la possibilità di scelta delle famiglie fra opportunità diverse è tanto più reale quanto più ampio e diversificato è il ventaglio delle diverse offerte.

Da questo punto di vista, è importante che le scelte di programmazione generale dei servizi si orientino primariamente verso la diffusione di nidi d'infanzia (magari con la possibilità di orari di iscrizione e frequenza diversificati) ma anche, in via complementare, verso l'offerta di servizi integrativi che possano fare da volano nella diffusione di una sensibilità positiva delle famiglie verso l'utilizzo di un servizio educativo per i loro bambini.

La promozione dell'immagine dei servizi

È importante curare che le informazioni sui servizi attivi raggiungano tutta l'utenza potenziale attraverso modalità adeguate, compreso l'invio a casa di materiali informativi facilmente

leggibili, che illustrino le finalità del servizio a favore dei bambini e delle famiglie, precisando inoltre le norme che regolano l'accesso.

È altresì utile che venga offerta alle famiglie potenzialmente interessate la possibilità di visitare direttamente i servizi, per rendere concretamente comprensibile che cosa essi offrono, anche mediante l'incontro e lo scambio diretto con gli educatori che in essi operano.

Le carte dei servizi possono essere un utilissimo supporto perché le famiglie si orientino consapevolmente nella scelta e costituiscono peraltro un preciso impegno per ogni soggetto titolare, mentre resta importante curare che le famiglie possano disporre anche di una informazione complessiva e dettagliata sulle diverse opportunità disponibili a livello territoriale.

Il procedimento di accesso

Nella selezione delle domande di accesso, nel caso che l'alto numero delle stesse renda necessario redigere una graduatoria, dovranno essere previsti meccanismi di garanzia per i bambini che rappresentino condizioni di disagio fisico o sociale e altresì di favore nei confronti di quei nuclei familiari che esprimano maggiori difficoltà di conciliazione fra tempi di lavoro e tempi di cura. È importante, in ogni caso, che le modalità del primo ambientamento dei bambini all'esperienza di frequenza del servizio prevedano comunque, al di là delle scelte specifiche che potranno essere definite nei diversi progetti, la presenza rassicurante di un genitore o familiare nel primo periodo e una attenzione al rispetto dei ritmi psicologici di ogni bambino.

Fattori centrali della qualità di una qualsiasi proposta rivolta a bambini nei primi anni di vita sono il fatto che i bambini siano accolti in contesti sociali stabili, sia dal punto di vista del gruppo sia per quanto riguarda la continuità delle relazioni consentita dalla presenza stabile e continua nel tempo delle medesime figure educative. Da questo punto di vista, l'offerta irregolare nei tempi di contesti di esperienza mutevoli nella loro composizione sociale deve essere considerata come potenzialmente negativa per un bambino piccolo e non deve essere contemplata all'interno dell'organizzazione di un servizio per l'infanzia.

Tenendo conto di queste considerazioni, l'organizzazione del servizio dovrà tendere a consentire la più ampia possibilità di scelta nelle famiglie fra diverse possibili modalità di utilizzo (per esempio diversificando i tempi di frequenza nel caso del nido o, nel caso dei servizi integrativi, consentendo la scelta dei giorni in cui frequentare); è tuttavia molto importante che, nell'ambito delle diverse possibilità offerte, ogni bambino e ogni famiglia utilizzino il servizio in modo regolare nel tempo.

Il rapporto fra qualità e costi

È bene che anche il tema dei costi sia affrontato correttamente e da subito. Mentre occorre garantire le risorse necessarie per la qualità, è allo stesso tempo importante essere attenti a evitare sprechi e improduttività, che hanno come prima conseguenza quella di impoverire le possibilità di diffusione quantitativa dei servizi. A questo proposito, è noto che le due fonti di spesa maggiori in un servizio per l'infanzia sono costituite, da una parte, dai costi di investimento per l'approntamento della struttura e, dall'altra, dai costi per il personale.

Per quanto riguarda il primo dei due aspetti, non deve essere esclusa la possibilità di riconvertire, mediante apposite e accurate ristrutturazioni, immobili già esistenti, individuandoli fra quelli già dotati – naturalmente – delle essenziali caratteristiche interne ed esterne. Inoltre, laddove si progetti la realizzazione di tipologie di servizio che non impegnano per l'intera giornata la struttura che utilizzano, deve essere attentamente valutata la possibilità di inserire nella medesima struttura più servizi, pur salvaguardando la rispettiva autonomia organizzativa e funzionale di ognuno di essi.

Per quanto riguarda poi il problema del personale, le soluzioni dovranno essere orientate a garantire che, nell'ambito del rispetto dei rapporti numerici fra educatori e bambini, i servizi siano pienamente utilizzati dagli utenti nell'ambito dei previsti tempi di apertura. Il sistema dei turni del personale – infine – dovrà essere studiato con particolare attenzione per consentire di realizzare le

condizioni di maggiore produttività della compresenza fra educatori, con particolare riferimento ai periodi della giornata in cui è più alto il numero dei bambini frequentanti.

La regolazione e il controllo del sistema

La ricchezza e diversità delle esperienze che ormai compongono il sistema dei servizi educativi per l'infanzia richiede di essere sostenuta da adeguate forme di promozione e regolazione.

Le più recenti normative prevedono, al proposito, due meccanismi:

- l'autorizzazione al funzionamento; in questo caso, si tratta di sottoporre ogni servizio educativo, prima dell'apertura, a una serie di verifiche – inerenti la struttura, ma anche la qualificazione del personale impiegato e il tipo di organizzazione adottata – che sono preliminari alla possibilità di iniziare l'attività; si tratta di un controllo che regola l'accesso al mercato dell'offerta.
- l'accreditamento; in questo caso si tratta di sottoporre quei servizi autorizzati al funzionamento che lo richiedano a una serie ulteriore di verifiche – inerenti aspetti qualificanti del progetto organizzativo – che determinano l'inclusione dello stesso servizio nel novero di quelli che possono essere oggetto di finanziamento pubblico; si tratta per questo di un controllo che regola l'accesso al sistema pubblico dell'offerta.

Nel primo caso, si creano le condizioni per un rapporto contrattuale diretto fra soggetto erogatore del servizio e soggetto fruitore, mentre nel secondo caso questo rapporto può essere intermediato da un qualche forma di finanziamento pubblico, con la conseguenza che il soggetto erogatore ne trae una protezione per le spese di gestione mentre il soggetto fruitore vede ridursi il costo della retta di frequenza.

I Comuni – cui la legge riconduce la competenza di governo e regolazione del sistema locale dei servizi educativi – hanno un ruolo indubbiamente centrale nei procedimenti di autorizzazione e accreditamento dei servizi attivi sul territorio; occorre però, al proposito, avere ben presente che nell'esercizio di tali funzioni non dovranno essere sviluppati gli aspetti del controllo e della vigilanza in modo distinto dalle opportune azioni di promozione e sostegno allo sviluppo positivo delle esperienze.

Si tratta, in conclusione, di garantire una regia competente del complessivo insieme degli interventi che si realizzano sul territorio, sia in ordine al positivo rapporto che occorre sviluppare fra i diversi attori – pubblici e privati – presenti nel mercato, sia in relazione alla necessità di dare concreta attuazione al concetto di rete di servizi e di sistema di opportunità offerte ai bambini e alle famiglie.

Orientamenti per costituire e sviluppare il coordinamento di sistema dei servizi educativi

Quali conseguenze comportano le considerazioni e precisazioni fatte in precedenza nel prendere decisioni in merito alla creazione di strutture di riferimento per la direzione e il coordinamento dei servizi educativi per l'infanzia?

