

**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 Chiamanti (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 Mordegli, 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

Pubblicato 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 connesso 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.

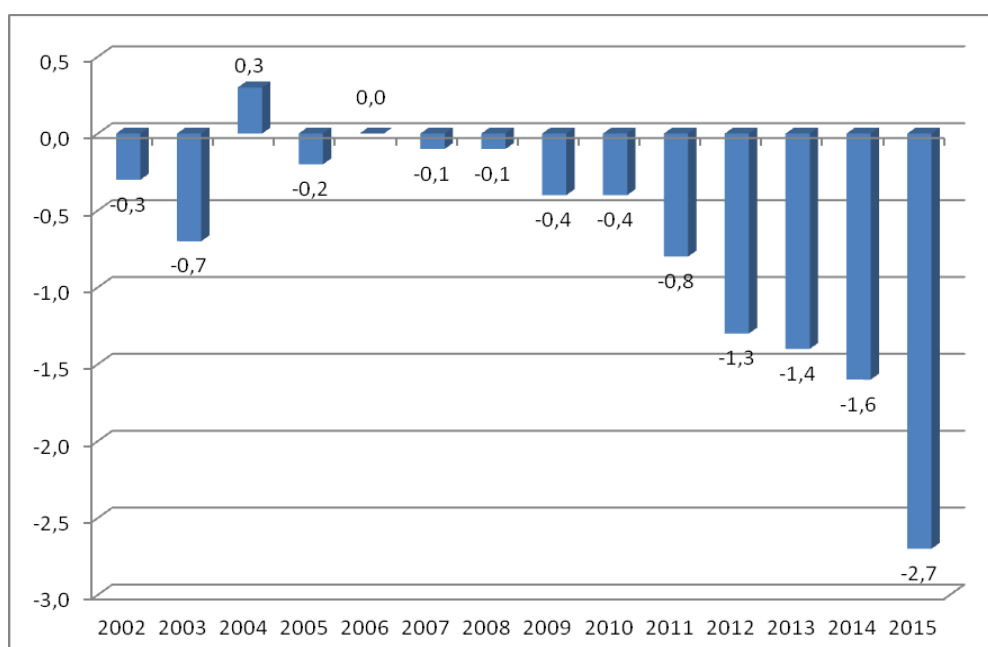
CAPITOLO 1

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.

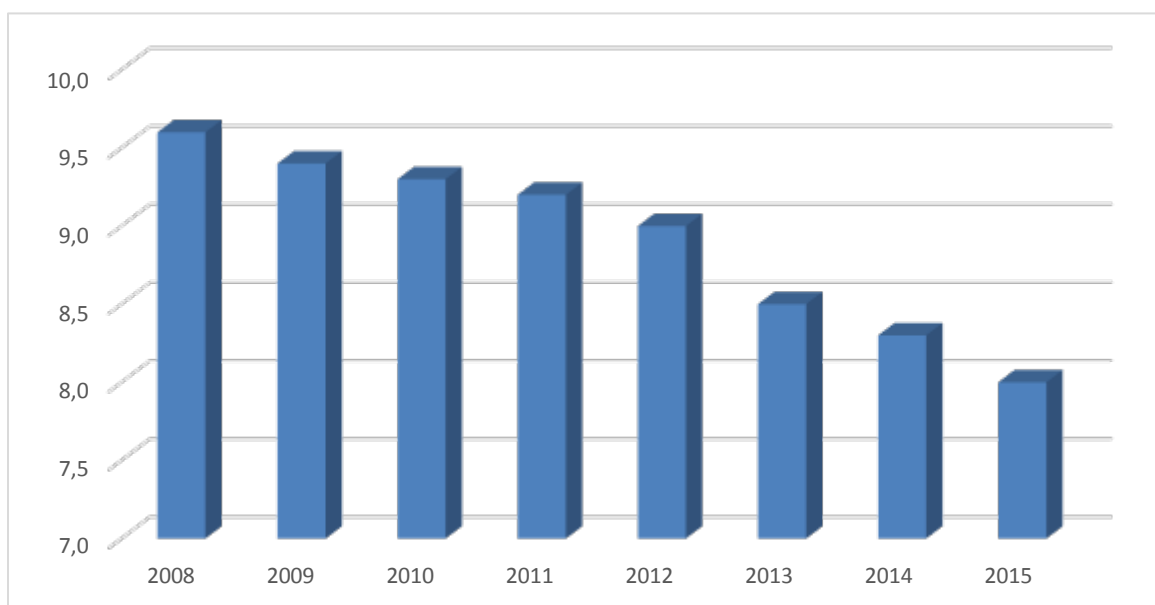
Una delle componenti principali del calo della popolazione è la progressiva e inesorabile riduzione delle nascite. Nell'espansione dei tempi delle fasi di vita, il posticipare la maternità, e dunque anche la paternità, rischia di trasformarsi in una rinuncia definitiva. In Italia le donne mai diventate 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.

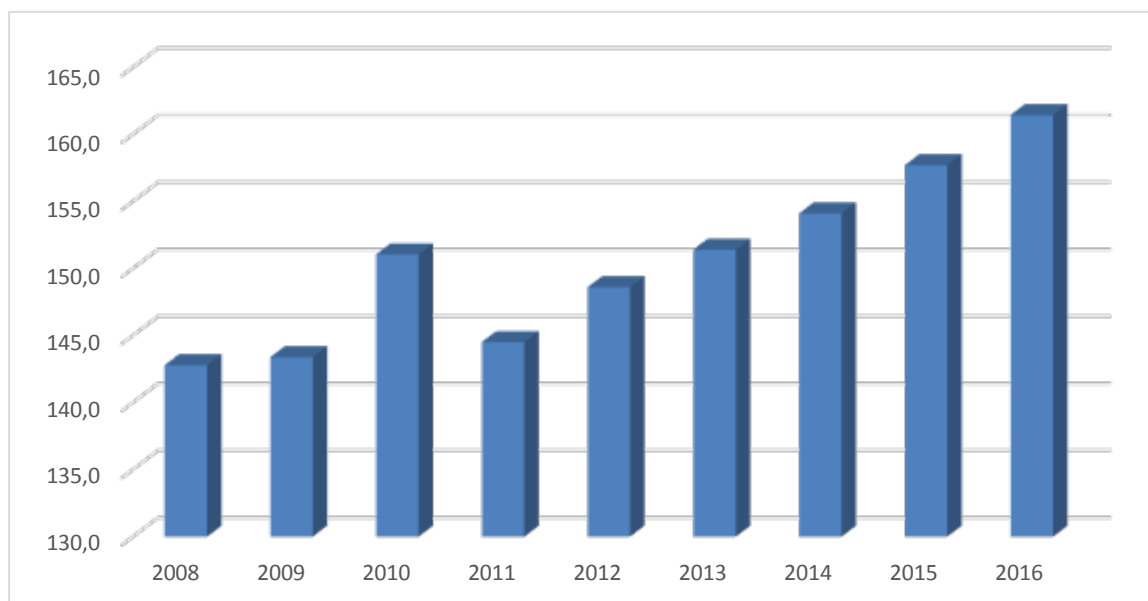
Il trend negativo delle nascite si conferma nel numero medio di figli per donna in età feconda pari complessivamente nel 2015 a 1,35, valore che scende a 1,28 per le donne italiane – sempre più patologicamente lontane dalla soglia di sostituzione tra le generazioni – e all'1,93 per le donne straniere 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

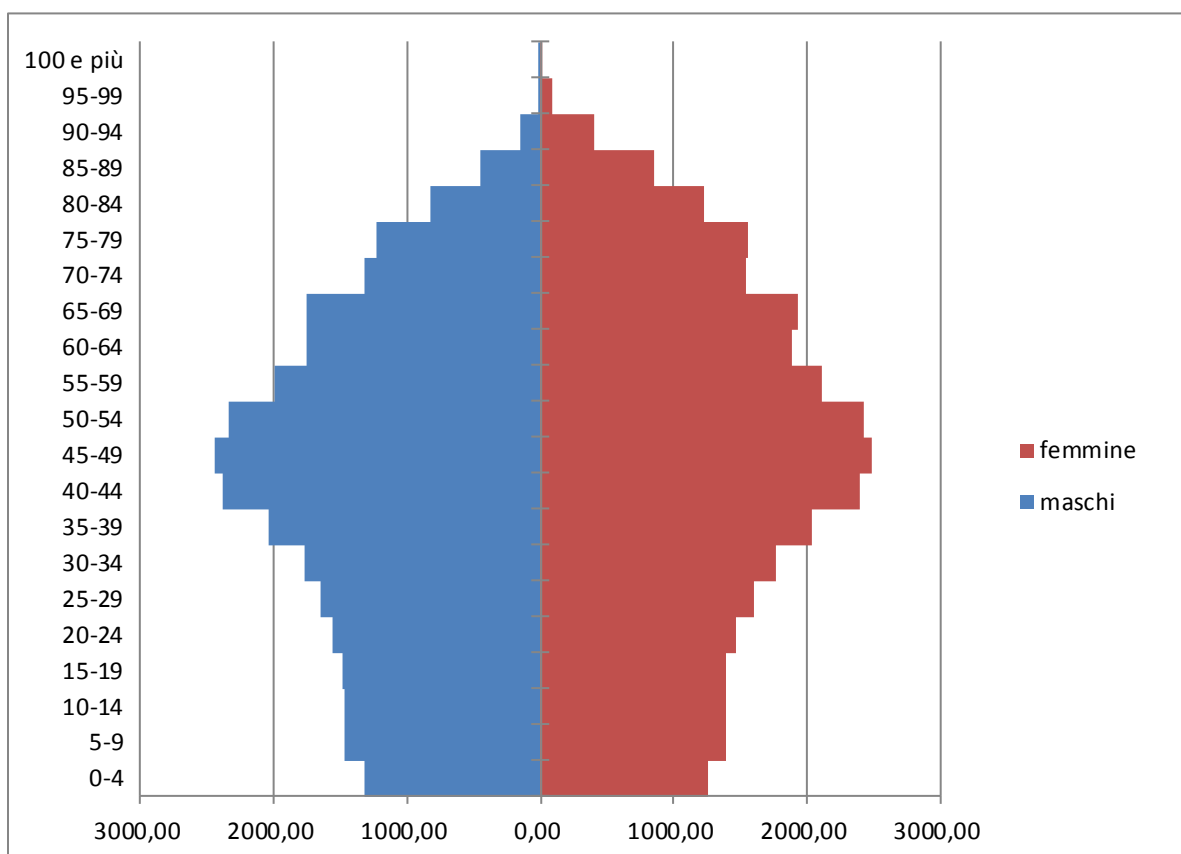


Fonte: Istat

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.

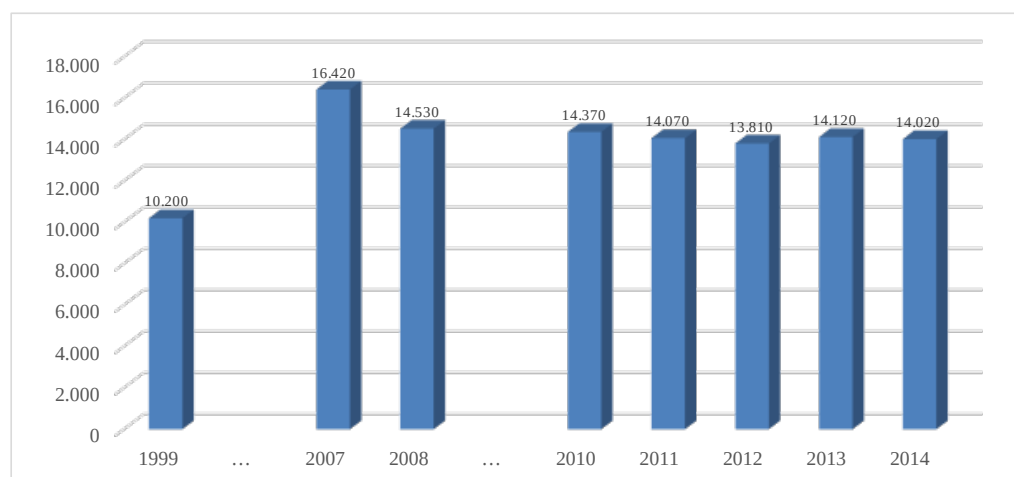
1. Uno sguardo d'insieme sull'infanzia e l'adolescenza in Italia

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>

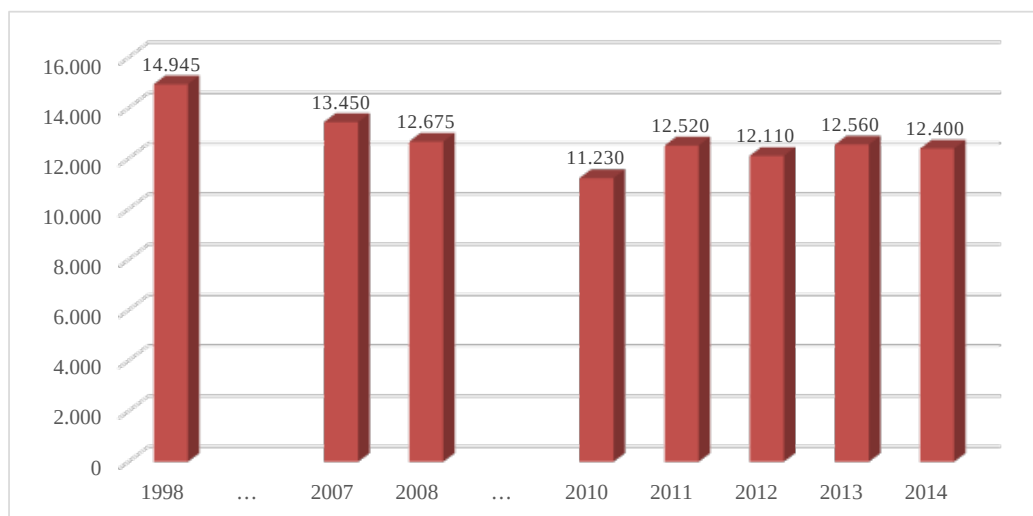
1. Uno sguardo d'insieme sull'infanzia e l'adolescenza in Italia

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).

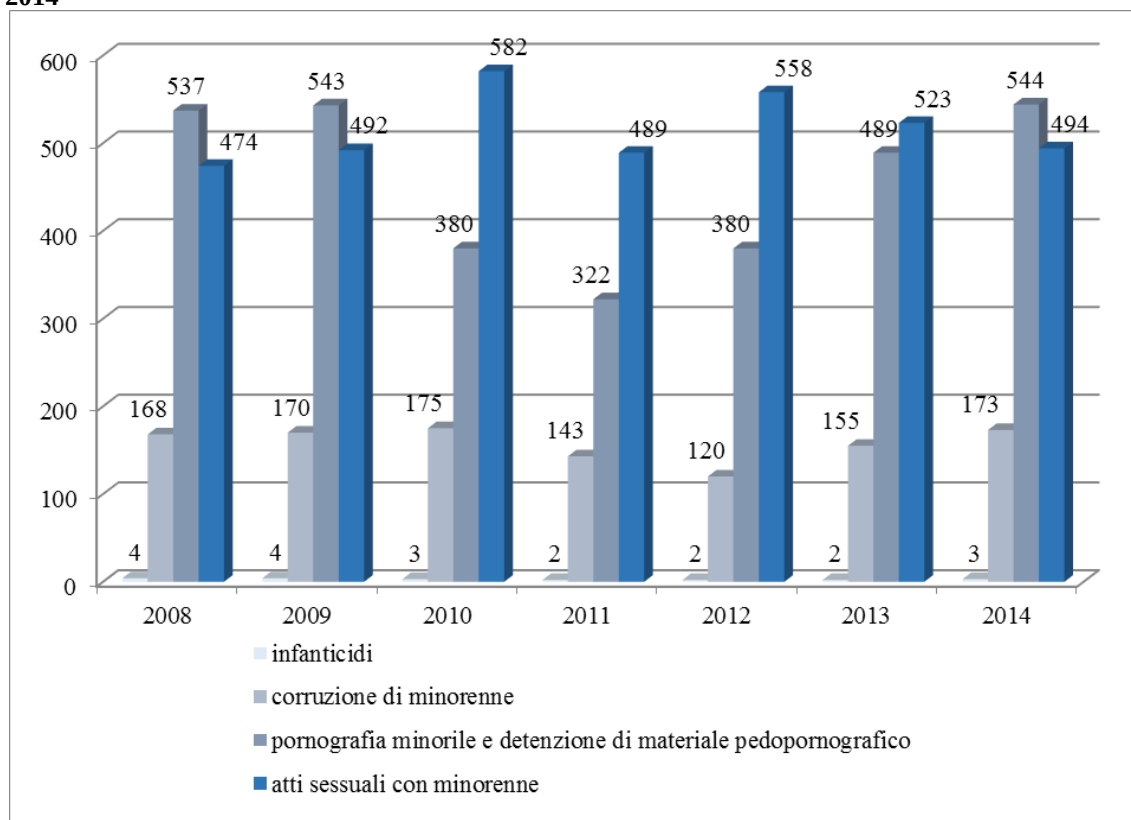
I dati relativi alle denunce alle forze dell'ordine inerenti i minorenni fanno registrare incrementi significativi in questi ultimi anni, in una qualche misura in ragione di una maggior attenzione al tema e una maggior propensione alla denuncia, anche se resta del tutto evidente quanto la gran parte 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



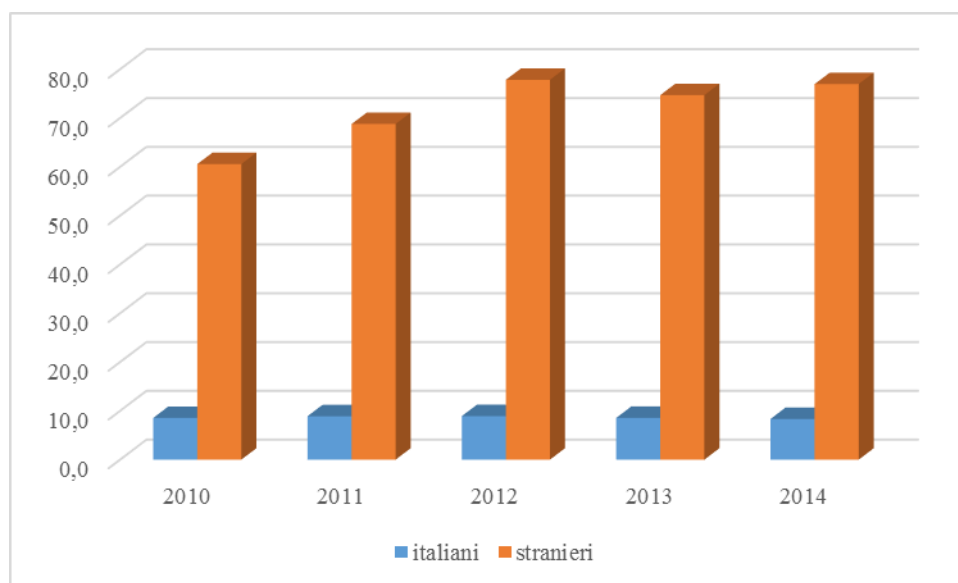
Fonte: Istat

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

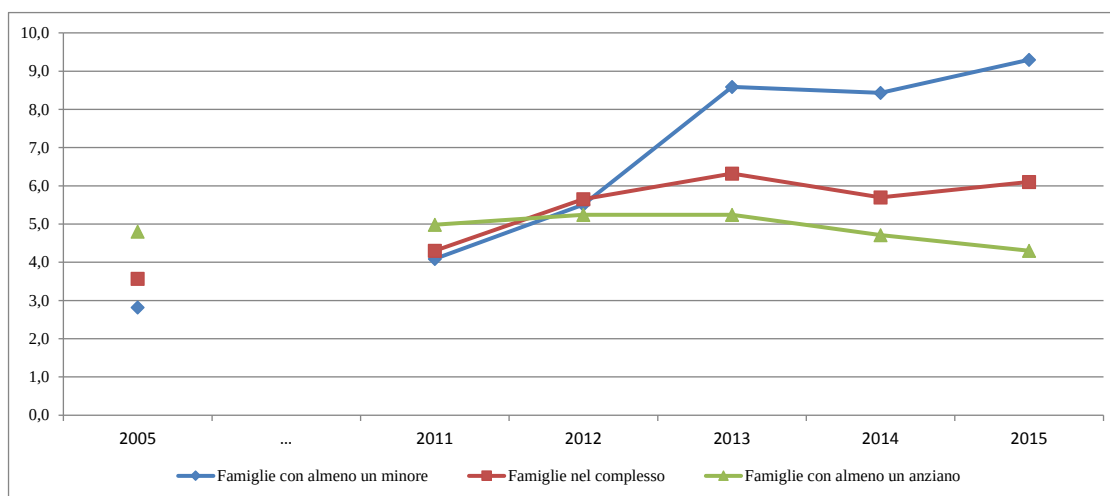
Se l'Italia è un Paese povero di bambini, non lo è affatto di bambini poveri. Del resto le evidenze a disposizione dimostrano che nel nostro Paese non c'è periodo della vita più esposto al rischio di povertà. I più recenti dati sulla povertà assoluta relativi all'anno 2015⁷ indicano che in Italia i minorenni 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

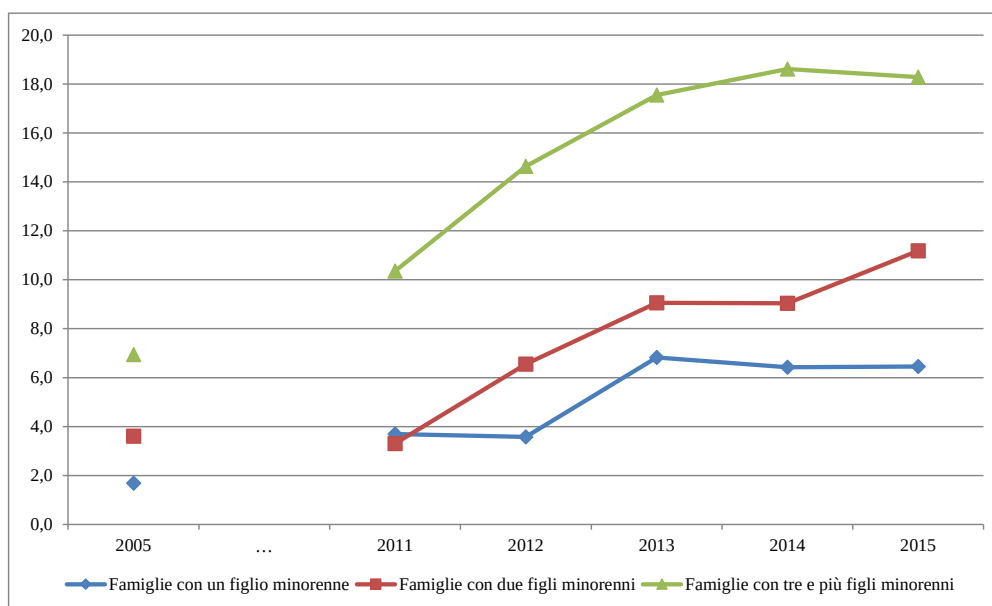


Fonte: Istat

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

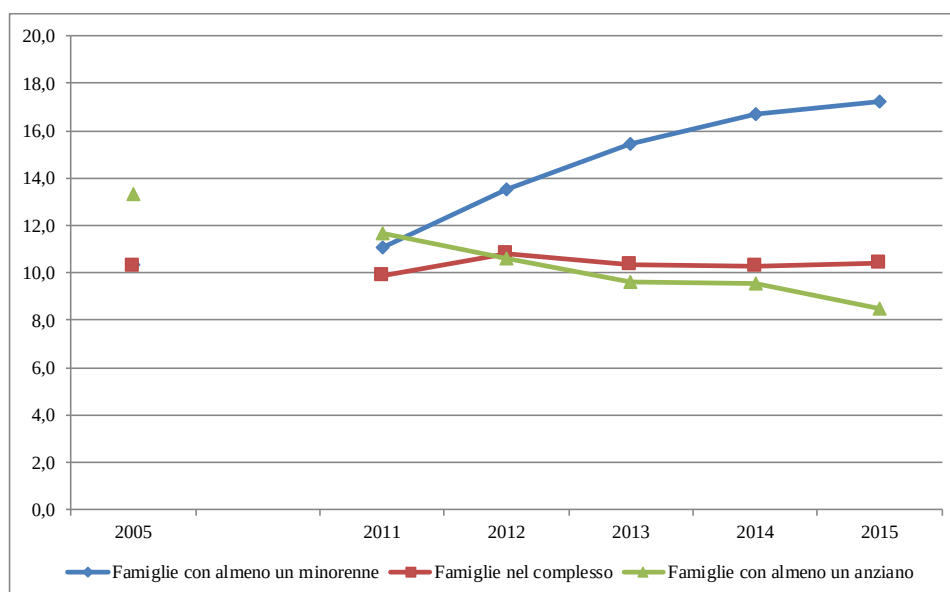
1. Uno sguardo d'insieme sull'infanzia e l'adolescenza in Italia

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 minorenne. 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 minorenne 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 minorenne, 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



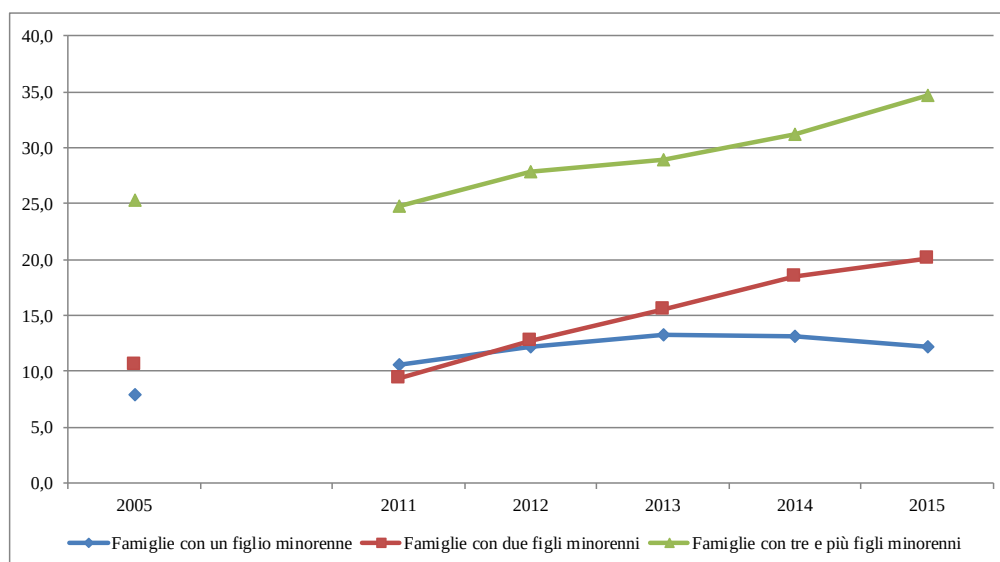
Fonte: Istat

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.

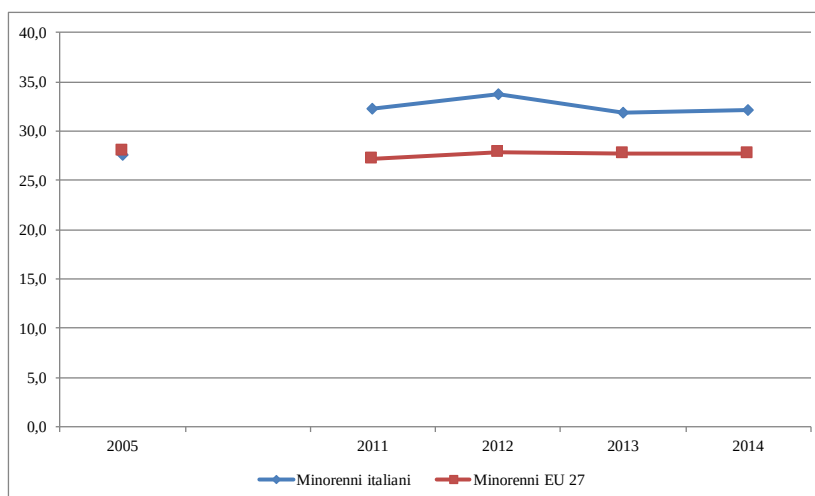
Osservando l'andamento dell'indicatore sintetico di povertà ed esclusione sociale calcolato sulla specifica popolazione minorile risulta come a parità di rischio pre-crisi i minorenni italiani abbiano conosciuto un peggioramento delle proprie condizioni di vita maggiore di quanto non sia avvenuto in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

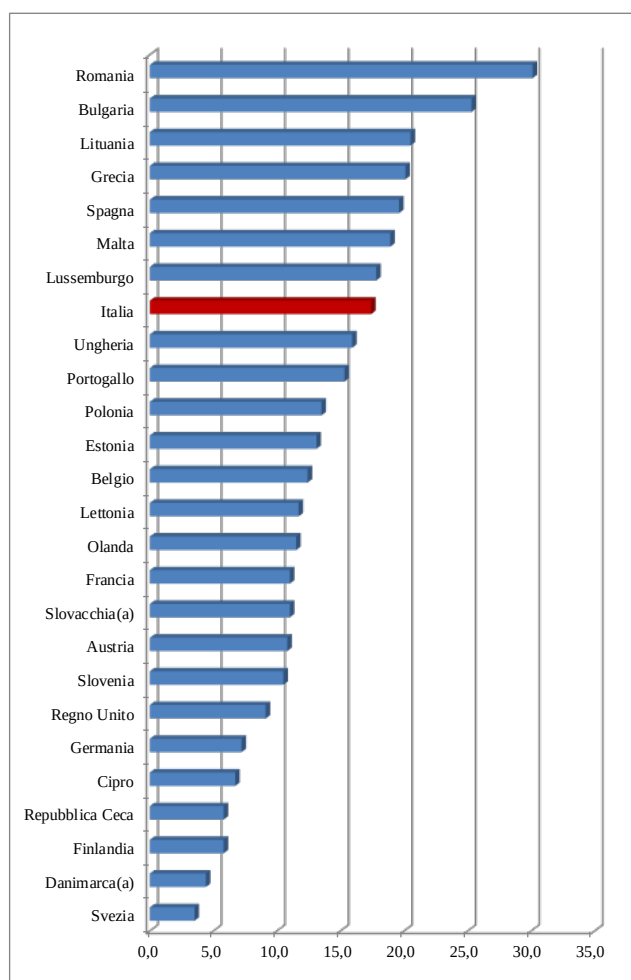
Il confronto con gli altri Paesi dimostra come, anche in situazione di crisi, i governi abbiano la possibilità di incidere sull'impatto della crisi sulla povertà dei minorenni, e come quindi vi sia la possibilità di incidere efficacemente anche sulla povertà qualora questa sia individuata come una priorità. 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.

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.

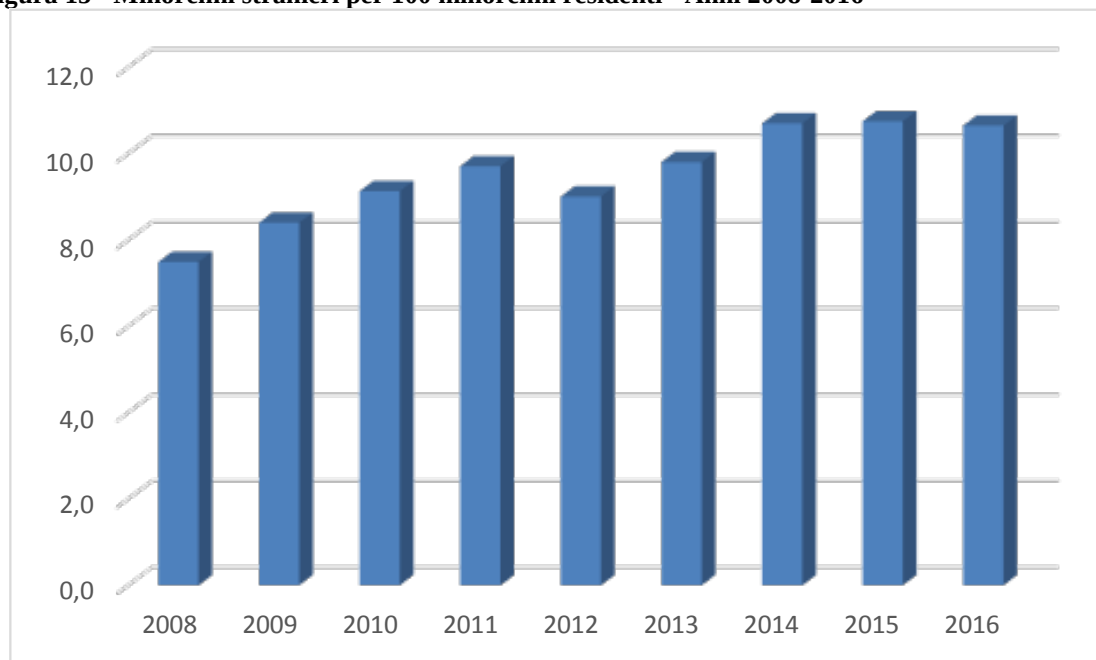
4. Bambine e bambini di cittadinanza straniera

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

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.

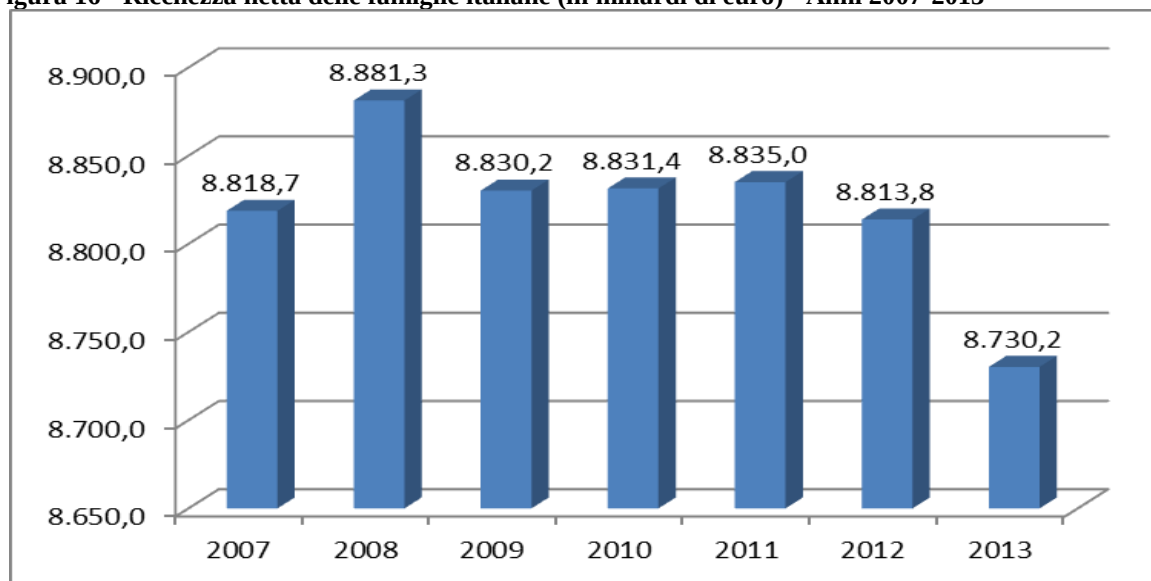
6. Le risorse per l'infanzia e l'adolescenza

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

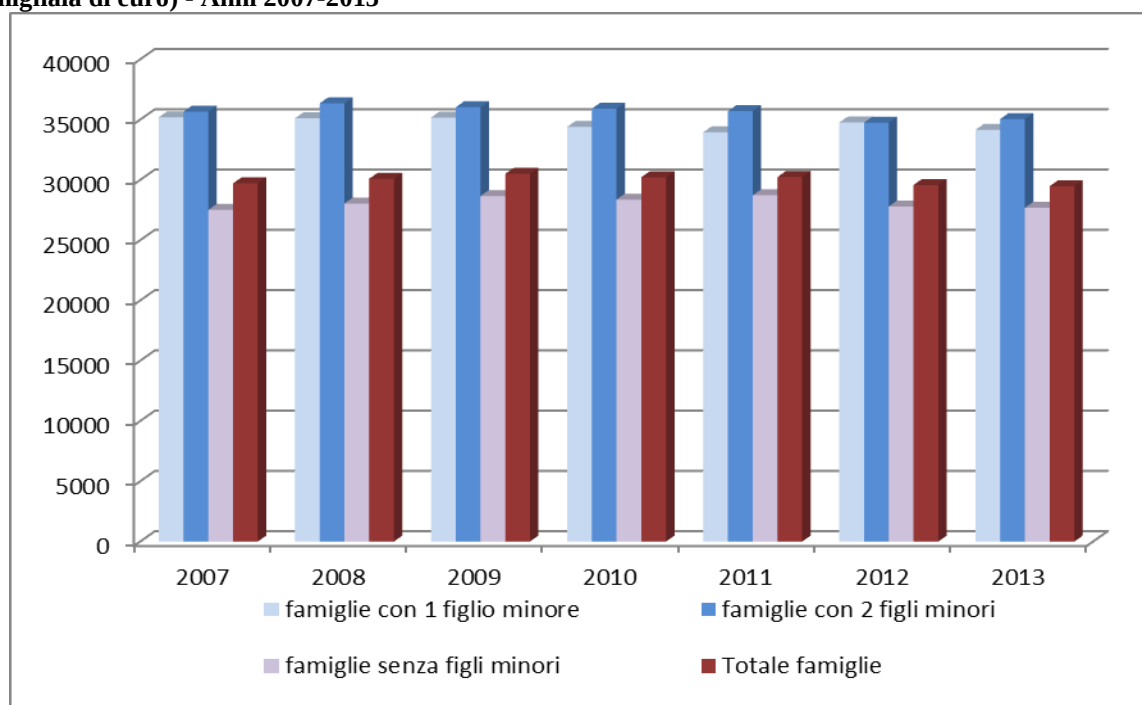
Figura 16 - Ricchezza netta delle famiglie italiane (in miliardi di euro) - Anni 2007-2013



Fonte: Banca d'Italia

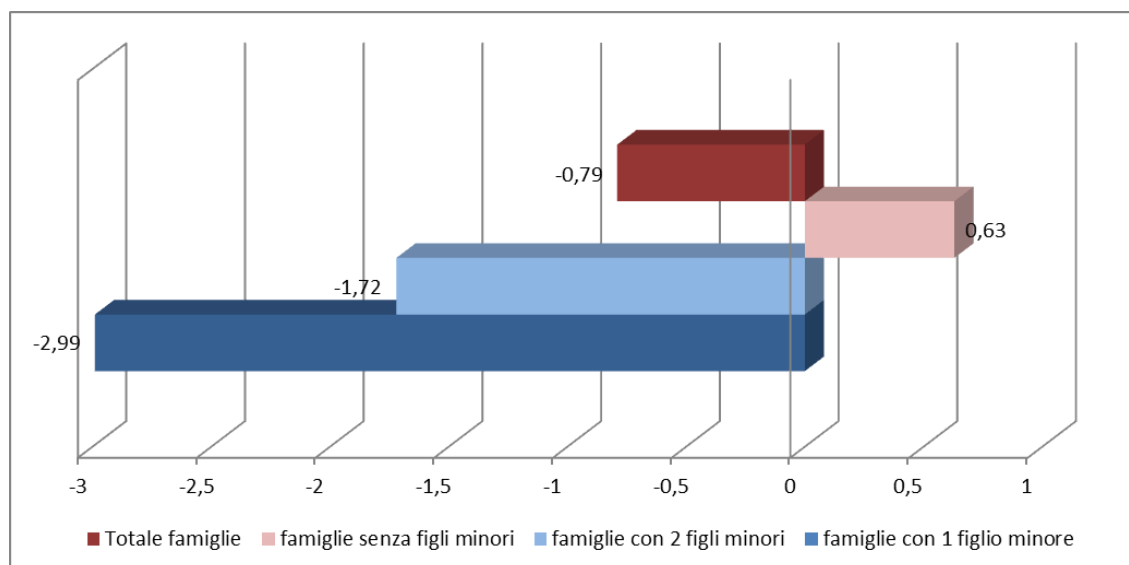
La crisi economica oltre a incidere sulla ricchezza delle famiglie italiane ha ridotto anche il reddito netto familiare. La diminuzione percentuale del reddito delle famiglie italiane tra gli anni 2007 e 2013 è dello 0,79%, questo dato si incrementa quando si considerano le famiglie con figli minori 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



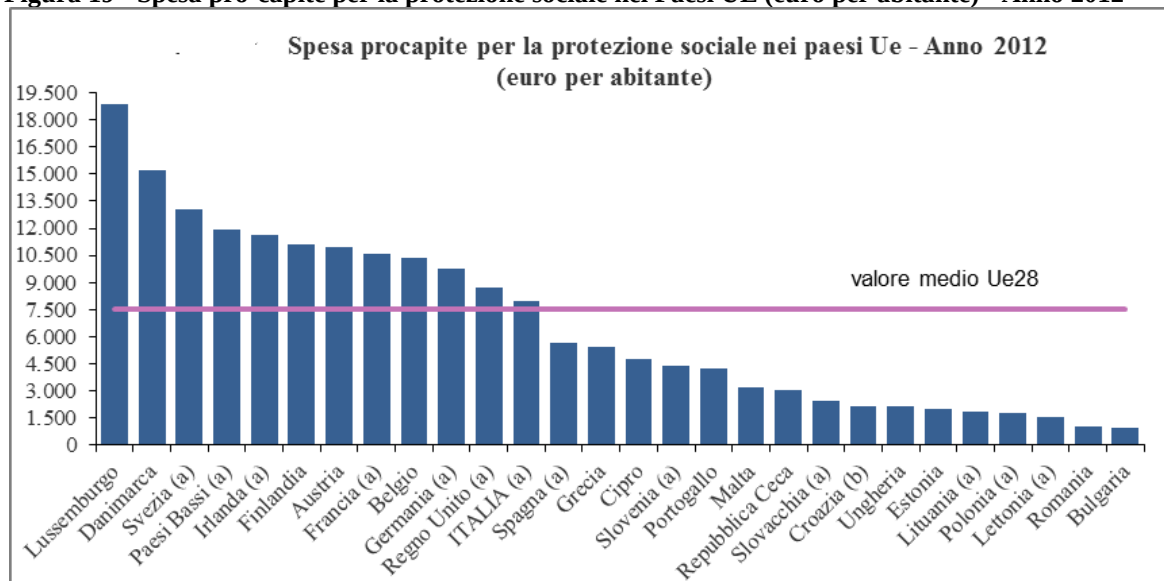
Fonte: Elaborazioni Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza su dati Istat

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

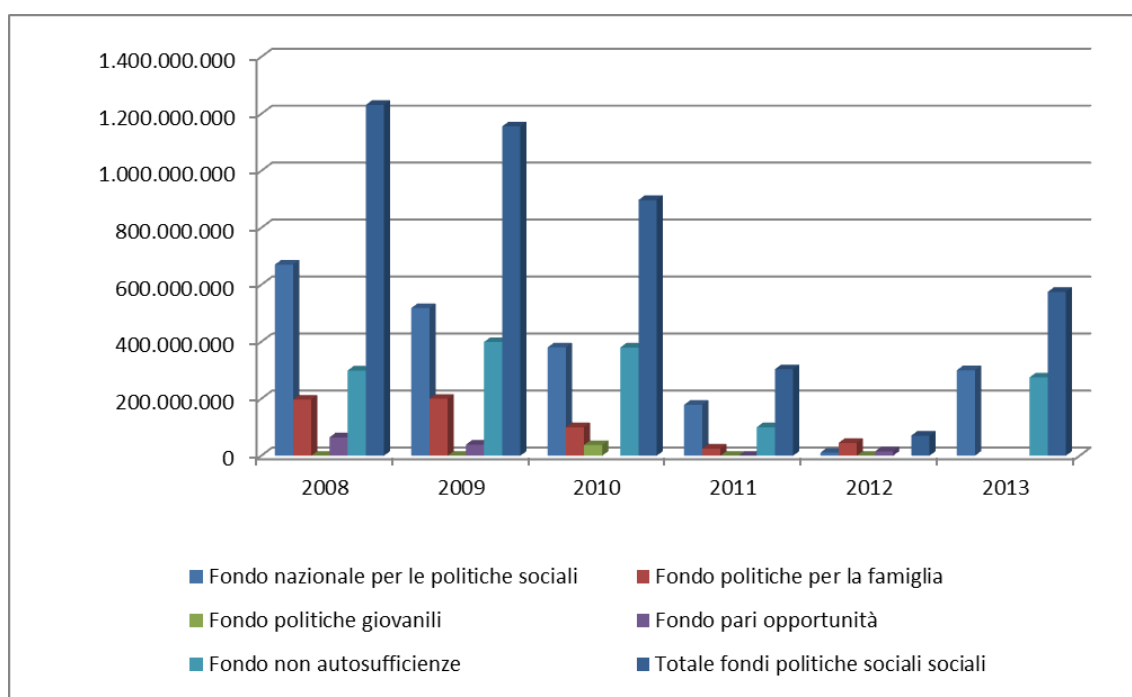


- dati provvisori

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

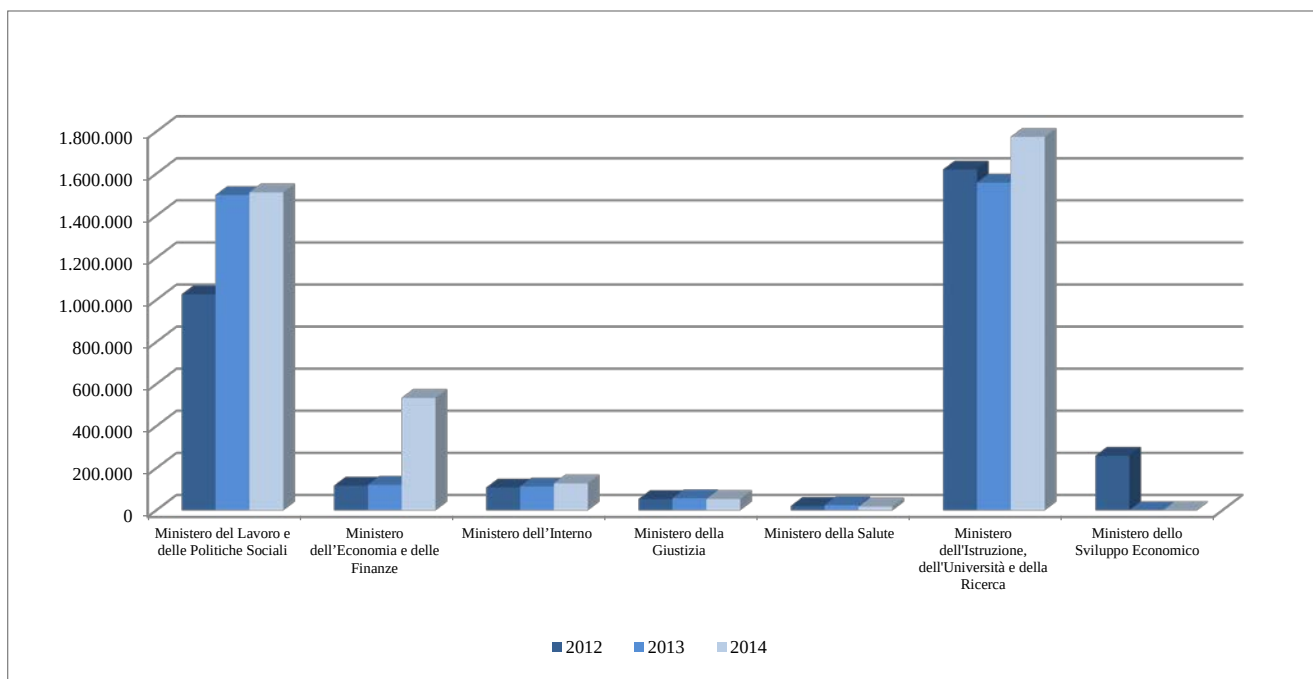
1. Uno sguardo d'insieme sull'infanzia e l'adolescenza in Italia

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

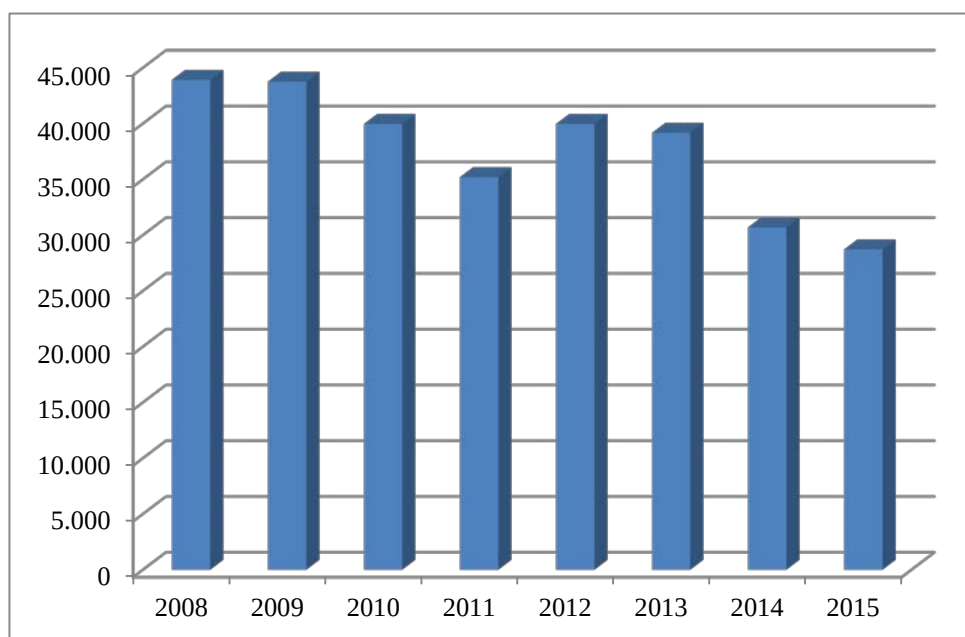


Fonte: Autorità garante per l'Infanzia e l'adolescenza

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 stanziare 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.

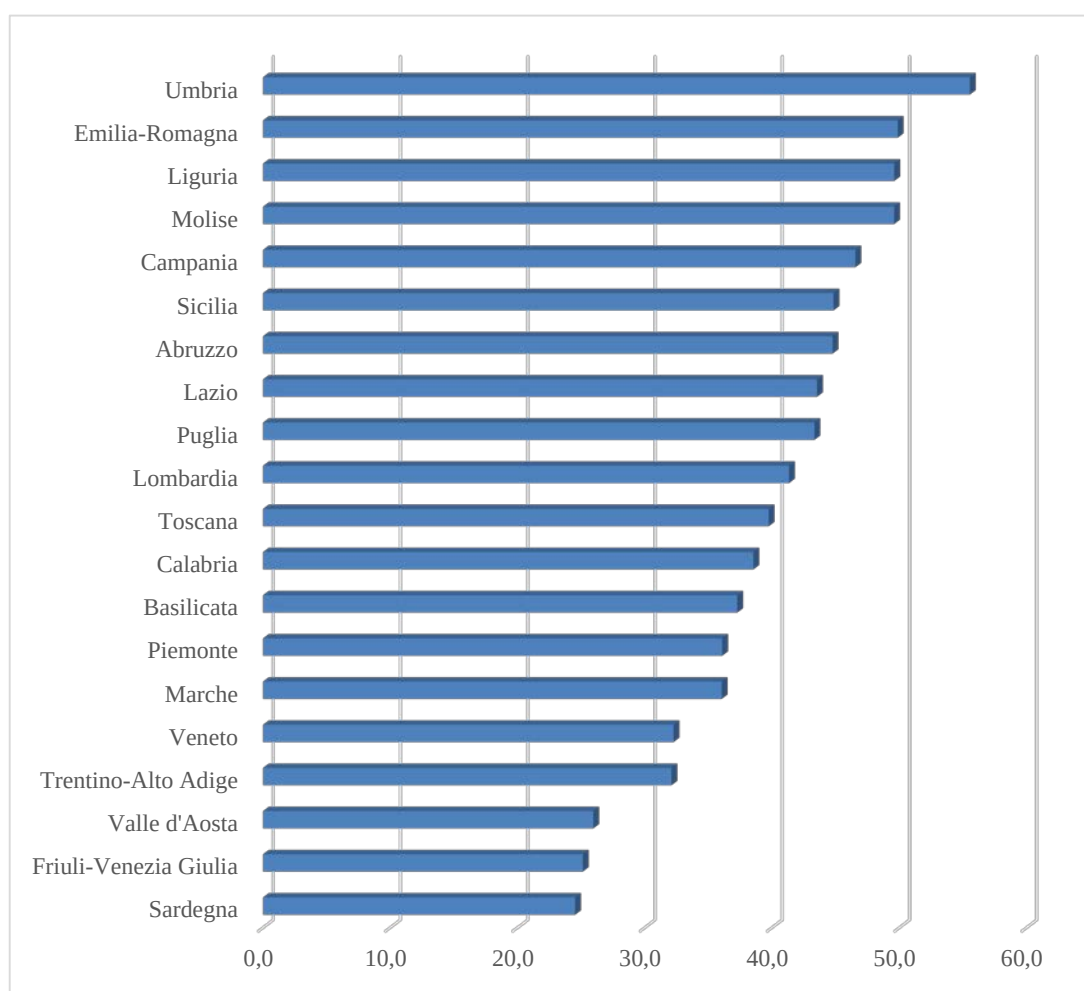
La spesa sociale dei Comuni italiani per l'area famiglia e minori nel 2012 è di 2.792 miliardi per una quota percentuale sul totale della spesa pari al 40%. La suddivisione della spesa per famiglie e minori è composta da 688 milioni di euro per trasferimenti in denaro, 473 milioni di euro

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.