Dobbiamo innanzitutto pensare a strutture complesse – tanto quanto lo sono le funzioni a esse facenti capo – chiamate a svolgere attività sia organizzativo-gestionali che pedagogiche; dobbiamo pensare a strutture che comprendono al loro interno competenze sia di tipo pedagogico che di tipo gestionale, secondo una modalità che potrà anche variare a seconda dei casi, ma sempre con una attenzione a non sbilanciarsi solo in una delle due direzioni: queste strutture devono infatti operare come elemento “integratore” del sistema dei servizi educativi di un territorio.

È opportuno peraltro tenere presenti i principali “livelli” in cui deve esprimersi la funzione di direzione e coordinamento dei servizi educativi:

- *coordinamento delle singole unità di offerta* – i soggetti titolari o gestori pubblici e privati dei servizi educativi devono garantire per gli stessi le funzioni di direzione organizzativo-gestionale e di coordinamento pedagogico al fine di assicurare la

qualità, la coerenza e la continuità degli interventi sul piano educativo, nonché l'omogeneità e l'efficienza sul piano organizzativo e gestionale;

- *coordinamento territoriale di ambito* – al fine di garantire coerenza e dinamismo progettuale nell'ambito del sistema integrato territoriale dei servizi educativi, gli ambiti territoriali – come variamente individuati – devono costituire, nel proprio territorio, organismi di coordinamento organizzativo-gestionale e pedagogico dei servizi educativi.

Iniziamo dal livello del coordinamento organizzativo-gestionale e pedagogico del singolo servizio.

In questo caso, dobbiamo pensare che le funzioni organizzativo-gestionali comprendano la referenza esterna del servizio, nonché le diverse attività amministrative utili a garantire il regolare funzionamento del servizio.

Al contempo, per quanto riguarda la parte pedagogica, alcune fra le più importanti funzioni da garantire possono essere le seguenti: la promozione e attuazione del progetto del servizio – nonché il suo monitoraggio, la sua verifica e la sua valutazione – anche attraverso l'utilizzo di strumenti di documentazione, la supervisione sul gruppo degli operatori del servizio, il coordinamento delle iniziative di partecipazione delle famiglie, nonché di aggiornamento e di formazione permanente del personale, lo sviluppo delle relazioni con i servizi socio-sanitari e della continuità con la scuola dell'infanzia.

Ben più complesso il quadro delle funzioni da considerare nel livello di coordinamento di ambito territoriale, che deve essere concepito principalmente in una dimensione collegiale capace di rappresentare l'insieme delle esperienze in corso da parte di tutti i soggetti pubblici e privati operanti; da questo punto di vista, la regia di parte pubblica deve aprirsi a una dimensione di partecipazione e coinvolgimento la più larga e comprensiva possibile.

Ciò posto, devono innanzitutto essere considerate le funzioni che la struttura svolge in ordine allo sviluppo della programmazione territoriale delle politiche, accompagnando il livello politico nella definizione degli obiettivi, ma anche monitorando la loro attuazione e mettendo a disposizione del decisore politico un quadro informativo aggiornato sulla situazione attuale dei servizi.

Per quanto riguarda inoltre le funzioni di coordinamento organizzativo-gestionale, costituiscono punti di riferimento le attività inerenti la mappatura della rete dei servizi 0-6, la raccolta e analisi dei dati su domanda e offerta e la conseguente elaborazione di indicatori vari, la verifica dei modelli gestionali e dei costi di gestione, delle tariffe e dei criteri d'accesso dei servizi, nella prospettiva di aggiornare periodicamente il quadro dell'offerta, analizzare l'equilibrio fra domanda e offerta e, infine, investire per ottimizzare la gestione razionale delle risorse.

Quanto infine alle funzioni di coordinamento pedagogico, esse riguardano per esempio la supervisione e verifica sulle attività educative dei servizi e l'impulso all'innovazione dei progetti, le definizioni e attuazione di un piano integrato della formazione, anche attraverso la realizzazione di scambi tra servizi e lo sviluppo di attività di ricerca, analisi e approfondimento, lo sviluppo di relazioni fra i servizi educativi e la rete territoriale dei servizi socio-sanitari, nonché di iniziative specifiche per alimentare la prospettiva della continuità educativa 0-6.

Questo quadro articolato di competenze e di prospettive di lavoro evidenzia di per sé un fronte complesso che non rende facile l'attuazione di soluzioni soddisfacenti. D'altra parte, le esperienze più avanzate e di maggiore qualità si fondano sulla pratica permanente del confronto fra ricerca e riflessione pedagogica e qualità e razionalità della gestione.

Anche la recente prospettiva di riforma sullo 0-6 – non a caso – si sofferma sull'importanza di garantire la qualità dei servizi educativi per l'infanzia investendo su professionalità forti sia per educatori e insegnanti che per chi assume il ruolo di “tenere in qualità” la rete del sistema integrato dei servizi educativi.

Lo sviluppo della cultura del valore delle differenze¹

Introduzione

Promozione del valore delle differenze, uguaglianza di genere, pari opportunità, promozione della parità: sono i termini più utilizzati negli interventi educativi volti a promuovere i diritti delle donne, di gruppi sociali e minoranze storicamente discriminate, tra cui minoranze e gruppi etnici diversi da quelli maggioritari, persone con disabilità, gruppi LGBT². Uguaglianza e parità da un lato, rispetto e sviluppo della cultura delle differenze dall'altro possono sembrare obiettivi diversi. Sarà quindi utile innanzitutto fare chiarezza rispetto all'utilizzo dei termini in questione. Con il termine uguaglianza si fa generalmente riferimento all'universo dei valori (dell'eguale valore e dignità di ogni persona) che si traduce in ambito giuridico nell'eguaglianza di diritti sancita nelle costituzioni e nelle convenzioni internazionali sui diritti umani che proibiscono la discriminazione razziale, etnica, sulla base del sesso, dell'orientamento sessuale, o della disabilità. Con il termine "differenza" o "differenze" ci si riferisce invece a un universo descrittivo che riconosce nella società la presenza di gruppi diversi accomunati da alcune caratteristiche come ad esempio il sesso, l'orientamento sessuale, l'elemento etnico, la disabilità e così via che per ragioni storiche o sociali sono state discriminate e hanno interesse a portare avanti le proprie specifiche istanze sia dal punto di vista giuridico, che sociale e culturale. In ambito didattico la promozione del valore delle differenze è particolarmente importante dove il sistema dell'istruzione è chiamato a rappresentare la pluralità delle rappresentazioni culturali e non solo veicolare quelle della maggioranza della popolazione.

Tale specifica attenzione alla cultura del valore delle differenze è presente nel **IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva** adottato il 31 agosto 2016. In particolare, nell'ambito della sezione riguardante i servizi socio educativi per la prima infanzia e qualità del sistema scolastico viene previsto il seguente Obiettivo: "Sviluppare la cultura del valore delle differenze - Contrastare stereotipi e discriminazioni basate sulle diversità di genere, cultura, abilità e orientamento sessuale". Il Piano d'azione declina quindi l'attenzione alle differenze rispetto ad alcuni degli assi di discriminazione più rilevanti nelle società contemporanee chiedendo alle scuole di progettare assieme alle famiglie specifiche azioni sul tema. Il Piano dedica inoltre un'attenzione particolare al tema delle differenze di genere sostenendo l'importanza di una formazione degli insegnanti su questa tematica.

Anche nell'ambito della legge 13 luglio 2015, n. 107, *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti* – cosiddetta "riforma della buona scuola" – un'attenzione specifica viene dedicata al tema delle differenze sia relativamente alla promozione della parità di genere che in ottica interculturale. Rispetto al primo tema la legge prevede che: «Il piano triennale dell'offerta formativa assicura l'attuazione dei principi di pari opportunità promuovendo nelle scuole di ogni ordine e grado l'educazione alla parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le discriminazioni» anche con riferimento alla legge 119/2013 sul contrasto alla violenza di genere, cosiddetta legge sul femminicidio.

Per quanto riguarda il secondo tema la legge di riforma indica tra gli obiettivi formativi prioritari che le istituzioni scolastiche sono chiamate a implementare lo "sviluppo delle competenze in materia di cittadinanza attiva e democratica attraverso la valorizzazione dell'educazione interculturale e alla pace, il rispetto delle differenze e il dialogo tra le culture, il sostegno dell'assunzione di responsabilità nonché della solidarietà e della cura dei beni comuni e della consapevolezza dei diritti e dei doveri".

¹ A cura di Erika Bernacchi.

² Sigla che sta per "lesbiche, gay, bisessuale e transessuale". A volte si utilizza anche l'acronimo LGBTQI aggiungendo il riferimento alle categorie di intersessuale e queer.

Sul tema della prevenzione della violenza di genere una chiara indicazione viene anche dalla normativa europea e nazionale in materia. A livello europeo l'Italia ha recentemente ratificato la **Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica** che contiene anche misure educative di prevenzione, come pure, a livello nazionale la già citata **legge 119/2013**. È proprio per dare attuazione alla legge che nel 2015 è stato adottato il **Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere** che contiene, tra le altre, iniziative di prevenzione culturale della violenza sessuale e di genere, soprattutto sul fronte dell'educazione e del recupero.

Educazione alle differenze di genere: i motivi di una necessità

Il presente contributo si concentrerà in particolare sul tema delle differenze di genere sia per motivi di brevità che per la rilevanza assunta dalla tematica nel periodo attuale. A questo proposito non è un caso che la riforma della buona scuola leghi gli interventi sull'educazione alla parità tra i sessi e alla prevenzione della violenza di genere che anche recentemente ha registrato la presenza di alti tassi in Italia. Ad esempio nell'anno 2013 l'Eures ha registrato 179 femminicidi³, il numero più alto finora registrato in Italia. Secondo l'indagine Eures, in 7 casi su 10, i femminicidi sono stati commessi nel contesto familiare, un dato che è rimasto costante nel periodo tra il 2000 e il 2013 (70,5%). Inoltre nella maggior parte dei casi, i femminicidi sembrano essere la conseguenza della decisione della donna di lasciare il proprio partner. Per questo motivo un'educazione alla parità di genere, al rispetto dell'autonomia individuale in ambito educativo fin dalla giovane età risulta fondamentale.

Anche dall'indagine Istat del 2015 emergono dati significativi rispetto alla violenza sulle donne; Istat ha stimato che il 31,5% delle donne tra i 16 e i 70 anni ha subito violenza fisica o sessuale durante la propria vita e, anche secondo questa indagine, sono i partner o ex partner a commettere le più gravi forme di violenza (il 62,7% di stupri sono commessi da un partner attuale o ex partner).

Se la prevenzione della violenza di genere rappresenta il motivo più pressante rispetto alla necessità di lavorare alla parità di genere, in senso più ampio questa risponde alla possibilità di dare a ciascuno e ciascuna la possibilità di esprimere appieno le proprie potenzialità andando oltre i condizionamenti sociali e culturali che vogliono uomini e donne confinati in ruoli prestabiliti.

Per dirla con le parole di Elena Gianini Belotti: «L'operazione da compiere, che ci riguarda tutti ma soprattutto le donne perché a esse è affidata l'educazione dei bambini, non è quella di tentare di formare le bambine a immagine e somiglianza dei maschi, ma di restituire a ogni individuo che nasce la possibilità di svilupparsi nel modo che gli è più congeniale, indipendentemente dal sesso cui appartiene». (Gianini Belotti, 1973, p. 8).

Nonostante il lungo cammino per la parità di genere in Italia abbia segnato tappe fondamentali che hanno assicurato l'eguaglianza giuridica di uomini e donne, oltre a una serie di misure per incoraggiare l'eguaglianza *de facto*, i cambiamenti culturali richiedono sempre tempi lunghi e sono spesso soggetti ad arretramenti. Inoltre, è proprio in ambito educativo che, nonostante gli enormi passi avanti fatti dalle studentesse che hanno raggiunto livelli di successo scolastico superiori a quelli maschili, si assiste spesso alla riproposizione di modelli di genere stereotipati. Come suggerisce Biemmi (2009), siamo davanti a un paradosso per cui a una scuola con studentesse che raggiungono ottimi risultati e un corpo insegnante prevalentemente femminile non ha corrisposto una rivisitazione del sapere in un'ottica di genere e la scuola ha troppo spesso teso a riprodurre modelli educativi di genere di carattere "tradizionale". Questo è evidente ad esempio nelle immagini presenti nei testi scolastici della scuola primaria, come evidenziato nella ricerca svolta da Biemmi (2010), dalla quale emerge che, mentre le donne vengono rappresentate a svolgere un totale di sole 15 professioni, gli uomini sono ritratti nello svolgimento di ben 50

³ Con il termine femminicidio non si intende connotare solo il sesso della persona ucciso, ma il movente che ha portato all'uccisione, vale a dire i casi di omicidio doloso o preterintenzionale in cui una donna viene uccisa da un uomo per motivi basati sul genere.

mestieri diversi. Le donne sono inoltre spesso rappresentate nel loro ruolo di madri e mogli, e quando svolgono un mestiere vengono spesso criticate in quanto questo va a incidere negativamente sul loro ruolo materno. Gli uomini sono invece ancora ampiamente i detentori dello spazio pubblico, secondo modelli di maschilità e femminilità non soltanto rigidi, ma soprattutto anacronistici in quanto non rispecchiano l'odierna realtà, come sarebbe invece compito dei libri di testo.

Differenze di genere: alcune precisazioni teoriche e terminologiche

I modelli di genere maschile e femminile si formano molto presto, già all'età di 3-4 anni. Due grandi scuole di pensiero hanno tentato di dare una spiegazione a questo dato: la prospettiva naturalista o essenzialista e quella culturale o costruttivista (Ruspini, 2009). Secondo la prima, le differenze di comportamento tra uomini e donne sono il risultato di differenze di carattere "naturale", vale a dire genetiche e ormonali, mentre nella seconda prospettiva, queste stesse differenze sono ampiamente il frutto di comportamenti appresi, vale a dire sono di natura culturale. È questa seconda prospettiva che sta alla base di quelli che si definiscono studi di genere e degli interventi educativi che intendono promuovere la parità di genere, anche se all'interno di questa prospettiva esiste una grande pluralità di teorie e filoni di pensiero.

A questo proposito appare utile innanzitutto fare qualche precisazione sul termine "genere" dato il dibattito che questo ha suscitato dando luogo talora a posizioni fondate su una scorretta comprensione dello stesso.

Il termine "genere" (traduzione dell'inglese "gender") è stato introdotto da Rubin nel 1975 in opposizione al termine "sesso". Mentre il termine "sesso" sta a indicare le differenze biologiche dell'essere femmina o maschio (o intersessuale), il termine "genere" indica quegli attributi, comportamenti e opportunità associate all'essere uomo o donna, alle relazioni tra uomini e donne e tra bambini e bambine. In questa prospettiva, tali attributi, comportamenti e opportunità emergono come costruzioni sociali che vengono apprese durante i processi di socializzazione. Variano quindi nel tempo e nello spazio in base alla società di appartenenza.