Carta Acquisti, beneficiari con almeno un accredito per anno - Anni 2008-2014^(a)			
	Beneficiari		
Anno	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).

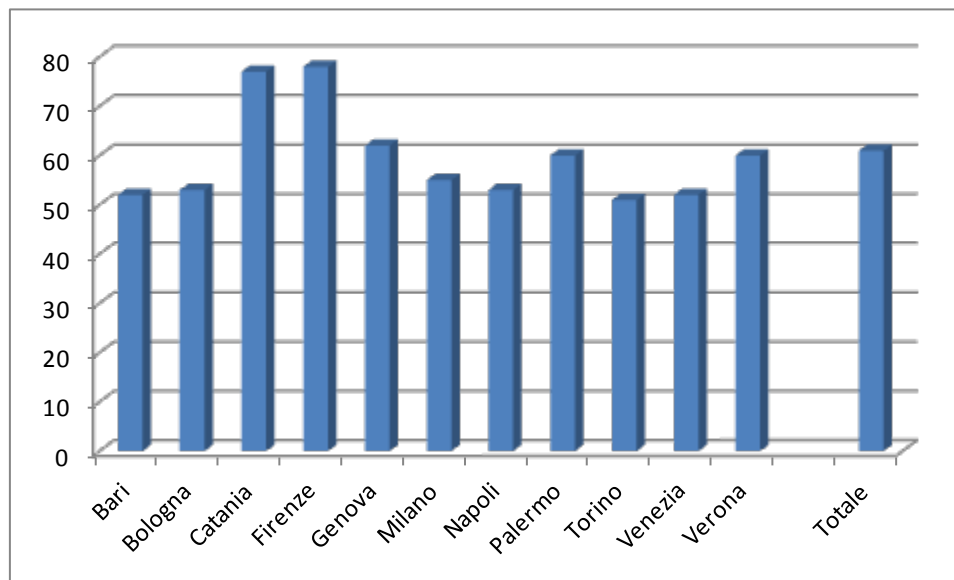
Il programma sperimentale è stato inoltre immaginato molto rigoroso in termini di verifiche del possesso dei requisiti, ritenuto elemento cruciale al successo di uno schema di reddito minimo in un Paese come l'Italia a elevata economia sommersa – visto peraltro l'elevato numero di frodi in precedenti 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 stanziati 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 stanziati 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 privazione materiale: povertà alimentare, privazione materiale di bambini e ragazzi in ambito scolastico, privazione alimentare ed educativa di bambini e ragazzi in zone deprivate, privazione 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 privazione 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 disuguaglianze 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.

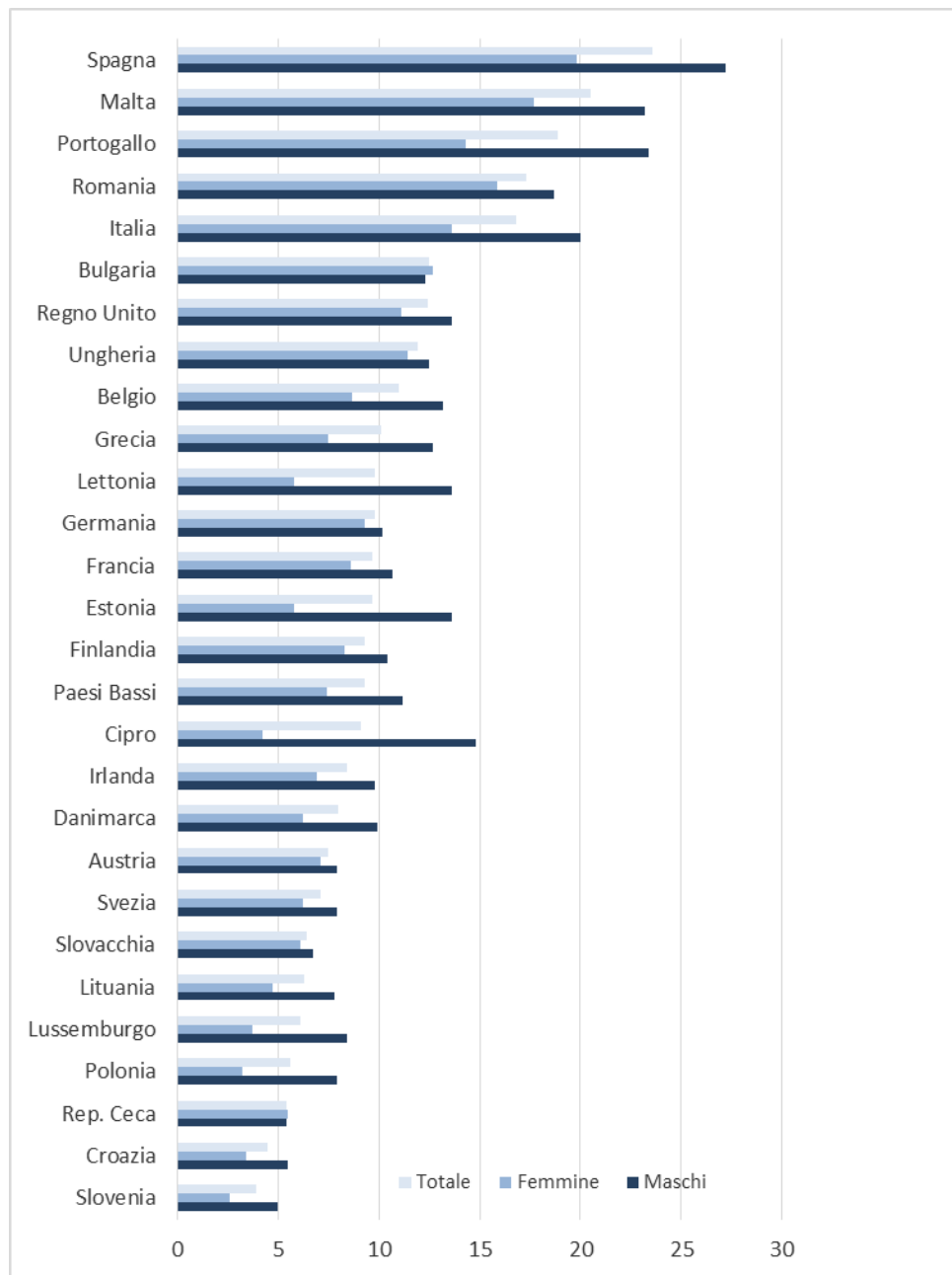
È, perciò, bene partire proprio dai dati: da un lato sul fallimento formativo e, dall'altro, sulla povertà dei minori.

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



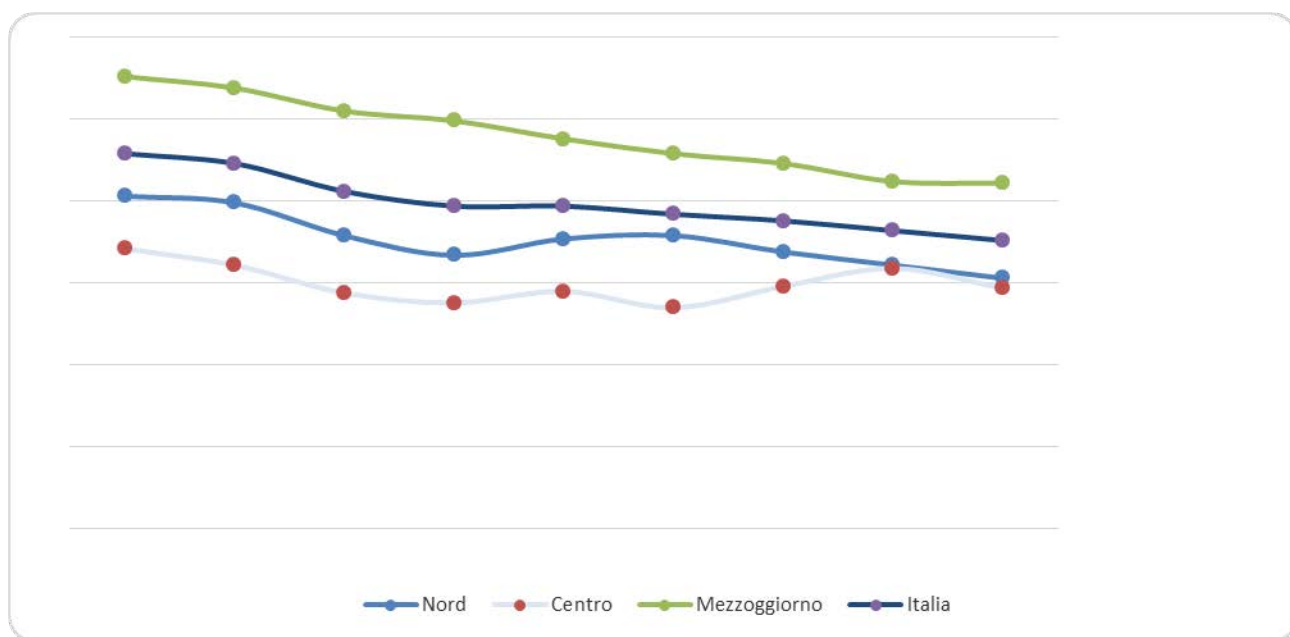
Fonte: Eurostat 2014

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.

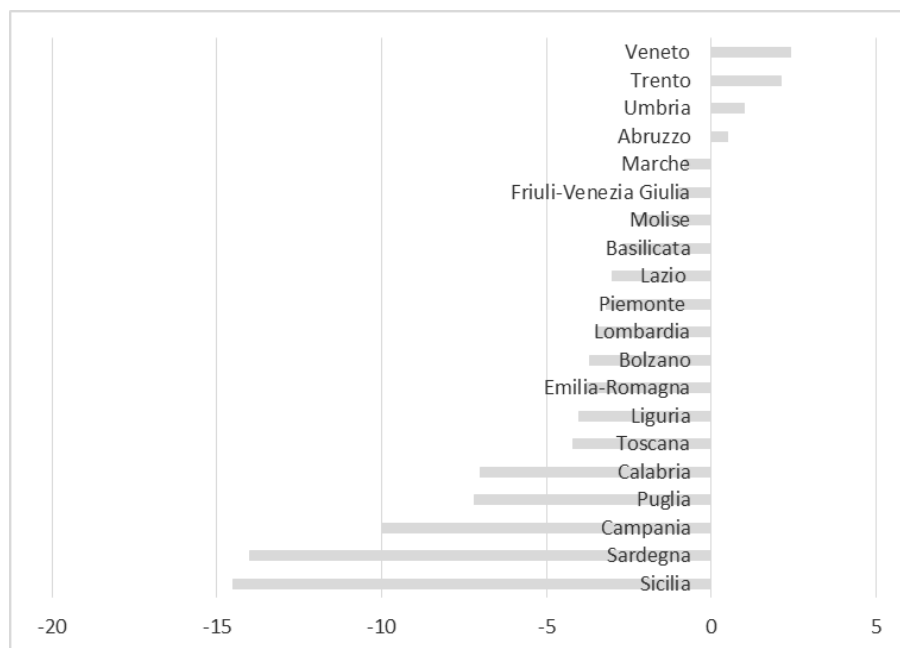
Figura 2 - Giovani che abbandonano prematuramente gli studi per ripartizione territoriale - Anni 2004-2013



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

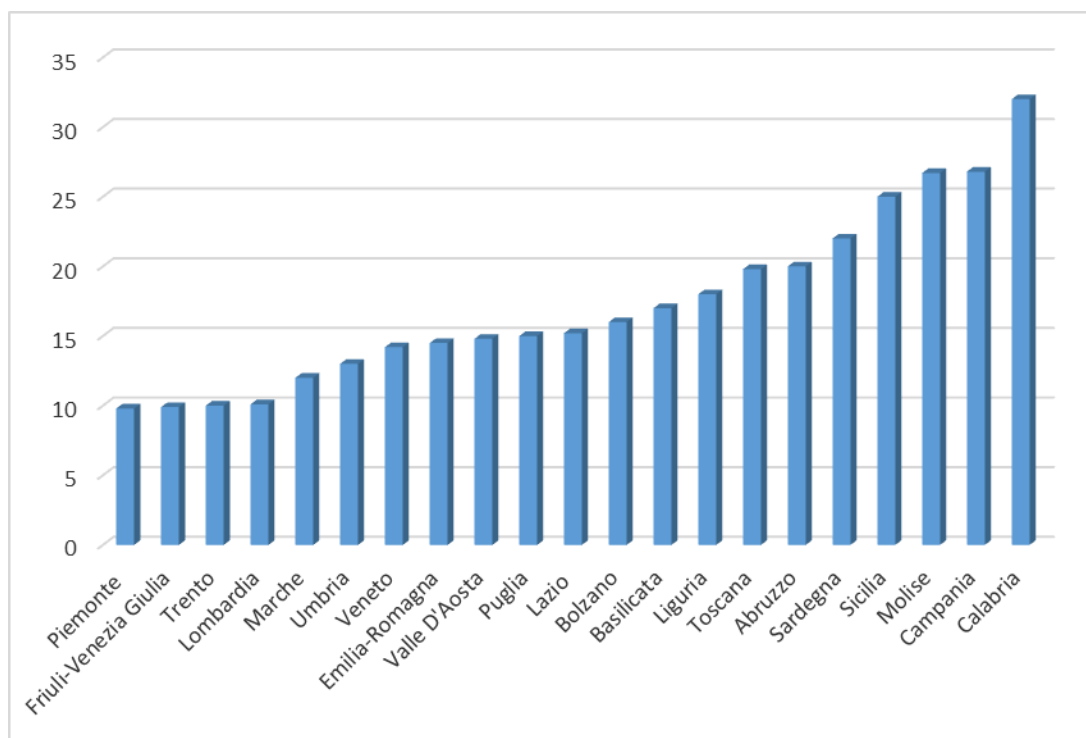


Fonte: Eurostat 2014

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.

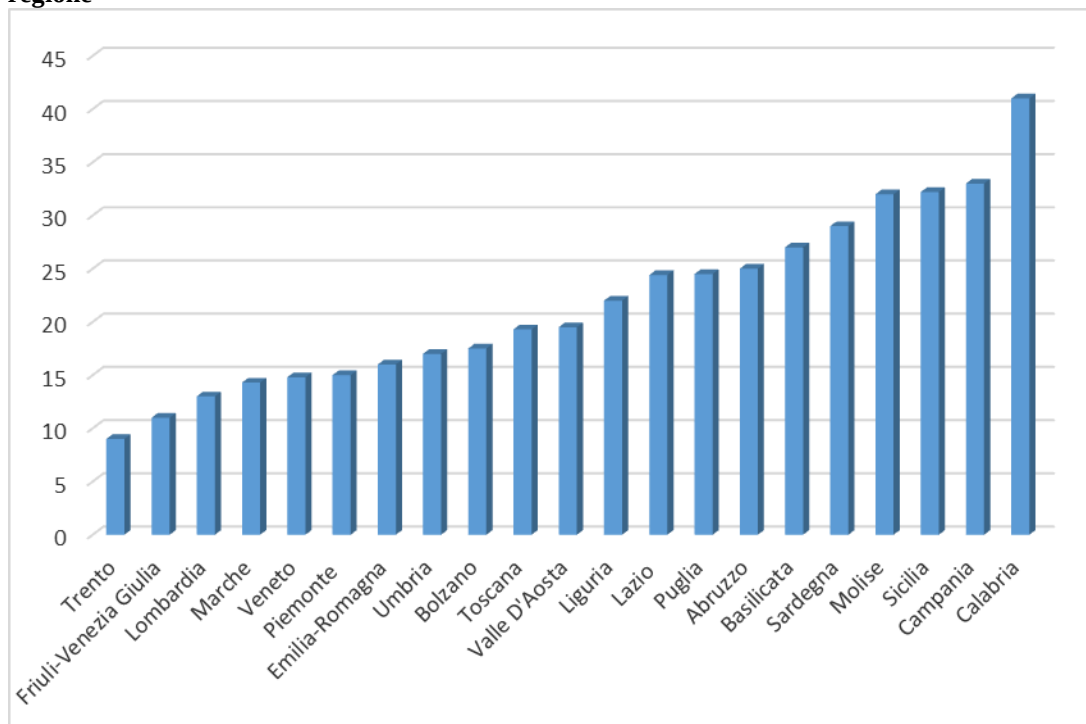
Le figure 4 e 5 mostrano quanto sia elevata la percentuale di 15enni italiani che non raggiungono detti livelli minimi di apprendimento e quanto sia marcata in Italia la disomogeneità territoriale – legata ai diversi fattori dell'esclusione sociale – nell'acquisizione delle competenze fondamentali nella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

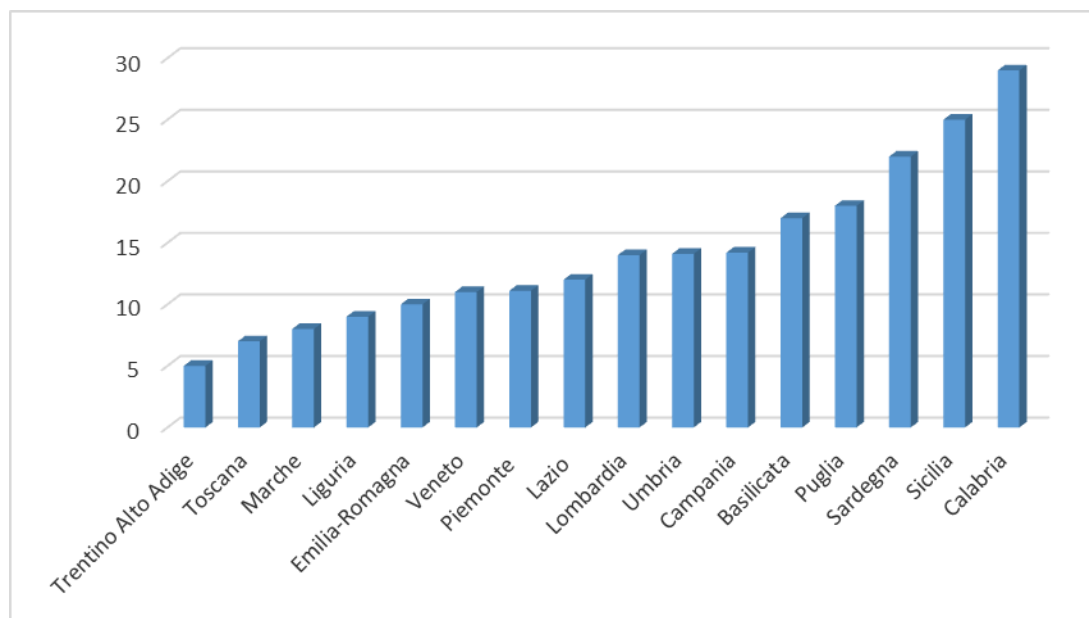
Figura 5 - % di alunni di 15 anni che non raggiungono le competenze minime in Matematica per regione



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 educativi - 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 curriculum (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 poichè 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).

Peraltro 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,

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.

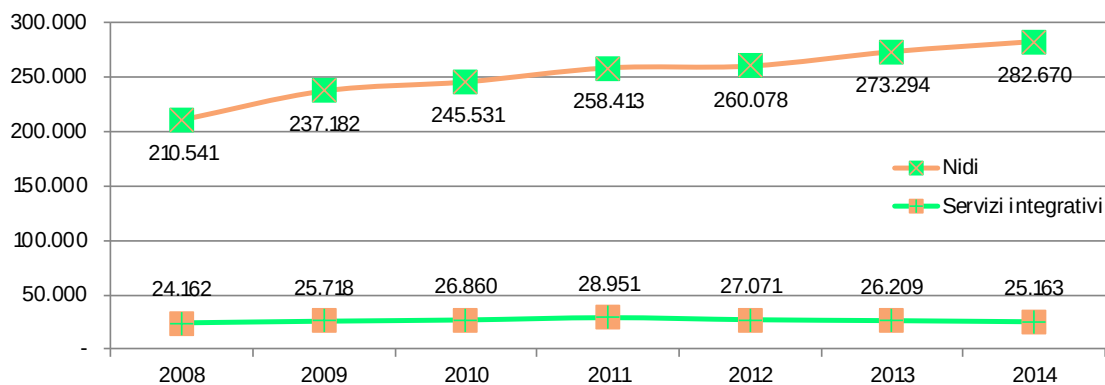
- Il Fondo per il rilancio del Piano di intervento straordinario per i servizi socio-educativi alla prima infanzia, il c.d. Piano Nidi introdotto dalla legge 296/2006 (legge finanziaria 2007), che era stato azzerato a partire dal 2011 (nel 2012 era stato finanziato per 70 milioni con fondi in comune 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.

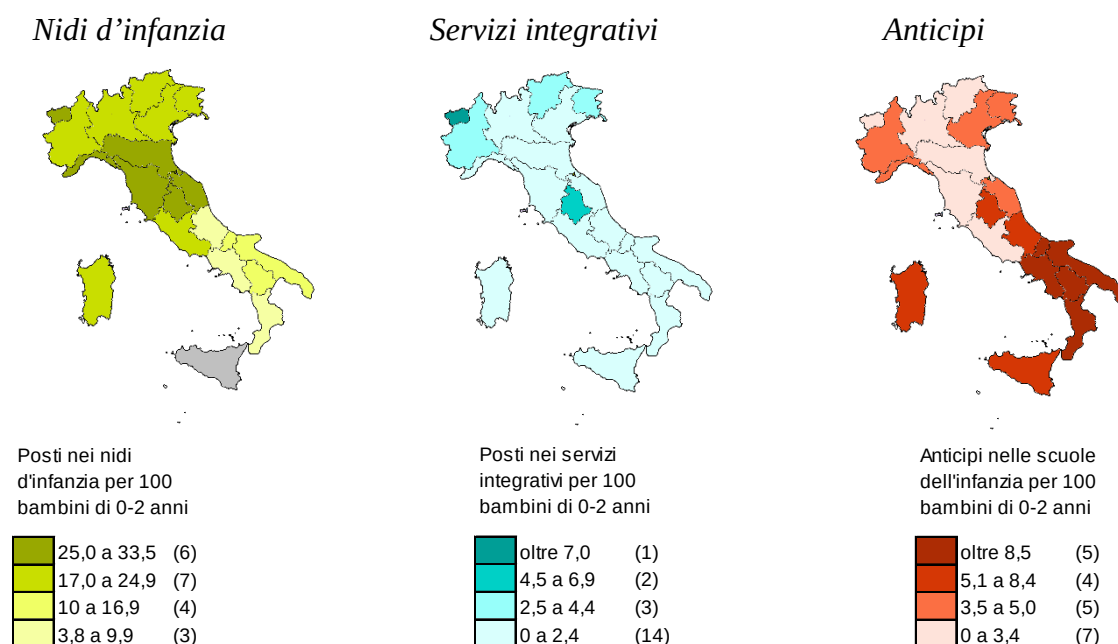
Grafico 1 - Posti nelle unità di offerta di nido e di servizi integrativi; andamento dal 31/12/2008 al 31/12/2014



(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 anticipatori – 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.

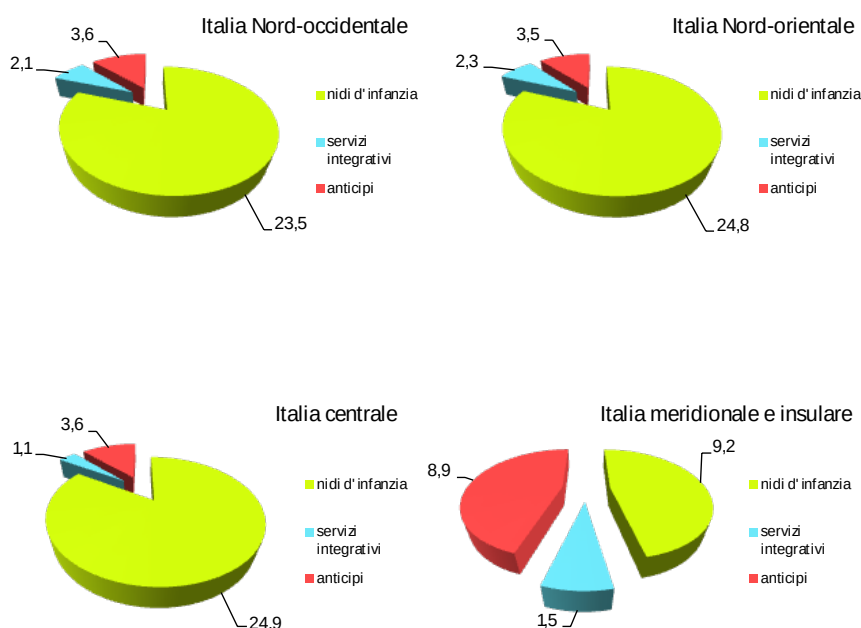
Analizzando la situazione a livello di macro-aree – col supporto del grafico 3 – si possono leggere realtà – o forse modelli – di welfare diversi e complementari:

- 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 carente 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.