A sua volta è necessario distinguere i ruoli di genere dall'identità di genere. I ruoli di genere, infatti, fanno riferimento a comportamenti e caratteristiche che in una determinata società si attribuiscono comunemente agli uomini e alle donne definendo quello che si considera appropriato per ognuno/a. Con identità di genere si intende invece la percezione di sé, precoce e profonda, in quanto uomo o donna, che se nella maggioranza della popolazione corrisponde al sesso biologico, per le persone transessuali di un determinato sesso biologico (es. maschio) corrisponde a un sentimento di appartenenza all'altro genere (es. donna). Ancora diverso è l'orientamento sessuale che designa l'attrazione affettivo/sessuale verso persone dello stesso sesso, del sesso opposto o di entrambe.

Secondo Rubin la società patriarcale usa alcuni elementi riguardanti la biologia maschile e femminile (cromosomi, anatomia, ormoni, capacità riproduttive) come base per costruire identità di genere maschili e femminili che conducono all'oppressione delle donne. È quindi l'eliminazione della discriminazione di genere l'obiettivo principale degli interventi educativi volti a promuovere le differenze di genere. Al tempo stesso, se tradizionalmente la società patriarcale viene vista come fortemente oppressiva per le donne e le bambine, studi più recenti – ad esempio il filone dei *men's studies* – hanno evidenziato come anche gli uomini e i bambini siano limitati nelle loro potenzialità da questo tipo di società.

Ciò che è importante rilevare infatti è che il risultato del sistema sesso/genere è la creazione di un sistema binario e gerarchico che prevede caratteristiche e relativi comportamenti antitetici per uomini e donne. Se tradizionalmente le donne sono considerate sensibili, accudenti, empatiche, passive, associate alla natura e all'ambito privato, gli uomini sono forti, indipendenti, competitivi, attivi, associati alla scienza e alla sfera pubblica. Tale sistema binario ha come conseguenza di limitare fortemente le potenzialità e aspirazioni personali di donne e uomini quando non vanno nella stessa direzione dei percorsi prestabiliti. Inoltre, l'attuale sistema socio-economico penalizza

in modo particolare le donne che tradizionalmente scelgono percorsi formativi e professionali ai quali viene dato minore valore sia in termini sociali che economici. Inoltre questi modelli caratteriali e comportamentali rigidamente divisi per genere sono alla base degli stereotipi legati al genere che possono essere ulteriormente suddivisi in stereotipi sessuali e sessisti.

Gli stereotipi sessuali si basano sul sesso biologico delle persone per spiegare i comportamenti, i tratti di personalità, le competenze ma, anche, i differenti ruoli di uomini e di donne nella società, in altri termini rinviano a un'immagine ideale (Le ragazze sono sensibili e emotive). Gli stereotipi sessisti sono invece la parte più potente e violenta degli stereotipi sessuali. Generalmente veicolano una concezione negativa delle donne o hanno un intento discriminatorio (es. Gli uomini sono superiori alle donne). Se il ruolo negativo degli stereotipi sessisti è evidente, gli stereotipi sui ruoli genere possono essere ugualmente pericolosi in quanto forzano le persone a riconoscersi in modelli ideali e per questo difficilmente raggiungibili e portano alla discriminazione di coloro che non si conformano a tali modelli.

Come ricorda Michela Marzano (2015), il problema non è il corpo, non sono le innegabili differenze biologiche, ma i ruoli di genere che definiscono socialmente cosa è appropriato per un uomo e per una donna. Se tutto fosse già scritto nel DNA, ricorda l'autrice, non ci sarebbe bisogno di mettere in atto precisi dispositivi culturali, sociali ed educativi per indirizzare uomini e donne verso precisi comportamenti. Già nel 1949 scriveva in proposito Simone de Beauvoir:

Donna non si nasce, lo si diventa. Nessun destino biologico, psichico, economico definisce l'aspetto che riveste in seno alla società la femmina dell'uomo; è l'insieme della storia e della civiltà a elaborare quel prodotto intermedio tra il maschio e il castrato che chiamiamo donna.

Interessante in proposito la posizione espressa da Elena Gianini Belotti (1973) nel suo famoso *Dalla parte delle bambine* a proposito dei ruoli di genere e predisposizione naturale: «Può darsi che la biologia c'entri, ma non potremo saperlo se non quando i condizionamenti secondo il sesso saranno scomparsi».

Un'ulteriore prova del genere come costruzione sociale ci viene dalla storia e dall'antropologia che testimoniano dell'immensa varietà delle consuetudini di genere presenti nel tempo e nello spazio, dalle società matricentriche ancora presenti attraverso i continenti a quelle più rigidamente patriarcali (Campani, 2015).

Studi di genere: una prospettiva plurale

Nell'ambito degli studi di genere sono molte e diverse le teorie che riflettono sul rapporto tra sesso e genere e sulle basi del sistema patriarcale ed eteronormativo. Tra queste possiamo distinguere almeno i seguenti filoni.

- La prima ondata: il femminismo dell'uguaglianza
- La seconda ondata: il femminismo della differenza
- Femminismo postcoloniale e afro-americano
- Femminismo della terza ondata e teorie queer
- Femminismo dell'etica della cura
- *Men's studies* (studi sulla mascolinità)

Se il femminismo della prima ondata si concentra su una prospettiva emancipazionista fondata sulla richiesta di un'uguaglianza giuridica prima formale e poi anche *de facto* senza però mettere in discussione la costruzione del mondo in un'ottica maschile – chiedendo quindi alle donne di conformarsi in qualche modo a sistemi sociali, giuridici ed economici costruiti dagli uomini –, la prospettiva del femminismo della differenza pone una sfida più dirompente rivendicando per le donne la possibilità di costruire un ordine simbolico diverso. Tra le prime autrici che rivendicano un'uguaglianza di diritti, a partire da Mary Wollstonecraft, prevale l'idea di mostrare come la donna possa essere quanto l'uomo un essere umano razionale e morale autonomo, sulla base delle idee illuministe, e su questa base degna di essere titolari di diritti. Ciò è facilmente

comprensibile sulla base del fatto che tradizionalmente le donne erano state escluse dalla sfera pubblica sulla base della convinzione che non fossero abbastanza razionali e le loro azioni fossero dettate dall'emotività e per questo inaffidabili. Il femminismo della seconda ondata rivendica al contrario, a partire dagli anni Settanta, proprio la differenza sessuale, non tanto in termini di caratteristiche femminili ma di distinta esperienza femminile del mondo. Si parte dall'idea che tradizionalmente la donna è sempre vista e valutata in relazione all'uomo, andando a rappresentare l'Altro per eccellenza. Al contrario, per le autrici e i movimenti femministi che si affermano dagli anni Settanta in poi prima negli Stati Uniti, e poi in Europa, la femminilità deve essere reinterpretata come un modo di essere che è indipendente dalla mascolinità – né derivativa, né dipendente. Nascono così le esperienze dell'autocoscienza e del separatismo che mirano a dare spazio a un'esperienza al femminile distinta in diversi settori dalla scrittura – come sostenuto dall'autrice francese Cixous – alla filosofia e la psicoanalisi – (Irigaray, Kristeva, Muraro), fino ad arrivare alla sessualità (Lonzi) e alla religione (Daly). Centrale nel femminismo della differenza è anche una diversa considerazione della maternità e dei diritti sessuali e riproduttivi.

Le teorie del femminismo della differenza sono state tuttavia oggetto di critica in quanto potenzialmente tornano a veicolare un'idea essenzialista della donna attorno a una serie di qualità presunte femminili che le femministe liberali cercavano di smantellare: emotive, creative, amanti della pace, amorevoli, premurose, non-materialiste. Inoltre il concetto di “sorellanza globale”, portato avanti dal femminismo della differenza, vale a dire l'idea che tutte le donne sono sorelle e unite sulla base di una comune oppressione, è stata criticata dal femminismo postcoloniale e afro-americano (hooks, Brah, Mohanty, Spivak, Yuval Davis) che ha evidenziato come le differenze sulla base dell'appartenenza etnica, della classe e dell'orientamento sessuale e la loro intersezione possano andare a modificare profondamente la propria esperienza di donna, mettendo quindi in crisi l'esistenza stessa di un concetto unitario di donna. Tali autrici ricordano inoltre come le donne occidentali bianche non siano esenti dalla necessità di riconoscere le proprie responsabilità rispetto al portato della colonizzazione e della discriminazione razziale che per determinati gruppi di donne può costituire la forma di oppressione più significativa ancor prima di quella sessuale.

Il femminismo postcoloniale si inserisce quindi nel solco della tradizione post-strutturalista che vede l'identità del soggetto come divisa, molteplice e mutevole e che si fonda su una critica al concetto illuminista di individuo come soggetto libero e autonomo. È in questa prospettiva che si sviluppa quello che è stato definito il femminismo della terza ondata che rispetto alle grandi battaglie dei movimenti degli anni '70 predilige il ricorso a micro-politiche e all'uso di Internet e di blog per portare avanti le proprie istanze che si caratterizzano in ogni caso per una grande pluralità interna. In questo ambito si collocano anche le teorie queer, termine inglese originariamente utilizzato in maniera dispregiativa per indicare tutte le forme di sessualità (non solo l'omosessualità) considerate “devianti” rispetto alle norme eterosessuali, successivamente utilizzato per andare a designare un campo di studi che si interroga su questi temi e sui diritti alla non discriminazione dei gruppi LGBT.

Accanto a questi filoni che si collocano nell'ambito post-moderno convivono riflessioni e teorie che per certi versi ricordano alcuni temi del femminismo della seconda ondata, come ad esempio il femminismo dell'etica della cura (Gilligan, Kittay). Le esponenti di questo filone ritengono che le donne siano a livello mondiale e trans-istorico coloro che si occupano della cura e sostengono la necessità di una rivalutazione del lavoro e delle capacità di cura delle donne. Esse richiedono inoltre politiche basate sull'idea che tutte le persone svolgano una giusta parte di lavoro di cura in modo che tutti possano vivere delle vite degne.

Infine, negli ultimi anni si sono sviluppati gli studi sulla mascolinità o *men's studies* che propongono un'analisi critica dei concetti di uomo, mascolinità e relazioni di genere e dei meccanismi sociali e culturali che permettono la costruzione della mascolinità. Anche in Italia tali studi hanno conosciuto un recente sviluppo (Bellassai, 2004; Ciccone, 2009; Deriu, 2004) assieme alla costituzione di alcune associazioni di uomini che si interrogano sul rapporto tra mascolinità, violenza, potere e patriarcato⁴.

⁴ Si veda in proposito l'esperienza dell'associazione Maschile plurale (<http://www.maschileplurale.it/>)

In conclusione il campo degli studi di genere emerge come particolarmente variegato e si contraddistingue per la presenza di teorie diverse, talora in aperta contraddizione le une con le altre e quindi lontane dall'idea che possa esistere un'ideologia gender.

Differenze di genere: gli interventi in ambito educativo

Negli ultimi anni, e già a partire dagli anni Ottanta-Novanta, molti progetti sono stati finanziati in Italia – al fine di promuovere la parità di genere, la non discriminazione e l'eliminazione della violenza – sia da parte di organismi centrali quali il Miur e Dipartimento pari opportunità, che da parte di organismi regionali e locali e associazioni. Ad esempio, all'ultimo convegno realizzato dalla rete nazionale Educare alle differenze hanno aderito circa 250 associazioni a dimostrazione di quanto questi tipi di progetti siano ampiamente sviluppati anche a livello locale⁵.

A livello nazionale un importante progetto da ricordare è il progetto Po.li.te (Pari opportunità nei libri di testo) finanziato nell'ambito del Quarto programma di azioni comunitaria a medio termine per le pari opportunità 1996-2000 che aveva come scopo quello di promuovere una cultura delle pari opportunità nei libri di testo. Il progetto ha dato luogo a un codice di regolamentazione e due vademecum contenenti importanti contributi sull'insegnamento di diverse materie in ottica di genere⁶.

Il progetto Po.li.te ha rappresentato un fondamentale passaggio nella promozione di un'educazione alla parità di genere in quanto va alla radice del problema in ambito educativo, vale a dire si propone una revisione dei curriculum e delle modalità di insegnamento che tradizionalmente hanno invece rappresentato il veicolo di trasmissione degli stereotipi di genere. Attualmente è in discussione una ripresa del progetto Po.li.te dalla quale si attendono quindi nuovi importanti sviluppi nell'ambito dell'autoregolamentazione dei libri di testo.

Inoltre varie altre iniziative sono state realizzate o promosse a livello nazionale, tra cui campagne sulla violenza contro le donne, anche attraverso attività teatrali e percorsi musicali, attività formative rivolte al personale scolastico, concorsi rivolti agli studenti e alle studentesse e progetti pilota sviluppati a livello locale⁷. Su questo tema i progetti più innovativi sono quelli che hanno teso a coinvolgere in modo specifico la popolazione maschile, sia di adulti che di ragazzi, come ad esempio la web serie #cosedauomini⁸ promossa dal Dipartimento per le pari opportunità e la campagna *Il fiocco bianco*⁹. Quest'ultima preveda la formazione di studenti maschi sulla violenza contro le donne al fine di divenire essi stessi mentori nei confronti dei propri compagni di scuola. Tra le nuove forme di violenza, molti sono i progetti che dedicano un'attenzione particolare al tema del bullismo e cyberbullismo che, come rilevato dalla recente indagine Istat del 2014, coinvolge in maniera frequente il 20% di studenti e studentesse dagli 11 ai 17 anni, cifra che sale al 50% se si considerano ragazzi e ragazze che hanno subito sporadicamente atti di bullismo.

⁵ <http://www.scosse.org/educare-alle-differenze-3-bologna-24-25-settembre-2016/>

⁶ Il primo vademecum contiene una serie di indicazioni circa le differenze di genere negli studi su apprendimento e sviluppo (a cura di Anna Maria Ajello); sul principio di uguaglianza nella storia della filosofia nell'ambito dei manuali scolastici (a cura di Adriana Cavarero) e una serie di riflessioni sul rapporto tra la lingua e l'identità di genere (a cura di Cecilia Robustelli). Il secondo vademecum affronta il tema del maschile, sia visto nella sua accezione di onnipresenza nella storia che rispetto ai condizionamenti e stereotipi esercitati sul genere maschile (a cura di Sandro Bellassai); la decostruzione del diritto da parte della critica femminista (a cura di Tamar Pitch); l'insegnamento della disciplina economica in un'ottica attenta alle differenze di genere (a cura di Lia Migale e Maria Indelicato), le differenze di genere nell'orientamento dei ragazzi/ragazze sia dal punto di vista scolastico e professionale, sia da quello esistenziale (a cura di Gigliola Bozzi Tarizzo e Barbara Mapelli); l'introduzione di una prospettiva di genere nei testi di storia (a cura di Maura Palazzi) e nella lingua francese (a cura di Valeria Pompejano).