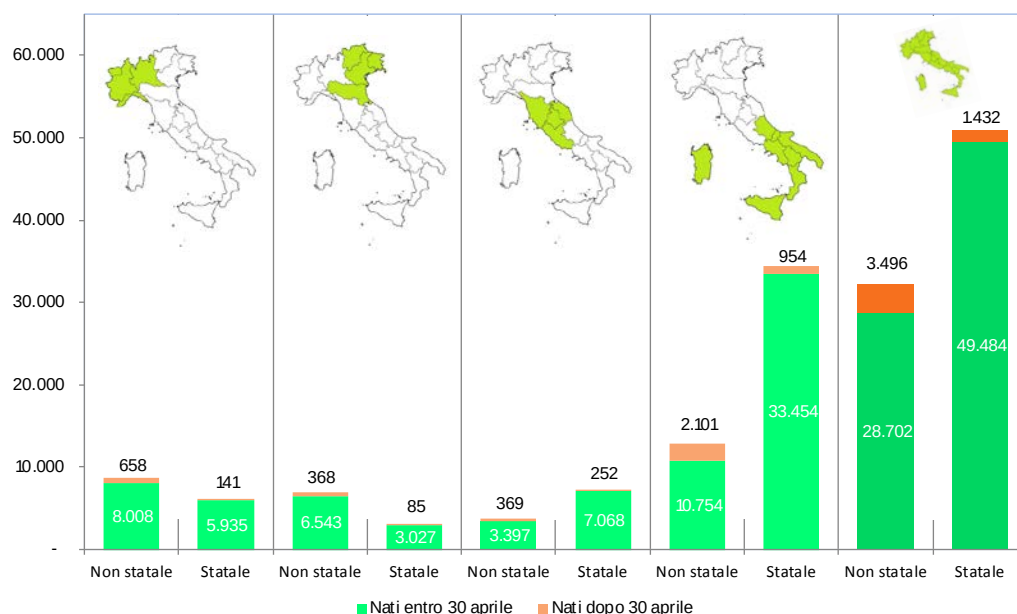
Ulteriormente si potrà riflettere sul fatto che i due fenomeni concomitanti – nel Sud del Paese – della diminuita percentuale complessiva di accoglienza degli anticipatari e della non residuale presenza di bambini “super-anticipatari” testimonia della difficoltà delle scuole dell'infanzia ad accogliere 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.

Pertanto, 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.

Pertanto, 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, la definizione 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 re-interpretata 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 maschilità 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 maschilità. 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.ilcorpodelledonne.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 dalla 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 Mauceri (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.

CAPITOLO 4

BAMBINI E RAGAZZI NEI PROCESSI DI INTEGRAZIONE E DI INCLUSIONE SOCIALE: LA SITUAZIONE ITALIANA TRA NORMATIVA, ASPETTI SOCIOLOGICI E PSICOPEDAGOGICI¹

Premessa

Il presente capitolo affronta da un punto di vista sociogiuridico il tema dell'integrazione e inclusione sociale di categorie particolarmente vulnerabili di soggetti minorenni che vivono in Italia, ovverosia bambini e adolescenti con cittadinanza straniera, coloro che appartengono alle comunità rom, sinti e caminanti (RSC), i minorenni stranieri non accompagnati, i bambini e gli adolescenti con disabilità e bisogni educativi speciali (Bes) e gli adolescenti coinvolti nel circuito penale minorile (per un'analisi socio-demografica approfondita su queste categorie di bambini e adolescenti si rimanda al capitolo 1). È quindi ampia la gamma di condizioni che, in estrema sintesi, saranno discusse misurandosi con un tema che è non solo vasto e complesso, ma che – almeno in alcuni suoi aspetti – è anche estremamente dibattuto a livello politico, scientifico e dei mezzi di comunicazione di massa. Specialmente l'accoglienza di minorenni di origine straniera, è un aspetto oggi molto sentito a livello sociale, che trova spazio in modo pressoché costante nelle cronache e negli approfondimenti dei giornali e delle televisioni. Tale peculiarità concorre a rendere l'argomento particolarmente attuale, e in questa sede sarà affrontato basandosi anche su un'analisi delle evidenze relative all'opportunità di accompagnare tutti gli strumenti messi in campo per tendere al traguardo dell'integrazione/inclusione di chi si trova a vivere il rischio di discriminazione ed esclusione sociale, attraverso l'effettiva valorizzazione delle differenze delle quali i soggetti da includere o integrare sono portatori. Questa sembra essere, infatti, l'unica via che può consentire la trasformazione dei processi di integrazione/inclusione in un arricchimento sia per la società nei quali tali processi si svolgono, sia per le persone che vengono a esserne direttamente coinvolte. Posto che non è facile trovare una definizione generalmente accettata di integrazione e di inclusione sociale, preme evidenziare fin da subito che – a livello concettuale – mentre l'inclusione sociale sottintende principalmente l'idea di un moto con il quale – in un processo di reciproco riconoscimento – la società va verso i singoli individui per accoglierli e “abbracciarli” al fine di offrire a tutti condizioni di equità e di pari opportunità indipendentemente dalla presenza di fattori penalizzanti (avere disabilità, essere straniero, non italofono ecc.), l'integrazione richiama – viceversa – prevalentemente l'idea di un moto nel quale sono i singoli individui ad andare (anche in questo caso naturalmente all'interno di un processo di reciproco riconoscimento) ad abbracciare una società per diventarne membri dando così vita a un processo che, pur conservando le diversità di ciascuno, conferisce alla società un'unità strutturale e funzionale contribuendo, in ultima analisi, a garantirne la funzionalità e la sussistenza. Si tratta evidentemente di due “moti” che devono concorrere perché si riesca a raggiungere il miglior risultato possibile a livello sociale che è evidentemente rappresentato da una società integrativa e inclusiva e che – per questa caratteristica che ai nostri fini rende questi concetti interdipendenti – nel prosieguo di questo lavoro abbiamo indicato in modo sempre collegato (cioè come integrazione/inclusione).

Per quanto riguarda la declinazione del tema in relazione a una società italiana sempre più multiculturale e attraversata da processi di trasformazione guidati da seconde e terze generazioni,

¹ A cura di Tessa Onida.

4. Bambini e ragazzi nei processi di integrazione e di inclusione sociale...

nonché dai nuovi costanti flussi di immigrati, l'esperienza di altri Paesi europei ci rende evidente come tali processi possano – se ben gestiti – produrre un arricchimento per la società nella quale hanno luogo, offrendo effettive possibilità di integrazione e creando un contesto capace di assorbire il contributo positivo del quale i nuovi arrivati sono portatori. Oggi, poi, la necessità di confrontarsi fattivamente con il fenomeno e con quanto è stato fatto negli altri Paesi in tema di integrazione/inclusione (oltre che ovviamente di pensare a soluzioni più specifiche per la nostra peculiare realtà) ci è imposta dal fatto che l'Italia unitamente ad altri Paesi dell'Unione Europea si trova a essere al centro di un imponente e pressoché costante flusso migratorio che la pone in una condizione nella quale la necessità di integrare efficacemente i nuovi arrivati si configura sempre più come un passaggio obbligato dal quale dipenderà in modo significativo il futuro del Paese. È infatti un dato di fatto incontestabile che il sostenuto flusso degli immigrati verso l'Europa stia spingendo velocemente l'Italia verso una società sempre più multiculturale e che, quindi, anche buona parte dell'esito degli attuali e futuri processi sociodemografici dipenderà dalle risposte che sapremo offrire a questo fenomeno. Soltanto con l'aiuto di percorsi integrativi saremo in grado di traghettare velocemente la nostra società verso una multiculturale rendendola più forte – e non messa in crisi – dal fenomeno migratorio, trasformandolo da problema a opportunità anche dal punto di vista socioeconomico.

Il dibattito attuale riguarda anche la dimensione etico-culturale volta a offrire ai cittadini immigrati la possibilità di accettare i principi su cui è basata la nostra società e di entrarne a fare parte attraverso percorsi che permettano loro di esservi accolti per condurvi un'esistenza libera e dignitosa, prevenendo i pericoli dell'emarginazione sociale e, di conseguenza, le frustrazioni e i sentimenti ostili di chi si sente rifiutato dalla società nella quale è venuto a vivere. Ed è spesso la stessa esperienza di vita delle persone, che giungono in Italia per scappare dalle guerre o dalla fame, a chiedere percorsi di integrazione/inclusione in tempi stretti: spesso infatti proprio in ragione della loro esperienza costellata da traumi ripetuti connessi a violenze e allo sradicamento affettivo e culturale determinato dall'allontanamento dal loro Paese, queste persone sono presumibilmente destinate a rimanere a lungo ai margini della società se non vengono aidate con un efficace processo di accoglienza.

Come anticipato, in questo contributo sebbene sia rilevante lo spazio dedicato alla riflessione sul fenomeno migratorio e sull'accoglienza in Italia dei minorenni stranieri con background migratorio, in conseguenza delle dimensioni assunte negli anni fino a diventare l'aspetto più “caldo” dell'ampio tema dell'integrazione/inclusione, l'attenzione si rivolge anche ad altre realtà che – in alcuni casi anche da maggior tempo – reclamano interventi incisivi sotto il profilo dell'inclusione e dell'integrazione. La costruzione di questo capitolo infatti – avente il fine di raccontare le principali novità normative e sociologiche intervenute negli anni dal 2012 al 2015 – è stato articolato in cinque grandi 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;
- i minori stranieri non accompagnati;
- il recupero delle persone di minore età entrate nel circuito penale minorile;
- l'inclusione dei minorenni italiani e stranieri con disabilità e Bes (cfr. Approfondimento a cura di Maurizio Parente);

Uno sguardo è stato dato anche al contesto normativo europeo e internazionale nonché alle problematiche che rimangono ancora sul tavolo del legislatore ma che sono destinate ad assumere un grande interesse in un'ottica *de iure condendo*. Si tratta, infatti, di temi sui quali il legislatore sta tutt'ora attivamente lavorando e che sono quindi presumibilmente destinati, a breve, a introdurre delle rilevanti novità nell'ordinamento giuridico. È questo, per esempio, il caso del disegno di legge sui percorsi agevolati per l'acquisizione della cittadinanza per chi è nato in Italia o è venuto nel nostro Paese da piccolo sul quale il Parlamento sta continuando a lavorare e che qui abbiamo

logicamente collegato al tema dell'integrazione nella scuola. Seppure non approfondito in questo capitolo, è di rilievo anche l'approvazione della legge delega con la quale il Parlamento ha dato mandato al Governo per realizzare una legge organica in tema di povertà. Infatti, considerando che l'Italia non ha finora avuto una legge in grado di essere un testo di riferimento sulla povertà ma solo delle singole misure di contrasto previste in norme diverse tra di loro e spesso niente affatto omogenee, con la nuova disciplina si introdurrebbe un'importante novità dando alle misure di contrasto finalmente una dimensione diversa per due ordini di motivi: la nuova legge affronterà il tema con un approccio generale e, quindi, organico, mettendo ordine nella normativa preesistente; e – per specifica indicazione contenuta nella legge delega – la nuova disciplina fisserà i principi fondamentali relativi al livello essenziale delle prestazioni che, ex art 117 Cost., dovranno trovare applicazione su tutto il territorio nazionale in quanto di competenza dello Stato.

1. L'inclusione nella scuola

a) Il quadro normativo e l'analisi degli aspetti sui quali è stata incentrata l'azione del legislatore. Le caratteristiche comuni agli interventi realizzati per attuare il diritto all'istruzione e all'inclusione dei minorenni provenienti da contesti migratori e RSC nella scuola

Il mandato ultimo dell'istituzione scolastica è garantire uno spazio in cui le differenze possano convivere e dove a tutti gli studenti siano offerte condizioni paritarie indipendentemente dalla cittadinanza. Così si è espresso lo scorso anno – con l'intento di evidenziare come sia connaturale all'essenza stessa della scuola lo svolgimento di un'importante funzione inclusiva – il Gruppo dell'Osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza che si è occupato del tema dell'integrazione e dell'inclusione sociale nell'istituzione scolastica. Infatti, è in modo del tutto fisiologico che la scuola funga da potente strumento di inclusione e di integrazione di tutti i bambini e i ragazzi che la frequentano, a prescindere dalle peculiarità di cui ciascuno di essi è portatore. Del resto è sotto gli occhi di tutti, e non è certo una novità, che la “mission” della scuola sia andata sempre più ampliandosi da quando, nel periodo della scolarizzazione di massa, si riteneva che fosse sufficiente che la scuola insegnasse a “leggere, scrivere e far di conto”. Oggi alla scuola si chiede molto di più perché – senza sollevarla dalle tradizionali funzioni di istruire ed educare – le si chiede di essere anche il principale volano di integrazione dei ragazzi che per qualunque motivo (perché stranieri, rom, sinti o caminanti, disabili o con bisogni educativi speciali) si trovano al margine della società e – con essi – delle loro famiglie. L'istituzione scolastica, per riuscire a svolgere efficacemente la propria funzione e rispondere alle sfide che oggi le si pongono davanti, ha bisogno di essere aiutata con interventi specificatamente previsti a questo fine e sostenuta con risorse adeguate considerando l'accresciuta percentuale di studenti non italiani presenti nelle classi negli ultimi anni. A oggi infatti sono 805.800 gli studenti di origine non italiana (dei quali più della metà sono nati in Italia, cosiddette seconde generazioni) che frequentano la scuola italiana con una percentuale che supera il 9,2% sul totale della popolazione scolastica² (per ulteriori dati statistici a riguardo si veda il capitolo 1).

Tra l'altro occorre considerare che questo mutamento della popolazione scolastica non è avvenuto per gradi ma nel volgere di un modesto numero di anni cambiando il volto alle classi italiane e imponendo la messa in campo di nuovi strumenti per accogliere i neo arrivati, sostenerne

² Dopo anni di continua crescita, il numero di studenti di cittadinanza non italiana sembra essersi stabilizzato, il sopracitato dato, di fonte Miur, relativo all'anno scolastico 2014/2015 fa segnare un incremento di alunni con cittadinanza non italiana pari a solo 3.000 unità rispetto all'anno precedente. Tali dati non devono far pensare a una realtà diffusa in modo omogeneo perché ci sono scuole nelle quali tale percentuale è nettamente più bassa e, corrispondentemente, scuole nelle quali ci si attesta su percentuali praticamente doppie. Nell'anno scolastico 2014/2015 diminuiscono gli alunni con cittadinanza non italiana nella scuola dell'infanzia e nella scuola secondaria di primo grado – rispettivamente rappresentano il 10,2% e il 9,6% degli alunni di riferimento – mentre aumentano quelli che frequentano la scuola primaria e la scuola secondaria di secondo grado – rispettivamente il 10,3% e il 7% del totale degli alunni di riferimento.

4. Bambini e ragazzi nei processi di integrazione e di inclusione sociale...

l'istruzione con investimenti adeguati a garantire corsi di lingua funzionali a non penalizzarne il loro processo di apprendimento, cercando di contrastare i fenomeni del precoce abbandono scolastico e le difficoltà di apprendimento (dato comunque vero soprattutto per i minori stranieri di prima generazione perché i risultati di quelli di seconda generazione si avvicinano notevolmente a quelli dei minorenni italiani). Non a caso, quest'ultima, è un'esigenza sulla quale significativamente convergono praticamente tutti gli interventi (o almeno i più rilevanti) che si sono avuti nel settore della scuola negli anni ai quali fa riferimento il lavoro in questo capitolo. In questo senso si sono infatti espresse in primo luogo le **Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri adottate dal Miur nel febbraio 2014**³ nelle quali si chiede specificatamente alle scuole la messa a disposizione di almeno 10 ore settimanali per l'acquisizione della lingua italiana a favore dei minori stranieri neo arrivati. Nel 2015 poi – oltre alla riforma della cosiddetta “buona scuola” (legge 13 luglio 2015, n. 107) – si è posto sulla stessa linea anche il **IV Piano nazionale di azione per i soggetti in età evolutiva** che, consapevole dell'importanza imprescindibile dell'aspetto linguistico ai fini integrativi/inclusivi, ha individuato quale obiettivo da perseguire «la promozione di percorsi di integrazione nel contesto scolastico dei bambini, degli adolescenti e delle loro famiglie con storie di migrazione e RSC»⁴. Tale obiettivo è stato poi precisato nel Piano con azioni specificatamente rivolte a raggiungerlo tra le quali si segnala quella consistente nel «favorire l'apprendimento della lingua italiana valorizzando allo stesso tempo la diversità linguistica, il plurilinguismo e la multiculturalità dei bambini e dei ragazzi provenienti da contesti di migrazione»⁵. La bontà di tale scelta è stata poi confermata dalla consultazione su un campione di 60 scuole⁶ da cui è emerso come pure per gli studenti che vivono tra i banchi di scuola, le finalità integrative dell'istituzione scolastica devono porre l'accento anche sulla dimensione linguistico-culturale quale autentica *condicio sine qua non* per ogni serio percorso integrativo/inclusivo.

Infine, un'ulteriore ma significativa conferma dell'importanza di tale aspetto è venuta anche dall'**indagine condotta dall'Istat nelle scuole secondarie di primo e secondo grado**⁷. Nella stessa è infatti emerso che anche gli insegnanti – che pur tendenzialmente non vedono come problematici i processi di integrazione dei ragazzi stranieri (il 20,6% ritiene che il livello di integrazione sia ottimo e il 70,7% che sia buono) e che, anzi, guardano positivamente all'aumento della presenza di alunni stranieri nella scuola (così il 74,4% dei docenti) – segnalano, tuttavia, quale criticità particolarmente significativa proprio le difficoltà linguistiche incontrate dai ragazzi stranieri (le lacune riguardanti la lingua vengono evidenziate dall'89,2% degli insegnanti delle scuole secondarie di primo grado e dal 78,6% delle scuole di secondo grado)⁸.

³ Tali linee guida aggiornano le precedenti emanate nel 2006 che dopo quasi 10 anni non risultavano più adeguate sia al mutato quadro normativo che alla realtà del mondo dei migranti che si configura oggi più complessa numericamente e per varietà di culture e provenienza rispetto a dieci anni fa.

⁴ L'obiettivo del IV Piano nazionale d'azione specifica: «Anche attraverso il favorimento della frequenza della scuola dell'infanzia».

⁵ L'azione continua così: «attraverso l'adozione di un Piano pluriennale nazionale di insegnamento dell'italiano; un organico funzionale aggiuntivo per lo sviluppo dei laboratori di lingua italiana per i neo arrivati; l'aumento dell'offerta di software che supportino nelle scuole l'insegnamento/apprendimento della lingua italiana».

⁶ Le scuole sono state selezionate in base della presenza di alunni stranieri e della loro distribuzione geografica dalla Direzione generale per lo studente, l'integrazione e la partecipazione del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca.

⁷ Istat, *L'integrazione scolastica e sociale delle seconde generazioni*, Roma 2016.

⁸ Ciò, rappresenta per gli insegnanti una delle difficoltà principali unitamente al fatto che «quasi l'84% dei docenti si sente poco (56,7%) o per niente (26,8%) sostenuto dalle istituzioni scolastiche (Miur, Uffici scolastici regionali e provinciali) nel proprio lavoro con riferimento al fenomeno dell'integrazione degli alunni stranieri». Sono inoltre «numerosi i docenti che segnalano la mancanza di un adeguato supporto anche da parte delle istituzioni locali (Comune e Provincia)». Inoltre «la variabile che in tutte le analisi realizzate sui dati relativi ai docenti mostra una stretta relazione con i loro atteggiamenti, percezioni e comportamenti è l'incidenza di ragazzi stranieri nella scuola. I professori che insegnano in scuole dove la loro presenza è più elevata sono anche quelli che più spesso segnalano situazioni di difficoltà e che hanno

4. Bambini e ragazzi nei processi di integrazione e di inclusione sociale...

Naturalmente – come sottolineato in tutti gli interventi normativi fin qui citati – l’aspetto linguistico, per quanto importante, da solo non è sufficiente a creare le condizioni per un’efficace inclusione/integrazione e si rendono necessarie anche delle aperture, a livello didattico, che permettano l’adozione di criteri di valutazione in grado di creare obiettivi individualizzati che tengano conto della storia personale e delle difficoltà iniziali degli alunni stranieri – unitamente all’utilizzo di approcci didattici integrati (tutoring, lavori di gruppo, *peer to peer*) e di altri strumenti di diversa natura come prodotti culturali, contenuti multimediali, piattaforme informatiche – al fine di creare davvero le condizioni di una piena integrazione scolastica degli studenti. Non a caso un altro fondamentale obiettivo individuato nel IV Piano nazionale di azione per i soggetti in età evolutiva consiste proprio nello «sviluppare una maggiore competenza interculturale e metodologica degli insegnanti, dei dirigenti scolastici e del personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) per favorire l’integrazione e prevenire la segregazione scolastica dei bambini e dei ragazzi provenienti da contesti migratori nonché dei RSC»⁹. Si tratta evidentemente di aspetti fondamentali sui quali – al di là del fatto che ci sono state scuole più sensibili che hanno spontaneamente costruito risposte concrete ed efficaci alle nuove esigenze (spesso con la collaborazione di associazioni, enti locali, o università) e scuole che si sono trovate più in difficoltà – occorre insistere a livello generalizzato, se si vuole un’istituzione scolastica al passo con i radicali cambiamenti che l’hanno interessata. I cambiamenti avvenuti nel mondo della scuola, non sono, infatti, limitati alla composizione demografica delle classi, ma interessano anche il modo di vivere la scuola stessa, intesa come spazio pubblico e sfera densa di relazioni sociali e affettive, nonché il modo di intendere l’educazione nell’ambito della nuova varietà delle lingue, delle religioni e dei modelli educativi familiari. Su quest’ultimo aspetto ha insistito significativamente sia il IV Piano di azione che gli atti normativi ricordati perché la scarsa inclusione della famiglia di origine degli studenti con storie di migrazione (nonché delle famiglie RSC) è senza dubbio una delle principali cause di dispersione e di insuccesso scolastico. Un’importante ancorché indiretta conferma in questo senso è venuta dai risultati dei progetti portati avanti dalle città riservatarie che hanno evidenziato come per contrastare l’abbandono scolastico dei ragazzi RSC sia fondamentale il coinvolgimento delle famiglie. Aspetto sul quale le precedenti iniziative in tal senso spesso non sono state efficaci, contribuendo a fare dell’integrazione scolastica dei ragazzi appartenenti alle comunità RSC un annoso problema.

Analizzando i dati del Miur si vede infatti chiaramente come sia “modesto” il numero dei bambini RSC iscritti nelle scuole dei vari ordini e gradi se si considera che nell’anno scolastico 2013/2014 erano solo 11.675 i ragazzi RSC iscritti¹⁰ su una stima di circa 30.000 soggetti in

dovuto modificare con maggior frequenza le modalità della didattica a seguito della presenza di studenti stranieri».

⁹ Tale obiettivo è stato poi articolato nelle seguenti azioni: «3.2.1. Adozione di un Piano pluriennale nazionale per la formazione interculturale (formale, non formale e informale) di tutto il personale della scuola con **un’attenzione particolare a:** le competenze per la gestione di istituti e classi multiculturali; la creazione di un sistema di scambio di informazioni che favorisca la diffusione di buone pratiche a livello locale e nazionale. 3.2.2. Promozione di accordi a livello locale per rendere operativi i criteri di equa-eterogeneità nella formazione delle classi, contenendo il numero degli alunni nelle classi in cui sono presenti bambini che non hanno un’adeguata conoscenza della lingua italiana. 3.2.3. Favorire l'utilizzo di metodologie educative rivolte all'apprendimento cooperativo per facilitare il clima e le relazioni tra pari e con gli insegnanti. 3.2.4. Prevedere forme di riconoscimento alle scuole che dimostrino di attivare processi di inclusione rivolti a tutti i bambini garantendo il successo formativo. 3.2.5. Valorizzazione all'interno della scuola di iniziative sportive, musicali e artistico-culturali quali veicoli privilegiati dell'inclusione e dell'integrazione. 3.2.6. Utilizzare gli spazi scolastici in orario extrascolastico, anche con il coinvolgimento delle realtà associative e delle famiglie e attivare percorsi di accompagnamento e sostegno scolastico attraverso interventi di educazione extrascolastica e rendendo fruibili alla città gli spazi della scuola».

¹⁰ Tra l’altro non è detto che una volta iscritti frequentino effettivamente le lezioni permanendo all’interno del sistema formativo in quanto il numero degli iscritti non è indicativo della reale presenza e permanenza nel sistema formativo. Più di altri gruppi, i bambini RSC presentano una bassa percentuale di presenze e sono esposti a fenomeni di dispersione scolastica.

4. Bambini e ragazzi nei processi di integrazione e di inclusione sociale...

obbligo di frequenza. In merito alla partecipazione scolastica¹¹ si specifica, infatti, che nel 2014/2015, il numero complessivo degli alunni rom e sinti, nell'a.s 2014/15, è di 12.437, +780 rispetto all'anno precedente, dunque in controtendenza rispetto alla progressiva diminuzione degli ultimi anni. Prendendo in considerazione i diversi ordini scolastici si rileva l'iscrizione di 2.179 bambini rom nelle scuole dell'infanzia (+292 sull'anno precedente); 6.441 nella scuola primaria (+309); 3.569 nella secondaria di primo grado (+95); 248 nella secondaria di secondo grado (+74).

Al di là dei problemi di rilevazione statistica dovuti sia allo strumento utilizzato dal Miur per la raccolta dei dati, sia al fatto che non sempre le famiglie RSC dichiarano la loro appartenenza alle comunità per paura che i figli siano sottoposti a pregiudizi e a discriminazioni, si evidenzia che quasi due terzi dei bambini RSC presenti in Italia non sono neppure iscritti a scuola¹². Non a caso la stessa Unione Europea¹³ – consapevole che i bassi livelli di scolarizzazione e il diffuso analfabetismo riscontrati nelle minoranze RSC rappresentano uno dei fattori principali tanto da ostacolarne l'inclusione sociale, l'inserimento nel mercato del lavoro e la partecipazione attiva alla vita pubblica – è intervenuta sul tema ricordando agli Stati membri la necessità di formare insegnanti specificatamente preparati e di utilizzare metodologie didattiche inclusive che tengano conto delle esigenze di apprendimento individuali. Inoltre l'Unione, per agevolare l'inclusione dei ragazzi RSC nella scuola, suggerisce agli Stati di ricorrere, in modo più sistematico, all'aiuto di assistenti pedagogici e mediatori interculturali (come studenti di seconda generazione che orientino gli alunni tramite il “*peer approach*”) o di attribuire il ruolo di tutor a giovani RSC al fine di ridurre le tensioni che a volte si verificano nelle scuole¹⁴.