⁷ Per un approfondimento sui progetti di promozione delle pari opportunità si veda il sito del Miur "Noi siamo pari" (www.noisiamopari.it).

⁸ La web serie è visualizzabile all'indirizzo: <http://www.cosedauomini.eu/>

⁹ Per maggiori informazioni si veda il sito web: <http://www.fioccobianco.it/index.html>

Per quanto riguarda in senso più ampio i progetti di promozione della parità di genere, troviamo varie tipologie di interventi da quelli che intendono promuovere in generale la non discriminazione a quelli che si focalizzano su obiettivi specifici, quali ad esempio la decostruzione degli stereotipi e la decodifica delle immagini sessiste. Tra questi troviamo ad esempio, il progetto europeo realizzato dall'associazione Du coté des filles che ha portato alla creazione della *Guida degli stereotipi sessisti negli albi. Quante donne puoi diventare?* Particolarmente istruttivo è l'esperimento condotto con gruppi di bambini e bambine tra i 7 e i 10 anni (per un totale di 109 bambini e 95 bambine) attraverso la somministrazione di immagini apparentemente non connotate per genere. Si è scelto di mostrare a bambini e bambine le immagini di un orso ritratto in diverse occupazioni o con diversi tipi di abbigliamento chiedendo ad alunni e alunne se l'immagine corrispondeva a quella di un uomo o di una donna. Ad esempio quando l'orso indossa un grembiule è per la stragrande maggioranza dei ragazzi una mamma in quanto «i maschi non mettono il grembiule, perché il grembiule è da femmine» o «i papà non cucinano. Se fosse il papà andrebbe a comprare una pizza!». Quando invece l'orso è seduto a leggere il giornale è riconosciuto come maschio da un numero ancora maggiore di bambini in quanto «la mamma non ha il tempo di leggere. Deve fare i lavori...».

Altri progetti si concentrano sull'analisi e la decostruzione degli stereotipi veicolati dai mass media e dalle pubblicità da cui emergono nuovamente stereotipi sessisti particolarmente forti, nonostante le attività svolte dall'Istituto di autodisciplina pubblicitaria. Nelle pubblicità infatti la donna è di frequente oggetto di sessualizzazione e oggettivazione attraverso l'utilizzo frequente di rappresentazioni del corpo femminile, a volte mostrato solo in alcune sue parti, che rimandano alla passività e alla disponibilità sessuale e, nei casi più gravi, che sono stati talora censurati, sono un rimando esplicito alla violenza. In altri casi la donna è invece ritratta come "angelo del focolare" ed è interessante notare come in alcuni casi questa supposta "predisposizione" ai lavori domestici venga tramandata alle figlie. Al contrario non sono rare le pubblicità che mostrano gli uomini come incapaci nella realizzazione di lavori domestici e nell'accudimento dei bambini. In questo ambito un progetto che ha avuto ampia diffusione a livello nazionale è il programma di formazione ai media creato da Lorella Zanardo e rivolto sia a studenti e studentesse che a formatori a partire dal suo documentario-denuncia *Il corpo delle donne* nel quale l'autrice ha mostrato la vastità di immagini e programmi violenti e denigratori dell'immagine femminile presenti nella televisione italiana¹⁰.

La relazione tra la diffusione di immagini discriminatorie e lesive della donna sui media con il livello di parità e sensibilità di genere nella società è stata di recente messa in luce anche nel rapporto del Parlamento europeo *Women and girls as subjects of media's attention and advertisement campaigns: the situation in Europe: best practices and legislations*. Una posizione simile era già stata espressa nella risoluzione del Parlamento europeo sull'impatto del marketing e della pubblicità sulla parità tra donne e uomini (2008) e in quella sull'eliminazione degli stereotipi di genere nell'Unione Europea (2013), secondo le quali la pubblicità offensiva rappresenta un ostacolo per la creazione di una società moderna e paritaria.

Esistono poi una serie di progetti che si concentrano sulla promozione di quelle aree di attività in cui donne e uomini sono sotto-rappresentati, ad esempio la promozione delle STEM (Science, Technology, Engineering, Mathematics) per le ragazze e l'area della cura per i ragazzi. Esistono infatti numerosi studi che mostrano non solo uno squilibrio nella presenza di ragazzi e ragazze¹¹ in queste aree del sapere e professionali, ma anche un bias inconscio degli insegnanti che tendono a scoraggiare o valutare in maniera peggiore le prestazioni delle ragazze nell'area delle STEM (Euridyce, 2010; European Parliament, 2015). In questo ambito il Miur ha avviato una serie

¹⁰ Per un approfondimento si veda: <http://www.ilcorporalledonne.net/nuovi-occhi-per-la-tvformazione/>

¹¹ In Italia la percentuale delle studentesse che indirizzano il proprio percorso formativo verso le discipline STEM è pari al 38% ed è comunque più alta rispetto ad altri Paesi europei.

di iniziative nel quadro della strategia di attuazione del comma 16 della legge 107/2015 tra cui il mese delle STEM¹².

Parallelamente altri progetti si focalizzano sul lavoro di cura sia al fine di rendere visibile il contributo non pagato che tradizionalmente le donne hanno apportato in questo ambito sia per incentivare un'assunzione maschile di responsabilità in questo settore che per incoraggiare i ragazzi che vogliono intraprendere professioni nell'ambito dei servizi educativi (in particolare per la prima infanzia dove gli uomini presenti sono un'esigua minoranza) e di cura.

Altri progetti si soffermano sulle differenze di genere in relazione ad altre categorie, quali l'appartenenza etnica e culturale, affrontando il tema di come cambino le caratteristiche e gli attributi sociali richiesti a uomini e donne in diverse società. Si pensi ad esempio a quanto sono differenti i codici di abbigliamento e di comportamento richiesti alle donne a seconda del contesto sociale e religioso di appartenenza e a quanto questo possa dare adito ad atteggiamenti fondati sul razzismo oltre che sul sessismo. Un esempio emblematico, a questo proposito, è quello delle donne musulmane velate che nel discorso dominante sono considerate l'incarnazione di valori antitetici a quelli occidentali. In questo ambito, associazioni interculturali, in particolare quelle femminili, hanno realizzato interventi educativi nelle scuole volti a mostrare come forme diverse di discriminazione e violenza operate sulle donne e sul loro corpo presenti in varie società si rispecchino le une con le altre. Un esempio sono le attività educative realizzate da associazioni interculturali di donne, come Almateatro, che mettono a confronto la condizione della donna in Italia con quella di altri contesti culturali. Ad esempio, nello spettacolo *Chi è l'ultima* Almateatro propone una riflessione sulle mutilazioni genitali femminili, presenti soprattutto in alcuni Paesi africani e nella popolazione emigrata, e la chirurgia estetica vaginale che si realizza in alcuni Paesi occidentali. Oppure nello spettacolo *Chador e altri foulard* dove il velo islamico diviene il punto di partenza per una riflessione sul diverso modo di esteriorizzare il corpo delle donne in società differenti.