Si tratta, evidentemente, di indicazioni non molto distanti (a parte la questione dell'insegnamento della lingua) rispetto a quelle che abbiamo ricordato in riferimento all'integrazione/inclusione nella scuola dei ragazzi non italiani a testimonianza quasi di come sia possibile tracciare una via generale per l'integrazione/inclusione. Non a caso l'Osservatorio sull'infanzia – rifacendosi ai principi già espressi nella ***Via italiana alla scuola interculturale***¹⁵ e muovendosi in sintonia con le indicazioni dell'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale istituito al Ministero dell'istruzione il 5 settembre

¹¹ cfr. **Miur, Rapporto nazionale A.s. 2014/2015, Alunni con cittadinanza non italiana. La scuola multiculturale nei contesti locali** (marzo 2016).

¹² Dati questi che, peraltro, non sono nemmeno suscettibili di essere letti evidenziando una “tendenza favorevole”, dato che a una comparazione dei dati relativi a un arco di anni compreso fra il 2007/2008 e il 2013/2014 si rileva addirittura un costante calo degli iscritti appartenenti a questa minoranza che ha investito ogni ordine di scuola (infanzia, primaria, secondaria di primo e secondo grado), accentuato nella scuola dell'infanzia (-8,4%) e nella scuola primaria (-9,8%).

¹³ Cfr. Consiglio dell'Unione Europea, **Conclusioni del 15 dicembre 2015, C417/36 sulla riduzione dell'abbandono scolastico e sulla promozione del successo scolastico**; cfr. Consiglio e Commissione europea, **Relazione congiunta del 15 dicembre 2015, n. C 417/17** sull'attuazione di un quadro rinnovato di cooperazione europea in materia di gioventù per il 2015 (2010-2018); Commissione europea, **Comunicazione dell'8 ottobre 2014 (700)**.

¹⁴ L'Unione Europea nella **Comunicazione n. 66 del 2011** intitolata *Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori* e nella Raccomandazione del Consiglio dell'Unione del 28 giugno 2011 “sulle politiche di riduzione dell'abbandono scolastico” al fine di rompere il cerchio in cui si trovano confinate le persone marginalizzate aveva invitato gli Stati a migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi di istruzione in tutta l'UE quale base essenziale per il buon esito dell'apprendimento permanente, dell'integrazione sociale, dello sviluppo personale e della successiva occupabilità. In particolare, aveva insistito sul fatto che l'istruzione della prima infanzia è indiscutibilmente una fase cruciale in grado di ripercuotersi in modo duraturo sullo sviluppo dei bambini e di contribuire a invertire le condizioni di svantaggio cosa che, ovviamente, si rivela particolarmente importante per i bambini socialmente disagiati e le relative famiglie, gli immigrati, le minoranze etniche e i rom, o i bambini con bisogni educativi speciali. Anche il Comitato ONU nelle sue Osservazioni conclusive all'Italia del 2011 aveva raccomandato di sviluppare programmi per migliorare l'integrazione scolastica sia per i minorenni stranieri che per quelli appartenenti a minoranze, e di adottare rapidamente tutte le misure necessarie ad assicurare una effettiva eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti dei minorenni di origine rom con riferimento specifico al sistema educativo.

¹⁵ Cfr. *La via italiana all'intercultura, Le azioni per l'integrazione degli alunni stranieri* del 23 ottobre 2007.

4. Bambini e ragazzi nei processi di integrazione e di inclusione sociale...

del 2014¹⁶ – ha individuato le caratteristiche pregnanti che ogni intervento inclusivo/integrativo in ambito scolastico dovrebbe avere:

- l’universalismo: l’istruzione è un diritto di ogni bambino, anche di chi non ha cittadinanza italiana e, per questo, devono essere offerte pari opportunità per tutti;
- la scuola come realtà comune: bisogna continuare a pensare alla scuola come a un luogo comune tenendo fermo l’orientamento – in continuità con le precedenti scelte fatte della scuola italiana – di inserire gli alunni stranieri nelle normali classi scolastiche evitando così (a differenza di quanto previsto in altri Paesi) la costruzione di luoghi di apprendimento separati;
- la centralità della persona: è questo un principio valido per tutti gli alunni e particolarmente significativo nel caso dei minori stranieri perché – come affermato dalle **Nuove indicazioni nazionali per la scuola dell’infanzia**¹⁷ e per il primo ciclo dell’istruzione – mettendo al centro la persona si pone il tema delle diversità e si riducono i rischi di omologazione;
- l’intercultura, ovvero la promozione del dialogo, del confronto, dello scambio tra tutti gli alunni: la strategia interculturale evita, infatti, di separare gli individui in mondi culturali impermeabili e promuove la reciproca trasformazione per rendere possibile la convivenza e affrontare i conflitti che ne derivano.

Infine, in relazione alle dinamiche di integrazione/inclusione è bene tenere presente che il percorso scolastico degli studenti di origine straniera non è un’esperienza “indipendente” dalle traiettorie migratorie dei genitori quindi, come sottolinea Santagati (2015), «...nell’analizzare il rapporto tra scuola e immigrazione, è necessario sottolineare che, in genere, gli adulti – singoli o famiglie, uomini e/o donne – mettono in atto un percorso migratorio alla ricerca di condizioni migliori di vita e spesso sono i primi a partire e ad arrivare in un nuovo contesto, per affrontare i disagi, le difficoltà e i rischi che la mobilità territoriale può provocare. La maggior parte dei minori (a meno che non si discuta di minori soli e non accompagnati), sia che nasca prima sia dopo la migrazione degli adulti, non sceglie “dove” emigrare e risiedere (e, ovviamente, non decide in autonomia se e quando migrare). I figli, piuttosto, seguono i genitori nel loro progetto di miglioramento economico, formativo e lavorativo, verso i territori maggiormente attrattivi e con più opportunità nel mercato del lavoro, spostandosi anche in ragione delle reti etniche di connazionali che influenzano le scelte di arrivo, insediamento e stabilizzazione delle famiglie immigrate»¹⁸.

b) Le norme più significative

Passando a un’analisi più specifica volta a esaminare i singoli interventi normativi realizzati, sembra opportuno evidenziare che è stato ritenuto preferibile optare per un criterio gerarchico rispetto a un criterio puramente temporale. In forza di tale scelta occorre soffermarsi sulla **legge 107/2015**¹⁹ che ha realizzato la riforma del sistema scolastico. In tale legge dopo aver riaffermato il

¹⁶ Con il **D.M. 5 settembre 2014, n. 718** è stato infatti istituito l’Osservatorio nazionale per l’integrazione degli alunni stranieri e l’intercultura finalizzato all’individuazione di soluzioni operative e organizzative per l’effettivo adeguamento delle politiche di integrazione alle esigenze di una scuola sempre più multiculturale.

¹⁷ **DM 16 novembre 2012, n. 254**, *Regolamento recante indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell’infanzia e del primo ciclo d’istruzione, a norma dell’articolo 1, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009*, n. 89.

¹⁸ Cfr. Mariagrazia Santagati in Miur, *Rapporto nazionale A.s. 2014/2015* cit. p. 45.

¹⁹ **Legge del 13 luglio 2015, n. 107**, *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti* che singolarmente si compone di un solo articolo con 212 commi.

4. Bambini e ragazzi nei processi di integrazione e di inclusione sociale...

ruolo centrale della scuola nella società, viene esplicitato l'obiettivo di innalzare i livelli di istruzione e le competenze dei giovani studenti ponendo attenzione – alla luce dei cambiamenti della popolazione scolastica intervenuti negli ultimi anni – alla salvaguardia dei tempi e degli stili di apprendimento di tutti in un'ottica universalista che tiene conto delle specificità di ogni studente. I principi a cui si ispira sono: contrastare le disuguaglianze socioculturali e territoriali; prevenire e recuperare l'abbandono degli studi e la dispersione scolastica; realizzare una scuola davvero aperta quale laboratorio permanente di ricerca, sperimentazione e innovazione didattica (oltre che di partecipazione e di educazione alla cittadinanza attiva) per garantire a tutti il diritto allo studio e le pari opportunità di successo formativo. Nel prevedere il potenziamento dell'offerta formativa e delle attività progettuali, la legge individua concretamente alcuni obiettivi formativi fra i quali spiccano: la valorizzazione e il potenziamento delle competenze linguistiche (soprattutto dell'italiano e dell'inglese ma anche di altre lingue ufficiali dell'Unione Europea); il consolidamento di alcune particolari competenze come per es. quelle matematico-logiche e scientifiche; il rafforzamento della cultura musicale, artistica e di storia dell'arte; lo sviluppo delle competenze in materia di cittadinanza attiva e democratica. Molta attenzione viene poi posta nella legge anche alla valorizzazione dell'educazione interculturale e del rispetto delle differenze, al dialogo tra le culture e al sostegno della solidarietà, senza dimenticare la promozione dei comportamenti responsabili e il rispetto della legalità e della sostenibilità ambientale.

La legge – oltre a puntare sull'aggiornamento degli insegnanti in servizio per i quali la formazione diviene obbligatoria così come definita dalle scuole sulla base delle priorità indicate nel Piano nazionale di formazione – si propone d'incentivare le discipline motorie e lo sviluppo di comportamenti ispirati a uno stile di vita sano, con particolare riferimento all'alimentazione, all'educazione fisica e allo sport. Prevede il contrasto dei fenomeni di discriminazione e di bullismo (anche informatico) e il consolidamento dell'inclusione scolastica degli alunni con bisogni educativi speciali attraverso percorsi individualizzati e personalizzati, anche con il supporto e la collaborazione dei servizi sociosanitari ed educativi del territorio e delle associazioni di settore nonché l'applicazione delle **Linee di indirizzo per favorire il diritto allo studio degli alunni adottati** emanate dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca il **18 dicembre 2014**. Infine, la nuova legge di riforma prevede l'apertura pomeridiana delle scuole e la riduzione del numero di alunni e degli studenti per classe²⁰ anche con il potenziamento del tempo scolastico o la rimodulazione del monte orario; agevola l'alternanza scuola-lavoro nel secondo ciclo di istruzione unitamente alla valorizzazione di percorsi formativi individualizzati²¹ e del merito degli alunni e degli studenti; e prevede la possibilità per le istituzioni scolastiche e gli enti locali, anche in collaborazione con le famiglie interessate e con le realtà associative del territorio e del terzo settore, di promuovere – nei periodi di sospensione dell'attività didattica – attività educative, ricreative, culturali, artistiche e sportive da svolgere presso gli edifici scolastici.

Sempre a livello legislativo il 2015 è stato l'anno in cui il legislatore è intervenuto per regolamentare l'ammissione nelle società sportive, appartenenti alle federazioni nazionali e alle discipline associate o agli enti di promozione sportiva, dei minori stranieri residenti sul territorio nazionale. Tale legge, sebbene abbia perfezionato il suo iter solo a gennaio 2016²², nasce da un progetto svolto interamente negli anni a cui fa riferimento la presente relazione e riveste un particolare interesse perché valorizza le attività extrascolastiche che possono contribuire a rafforzare l'autostima degli alunni a rischio e agevolarli a superare le difficoltà incontrate a scuola,

²⁰ Il riparto della dotazione organica per il potenziamento dei posti di sostegno è effettuato in base al numero degli alunni disabili tenendo conto della presenza di aree montane o di piccole isole, di aree interne, a bassa densità demografica o a forte processo migratorio, nonché di aree caratterizzate da elevati tassi di dispersione scolastica.

²¹ Come già osservato per gli studenti di cittadinanza o di lingua non italiana vengono previsti corsi di alfabetizzazione e perfezionamento dell'italiano come seconda lingua da organizzare anche in collaborazione con gli enti locali e il terzo settore, con l'apporto delle comunità di origine, delle famiglie e dei mediatori culturali.

²² **Legge del 20 gennaio 2016, n. 12, Disposizioni per favorire l'integrazione sociale dei minori stranieri residenti in Italia mediante l'ammissione nelle società sportive appartenenti alle federazioni nazionali, alle discipline associate o agli enti di promozione sportiva.**

4. Bambini e ragazzi nei processi di integrazione e di inclusione sociale...

anche mediante l'accesso a un aiuto esterno (ad esempio di psicologi, assistenti sociali e operatori giovanili, servizi culturali e locali e mediatori appartenenti alla comunità locale), e rappresenta – secondo molti – un primo passo verso una riforma della legge sulla cittadinanza più favorevole ai minorenni di origine straniera. In sintonia con la **Comunicazione** della Commissione del 18 gennaio 2011 (COM(2011) 12 definitivo) *Sviluppare la dimensione europea dello sport*, dove si evidenziava la valenza sociale in quanto strumento di integrazione e inclusione, la legge 12/2016 ha previsto l'utilizzo di procedure analoghe a quelle esistenti per i cittadini italiani²³ per i ragazzi residenti in Italia ma con altra cittadinanza nel momento del passaggio dall'attività sportiva di base a quella agonistica. In tal modo il legislatore ha permesso ai minori stranieri che abbiano compiuto 10 anni e siano residenti in Italia di essere ammessi alle società sportive appartenenti alle federazioni nazionali (alle discipline associate o agli enti di promozione sportiva) e stabilito che «il tesseramento di cui al comma 1 resta valido, dopo il compimento del diciottesimo anno di età, fino al completamento delle procedure per l'acquisizione della cittadinanza italiana da parte dei soggetti che, ricorrendo i presupposti di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, hanno presentato tale richiesta».

Di interventi di rango inferiore a quello legislativo sul tema dell'inclusione/integrazione scolastica ce ne sono stati numerosi negli anni dal 2012 al 2015. Qui ricorderemo i più significativi che, sebbene talvolta siano privi di elementi innovativi poiché si limitano a insistere su aspetti precedentemente affermati, nella pratica hanno avuto un notevole rilievo. Così ad esempio è il caso della **Nota di protocollo n. 375 del 25 gennaio 2013** e della **Circolare n. 28 del 10 gennaio 2014** con le quali il Miur²⁴ ribadisce alle scuole la necessità di iscrivere, prontamente e senza fare difficoltà, i minori stranieri ancorché non in regola con il permesso di soggiorno e privi di codice fiscale. Altri atti, invece, come le citate nuove **Linee guida per l'integrazione degli alunni stranieri adottate dal Miur nel 2014** rivestono un notevole interesse in quanto offrono indicazioni operative e modelli di integrazione e sostegno didattico basati, per lo più, su percorsi già sperimentati con successo in alcune scuole che, pertanto, è stato ritenuto opportuno generalizzare. Così, nelle stesse, ci si occupa della distribuzione tra le scuole di studenti con cittadinanza straniera, ma anche del coinvolgimento e della partecipazione delle famiglie, e dell'insegnamento dell'italiano come lingua seconda rappresentando, per gli addetti ai lavori, una sorta di bussola in grado di aiutarli a capire come orientare concretamente le attività educative e didattiche nelle specifiche ipotesi che gli si pongono davanti. A livello organizzativo le Linee guida si articolano in due parti: una parte è volta all'analisi del contesto scolastico (si indicano i concetti più generali dell'inserimento e dell'integrazione dei bambini stranieri), mentre l'altra a offrire indicazioni operative dove si specificano le norme cui la scuola deve fare riferimento per l'accoglienza dei minori privi di cittadinanza italiana, affrontando le problematiche centrali per la gestione di questa realtà nella quotidianità delle situazioni. Basti pensare ai minori stranieri non accompagnati che provengono da contesti sociali drammatici e da esperienze dolorose e traumatiche: diventa fondamentale per la scuola che accoglie, «una presa in carico anche psicologica e relazionale di questi minori, con l'obiettivo di accompagnare le traiettorie biografiche e far emergere le competenze linguistiche e culturali di ciascuno»²⁵.

Nell'anno 2015, con l'emanazione da parte del Miur del documento ***Diversi da chi? Raccomandazioni per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'intercultura***²⁶, si è poi compiuto un ulteriore passo avanti nell'indicare la via per una corretta integrazione/inclusione nell'ambito scolastico poiché questo documento ha il rilevante pregio di offrire delle indicazioni operative in un momento in cui se ne sentiva particolarmente la necessità: le indicazioni in esso contenute sono infatti risultate particolarmente preziose nella fase di prima applicazione e traduzione operativa della legge sulla buona scuola. Il documento – che concretamente si articola in dieci raccomandazioni e proposte operative *desunte dalle migliori pratiche scolastiche, finalizzate*

²³ Il problema evidentemente si poneva soprattutto per i figli di genitori di Paesi terzi non appartenenti all'Unione Europea.

²⁴ Più esattamente la Direzione generale per gli ordinamenti scolastici e per l'autonomia scolastica del Dipartimento per l'istruzione.

²⁵ Cfr. Miur, *Rapporto nazionale*, cit., 2015, p. 36.

²⁶ Redatto dall'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'intercultura.

4. Bambini e ragazzi nei processi di integrazione e di inclusione sociale...

a una corretta e più efficace organizzazione delle modalità di accoglienza e integrazione, nella dimensione plurilingue e multi culturale che è divenuta la normalità per la gran parte delle scuole italiane – è basato sull'idea che una “buona scuola” sia una scuola buona per tutti, attenta a ciascuno e che di una scuola così ci sia un assoluto bisogno perché dagli esiti dell'esperienza scolastica dei figli dei migranti dipenderà la possibilità di contare anche sulle intelligenze e sui talenti dei “nuovi italiani” per lo sviluppo del Paese. Viene così suggerito di:

- ribadire il diritto all'inserimento immediato degli alunni neo arrivati;
- rendere consapevoli dell'importanza della scuola dell'infanzia;
- contrastare il ritardo scolastico;
- accompagnare i passaggi;
- adattare il programma e la valutazione;
- organizzare un orientamento efficace alla prosecuzione degli studi;
- investire sul protagonismo degli studenti;
- sostenere l'apprendimento dell'italiano come seconda lingua e lingua di scolarità;
- valorizzare la diversità linguistica;
- prevenire la segregazione scolastica;
- coinvolgere le famiglie nel progetto educativo per i loro figli;
- promuovere l'educazione interculturale nelle scuole.

Il documento, significativamente, conclude affermando che: «Le classi e le scuole “a colori” sono lo specchio di come sarà l'Italia di domani. Per questo possono diventare (e in parte già lo sono) laboratori di convivenza e di nuova cittadinanza»²⁷. Contestualmente, il Miur ha stanziato 1 milione di euro per migliorare l'integrazione e l'accoglienza degli alunni con cittadinanza non italiana attraverso due bandi: uno stanziato 500.000 euro per il potenziamento dell'italiano come L2, con particolare attenzione agli studenti di recente immigrazione, e l'altro 500.000 euro per progetti di accoglienza e di sostegno linguistico e psicologico dedicati a minori stranieri non accompagnati. Ai progetti, realizzabili da scuole o reti di scuole, era richiesto di prevedere corsi intensivi in orario scolastico o extrascolastico, favorendo anche il coinvolgimento delle famiglie.

Per quanto concerne specificatamente il tema dell'integrazione/inclusione dei ragazzi RSC, l'intervento più rilevante a livello normativo è stato senz'altro l'adozione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri²⁸ – in attuazione della Comunicazione della Commissione europea n. 173 del 2011 – della **Strategia nazionale 2012-2020** di inclusione dei RSC. Nella stessa – muovendo dal fatto che l'inadeguato livello di istruzione media nei cittadini di origine RSC è una delle principali cause della loro precaria condizione di vita e delle difficoltà di accesso al mercato del lavoro e che, nonostante i tentativi normativi e pratici di coinvolgimento degli studenti rom, permangono ancora bassi livelli di iscrizione, alti livelli di dispersione e di insuccesso scolastico e una radicata ostilità del territorio di riferimento della scuola – ci si pone l'obiettivo di innalzare la partecipazione al sistema educativo nazionale e, quindi, il livello di istruzione di giovani e adulti RSC (con particolare riferimento alle donne). La scuola, del resto, può (e deve) rappresentare una leva integrativa/inclusiva fondamentale per queste comunità e costituire un decisivo fattore di emancipazione perché costituisce l'unica (e di sicuro la più importante) «occasione di contatto e di

²⁷ In riferimento al tema dell'inclusione/integrazione nella scuola d'interesse risulta anche l'Atto di indirizzo adottato dal Miur relativamente all'**Individuazione delle priorità politiche del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca per l'anno 2015** del 4 febbraio 2015. In esso infatti fra le priorità vengono indicate l'accelerazione sulle nuove alfabetizzazioni attraverso le competenze linguistiche, economiche e informatiche; lavorare per una scuola “aperta” anche oltre l'orario delle lezioni che sviluppi progetti e programmi dedicati a contatto con il territorio e le sue problematiche per contrastare la dispersione scolastica.

²⁸ Segnatamente da parte dell'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica.

4. Bambini e ragazzi nei processi di integrazione e di inclusione sociale...

confronto dei minori e adolescenti RSC con i loro coetanei, nonché di coinvolgimento delle famiglie RSC»²⁹. Naturalmente, affinché ciò accada, è necessario che ci sia una efficace progettazione scolastica, politica e sociale che impedisca una deleteria diffusione degli stereotipi sui RSC, e che li riconosca quali soggetti politici attivi e consapevoli. Il problema della scolarizzazione dei RSC presenta, infatti – come evidenzia la Strategia – alcuni nodi problematici specifici che sono «esasperati dalle condizioni di povertà ancora assai diffuse e dall'emergenza abitativa che contraddistingue molte famiglie RSC»³⁰. Tali nodi sono:

- difficoltà di conoscere in modo esaustivo il numero dei minori e degli adolescenti in obbligo di istruzione;
- alto tasso di abbandono scolastico (nel I ciclo raggiunge il 42% circa);
- scarsissima frequenza nel secondo ciclo di istruzione;
- irregolarità nella frequenza;
- abbandoni precoci delle bambine e delle ragazze;
- difficoltà nell'apprendimento dell'italiano e nell'inclusione;
- non corrispondenza della frequenza e/o dei titoli conseguiti con gli standard di competenze;
- uso improprio del sostegno come strategia didattica (altissime percentuali di alunni RSC, il 30-40%, hanno certificati come alunni portatori di handicap).

Per chi ha già abbandonato la scuola, la Strategia nazionale prevede poi l'offerta «di spazi e opportunità di recupero scolastico con il conseguimento almeno della terza media e di percorsi individualizzati di formazione professionale che riducano i rischi di marginalità e devianza, anche con borse-lavoro e tirocini lavorativi che possano offrire opportunità lavorative concrete». Infine, uno specifico supporto è previsto nei confronti delle madri adolescenti per «recuperare la loro presenza a scuola o nella formazione professionale, e favorire un precoce inserimento scolastico dei propri figli»³¹ valorizzando, altresì, le attività extra scolastiche come spazi di incontro e crescita culturale tra coetanei, per la promozione dei diritti dei minorenni RSC e del loro diritto al gioco, allo sport e al tempo libero. Con la consapevolezza però che «il successo di ogni intervento scolastico è strettamente correlato alla più generale inclusione sociale delle famiglie, alla disponibilità di lavoro e reddito da parte dei genitori, a minime condizioni abitative che rendano possibile per i minori seguire gli impegni del dopo-scuola, nonché a un clima di accoglienza e supporto da parte della scuola, delle famiglie e del territorio scolastico».

Quello dell'integrazione/inclusione dei RSC, in particolare dei loro figli, costituisce poi un tema molto dibattuto a livello europeo. Nel 2013 infatti il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato un'importante raccomandazione su questo tema³² nella quale agli Stati chiede di avvalersi di misure efficaci volte a garantire ai ragazzi e alle ragazze rom parità di trattamento e il pieno accesso a un'istruzione di qualità, oltre che l'assicurazione che tutti gli alunni rom completino almeno il ciclo di istruzione obbligatoria. A questo fine raccomanda la necessità che gli Stati migliorino l'accesso ai servizi di educazione e assistenza della prima infanzia, valutino i bisogni dei singoli alunni in stretta cooperazione con le famiglie, attuino metodi di insegnamento e di apprendimento inclusivi e personalizzati (compresi il sostegno all'apprendimento per allievi in

²⁹ Cfr. Strategia par 2.3.2

³⁰ Oltre che – continua la Strategia nazionale – «dagli stereotipi negativi diffusissimi nella percezione dell'opinione pubblica».

³¹ La Strategia nazionale precisa «nel pieno rispetto dello spirito della Convenzione sui diritti dell'infanzia» quindi, promuovendo l'ascolto e la partecipazione dei bambini e degli adolescenti RSC.

³² Consiglio dell'Unione Europea, **Raccomandazione del 9 dicembre 2013, n. 2013/C378/01, Misure efficaci per l'integrazione dei rom negli Stati membri.**

4. Bambini e ragazzi nei processi di integrazione e di inclusione sociale...

difficoltà e misure dirette a combattere l'analfabetismo, e promuovere l'offerta e l'uso di attività extracurricolari)³³.