Infine, un'ulteriore tipologia di interventi si concentra sul tema collegato, anche se diverso, della promozione della non discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale. Il legame con il concetto di genere esiste in quanto una caratteristica fondamentale delle società patriarcali è quella che Rich ha definito "l'eterosessualità obbligatoria". Chi esce da questo canone viene quindi stigmatizzato e discriminato per non essere "abbastanza uomo" o "abbastanza donna". Questo vale in modo particolare per i ragazzi maschi per i quali il distanziarsi dall'omosessualità è considerato elemento fondante della propria maschilità, come insegnano i *men's studies* (Connell, 2006). Questo spiega, ad esempio, perché una serie di termini denigratori che designano l'essere omosessuale maschio vengono utilizzati come offese comuni. A questo proposito, una serie di ricerche recenti hanno messo in luce quanto il bullismo omofobico sia diffuso anche in Italia. Ad esempio, una ricerca di Prati (2010) su un campione di 3.600 studenti delle scuole secondarie del Centro-Nord Italia afferma che circa l'80% degli studenti ha sentito utilizzare termini volgari omofobici per offendere i coetanei e che oltre il 40% ha assistito ad atti di bullismo nei confronti di persone che non mostrano le caratteristiche di genere tradizionali. Un'altra ricerca di Mauzeri (2015) condotta su un campione totale di 920 studenti in 10 scuole romane ha identificato proprio nell'adesione acritica alla norma eterosessista della cultura dominante la causa principale del pregiudizio omofobico in quanto porta i ragazzi a considerare l'omosessualità come innaturale, e quindi da stigmatizzare.

Conclusioni

In conclusione, gli interventi educativi volti a promuovere il valore delle differenze e la parità di genere rispondono innanzitutto all'esigenza di vivere liberi dalla violenza e di ridare a ognuno e ognuna la possibilità di perseguire le proprie aspirazioni e talenti liberi da pregiudizi e stereotipi. Inoltre, questi interventi intendono promuovere una riflessione sulle maggiori forme di

¹² Si veda in proposito il comunicato del Miur accessibile su <http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/cs040316>

discriminazioni a cui sono soggette donne e bambine in Italia e in diversi contesti socio-culturali, prima fra tutte la violenza di genere, come pure sui condizionamenti e sulle restrizioni a cui sono soggetti i ragazzi. Per questo accanto a progetti che si propongono in generale di affrontare il tema delle differenze di genere, altri si concentrano sulla promozione di aree di studio e professioni non tipiche sulla base del genere, come ad esempio l'area delle STEM per le ragazze e le professioni di cura per i ragazzi. Altri progetti propongono metodologie per imparare a codificare le immagini sessiste e violente, presenti sia nei testi scolastici che nei media e in misura sempre maggiore nei social media. Un'ulteriore tipologia di interventi si focalizza sulla non discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale, che emerge come un'altra area da affrontare con urgenza a causa del bullismo omofobico.

Infine, oltre a specifici progetti e interventi rivolti sia agli studenti che al personale docente, la sfida che emerge forse come più rilevante è la revisione dei curricula scolastici stessi sia al fine di evitare la presenza di immagini e rappresentazioni stereotipate e discriminanti dei ruoli dei sessi sia al fine di includere i contributi storici, filosofici, letterari e di altre discipline apportate nel corso dei secoli dalle donne, non sufficientemente rappresentate nei percorsi scolastici classici. A questo fine la ripresa del progetto Po.li.te appare come particolarmente rilevante. Gli women's studies sono nati proprio sulla base dell'esigenza di dare visibilità al contributo femminile e al punto di vista delle donne nella storia e ambiscono quindi a una revisione della conoscenza nel suo complesso. Del resto questa stessa operazione è altrettanto urgente nell'ambito della promozione del valore delle differenze in altre aree, ad esempio in ottica interculturale.

Bibliografia

- Bellassai, Sandro (2004), *La mascolinità contemporanea*, Roma, Carocci.
- Biemmi, Irene (2009), *Genere e processi formativi: sguardi femminili e maschili sulla professione di insegnante*, Pisa, ETS.
- Biemmi, Irene (2010), *Educazione sessista: stereotipi di genere nei libri delle elementari*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- Campani, Giovanna (2015), *Antropologia di genere*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- Ciccone, Stefano (2009), *Essere maschi: tra potere e libertà*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- Connell, Robert (2006), *Questioni di genere*, Bologna, Il mulino.
- De Beauvoir, Simone (1949), *Il secondo sesso*, trad. it, Milano, Il Saggiatore, 1961.
- Deriu, Marco (2004), *La fragilità dei padri. Il disordine simbolico paterno e il confronto con i figli adolescenti*, Milano, Unicopli.
- Euridyce (2010), *Differenze di genere nei risultati educativi: Studio sulle misure adottate e sulla situazione attuale in Europa*, Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura.
- European Parliament (2015), *Empowering women and girls through education. Study for the FEMM Committee*, Directorate General for Internal Policies. Policy Department Citizen's Rights and Constitutional Affairs.
- Gianini Belotti, Elena (1973), *Dalla parte delle bambine: l'influenza dei condizionamenti sociali nella formazione del ruolo femminile nei primi anni di vita*, Milano, Feltrinelli.
- Mauceri, S. (2015), *Omofobia come costruzione sociale. Processi generativi del pregiudizio in età adolescenziale*, Milano, FrancoAngeli.
- Michela Marzano (2015), *Papà, mamma e gender*, Utet.
- Prati, G. et al. (2010), *Il bullismo omofobico: manuale teorico-pratico per insegnanti e operatori*, Milano, Franco Angeli.
- Rubin, Gayle (1975), *The traffic of women: notes on the "political economy" of sex*, in Rayna R. Reiter (ed.), *Toward an anthropology of women*, New York, Monthly Review Press.
- Ruspini, Elisabetta (2009), *Le identità di genere*, Roma, Carocci.

Il sistema dei servizi alla luce della legge 107/2015¹

Con l'approvazione della legge 13 luglio 2015, n. 107, *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*, il Parlamento delega (art. 1, comma 181 lettera e) il Governo ad adottare un decreto legislativo relativo alla materia di cui al ddl 1260.

L'art. 1, comma 181, lettera e) della citata legge rappresenta di fatto una sintesi del ddl 1260 presentato in data 27 gennaio 2014, su iniziativa parlamentare della senatrice Francesca Puglisi, prima firmataria, e assegnato alla 7^a Commissione permanente (Istruzione pubblica, beni culturali), che reca *Disposizioni in materia di sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino a sei anni e del diritto delle bambine e dei bambini alle pari opportunità di apprendimento*.

Il disegno di legge va incontro alla necessità, espressa a gran voce a livello nazionale da esperti e addetti ai lavori, di un nuovo quadro normativo che permetta il rinnovamento e il consolidamento di un sistema di servizi educativi nei primi anni di vita. Riprende il lavoro fatto nelle precedenti legislature dalla senatrice Anna Serafini e lo sviluppa, dopo un'approfondita riflessione su ciò che sta avvenendo nei Paesi europei – a partire dall'obiettivo “di Lisbona” posto dall'Unione Europea di raggiungere la copertura del 33% di posti nido entro il 2010. Non viene dimenticato come a questo obiettivo quantitativo vada integrata una consapevole e articolata attenzione alla qualità e al contempo viene tenuto fermo il riferimento sia alle leggi sui servizi – a partire dalla legge 6 dicembre 1971, n. 1044 – sia alle ultime sentenze della Corte costituzionale in materia di nidi, che hanno finalmente riconosciuto la natura educativa del nido come servizio di interesse pubblico, come anche discusso nella sezione precedente.