Sulla stessa linea si pongono poi la Commissione europea nella Comunicazione **COM(2015)299**³⁴ nella quale si ribadisce che per combattere la disparità di trattamento ai danni dei rom occorre prima di tutto garantire un accesso equo all'istruzione inclusiva di qualità per i bambini rom ed eliminare gli ostacoli (sul lato sia della domanda che dell'offerta) quali la mancanza di consapevolezza dei genitori riguardo all'importanza dell'istruzione e l'assenza di insegnanti formati appositamente per poter gestire la diversità. Il Parlamento europeo nella **Risoluzione P8_TA-PROV(2016)0005**³⁵ ha recentemente evidenziato che il dialogo interculturale è uno strumento di partecipazione democratica inclusiva e di responsabilizzazione dei cittadini, in particolare in relazione ai beni comuni e agli spazi pubblici. Pertanto, sostenere il dialogo interculturale può contribuire in misura significativa al rafforzamento della democrazia e allo sviluppo di un senso di cittadinanza e di appartenenza più forte e profondo. Anche per questo il Parlamento europeo sottolinea che gli investimenti pubblici, in un sistema di istruzione formale, non formale e informale, inclusivo, accessibile e di qualità rappresentano il primo passo per fornire pari accesso e opportunità a tutti e devono essere effettuati garantendo, altresì, la diversità culturale e sociale nelle classi e nei contesti di apprendimento, anche tra gli educatori, per ridurre l'abbandono scolastico e favorire l'istruzione dei bambini svantaggiati al fine di promuovere l'equità e favorire la coesione sociale tra le generazioni future.

c) La necessità di approvare percorsi agevolati per l'acquisizione della cittadinanza da parte dei minori nati o giunti da piccoli in Italia: il disegno di legge 2092

Una questione sulla quale il Parlamento sta lavorando da tempo e che continua a essere al centro di ogni dibattito che si riferisca ai temi dell'integrazione e dell'inclusione è quella relativa alla previsione di percorsi agevolati per l'acquisizione della cittadinanza a beneficio dei ragazzi nati o venuti da piccoli in Italia³⁶. Attualmente la materia è regolata dalla legge n. 91/1992 che assume come criterio di riferimento per la concessione della cittadinanza lo *ius sanguinis*, secondo cui un bambino ha diritto di acquisire la cittadinanza italiana se è figlio almeno di un genitore italiano. Tale legge non prevede, invece, alcuna disciplina specifica sull'acquisto della cittadinanza da parte di minorenni, figli di genitori migranti, arrivati in Italia da piccoli o addirittura nati in Italia: tali soggetti possono acquisire la cittadinanza italiana solo a patto che abbiano risieduto legalmente e ininterrottamente nel nostro Paese fino al raggiungimento della maggiore età e dichiarino, entro un anno dal compimento di tale età, di volerla acquisire. Quindi, al momento, i figli degli immigrati possono acquisire la cittadinanza italiana solo attraverso i canali già previsti per gli adulti, fatta salva la possibilità che siano i genitori del minore a divenire cittadini italiani

³³ Si prevede anche un maggiore coinvolgimento dei genitori, il miglioramento della formazione degli insegnanti, e l'incoraggiamento ai rom a iscriversi e a completare l'istruzione secondaria e terziaria al fine di garantire loro l'acquisizione di competenze adeguate alle necessità del mercato del lavoro.

³⁴ Commissione europea, **Comunicazione del 17 giugno 2015 Relazione sull'attuazione del Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei rom**.

³⁵ Parlamento europeo, **Risoluzione del 19 gennaio 2016, P8_TA-PROV(2016)0005 sul Ruolo del dialogo interculturale, della diversità culturale e dell'istruzione nella promozione dei valori fondamentali dell'UE (2015/2139(INI))**.

³⁶ Sul punto cfr. la recentissima **legge del 29 settembre 2015 n. 162 Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, fatta a New York il 30 agosto 1961** la quale rappresenta sicuramente un passo avanti in questa materia (<http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/VQ2802.Pdf>).

Gli artt.1-4 prevedono misure per evitare l'apolidia dei minori attraverso l'attribuzione iure soli della cittadinanza ai nati da genitori apolidi o cittadini di Stati che non applicano lo *ius sanguinis*. Le norme dispongono inoltre che lo Stato contraente deve concedere la cittadinanza a una persona che non è nata nel territorio dello Stato e che sarebbe altrimenti apolide se al momento della sua nascita uno dei genitori ha la cittadinanza in detto Stato.

perché, in tal caso, anche i figli minorenni con essi conviventi potrebbero diventare cittadini. D'altra parte però – alla luce dei cambiamenti sociali e culturali indotti dalla presenza di rilevanti comunità migranti stanziali in Italia, la situazione vigente pare ormai anacronistica³⁷. Infatti, sia a livello interno che internazionale è sentita da tempo la necessità di sostituire la disciplina vigente con una più moderna che offra percorsi di acquisizione della cittadinanza italiana per i minorenni nati in Italia da genitori di cittadinanza straniera o venuti nel nostro Paese da piccoli e, d'altra parte, tale orientamento ha trovato riscontro, oltre che nelle proposte dell'Osservatorio nazionale infanzia, anche nella ricordata Consultazione delle scuole da cui è infatti emerso che «il senso di appartenenza e adesione socio-culturale alla comunità italiana» di questi bambini e ragazzi «di cui sono parte deve tradursi, secondo l'opinione espressa dalle scuole consultate, nel riconoscimento degli stessi diritti e doveri dei giovani cittadini italiani»³⁸. È quindi generalmente avvertita la necessità del compimento di una scelta di equilibrio tra nascita, anni di residenza e percorsi scolastici che possa consentire l'acquisto della cittadinanza prima del diciottesimo anno di età e, quindi, anche al minorenne di sentirsi realmente parte del contesto sociale in cui si è formato e di costruire un reale progetto di vita in Italia. Intende rispondere a questa necessità **il disegno di legge n. 2092 – testo unificato di vari disegni di legge – intitolato Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza** (in corso di esame in commissione il 10 febbraio 2016) incentrato principalmente sull'uscita dall'alveo dello *ius sanguinis* prevedendo una duplice variazione rispetto alla normativa vigente basata su un'espansione dell'ambito di applicazione dello *ius soli* e sull'introduzione di una nuova fattispecie per l'acquisto della cittadinanza riconducibile allo *ius culturae* limitatamente ai giovani stranieri residenti in Italia³⁹. Il ddl 2092 configura una disciplina così articolata:

È cittadino per nascita (*ius soli*) chi nasce in Italia con un genitore in possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo; ma è cittadino italiano anche:

- chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri, di cui almeno uno sia residente legalmente in Italia, senza interruzioni, da almeno cinque anni, antecedenti alla nascita;
- chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno sia nato in Italia e ivi risieda legalmente, senza interruzioni, da almeno un anno, antecedente alla nascita del figlio.

Nelle ultime due ipotesi è previsto che la cittadinanza si acquisti a seguito di una dichiarazione di volontà in tal senso espressa da un genitore o da chi esercita la responsabilità genitoriale all'ufficiale dello stato civile del Comune di residenza del minore. Tuttavia, entro due anni dal raggiungimento della maggiore età, l'interessato può rinunciare alla cittadinanza italiana se in possesso di altra cittadinanza. Inoltre, «qualora non sia stata resa la dichiarazione di volontà di cui al comma 2-bis, i soggetti di cui alle lettere b-bis) e b-ter) del comma 1 acquistano la cittadinanza se ne fanno richiesta all'ufficiale di stato civile entro due anni dal raggiungimento della maggiore età».

La nuova modalità di acquisto della cittadinanza basata sullo *ius culturae* è completamente inedita per l'ordinamento italiano e con essa si prevede che: lo straniero o l'apolide, del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita, diviene cittadino se il minore straniero nato in Italia o che vi ha fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno di età e che ha frequentato regolarmente per almeno cinque anni

³⁷ Peraltro quasi tutti i Paesi europei adottano forme diverse del principio dello *ius soli*, ma nessun ordinamento europeo prevede uno *ius soli* puro, vale a dire il riconoscimento della cittadinanza in base al criterio della sola nascita sul territorio.

³⁸ Cfr. Consultazione delle scuole allegata ai lavori preparatori del IV Piano nazionale infanzia.

³⁹ La legge n. 91 del 1992 prevede oltre allo *ius sanguinis* anche il diverso acquisto *iure soli*, ossia per il legame con il territorio italiano, circoscritto ad alcune particolari fattispecie. Vale a dire: nascita in territorio italiano ed entrambi i genitori siano ignoti o apolidi; nascita in territorio italiano, senza che sia acquistata la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato cui essi appartengono; permanenza nel territorio italiano, ed entrambi i genitori siano ignoti, e non sia trovato il possesso di altra cittadinanza.

4. Bambini e ragazzi nei processi di integrazione e di inclusione sociale...

nel territorio nazionale le scuole italiane o abbia frequentato corsi di istruzione e formazione professionale idonei al conseguimento di una qualifica professionale⁴⁰. Si precisa poi che la cittadinanza si acquista a seguito di una dichiarazione di volontà in tal senso – espressa da un genitore o da chi esercita la responsabilità genitoriale – all’ufficiale dello stato civile e che, anche in questo caso, entro due anni dal raggiungimento della maggiore età, l’interessato può rinunciare alla cittadinanza italiana se in possesso di altra cittadinanza⁴¹.

Il disegno di legge prevede, infine, un ulteriore caso di acquisizione della cittadinanza italiana da parte dello straniero, ossia la naturalizzazione. Quest’ultima ha però carattere discrezionale e può trovare applicazione solo per lo straniero che ha fatto ingresso nel territorio nazionale prima del compimento della maggiore età, che sia legalmente residente da almeno sei anni e che abbia frequentato regolarmente un ciclo scolastico (con il conseguimento del titolo conclusivo) presso gli istituti scolastici del sistema nazionale di istruzione o un percorso di istruzione e formazione professionale con il conseguimento di una qualifica professionale⁴².

Dato il quadro di regole attuali per l’acquisizione della cittadinanza italiana, i dati a disposizione rivelano un aumento del tasso di acquisizione di cittadinanza da parte degli stranieri residenti, come anche precedentemente illustrato nel Capitolo 1: le cancellazioni dall’anagrafe stranieri per acquisizione della cittadinanza italiana sono quasi triplicate nel periodo qui considerato, passando dalle 65.383 del 2012 alle 178.035 del 2015. L’incidenza a livello locale varia ovviamente molto nel passaggio da Nord a Sud, facendo riferimento all’ultimo anno, si passa dai 68.875 del Centro-Nord ai 3.997 delle Isole. L’incidenza di questi “nuovi italiani” in relazione all’universo dei residenti stranieri è però decisamente contenuta, a livello nazionale essi sono pari a 35,5 soggetti ogni 1.000 stranieri residenti (dati 2015, +34,5% rispetto al 2014).

⁴⁰ La legge precisa che nel caso in cui la frequenza riguardi il corso di istruzione primaria, è altresì necessaria la conclusione positiva di tale corso.

⁴¹ Si precisa anche per questa ipotesi che «qualora non sia stata espressa la dichiarazione di volontà di cui al comma 2-bis, l’interessato acquista la cittadinanza se ne fa richiesta all’ufficiale di stato civile entro due anni dal raggiungimento della maggiore età. Ai fini della presentazione della dichiarazione da parte del genitore, è dunque richiesta la sua residenza legale, la quale presuppone la regolarità del relativo soggiorno».

⁴² Tale fattispecie, pare di intendere, che dovrebbe riguardare soprattutto il minore straniero che abbia fatto ingresso nel territorio italiano tra il dodicesimo ed il diciottesimo anno di età.

2. L'integrazione/inclusione sociale dei minorenni e delle famiglie rom, sinti e caminanti

a) Quadro normativo e analisi degli aspetti sui quali è stata concentrata l'azione del legislatore

Sulle azioni da intraprendere per superare la marginalizzazione e la discriminazione che caratterizzano la condizione delle comunità rom, sinti e caminanti (d'ora in avanti RSC) che vivono nel nostro Paese ci si interroga ormai da diversi anni perché non si tratta di un fenomeno recente ma di una realtà storicamente radicata seppure mai adeguatamente approfondita e coinvolta in percorsi integrativi/inclusivi. Gli anni ai quali fa riferimento questo lavoro sono stati, infatti, determinanti nel gettare le basi per superare l'approccio emergenziale che ha caratterizzato la gestione di questo tema e mettere in campo – in particolare con **la Strategia nazionale di inclusione dei RSC varata nel febbraio 2012**⁴³ – un progetto in grado di realizzare non solo l'integrazione/inclusione sociale effettiva delle comunità RSC, ma anche la loro piena attitudine a esercitare i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione italiana e dalle convenzioni internazionali ratificate dal nostro Paese. Dal 2012 si è finalmente cercato di perseguire un approccio olistico «che non separi artificiosamente i temi della scolarizzazione, delle soluzioni abitative in ambienti decorosi, della valorizzazione delle specificità culturali, della salute, del tempo libero e dell'integrazione degli adulti di riferimento»⁴⁴. I tentativi di intervenire in maniera settoriale si sono dimostrati, infatti, in maniera più o meno evidente, tutti incapaci di superare la realtà di discriminazione nella quale vivono le popolazioni RSC e, conseguentemente, di impedire che la stessa seguitasse a ripercuotersi – amplificandosi negli effetti – su bambini e adolescenti che hanno continuato a crescere in condizioni di vita materiali oggi inammissibili nel nostro Paese e in situazioni di forte fragilità sociale, con un ventaglio molto ampio di diritti (anche fondamentali) inevasi. Per convincersi della gravità della situazione nella quale le comunità RSC si trovano, basta pensare che, a oggi, non si conosce con certezza nemmeno il numero esatto di bambini appartenenti a queste comunità presenti in Italia e che solo grazie alle informazioni fornite da alcune organizzazioni non governative, possiamo stimare intorno alle 70.000 unità. Questa scarsa conoscenza delle comunità RSC è in parte derivata dal fatto che storicamente tali comunità hanno continuato a essere etichettate e trattate dalle autorità e dall'opinione pubblica come nomadi, sebbene solo una minima parte di queste persegua uno stile di vita realmente itinerante⁴⁵; esse, al contrario, stazionano negli stessi luoghi per lunghi periodi sistemandosi spesso in campi (anziché in alloggi regolari). La peculiarità abitativa ha contribuito a determinare una forte limitazione delle loro opportunità di inclusione/integrazione alimentando la loro segregazione e ostacolando ogni processo contrario⁴⁶. Come sta confermando il **Progetto sperimentale per l'inclusione e l'integrazione di bambini RSC** che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sta portando avanti con le città riservatarie, la prima condizione necessaria per una reale chiusura della fase emergenziale relativamente alle comunità RSC è proprio la loro uscita dai campi la cui inadeguatezza e la cui «precarietà delle condizioni abitative unite all'oggettiva emarginazione fisica e sociale, oltre a compromettere il godimento del diritto a un alloggio adeguato, hanno gravissime ricadute sul godimento dei diritti dei minori rom e sinti, *in primis* quelli all'istruzione e alla salute». È infatti evidente che, mentre per gli adulti la permanenza in un campo nomadi si

⁴³ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica del 28 febbraio 2012, *Strategia nazionale 2012-2020 d'inclusione dei rom, dei sinti e dei caminanti, attuazione comunicazione Commissione europea n. 173/2011*.

⁴⁴ Cfr. Strategia nazionale p. 56

⁴⁵ Sembra che tale percentuale sia infatti circa del 3%.

⁴⁶ Anche se è doveroso precisare che laddove le comunità RSC hanno potuto usufruire di altre modalità abitative più stabili, si sono talvolta osservate delle forme di ghettizzazione e auto-segregazione che hanno ostacolato il processo di integrazione/inclusione sociale.

4. Bambini e ragazzi nei processi di integrazione e di inclusione sociale...

ripercuote essenzialmente sugli aspetti integrativi/inclusivi relativi alle politiche abitative e all'inserimento lavorativo, per i bambini o gli adolescenti la permanenza in un campo nomadi si riverbera inevitabilmente anche sul diritto all'istruzione e alla formazione, sulla tutela della salute e sulla stessa deprivazione materiale.

Peraltro, la chiusura della fase emergenziale – con conseguente superamento dell'approccio assistenzialista che ha caratterizzato le politiche sociali relative ai RSC adottate finora (o quasi) dall'Italia – ci viene ormai pressantemente richiesta oltre che dai precetti costituzionali⁴⁷ anche dai crescenti e sempre più pregnanti obblighi internazionali ed europei⁴⁸ che spingono per l'adozione di una prospettiva basata sulla realizzazione dei processi di partecipazione attiva e di lotta alla discriminazione unitamente al rispetto dei diritti fondamentali e all'applicazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale. A questo proposito ricordiamo in particolare che già nell'anno 2011, nel contesto della **raccomandazione n. 80 delle Osservazioni Conclusive del Comitato ONU** sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, era stata espressa preoccupazione per le condizioni di vita dei minorenni rom, sinti e caminanti e raccomandato all'Italia di porre fine allo stato di emergenza rispetto agli insediamenti nei quali vivono. Queste hanno suggerito di elaborare – con il coinvolgimento delle comunità interessate – un piano di azione per l'integrazione dei rom, sinti e caminanti e di investire in termini economici e di risorse umane per il miglioramento delle condizioni di vita dei minorenni appartenenti a queste comunità anche attraverso la formazione del personale pubblico e la ratifica degli strumenti internazionali rilevanti. L'Italia è così chiamata, anche a livello sovranazionale, a mettere in campo una serie di misure adeguate e specifiche per agevolare l'inclusione delle comunità RSC le cui condizioni di vita continuano a essere caratterizzate da un oggettivo svantaggio perché frequentemente discriminate, emarginate e stigmatizzate. Misure, queste, che non potranno che essere incentrate – oltre che sull'uscita dei RSC dai campi nomadi – anche sul loro inserimento nel mercato del lavoro. La questione occupazione costituisce, infatti, un punto focale per ogni autentico processo integrativo/inclusivo

⁴⁷ Cfr. sul punto la **recente Ordinanza del Tribunale di Roma del 30 maggio 2015** che ha stabilito l'illegittimità delle politiche abitative adottate dal governo centrale e da alcune amministrazioni locali nei confronti dei cittadini RSC riaffermando la necessità di superare non solo i “campi” ma anche qualsiasi altra politica abitativa finalizzata alla marginalizzazione e ghettizzazione del popolo rom sull'assunto secondo cui «è discriminatoria qualsiasi soluzione abitativa di grandi dimensioni diretta esclusivamente a persone appartenenti a una stessa etnia, tanto più se realizzata in modo da ostacolare l'effettiva convivenza con la popolazione locale e impedire l'accesso in condizione di reale parità ai servizi scolastici e socio-sanitari» (tanto più quando – precisa l'ordinanza – tali soluzioni abitative sono ubicate «in uno spazio dove è posta a serio rischio la salute delle persone ospitate al suo interno»).

⁴⁸ Cfr. sul punto la **Comunicazione della Commissione Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei rom fino al 2020 n.173 (2011)** in cui la Commissione europea invitava gli Stati membri a elaborare – adottando un'impostazione globale – strategie nazionali basate su obiettivi comuni che si basino sui quattro pilastri dell'istruzione, dell'occupazione, dell'assistenza sanitaria e dell'alloggio e che mirino ad accelerare concretamente l'integrazione dei rom (cui l'Italia ha risposto con la citata approvazione della Strategia 2012). Tra i punti chiave della Comunicazione emergono inoltre le misure per l'abbandono della politica dei “campi nomadi”, il superamento della politica emergenziale e assistenzialista tenuta dalla maggior parte degli Stati e l'approvazione di una legge per il loro riconoscimento come minoranza. Inoltre nel 2013 con la Comunicazione **COM (2013) 454 del 26 giugno 2013** la Commissione (dopo una prima valutazione della situazione degli Stati, la Commissione (**vedi COM 133 del 2012**)) ha fatto delle approfondite valutazioni sulle strategie nazionali di inclusione facendo una verifica su come gli Stati, all'interno del proprio Paese, siano riusciti a migliorare la situazione dell'integrazione dei RSC; mentre il Consiglio europeo il **9 dicembre 2013** ha adottato un'importante **Raccomandazione (Raccomandazione 2013/C378/01, Misure efficaci per l'integrazione dei rom negli Stati membri)** che ha fornito orientamenti importanti e specifici per aiutare gli Stati membri a prendere misure il più possibile “mirate” per colmare il divario fra i rom e il resto della popolazione, stabilendo anche una serie di misure di intervento sia orizzontali che strutturali su questioni di politiche sostanziali. L'impegno dell'Unione su questo tema non si è esaurito con questi interventi ma vi sono state anche la **Relazione sull'attuazione del quadro UE per le strategie nazionali di integrazione dei rom COM (2014) del 2 aprile 2014 n. 121** e la **Comunicazione del 17 giugno 2015, COM(2015)299, Relazione sull'attuazione del Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei rom 2015** dove – tra le altre cose – la Commissione fa il punto per l'Italia (e gli altri Stati) sulla lotta alla discriminazione nei confronti degli appartenenti alle comunità RSC.

relativo ai RSC perché, oltre ad avere l'attitudine a velocizzare il loro spostamento dalla periferia verso il centro della società, ha anche la capacità di contrastare alla base le convinzioni pregiudizievoli che spesso si riscontrano nei loro confronti⁴⁹. Tuttavia – come sottolineato dal dibattito **dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa dell'8 aprile 2014 che ha adottato la risoluzione e la raccomandazione Res 1985 (2014) e Rec 2040 (2014)** – emerge in via preliminare una condizione che, al di là del contenuto specifico dei percorsi integrativi che gli Stati sono chiamati a porre in essere a favore delle comunità RCS, non può assolutamente mancare, pena il sicuro fallimento di ogni iniziativa. Si tratta del preventivo coinvolgimento delle comunità RSC nelle iniziative che – unitamente allo sviluppo da parte degli Stati di programmi finalizzati al rafforzamento della fiducia nelle istituzioni delle comunità RSC – costituisce un aspetto decisivo per la riuscita di ogni progetto integrativo/inclusivo. Infatti, benché la tutela delle minoranze sia, in genere, affermata da quadri giuridici ben strutturati in Europa, in concreto capita spesso che tali norme stentino a trovare una puntuale attuazione rafforzando nella popolazione RSC un generale senso di sfiducia verso le istituzioni che neppure a livello europeo si è riusciti a superare nonostante l'adozione delle Strategie nazionali proprio perché, nella maggior parte degli Stati membri, sia il processo di elaborazione della strategia che il rilievo dato ai suoi risultati non hanno coinvolto sufficientemente le comunità RSC che, quindi, non hanno potuto cogliere completamente la portata innovativa e il reale valore di tali iniziative⁵⁰. Rappresenta invece un esempio virtuoso in questo senso l'impegno di coniugare le azioni per la tutela e la promozione della salute con la partecipazione della comunità RSC contenute nel Piano d'azione salute per le comunità RSC presentato alla **Cabina di regia nel dicembre 2014** e inviato agli Assessorati alla salute alla fine di dicembre 2015. Tale Piano⁵¹ è stato infatti interamente sviluppato in un'ottica della "mediazione di sistema", vale a dire di «processo di trasformazione organizzativa, dove la relazione e la corretta comunicazione con l'utente siano sempre garantite», dove vengano date pari opportunità di accesso, dove le politiche e i servizi giochino un ruolo attivo nell'individuare percorsi e metodologie d'intervento e le comunità non siano oggetto passivo ma partecipino con pari dignità nella definizione e messa in atto di adeguati interventi di promozione della salute. Peraltro, che quello della salute sia un punto particolarmente delicato per le comunità in discorso è dimostrato dal fatto che le condizioni di salute dei bambini RSC sono – statisticamente – notevolmente peggiori di quelle della maggioranza della popolazione: hanno infatti una mortalità infantile più elevata, un'aspettativa di vita più breve, e una maggiore diffusione delle malattie croniche o infettive quali bronchiti, infezioni intestinali o tonsilliti⁵². Per questa ragione si è trattato di un tema sul quale vi sono stati – a parte il Piano d'azione salute appena ricordato – altri interventi normativi negli anni ai quali fa riferimento questo lavoro: in particolare, in attuazione della Comunicazione

⁴⁹ Non bisogna infatti dimenticare che uno degli ostacoli maggiori al processo di inclusione delle popolazioni RSC nel tessuto sociale sta proprio nell'atteggiamento di chiusura da parte delle popolazioni locali; pertanto, se si vuole perseguire realmente la strada dell'integrazione/inclusione dei RSC, non è sufficiente lavorare solo sulla popolazione RSC ma si deve intervenire anche sulle resistenze della società.

⁵⁰ Come osservato nella Comunicazione **COM (2013) 454 del 26 giugno 2013** tale criticità non ha invece riguardato il nostro Paese. Nella stessa la Commissione, nella sua valutazione rispetto alle strategie nazionali di inclusione dei rom, afferma che in Italia «esiste un coinvolgimento attivo delle autorità locali e regionali in tutte le fasi del processo di integrazione dei rom (precondizione strutturale per un'attuazione efficace); che a tal fine ha avviato un dialogo strutturato e promosso lo scambio di esperienze e di cooperazione tra le autorità locali e infine ha previsto uno stanziamento di risorse a favore delle autorità locali e regionali per l'integrazione dei rom; inoltre le risorse finanziarie in Italia risultano proporzionate sia come approccio integrato e territoriale allo stanziamento di risorse che come coinvolgimento delle autorità locali e regionali e della società civile nella programmazione dell'uso dei fondi dell'UE».

⁵¹ Il Piano in oggetto è concretamente basato su una suddivisione del campo di azione che consta di tre macro-aree riguardanti la formazione del personale sanitario e non sanitario, la conoscenza e l'accesso ai servizi per RSC; i servizi di prevenzione, diagnosi e cura e, per ciascuna, ne individua gli obiettivi, la metodologia e le azioni prioritarie da intraprendere.

⁵² Hanno inoltre una bassa copertura vaccinale, una crescente esposizione al rischio di malattie in passato sconosciute come HIV/AIDS e altre sessualmente trasmissibili e una diffusione delle tossicodipendenze.

4. Bambini e ragazzi nei processi di integrazione e di inclusione sociale...

della Commissione europea n. 173/2011⁵³, è stato adottato – al fine di assicurare l’iscrizione obbligatoria al Servizio sanitario nazionale (SSN) e l’accesso al pediatra di base a tutti i minorenni stranieri e RSC a prescindere dal loro status giuridico – **l’Accordo Stato-Regioni del 20 dicembre 2012** il quale fornisce **Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l’assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province autonome**⁵⁴. Tale accordo si pone infatti l’obiettivo di sistematizzare le indicazioni emanate negli anni per favorire una corretta applicazione della normativa vigente per l’assistenza sanitaria alla popolazione immigrata e apolide in Italia omogeneizzando, nelle varie regioni, le modalità di erogazione di tale fondamentale servizio. La riduzione delle difficoltà di accesso alle prestazioni sanitarie causate dalla discrezionalità interpretativa della normativa vigente rende, infatti, concretamente più fruibili – ed effettivamente garantite – le prestazioni sanitarie che rientrano nei livelli essenziali di assistenza.

b) Analisi specifica delle norme più significative

A parte gli interventi volti a facilitare l’accesso al Servizio sanitario nazionale che abbiamo appena ricordato, il quadro di quelli finalizzati a portare avanti il processo di inclusione/integrazione delle comunità RSC nel nostro Paese e, in particolare, dei bambini appartenenti a tali comunità si circoscrive – essenzialmente – alla già ricordata **Strategia nazionale di inclusione dei RSC** varata nel febbraio 2012. Tale Strategia è il risultato di un importante dibattito comunitario caratterizzato da incontri, risoluzioni e analisi di documenti specifici sulla materia che è culminato nell’*EU Framework for National Roma Integration Strategies* che costituisce la c.d. *Cornice comunitaria per le strategie di integrazione nazionale dei rom* (5 aprile 2011). Questo richiede un impegno senza precedenti per tutti gli Stati membri dell’Unione Europea in materia di promozione dell’integrazione e dell’inclusione delle comunità RSC, ponendosi come un ideale punto di svolta con il quale viene finalmente superato l’approccio assistenzialista e settoriale tenuto fino a quel momento in Italia e negli altri Stati membri dell’Unione Europea e del Consiglio d’Europa. Sul tema dell’integrazione/inclusione dei RSC (anche se dei mutamenti concreti tardano ad arrivare, come scritto nelle Osservazioni conclusive del 2015 del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali⁵⁵) si compie, a livello di contenuti, un evidente salto di qualità rispetto al passato. Nella Strategia, infatti, l’integrazione/inclusione, oltre a rappresentare il suo obiettivo finale, le metodologie di intervento vengono assunte per garantire un avvicinamento delle competenze assegnate dal nostro ordinamento alle Amministrazioni centrali dello Stato, alle

⁵³ Per la quale una strategia nazionale di inclusione di rom, sinti e caminanti non può essere efficace se non prende in considerazione tutti gli aspetti e le problematiche che incidono sfavorevolmente sull’accesso ai servizi sociosanitari da parte di queste fasce di popolazione.

⁵⁴ **Accordo Stato-Regioni del 20 dicembre 2012** *Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l’assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province autonome*.

⁵⁵ **Cfr. E/C.12/ITA/CO/5 del 28 ottobre 2015, Concluding observations on the fifth periodic report of Italy** nel quale si esprime preoccupazione riguardo alla questione dell’attuazione della Strategia nazionale italiana sul tema dell’inclusione dei rom soprattutto per le criticità che ancora permangono:

- **le donne rom** sono quasi del tutto assenti dalla scena pubblica. L’Italia dovrebbe intensificare gli sforzi per combattere gli stereotipi di genere e rafforzare le campagne nazionali di sensibilizzazione, anche attraverso un maggiore uso dei mezzi di comunicazione, finalizzando tali azioni al cambiamento di mentalità della popolazione per quanto riguarda i ruoli di genere. Si raccomanda poi di prendere misure efficaci per migliorare la partecipazione delle bambine in tutti i settori della vita pubblica, e di considerare l’adozione di misure temporanee speciali, tra cui per esempio il sistema delle “quote”;

- **il diritto a una casa**. La preoccupazione riguarda soprattutto la carenza di abitazioni a prezzi accessibili e di alloggi sociali che, di fatto, quando sono mancanti ne determinano l’esclusione. Si chiede dunque di adottare una normativa globale nazionale sulle abitazioni, di controllo dei prezzi degli affitti in modo da soddisfare le esigenze delle fasce più povere da proporre quale questione di urgenza. Rimarca che permane la grave situazione degli sgomberi forzati dei rom e raccomanda in ogni caso di prevedere, quale risarcimento, una sistemazione alternativa nei confronti dei rom colpiti. In tal senso cfr. anche la **Risoluzione approvata dalla Commissione sull’affare assegnato n. 456 (Doc. XXIV-ter, n. 9) del 10 marzo 1015**.

4. Bambini e ragazzi nei processi di integrazione e di inclusione sociale...

Regioni, al sistema delle autonomie locali (in particolare i Comuni), e tra risorse pubbliche nazionali (statali, regionali, comunali), fondi strutturali e comunitari (anch'essi articolati sui diversi livelli funzionali) la rete della solidarietà religiosa e laica e del volontariato sociale. Diventano quindi temi strettamente collegati l'applicazione effettiva del principio di uguaglianza, il perseguimento degli altri diritti costituzionali, la prevenzione della marginalizzazione e della discriminazione e l'adozione di misure per la promozione dell'inclusione/integrazione sociale.

A livello organizzativo la Strategia è basata su una struttura che verte sul Ministro per la Cooperazione internazionale e l'integrazione investito della responsabilità di costruire, di concerto con i Ministri del Lavoro e delle politiche sociali, dell'Interno, della Salute, dell'Istruzione, dell'università e della ricerca e della Giustizia, una cabina di regia delle politiche, coinvolgendo le rappresentanze degli enti regionali e locali, compresi i sindaci di grandi aree urbane e le stesse rappresentanze delle comunità RSC presenti in Italia. L'azione della cabina di regia, che si avvale come punto di contatto nazionale dell'Unar, prende in esame le esperienze passate portando a completamento alcune iniziative già in corso prevalentemente in materia di "housing" e di servizi di mediazione culturale e di contrasto alla dispersione scolastica, sempre sotto la guida politica uniforme della struttura di vertice. Vi sono, inoltre, quattro Tavoli sugli specifici problemi dell'abitazione, dell'istruzione, del lavoro e della salute e alcuni Gruppi di lavoro relativi all'aggiornamento costante dei dati.

Muovendo dalla condizione di discriminazione nelle quali vivono gli adulti e i bambini RSC⁵⁶ possiamo preliminarmente osservare che dar corso al principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Carta costituzionale significa – in questo caso specifico – sicuramente rendere più visibili i bisogni e le condizioni che affrontano tali comunità prestando specifica attenzione ai fattori che ne impediscono od ostacolano la realizzazione, oltre a predisporre delle misure e delle politiche attive in grado di favorire concretamente l'integrazione e l'inclusione dei RSC. Il principio costituzionale – in termini pratici – impone, infatti, di trattare in maniera uguale ciò che è uguale, ma anche di trattare in maniera ragionevolmente diversa ciò che è diverso. Sono necessarie dunque azioni ad ampio raggio che prevedano interventi di integrazione di medio e lungo periodo in vista della definizione dell'agenda Europa 2020 (non limitandosi più ad adottare misure straordinarie in un contesto di discriminazione ordinario). È infatti necessario far diventare – a livello sociale – l'inclusione dei RSC parte di un processo di maturazione culturale più complessivo che interessi tutta la società; e – a livello di amministrazione – iniziare a trattare il tema dell'integrazione/inclusione dei RSC in una logica interministeriale. Così, sulla base di un principio di intervento "esplicito ma non esclusivo" a favore dei RSC, è necessario muoversi coordinando, monitorando e rafforzando l'intervento delle pubbliche amministrazioni relativamente a delle politiche globali finalizzate allo sviluppo dell'integrazione sociale delle popolazioni RSC tenendo, tuttavia, in grande considerazione anche le opinioni e gli atteggiamenti assunti a questo proposito dal tessuto sociale locale.

A questo punto non resta che segnalare gli interventi (o almeno i più significativi fra essi) specificatamente previsti dalla Strategia che in particolare richiede: un investimento duraturo nel tempo a favore dei gruppi RSC, con attivo e partecipato coinvolgimento dei diretti interessati e delle famiglie all'inserimento scolastico; la promozione dell'ascolto e della partecipazione dei bambini, degli adolescenti RSC e delle rispettive famiglie nell'attività didattica e nelle offerte extrascolastiche; un adeguato investimento economico; politiche abitative volte al passaggio dai campi alle abitazioni per garantire ulteriormente il successo scolastico dei bambini; politiche sanitarie; la realizzazione di un servizio di accompagnamento a scuola con la presenza di mediatori culturali sugli scuolabus per coloro che ancora risiedono in campi o aree non servite da mezzi pubblici; la promozione di azioni che si siano dimostrate capaci di modificare l'atteggiamento di disinteresse o di opposizione nei confronti della scuola e dell'alfabetizzazione da parte delle

⁵⁶ Gli appartenenti a tali comunità si trovano ad affrontare una varietà di condizioni economiche e abitative fortemente problematiche date dalle difficoltà di accesso a normali abitazioni, di inserimento nel mercato del lavoro e dai rischi derivati dalla vita nei cosiddetti "campi" per la salute di uomini, donne e bambini.

4. Bambini e ragazzi nei processi di integrazione e di inclusione sociale...

comunità RSC; la promozione di attività volte a valorizzare la loro cultura; l'accompagnamento alla formazione dei giovani al fine di un inserimento lavorativo efficace.

3. I minori non accompagnati⁵⁷

a) Quadro normativo e analisi degli aspetti sui quali si è concentrata l'azione del legislatore

Il tema relativo all'integrazione/inclusione dei minori non accompagnati è stato distinto in due parti: la prima è dedicata a una riflessione sugli aspetti sui quali si è concentrata l'azione del legislatore e, la seconda, a un'analisi specifica delle principali novità che sono intervenute a livello normativo in questa materia. Entrambe le parti – ma in particolar modo la seconda – devono essere lette in combinato disposto con l'approfondimento sui minori non accompagnati ospitato all'interno di questa stessa relazione (cfr. Approfondimento di Joseph Moyersoen) e con i dati sociodemografici presentati nel capitolo 1. Il tema dei minori non accompagnati (d'ora in avanti mna) ha richiesto un'analisi particolare in considerazione sia delle dimensioni che ha assunto in questi ultimi anni il fenomeno⁵⁸, sia in quanto nel periodo di riferimento il legislatore – mostrando di aver preso consapevolezza del fatto che l'arrivo dei mna non costituisce più un evento eccezionale ma, almeno in una certa misura, un fenomeno strutturale – ha finalmente adottato delle misure finalizzate a superare l'approccio emergenzialista e a offrire ai minori che giungono soli nel nostro Paese un'accoglienza più inclusiva e uniforme. Peraltro ciò è quello che era stato suggerito dal Comitato ONU nelle Osservazioni conclusive del 2011⁵⁹ dove si sollevava proprio la questione della non uniformità delle procedure di accoglienza dei mna che arrivano sul territorio nazionale, raccomandando all'Italia un maggiore coordinamento. In questo senso, ha avuto modo di esprimersi anche il Gruppo “Strategie e interventi per l'integrazione sociale” dell'Osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza segnalando una marcata disomogeneità nell'applicazione, a livello territoriale, delle norme e delle linee guida esistenti sui minori stranieri non accompagnati. Non è quindi un caso che, nel IV Piano di azione nazionale infanzia, per i soggetti in età evolutiva siano stati inseriti due obiettivi relativamente ai mna uno dei quali consiste proprio nel «migliorare e uniformare il sistema di accoglienza rivolto ai minorenni non accompagnati». Questo risultato – secondo il Piano – potrà essere raggiunto solo garantendo da parte della magistratura procedure e prassi uniformi per tutti i soggetti di minore età e definendo (nonché applicando) in modo

⁵⁷ Ci è sembrato preferibile utilizzare la dizione “minori non accompagnati” anziché “minori stranieri non accompagnati” al fine di adottare un linguaggio in linea con quello dell'Unione Europea (cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014) COM(2010) 213 def) e, ciò, anche se il legislatore italiano utilizza in genere l'espressione “minori stranieri non accompagnati” che, ai sensi della definizione sancita dall'art. 1 comma 2 del DPCM n. 535 del 1999, sono i minorenni «non aventi cittadinanza italiana o di altri stati dell'Unione Europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trovano per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privi di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti legalmente responsabili in base leggi vigenti nell'ordinamento italiano».

⁵⁸ I dati di cui disponiamo mostrano infatti che si è passati da i 789 minori del 2006 ai 1450 del 2007 (dati forniti dalle autorità di Pubblica sicurezza) per arrivare ai 4588 dell'anno 2010 (Fonte: IV rapporto Anci-Cittalia).

⁵⁹ Cfr. in particolare la Raccomandazione n. 67 delle Osservazioni conclusive del Comitato ONU all'Italia del 2011. Successivamente l'Assemblea Generale, con tre distinte Risoluzioni (A/RES/69/187 adottata il 18 dicembre 2014 e pubblicata l'11 febbraio 2015, *Migrant children and adolescents*, la A/RES/69/167 adottata il 18 dicembre 2014 e pubblicata il 12 febbraio 2015, *Protection of migrants*, e la A/RES/69/229 del 19 dicembre 2014, *International migration and development*), ha richiamato gli Stati a ridurre, mitigare ed eliminare le cause e i fattori strutturali che portano alle migrazioni irregolari, così da impedire alle persone (e quindi anche ai minori) di sentirsi costretti a migrare. La stessa ha invitato gli Stati, inoltre, a riconoscere che la mobilità umana è parte integrante dell'attuale situazione sociale ed economica dei vari Paesi e incoraggia la comunità internazionale a lavorare in un modo che tenga nella giusta considerazione gli aspetti legati ai bambini migranti accompagnati e non accompagnati.

omogeneo gli standard di riferimento per i tutori dei minorenni non accompagnati che possono rappresentare una risorsa molto importante per il cammino che questi ragazzi sono chiamati a fare⁶⁰. Il fatto di trovarsi privi di assistenza e rappresentanza di genitori o di altri adulti legalmente responsabili espone infatti questa categoria di minori – unitamente al rischio di marginalità sociale – anche al più insidioso pericolo di sfruttamento da parte delle organizzazioni criminali. Naturalmente poi queste condizioni, benché necessarie, non possono essere da sole sufficienti a creare un ambiente inclusivo ma occorre investire anche sulla formazione degli «operatori al fine di predisporre adeguate misure di accoglienza e di affidamento»⁶¹, garantire a tutti i mna l'accesso e l'iscrizione obbligatoria al SSN a prescindere dal loro status giuridico e, soprattutto, realizzare «progetti specifici per accompagnare all'autonomia i mna in vista del raggiungimento della maggiore età anche attraverso percorsi integrati che coniughino l'educazione e la formazione professionale»⁶². Non può essere infatti considerato soddisfacente un approccio al fenomeno dei mna che, pur poggiando sul divieto di espulsione dei minori stranieri stabilito dall'art. 19 del Testo unico sull'immigrazione⁶³, non offra anche un sostegno al loro progetto migratorio cercando di assicurare reali possibilità di integrazione/inclusione nel Paese (anche) per quando avranno raggiunto la maggiore età⁶⁴. Non a caso gli interventi normativi che sono stati realizzati sul tema dei minori non accompagnati negli anni di riferimento sono, pressoché tutti, caratterizzati – conformemente a quanto suggerito anche dall'Unione Europea – dalla volontà di offrire a questi ragazzi un ambiente più inclusivo e orientato a sostenere il loro progetto migratorio. Muovendo dai principi di base sui quali poggia la disciplina per i minori in stato di abbandono – che non fanno differenza tra un minore italiano o straniero e che stabiliscono che se viene rilevata la presenza di un minore sul territorio nazionale la Pubblica autorità ha il dovere di occuparsi della sua collocazione in un luogo sicuro fino a quando non si provveda in maniera definitiva alla sua protezione⁶⁵ – il legislatore ha messo a punto un sistema di accoglienza (unitamente alle risorse necessarie per attuarlo) che consentisse di fare un concreto salto di qualità rispetto al precedente. In particolare i passaggi più significativi sui quali si è articolata quest'opera sono stati: l'approvazione delle *Linee guida sui msna*⁶⁶; l'*Intesa per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini*

⁶⁰ Ciò insieme – come afferma il Piano di azione – a un corretto svolgimento delle funzioni di monitoraggio delle presenze all'interno dei centri di accoglienza, anche attraverso l'utilizzo del Sistema informativo minori (Sim).

⁶¹ In particolare relativamente a questo punto il Piano chiede che siano favorite forme di affidamento familiare attraverso la piena attuazione delle linee guida nazionali sull'affidamento familiare.

⁶² Ciò unitamente alla «definizione, attraverso appositi accordi, di forme di partecipazione alle attività di inclusione dei mna di rappresentanti di ong accreditate e dei rappresentanti del terzo settore» al fine di garantire: «l'accoglienza locale dei minorenni; l'identificazione tempestiva per offrire una più efficace tutela dei loro diritti; la valorizzazione di modalità di ascolto dei ragazzi e la loro partecipazione alla definizione e gestione del progetto di accoglienza; la diffusione di attività di indagine familiare che favoriscano il diritto del minore all'unità familiare laddove risponda al suo superiore interesse».

⁶³ Si tratta, come noto, del D.Lgs. n. 286/1998 il quale stabilisce che salvo quanto stabilito dall'articolo 13 e il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi i minori degli anni 18 non possono essere espulsi.

⁶⁴ A questo proposito ricordiamo che l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa – nella **Risoluzione del 23 maggio 2014, n. 1996, *Migrant children: what rights at 18?*** – osservando che per i mna il raggiungimento della maggiore età rappresenta l'inizio di un periodo difficile in cui svaniscono gran parte dei diritti e dei benefici di cui godevano da minorenni (basti pensare a ciò che viene loro offerto dagli Stati in termini di istruzione, alloggio e accesso alle cure sanitarie), afferma la necessità di istituire una categoria di transizione, tra i 18 e i 25 anni, che possa beneficiare – oltre che di programmi di formazione più specifici – anche di misure finalizzate al benessere e all'istruzione, all'assistenza sanitaria e all'alloggio.

⁶⁵ Cfr **art. 403 cc** «Quando il minore è moralmente o materialmente abbandonato o è allevato in locali insalubri o pericolosi, oppure da persone per negligenza, immoralità, ignoranza o per altri motivi incapaci di provvedere all'educazione di lui, la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, lo colloca in luogo sicuro, sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione». Protezione che, in base alla legge 184 del 1983, potrà avvenire attraverso la loro accoglienza all'interno di strutture dedicate ai minori, ovvero ricorrendo all'istituto giuridico dell'affido familiare.

⁶⁶ Avvenuta con il **decreto del 19 dicembre 2013** del Direttore generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione.

extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati raggiunta il **10 luglio 2014** dalla Conferenza unificata Stato-Regioni con la quale si è deciso di aumentare la capienza dei posti nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) per garantire l'accoglienza di tutti i minori, richiedenti asilo e non; **la legge 23 dicembre 2014, n. 190**⁶⁷ intervenuta sulle risorse destinate all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati; il **decreto del Ministero dell'interno 27 aprile 2015** che ha definito le modalità di presentazione delle domande di contributo per i servizi finalizzati all'accoglienza nella rete SPRAR da parte degli enti locali; e il **decreto legislativo 142 del 2015** avente soprattutto lo scopo di dare *attuazione alla direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e alla direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*.

Costituisce un intervento normativo nazionale di rilievo in ambito sanitario l'Accordo Stato-Regioni del 20 dicembre 2012 (*Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province autonome*) che – seppure necessiti di una più concreta attuazione – almeno sulla carta sistematizza le indicazioni emanate negli anni per favorire una corretta applicazione della normativa vigente per l'assistenza sanitaria alla popolazione immigrata (e apolide) in Italia, allo scopo di rendere più uniformi nei territori regionali le modalità di erogazione della stessa. L'Accordo riduce le difficoltà all'accesso alle prestazioni nonché la discrezionalità interpretativa delle regole per l'accesso alle cure che minano la garanzia dei livelli essenziali di assistenza e di equità, migliorando la circolazione delle corrette informazioni tra gli operatori sanitari (nel caso dei minori profughi, tra l'altro, fondamentale sarebbe la capacità degli operatori di comunicare e relazionarsi con i migranti reduci da percorsi migratori e quindi da eventuali processi traumatici). Inoltre, la Direttiva europea 2013/33/UE, all'art. 17 commi 3 e 4, prevede all'articolo intitolato *Disposizioni generali relative alle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza sanitaria* (par. 3) che gli Stati membri «possono subordinare la concessione di tutte le condizioni materiali d'accoglienza e dell'assistenza sanitaria, o di parte delle stesse, alla condizione che i richiedenti non dispongano di mezzi sufficienti a garantire loro una qualità della vita adeguata per la loro salute, nonché ad assicurare il loro sostentamento» e che, al contrario, «possono obbligare i richiedenti a sostenere o a contribuire a sostenere i costi delle condizioni materiali di accoglienza e dell'assistenza sanitaria previsti nella presente direttiva, ai sensi del paragrafo 3» soltanto nel caso in cui «... i richiedenti dispongano di sufficienti risorse, ad esempio qualora siano stati occupati per un ragionevole lasso di tempo».

Infine, sebbene sia stato adottato definitivamente il 3 marzo 2016, in questa sede ricordiamo anche il **Protocollo per l'identificazione e l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati** della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (16/30/CR09/C7-C15) intervenuto sulla delicatissima questione dell'accertamento dell'età, evidenziata da tempo.

b) Analisi delle norme più significative

Come poc'anzi accennato, con il **decreto del 19 dicembre 2013** del Direttore generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione sono state adottate le **Linee guida sui minori stranieri non accompagnati** che hanno sostituito le *Disposizioni attuative dei compiti attribuiti al Comitato per i minori stranieri in merito ai minori non accompagnati presenti sul territorio* del 2003⁶⁸. Tale decisione è stata dettata dalla volontà di delineare le competenze della Direzione

⁶⁷ Si tratta della **legge di stabilità 2015** denominata *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*.

⁶⁸ Queste per la precisione erano state emanate dal Comitato per i minori stranieri il 14 gennaio del 2003 il quale tuttavia – ai sensi dell'art. 20 comma 12 del DL n. 95 del 2012 – ha cessato le proprie funzioni e le attività da esso svolte fino ad allora sono state trasferite alla Direzione generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione.

generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione per i mna all'insegna della semplificazione amministrativa dell'esperienza maturata nei dieci anni trascorsi sebbene abbia inevitabilmente avuto un peso rilevante sulla decisione di aggiornare le indicazioni contenute nelle Disposizioni del 2003 anche la necessità di ricondurre le stesse nell'ambito delle linee di indirizzo sovranazionali emanate nel frattempo in questa materia. Non sono state estranee a questa decisione, infatti, alcune indicazioni provenienti dall'Unione Europea come la Risoluzione del Consiglio del 26 giugno 1997⁶⁹; il Piano d'azione sui **mna 2010-2014**⁷⁰ e la **Relazione intermedia relativa all'attuazione di detto Piano**⁷¹ emanati entrambi dalla Commissione europea, e infine, la Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013 sulla situazione dei mna nell'Unione Europea⁷². Sono state così riscritte ad esempio la disciplina relativa alle c.d. indagini familiari – finalizzate a individuare dei familiari dei msna presenti nei loro Paesi di origine o in Paesi terzi – e la procedura di rilascio del parere positivo alla conversione del permesso di soggiorno che regola il rilascio di un permesso per motivi di studio o di accesso al lavoro (subordinato o autonomo) per i msna in seguito al compimento del diciottesimo anno di età.

L'**Intesa** per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati raggiunta il **10 luglio 2014** dalla Conferenza unificata Stato-Regioni è stata un passaggio fondamentale nella ridefinizione del sistema di accoglienza dei mna presenti sul territorio nazionale. Con essa, infatti, è stata ripensata l'intera governance del sistema di presa in carico dei minori stranieri non accompagnati stabilendo di aumentare la capienza dei posti nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) al fine di «rispondere in maniera dignitosa e rapida all'arrivo di migranti, adulti, famiglie e minori non accompagnati» garantendo a tutti la stessa tipologia di accoglienza siano essi richiedenti asilo o meno. Così il nuovo assetto che, per inciso, ha radicalmente innovato anche a livello di ripartizione del carico economico derivato dall'accoglienza dei migranti⁷³, si articola essenzialmente con la predisposizione di alcune strutture dislocate sul territorio e deputate all'accoglienza di brevissima durata (60 giorni estensibili a 90 in casi eccezionali e da motivare) e una successiva pianificazione dell'accoglienza con un adeguato potenziamento dei posti della rete SPRAR nell'ambito degli specifici progetti territoriali. In riferimento ai minori stranieri non accompagnati, in particolare, l'Intesa prevede: 1. «l'attivazione di strutture governative di primissima accoglienza e alta specializzazione» per l'accoglienza dei minori, la loro identificazione, l'eventuale accertamento della loro età e del loro status anche al fine di verificare la possibilità di velocizzare un loro ricongiungimento con parenti presenti anche in altri Paesi UE; 2. la pianificazione della loro accoglienza di secondo livello nell'ambito dello SPRAR⁷⁴. Per dare concreta attuazione a questo

⁶⁹ Si tratta della Risoluzione del Consiglio del 26 giugno 1997 97/C 221/03.

⁷⁰ Cfr. COM (2010) 213 finale.

⁷¹ Cfr. COM (2012) 554 finale.

⁷² Si tratta della Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013, **P7_TA(2013)0387**.

⁷³ Con il nuovo assetto infatti l'impegno economico per l'accoglienza dei minori non accompagnati si è spostato dalle casse degli enti locali a quelle dello Stato. La pianificazione dell'accoglienza di secondo livello di tutti i minori stranieri non accompagnati nell'ambito dello SPRAR ha implicato, infatti, un cospicuo incremento dei posti nella rete SPRAR specificamente dedicati all'accoglienza dei questi minori e, conseguentemente, un aggravio di spese per lo Stato che il Governo si è impegnato a sostenere incrementando la dotazione finanziaria del Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

⁷⁴ Per le persone di maggiore età l'Intesa prevede invece: una fase del soccorso e della prima assistenza, realizzata «in strutture governative a ciò deputate e con tempi di permanenza contenuti al fine di garantire il massimo *turn over* delle presenze, evitando così la saturazione dei centri stessi, e favorendo il pronto invio degli stranieri nelle strutture di «prima accoglienza» dislocate sui territori regionali» (in tale fase verranno effettuate le procedure di identificazione, un primo screening sanitario, un'ampia attività informativa e la prima individuazione di nuclei familiari o persone vulnerabili). Durante la fase della **prima accoglienza e qualificazione, in centri sub-regionali e interregionali**, verranno accolti gli stranieri «che abbiano espresso nella fase del soccorso, la volontà di richiedere protezione» (il tempo di permanenza in tali centri sarà limitato al periodo necessario alla formalizzazione della domanda di protezione e alla conclusione delle procedure di esame delle domande da parte della Commissione o della Sezione territoriale competente, nonché all'individuazione della migliore collocazione possibile nel sistema SPRAR). La fase della **seconda accoglienza e integrazione** è incentrata nello SPRAR, «perno del sistema di accoglienza di secondo livello

4. Bambini e ragazzi nei processi di integrazione e di inclusione sociale...

nuovo assetto sono stati adottati altri atti normativi che hanno avuto la funzione di definire la disciplina di dettaglio. Si tratta, in particolare, della **circolare del 25 luglio 2014** che ha stabilito le procedure per l'immediata accoglienza dei minori in strutture temporanee di accoglienza coordinate nella loro costituzione dal Ministero dell'Interno e individuate (e autorizzate) dalle Regioni (di concerto con le Prefetture e gli enti locali) nell'attesa dell'emanazione di uno specifico bando per esse⁷⁵. Un altro atto normativo è il **decreto del Ministero dell'interno del 27 aprile 2015** che ha definito le modalità da seguire per presentare le domande di contributo da parte degli enti locali per i servizi di accoglienza nello SPRAR.