Affermando il diritto di tutte le bambine e i bambini a pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco, la legge 107 – riprendendo, all'art. 1, comma 181, lettera e), come detto, gli orientamenti del ddl 1260 – **istituisce il sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni**, costituito dai servizi educativi per l'infanzia e dalle scuole dell'infanzia, ponendosi i seguenti obiettivi:

- superare disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali;
- agevolare la conciliazione tra tempi di vita, di cura e di lavoro dei genitori;
- promuovere la qualità dell'offerta educativa e della continuità tra i vari servizi educativi e scolastici e la partecipazione delle famiglie;
- estendere l'educazione prescolare su tutto il territorio nazionale, valorizzando al contempo l'esperienza educativa dei bambini nei primi sei anni di vita e la sua continuità.

Rappresenta pertanto un'importante svolta nella direzione di una sempre maggiore e condivisa convinzione che l'investimento per un'offerta di servizi educativi di qualità per i bambini/e 0/6 possa davvero rappresentare – come sottolineato dalla raccomandazione della Commissione europea n. 112 del 2013 – uno strumento di contrasto a forme di povertà ed esclusione sociale, riflessione quanto mai attuale in una situazione in cui i diritti dei bambini/e all'educazione sono minati dalla crisi economica, che impatta sia sulle risorse delle famiglie, sia sulla possibilità degli enti che gestiscono i servizi educativi di garantire un'offerta educativa di qualità.

La scelta dell'**ottica «zero-sei»** è l'elemento fondante, che ridisegna il sistema dei servizi riunendo l'intero arco dei primi sei anni di vita sotto un unico sistema integrato che si colloca all'interno di una visione organica del sistema di istruzione e formazione.

Vediamo meglio nel dettaglio quali sono gli elementi costitutivi.

¹ A cura di Cristina Gabbiani.

Definizione dei fabbisogni standard

La definizione dei fabbisogni standard delle prestazioni della scuola dell'infanzia e dei servizi educativi per l'infanzia previsti dal Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali prevede:

- 1.1) la generalizzazione della scuola dell'infanzia;
- 1.2) la qualificazione universitaria e la formazione continua del personale dei servizi educativi per l'infanzia e della scuola dell'infanzia;
- 1.3) gli standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi educativi per l'infanzia e della scuola dell'infanzia, diversificati in base alla tipologia, all'età dei bambini e agli orari di servizio, prevedendo tempi di compresenza del personale dei servizi educativi per l'infanzia e dei docenti di scuola dell'infanzia, nonché il coordinamento pedagogico territoriale e il riferimento alle Indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, adottate con il regolamento di cui al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 16 novembre 2012, n. 254;
- 2) **la definizione delle funzioni e dei compiti delle Regioni e degli enti locali** al fine di potenziare la ricettività dei servizi educativi per l'infanzia e la qualificazione del sistema integrato;
- 3) **l'esclusione dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia dai servizi a domanda individuale;**
- 4) **l'istituzione di una quota capitaria per il raggiungimento dei fabbisogni standard**, prevedendo il cofinanziamento dei costi di gestione, da parte dello Stato con trasferimenti diretti o con la gestione diretta delle scuole dell'infanzia e da parte delle Regioni e degli enti locali al netto delle entrate da compartecipazione delle famiglie utenti del servizio;
- 5) **l'approvazione e il finanziamento di un piano di azione nazionale per la promozione del sistema integrato, finalizzato al raggiungimento dei fabbisogni standard delle prestazioni;**
- 6) **la copertura dei posti della scuola dell'infanzia per l'attuazione del piano di azione nazionale per la promozione del sistema integrato** anche avvalendosi della graduatoria a esaurimento per il medesimo grado di istruzione come risultante alla data di entrata in vigore della presente legge;
- 7) **la promozione della costituzione di poli per l'infanzia per bambini di età fino a 6 anni**, anche aggregati a scuole primarie e istituti comprensivi;
- 8) **l'istituzione, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, di un'apposita commissione con compiti consultivi e propositivi**, composta da esperti nominati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dalle regioni e dagli enti locali.

Il riconoscimento del **nido quale servizio educativo di interesse generale e non più a domanda individuale**, rappresenta la principale novità ed è pertanto un aspetto fondamentale, anche in una prospettiva di estensione della copertura del servizio maggiore e più omogenea a livello nazionale. Nella stessa prospettiva si colloca la definizione dei **fabbisogni standard** che devono essere raggiunti dai servizi prescolari, funzionale anche al fine di un progressivo riequilibrio tra aree territoriali. Allo stato attuale infatti – se pur per quanto riguarda la scuola dell'infanzia possiamo affermare di avere raggiunto l'obiettivo di una sostanziale generalizzazione già alla data del 2010 – per i servizi educativi 0-3 si rileva una grande eterogeneità a livello territoriale come anche evidenziato dai dati presentati nel precedente contributo. Tale diversità riguarda la diffusione dei servizi educativi sul territorio (tasso di copertura) e la conseguente possibilità di accesso ai servizi stessi, ma si riflette anche in quelli che sono gli standard strutturali e organizzativi, attualmente oggetto di norme regionali.

Un'importante novità della legge – che recepisce la tendenza di alcuni recenti regolamenti regionali in materia di servizi educativi per l'infanzia – riguarda la **qualificazione a livello universitario** e la **formazione continua di tutto il personale educativo** (e non solo degli insegnanti della scuola per l'infanzia), che unitamente alla **collegialità del lavoro educativo e al coordinamento pedagogico** a livello territoriale costituiscono fattori caratterizzanti la qualità dell'offerta educativa.

Il tema della qualificazione a livello universitario introduce una questione molto importante, se pur delicata e complessa, oggetto di riflessioni da parte di esperti in materia. Il quadro attuale infatti prevede titoli di studio per l'accesso alla professione di educatore e insegnante diversificati: per l'accesso al ruolo di insegnante di scuola dell'infanzia la norma è a livello nazionale e prevede il titolo di laurea in Scienze della formazione primaria (o il diploma magistrale/diploma di liceo socio-psico-pedagogico per tutti coloro che hanno conseguito il titolo entro l'anno scolastico 2001/2002), mentre per l'accesso al ruolo di educatrice la normativa di riferimento è a livello regionale e comprende sia istruzione a livello universitario (si tratta però di un titolo triennale) che a livello di scuola secondaria superiore, anche se in talune regioni sono previste anche qualifiche professionali. Inoltre anche i titoli di studio universitari richiesti per l'accesso ai due diversi profili si differenziano sia per la durata (laurea triennale per gli educatori e quinquennale per gli insegnanti della scuola dell'infanzia), sia per i piani di studi che li caratterizzano.

Una particolare attenzione viene riservata dalla legge alla continuità del percorso educativo e scolastico del sistema integrato che viene sostenuta nella sua attuazione anche attraverso la costituzione di **poli per l'infanzia**, che abbiano la funzione di accogliere in un'unica struttura più servizi educativi e scolastici per bambine e bambini da 3 mesi a 6 anni.

La legge dà indicazioni anche rispetto a una **ridefinizione delle funzioni e dei compiti** dello Stato, delle Regioni e degli enti locali e non manca di attenzione rispetto alle **risorse** da destinare non solo per favorire gli investimenti finalizzati a una maggiore diffusione dei servizi educativi per la prima infanzia ma anche orientate alla sostenibilità dei costi di gestione.

In merito a quanto definito dall'art. 1, comma 181, lettera e) della legge 107/2015 sono stati attivati tavoli di esperti per la redazione dei decreti attuativi. Siamo in attesa dell'esito dei lavori da parte dell'Ufficio legislativo del Miur che ne sta curando l'elaborazione.