La legge 190 del 23 dicembre 2014 (legge di stabilità 2015) è invece intervenuta sull'aspetto economico stabilendo, relativamente al Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, che «al fine di una migliore gestione e allocazione della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2015 le risorse del Fondo sono trasferite in un apposito Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno» (comma 181, art. 1) e, relativamente all'accoglienza dei msna nel territorio italiano, che «fermo restando quanto previsto dal comma 6 dell'articolo 26 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, i minori stranieri non accompagnati presenti nel territorio nazionale accedono, nei limiti delle risorse e dei posti disponibili, ai servizi di accoglienza finanziati con il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo» (comma 183).

Relativamente al **decreto legislativo n. 142 del 2015** con il quale il legislatore ha operato per dare attuazione alla direttiva **2013/33/UE**⁷⁶ e alla direttiva **2013/32/UE**⁷⁷ rimandiamo allo specifico approfondimento, mentre, relativamente al **Protocollo per l'identificazione e l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati** adottato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome all'inizio del 2016 ci limitiamo a sottolineare due aspetti: l'accertamento dell'età risulta essenziale oltre che per l'applicazione delle specifiche protezioni previste per le persone di minore età anche al fine di stabilire l'imputabilità del minore (non è imputabile se inferiore ai 14 anni) e l'eventuale competenza degli organi chiamati a giudicarlo nel caso commetta un reato (se infra 18enne al momento della commissione del fatto il giudice dovrà essere il tribunale per i minorenni). Per questo, tale accertamento è di grande importanza e deve avvenire – in base al D.Lgs. 142 del 2015 – seguendo alcuni principi fondamentali quali: l'approccio multidisciplinare e multidimensionale; l'obbligo di indicazione del margine di errore e presunzione della minore età in caso di dubbio; il superiore interesse del minore come finalità principale; la disposizione dell'accertamento dell'età da parte dell'Autorità giudiziaria; la formazione dei professionisti incaricati, «in maniera da garantire la minore variabilità possibile del giudizio espresso, nel rispetto delle migliori garanzie per il minore e per il perseguimento dei fini di giustizia» e che «ai professionisti incaricati del percorso dovrà essere garantita un'apposita preparazione e l'aggiornamento continuo»; la centralità delle figure del pediatra e del mediatore interculturale; il ricorso in via prioritaria a strutture sanitarie pubbliche; la previsione che i contenuti dello stesso vengano aggiornati «almeno ogni tre anni», mantenendo fermo comunque l'approccio multidimensionale. Precedentemente, infatti, la «mancanza di una chiara sequenza condivisa tra diversi soggetti istituzionali di atti/azioni da compiere per la valutazione dell'età anagrafica nel rispetto dei diritti del minore» portava inesorabilmente a una grande variabilità di comportamenti assunti dalle varie istituzioni nel territorio nazionale e, conseguentemente, a una varietà di procedure che non tenevano nella giusta considerazione il superiore interesse del minore.

sia per gli adulti che per tutti i minori stranieri non accompagnati». Inoltre, «Eventuali soluzioni attivate in via d'urgenza dovranno avere un ruolo residuale e comunque tendere ai requisiti del modello SPRAR».

⁷⁵ Inoltre «nel rispetto della normativa vigente in materia di autorizzazione e accreditamento delle strutture di accoglienza per minori, le Regioni e le Province Autonome nella propria autonomia potranno adottare misure finalizzate ad aumentare fino al 25% le potenzialità di accoglienza delle strutture autorizzate o accreditate nel territorio di competenza, come avvenuto durante l'emergenza Nord Africa».

⁷⁶ Norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

⁷⁷ Procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

4. L'inclusione delle persone di minore età entrate nel circuito penale

a) Quadro normativo e analisi degli aspetti sui quali si è concentrata l'azione del legislatore

Predisporre dei percorsi di integrazione/inclusione per il recupero di quei minorenni che, loro malgrado, sono entrati nel circuito penale minorile rappresenta – evidentemente – un'assoluta necessità per il nostro Paese sia in virtù dei principi stabiliti dalla Carta costituzionale, sia alla luce di quelli veicolati all'interno del nostro ordinamento giuridico dalle norme di diritto internazionale. Il processo penale minorile e, con esso, la fase dell'esecuzione della pena eventualmente irrogata⁷⁸ rappresentano tuttavia una materia sulla quale il legislatore, per ragioni diverse, non ha storicamente avuto molta facilità di intervento e, quando lo ha fatto, ha volutamente messo a disposizione dell'interprete una disciplina meno particolareggiata e improntata al fatto di reato, rispetto a quella dettata per i maggiorenni, lasciando all'operatore una maggiore libertà di manovra per cogliere l'interesse del minore nelle singole realtà. La caratteristica più significativa del processo penale minorile⁷⁹ è, infatti, proprio la possibilità di diversificare i percorsi processuali in adattamento alla personalità e alla situazione del minore cosicché – contrariamente a quanto avviene nel processo penale per gli adulti⁸⁰ – non solo la pena ma anche gli sbocchi processuali sono suscettibili di variare per adattarsi all'imputato. Nondimeno, il fatto che – nonostante un'iniziale diffuso scetticismo – il processo penale minorile abbia grosso modo fino a oggi ben funzionato nei (circa) trenta anni nei quali è in vigore, non può farci dimenticare che neanche negli anni ai quali si riferisce questo capitolo abbiamo potuto salutare l'approvazione di un ordinamento penitenziario specifico per i minori di età capace di fare un ulteriore passo verso una giustizia minorile che privilegi il dato di riparazione e di responsabilizzazione⁸¹. Così, la legge si limita ancora oggi a prevedere che si applichino ai minorenni detenuti le regole previste per i maggiorenni, in quanto compatibili con un rinvio che tuttavia – nonostante che alcuni interventi della Corte costituzionale abbiano contribuito a chiarire diversi aspetti del problema – non è obiettivamente sufficiente a mettere l'Italia pienamente in regola con gli impegni assunti a livello internazionale sia con le cosiddette Regole minime di Pechino (Regole minime del 1985, relative all'amministrazione della giustizia minorile delle Nazioni Unite) che con dei successivi atti del Consiglio d'Europa. Inoltre, a guardar bene, non solo negli anni che vanno dal 2012 al 2015 non è stato approvato un ordinamento penitenziario specifico per i detenuti minorenni, colmando una lacuna che nel nostro ordinamento giuridico esiste da quarant'anni, ma, complice quella scarsa propensione del legislatore a intervenire sulle norme penali minorili poc'anzi accennata, non vi è stata in realtà l'approvazione di nessun atto normativo caratterizzabile con una chiara finalità inclusiva/integrativa dei ragazzi che si trovano (o che sono transitati) nel circuito penale minorile. Pertanto si rimanda allo specifico approfondimento (nella sezione dedicata) il compito di fare il punto sullo stato dell'arte delle vie dell'integrazione/inclusione attualmente percorribili nella giustizia minorile soffermandosi – di seguito – su alcune specifiche criticità⁸² che si possono concretamente presentare nel percorso di questi ragazzi.

⁷⁸ Cioè quella nella quale trovano, in genere, attuazione gli istituti finalizzati a rieducare il condannato e a recuperarlo alla società.

⁷⁹ Strutturato dal **DPR 22.9.1988, n. 448**, *Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni*; **D.Lgs. 28.7.1989, n. 272**, *Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, recante disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni*.

⁸⁰ Nel quale della cui personalità si occuperà il magistrato di sorveglianza una volta che sia stata irrogata una pena da eseguire.

⁸¹ Nel pieno rispetto del principio di legalità che impone che la pena non possa essere inventata dal giudice volta per volta (*nulla poena sine lege*).

⁸² Già evidenziate dall'approvando IV Piano d'azione sulla tutela dei diritti in età evolutiva.

b) Analisi di alcune criticità che possono presentarsi nei percorsi integrativi/inclusivi dei minori nel circuito penale minorile⁸³

Può capitare con una certa frequenza che nel momento in cui il minore termina il suo percorso con i servizi della Giustizia minorile venga a mancare una prosecuzione della sua presa in carico da parte dei servizi sociali competenti che, a quel punto, diventano quelli messi a disposizione dal Comune i quali possono anche non essere al corrente della necessità della prosecuzione dell'opera intrapresa dai servizi della Giustizia minorile⁸⁴. Si tratta evidentemente di un aspetto molto importante anche perché è stato osservato come laddove questo passaggio da un servizio all'altro funziona sono stati ottenuti risultati migliori. Tale circostanza offre inoltre una conferma al fatto che le vie per l'integrazione e l'inclusione dei minorenni sono essenzialmente sempre le medesime⁸⁵, che la linea di demarcazione tra "penale" e "sociale" è sfumata, e che trovarsi "dentro" o "fuori" il sistema penale per un ragazzo è a volte più una causalità che l'espressione di una reale diversità sociale o sociologica. Occorre poi segnalare la necessità di aiutare le famiglie di questi ragazzi individuando nuove risorse a loro sostegno perché siano messe nella condizione di svolgere le loro funzioni educative nei confronti dei propri figli in un momento così delicato qual è il coinvolgimento dei figli nei procedimenti penali. Infatti, al di là del trauma che l'incontro con il sistema penale può provocare sia sul minore che sulla famiglia, soprattutto quando un ragazzo viene preso in carico dall'area penale esterna e, quindi, non entra nemmeno nel circuito degli istituti penali minorili, è essenziale un lavoro congiunto fra i servizi e la famiglia del minore. A testimoniare la veridicità di quanto appena detto sta anche la difficoltà di attuare le misure in area penale esterna per i minori stranieri (e per i minori rom, sinti e caminanti) che spesso non hanno un contesto familiare che faccia da cornice all'adozione di tali misure e che inevitabilmente si risolve in una maggiore permanenza negli istituti per questi ragazzi rispetto a quelli che hanno una famiglia che li sostiene. Inoltre è da ricordare come il tema della devianza minorile e del recupero di questi ragazzi sia oggi spesso legato ai crimini commessi tramite web i quali, spesso, non sono percepiti come reati né dai minorenni (che li pongono in essere) né dalle loro famiglie e, pertanto, richiedono una particolare preparazione da parte degli operatori⁸⁶. Se non ben gestito, infatti, l'utilizzo di internet da parte di minori può comportare anche una confusione tra l'identità virtuale e quella reale che, talvolta, può assumere anche una connotazione rilevante a livello psichiatrico. Infine, in un'ottica realmente inclusiva/integrativa che non abbia riguardo solo all'autore del reato ma anche alla vittima non può essere taciuto quanto sollecitato dalla recente

⁸³ Come appena sopra accennato non è possibile relativamente all'argomento dell'integrazione/inclusione dei ragazzi finiti nel circuito penale minorile fare un'analisi specifica delle nuove norme più significative non essendone stata approvata alcuna negli anni ai quali fa riferimento questo lavoro. Si segnala, tuttavia, il **progetto di legge A.S. 1352 Norme sull'ordinamento penitenziario minorile e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà nei confronti dei minorenni, nonché modifiche al codice penale in materia di pene e di sanzioni sostitutive per i soggetti che hanno commesso reati nella minore età**, presentato il 28 febbraio 2014 e in corso di esame in commissione il 23 marzo 2016 e il **progetto A.C 2151** presentato anch'esso il 28 febbraio 2014.

⁸⁴ A questo proposito peraltro esiste anche il problema di migliorare il funzionamento dei servizi sociali degli enti territoriali che, soprattutto nei Comuni più piccoli o più poveri, sono spesso esternalizzati e privi di risorse adeguate.

⁸⁵ Infatti gli strumenti di lavoro con i giovani del penale e con quelli che conoscono altre forme di sofferenza sociale tendono sempre più a coincidere.

⁸⁶ Tra gli obiettivi specifici della bozza del IV Piano nazionale d'azione si chiede infatti di «Attivare e sostenere percorsi di prevenzione e di inclusione sociale, educativi e d'inserimento lavorativo, a favore dei minorenni e giovani adulti, italiani, stranieri e rom, sinti, caminanti (RSC) nel circuito penale, questi ultimi per le precarie condizioni di vita, entrano spesso ben presto in contatto con il circuito penale minorile». Il Piano sottolinea l'importanza della specializzazione degli operatori, nonché di una migliore comunicazione e collaborazione fra questi. Inoltre si chiede un migliore collegamento fra tribunali di sorveglianza e IPM, affinché i giudici possano conoscere individualmente i minori reclusi e progettare con gli educatori percorsi alternativi alla detenzione.

4. Bambini e ragazzi nei processi di integrazione e di inclusione sociale...

direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012⁸⁷ che ha istituito norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime ritenendo non raggiunto sufficientemente dagli Stati membri l'obiettivo di garantire alle vittime di reato informazione, assistenza e protezione adeguate unitamente alla possibilità di partecipazione ai procedimenti penali. Il recupero della persona di minore età alla società (se così possiamo sintetizzare il fine dei percorsi integrativi/inclusivi) non vale infatti solo per l'autore del reato ma anche per chi (la vittima appunto) ha subito un crimine riportandone – magari – degli esiti che ne rendono più difficoltosa una vita serena nella società e che, invece, i percorsi di mediazione possono aiutare a superare.

⁸⁷ Oggi D.Lgs. del 15 dicembre 2015, n. 212, Attuazione della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI.

APPROFONDIMENTI

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

Il primo contributo intende segnalare lo stato dell'arte sui minori stranieri non accompagnati e sulla protezione che viene loro offerta dall'ordinamento giuridico.

Il secondo concerne il tema della giustizia penale, quale risposta dello Stato alla commissione di un reato da parte di una persona di età minore e dei percorsi riparatori che possono essere sviluppati nell'interesse dell'autore del reato e della società.

Infine il terzo si sofferma sulla realtà dei minorenni italiani e stranieri con disabilità e bisogni educativi speciali e sugli interventi da attuare per vincere la sfida di una scuola realmente inclusiva anche per questi ragazzi.

I minori stranieri non accompagnati, richiedenti e non richiedenti protezione internazionale¹

1. Introduzione

Il complesso fenomeno dell'immigrazione è in continua evoluzione, ha assunto in questi ultimi anni proporzioni sempre più allarmanti ed è proseguita una gestione di carattere emergenziale. All'interno di questo fenomeno, anche i dati riguardanti i minori stranieri non accompagnati (qui di seguito msna), sono divenuti sempre più consistenti. Innanzitutto occorre richiamare che per msna, si deve intendere «lo straniero di età inferiore agli anni diciotto che si trova, per qualsiasi causa, nel territorio nazionale, privo di assistenza e rappresentanza legale»². Dal punto di vista giuridico, vanno segnalate alcune riforme sia di norme primarie (per es. D.Lgs. 142/2015), che di norme secondarie (per es. circolare del Ministero dell'interno del 25 luglio 2014) che hanno apportato importanti novità in materia. La principale è l'uniformazione della procedura di accoglienza dei msna, richiedenti e non richiedenti protezione internazionale, all'interno della rete SPRAR. Inoltre, le funzioni svolte fino al 2012 dal Comitato minori stranieri (qui di seguito Comitato), in particolare quelle di censimento dei msna presenti sul territorio nazionale italiano³, con la cosiddetta "spending review" sono state trasfuse nella Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali⁴. Dal punto di vista pratico e operativo, vi sono stati vari interventi di rilevanza nazionale, tra cui l'istituzione del Fami (Fondo nazionale per l'accoglienza dei msna) e il passaggio di diverse competenze dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali al Ministero dell'interno, già referente per le persone che avanzano richiesta di protezione internazionale.

2. I minori stranieri non accompagnati in cifre

Negli ultimi anni, il numero dei msna censiti sul territorio italiano, è stato in forte aumento. Dalle relazioni periodiche della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche d'integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali⁵, risulta che sono 11.921 i msna segnalati nel 2015⁶, di cui 11.371 maschi (95,4%) e 550 femmine (4,6%), in aumento rispetto ai 10.536 del 2014 quando ci fu il gran balzo in avanti rispetto all'anno precedente nel quale i msna censiti erano risultati 6.319. L'incremento nel 2015 rispetto al 2014 è stato del 13,1%, mentre nel 2014 rispetto all'anno precedente del 66,7%. Le fasce di età 0-6 anni (43, 0,4%), 7-14 anni (896, 7,5%) e 15 anni (1.312, 11%), sono in diminuzione rispetto al passato, mentre le fasce di età 16 (3.232, 27,2%) e 17 anni (6.432, 54%), sono in forte aumento e costituiscono insieme l'81,2% del totale.

¹ A cura di Joseph Moyersoen.

² Art. 19 del D.Lgs. 142/2015, Attuazione della direttiva 2013/33/UE, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

³ Art. 33 Testo unico immigrazione, e art. 2, comma 2 del DPCM 535/1999.

⁴ Art. 12 comma 20 del DL 95/2012, convertito con modificazioni nella L. 135/2012.

⁵ I vari report sui "minori stranieri non accompagnati" della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche d'integrazione sono consultabili alla seguente pagina web: <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>

⁶ La relazione biennale termina il proprio periodo di riferimento al 2015, tuttavia si ritiene opportuno segnalare che i dati più recenti alla data del 30 settembre 2016, registrano un flusso pari a 14.225 minori non accompagnati, i principali Paesi di provenienza si confermano Egitto, Gambia, Albania, Eritrea, Nigeria, Guinea, Costa D'Avorio e Somalia che sommano il 65% del totale delle presenze.

Rispetto alle nazionalità, sono in aumento i msna provenienti dal continente africano pari al 70,9% del totale. Il Paese da cui proviene il numero maggiore di msna permane, come l'anno precedente, l'Egitto (2.753, 23,1%), seguito dall'Albania (1.432, 12%), dall'Eritrea (1.177, 9,9%), dal Gambia (1.161, 9,7%), dalla Nigeria (697, 5,8%) e dalla Somalia (68, 5,8%). Si tratta di Stati colpiti da crisi socioeconomiche, basti pensare all'Egitto e all'Eritrea, oppure da guerre, si pensi all'organizzazione terroristica jihadista Boko Haram⁷ in Nigeria o alla guerra civile che dura dal 1991 in Somalia.

In quasi tutte le regioni italiane è aumentata in valore assoluto, rispetto all'anno precedente, la distribuzione dei msna sul territorio. Solo in Sicilia si osserva una diminuzione, pur rimanendo la Regione con il numero maggiore in assoluto di msna accolti: 4.109, ossia il 34,5% del totale, seguita dalla Calabria (1.126, 9,4%), dalla Puglia (1.102, 9,2%), dal Lazio (934, 7,8%) e dalla Lombardia (931, 7,8%).

3. Le recenti riforme: dalla circolare del Ministero dell'interno del 25 luglio 2014 al D.Lgs. 142 del 18 agosto 2015

La circolare del Ministero dell'interno del 25 luglio 2014 è stata adottata a seguito dell'approvazione del "Piano nazionale per fronteggiare il flusso migratorio di cittadini adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati" e dell'esigenza di ricondurre a una *governance* di sistema la presa in carico dei msna attraverso:

«1. l'attivazione di strutture governative di primissima accoglienza ad alta specializzazione, che accolgono msna nella fase del primo rintraccio, con funzioni di identificazione, di eventuale accertamento dell'età e dello status, anche al fine di accelerare l'eventuale ricongiungimento con parenti presenti anche in altri Paesi dell'UE;

2. la pianificazione dell'accoglienza di secondo livello di tutti (richiedenti asilo e non) i msna nell'ambito dello SPRAR, adeguatamente potenziato e finanziato».

Nella circolare, si menziona, inoltre, la costituzione di strutture temporanee per l'accoglienza, su autorizzazione delle Regioni e in concertazione con prefetture ed enti locali, nonché la necessità di aumentare la capienza dei posti nella rete SPRAR per accogliere msna. Vista la situazione emergenziale, si invita altresì Regioni e Province autonome ad aumentare fino al 25% le potenzialità di accoglienza delle strutture autorizzate e accreditate nel territorio di competenza. Le strutture temporanee dovranno garantire una prima fase di accoglienza, previo accertamento dell'idoneità in accordo con Regioni ed enti locali. Nelle strutture temporanee dislocate in prossimità dei luoghi di sbarco, dovranno altresì essere svolte le procedure di identificazione, l'accertamento dell'età, il primo screening sanitario, l'informativa sulla protezione internazionale, prima del trasferimento verso strutture SPRAR o verso altre strutture temporanee. L'apposita Unità di missione del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, consentirà la comunicazione di tali strutture al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'inserimento nel Sim (Sistema informativo minori), mentre i costi saranno a carico del Fondo per l'accoglienza dei msna di cui all'art 23 della L. 135/2012.

Rispetto alla prima accoglienza, viene anche definita la seguente procedura:

«1. Il msna che arriva sul territorio dello Stato italiano a seguito di uno sbarco, viene collocato dalle Autorità di pubblica sicurezza nelle strutture temporanee sui luoghi di sbarco, ai fini dell'identificazione, dell'eventuale accertamento dell'età, di un primo screening sanitario, un'adeguata informativa sulla protezione internazionale e per il soddisfacimento dei necessari bisogni materiali.

Le autorità di pubblica sicurezza segnalano la presenza alla Prefettura territorialmente competente, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Giudice tutelare.

⁷ Significa "l'istruzione occidentale è proibita".

2. La Prefettura ne dà immediata comunicazione al Prefetto del capoluogo di Regione e all'Unità di missione costituita presso questo Dipartimento, che individuerà le strutture disponibili per i necessari trasferimenti attuati dal Dipartimento di pubblica sicurezza.

Le autorità di pubblica sicurezza del luogo di destinazione danno comunicazione ai Servizi sociali del Comune dove è ubicata la struttura temporanea nonché alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Giudice tutelare.

3. il Comune dove è ubicata la struttura di destinazione segnala immediatamente la presenza del minore in Prefettura, al Servizio centrale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati e alla Direzione generale dell'immigrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai fini dell'inserimento al Sim e a segnalare tempestivamente l'eventuale irreperibilità dei minori».

La circolare conclude con il richiamo al superiore interesse del minore, che deve essere preso in considerazione con carattere di priorità nell'attuazione delle disposizioni della presente circolare.

Il D.Lgs. 142 del 18 agosto 2015, intitolato *Attuazione della direttiva 2013/33/UE, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale*, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (qui di seguito D.Lgs. 142/2015), completa il recepimento delle principali norme di revisione del sistema europeo comune in materia di protezione internazionale ed è entrato in vigore il 30 settembre 2015.

L'ambito di riferimento del D.Lgs. 142/2015 è quello strettamente connesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale che in Italia prevede tre gradi di protezione: lo status di rifugiato (ex art. 1 lettera A paragrafo 2 della Convenzione di Ginevra del 1951), la protezione sussidiaria (ex art. 15 della direttiva qualifiche 2011/95/UE) e la protezione umanitaria (ex art. 5 comma 6 D.Lgs. 286/98).

Gli articoli 17, 18 e 19 del D.Lgs. 142/2015 sono specificamente dedicati ai minori: accompagnati e non accompagnati, richiedenti e non richiedenti protezione internazionale.

L'art. 17 riguarda l'accoglienza delle persone portatrici di esigenze particolari, e individua i msna fra le persone da considerare vulnerabili che necessitano di misure di assistenza particolari. A favore delle persone portatrici di esigenze particolari, il D.Lgs. 142/2015 prevede speciali servizi di accoglienza.

L'art. 18 comma 1 del D.Lgs. 142/2015 ribadisce che il criterio guida nell'applicazione delle misure di accoglienza è il superiore interesse del minore, richiamando così indirettamente l'art. 3 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

In merito alla prima accoglienza di "pronto intervento" (per le esigenze di soccorso e di protezione immediata), il primo comma dell'art. 19 prevede che i msna «sono accolti in strutture governative di prima accoglienza, istituite con decreto del Ministro dell'interno, ..., per il tempo strettamente necessario, comunque non superiore a 60 giorni, alla identificazione e all'eventuale accertamento dell'età, nonché a ricevere, con modalità adeguate alla loro età, ogni informazione sui diritti riconosciuti al minore e sulle modalità di esercizio di tali diritti, compreso quello di chiedere la protezione internazionale». Con quest'ultimo inciso sembrerebbero essere quindi ricompresi tutti i msna, richiedenti e non richiedenti protezione internazionale. Infatti, alla ricezione delle informazioni necessarie per presentare la richiesta di protezione internazionale, non necessariamente segue l'attivazione della procedura.

Recita la norma: «Le strutture di prima accoglienza sono attivate dal Ministero dell'interno, in accordo con l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, e gestite dal Ministero dell'interno anche in convenzione con gli enti locali». Si tratta quindi di strutture specializzate per le esigenze di soccorso e protezione immediata dei msna.

La norma precisa: «Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per i profili finanziari, sono fissati le modalità di accoglienza, gli standard strutturali, in coerenza con la normativa regionale, e i servizi da erogare, in modo da

assicurare un'accoglienza adeguata alla minore età, nel rispetto dei diritti fondamentali del minore e dei principi di cui all'art. 18».

Sempre il primo comma dell'art. 19 prevede che: «Durante la permanenza nella struttura di prima accoglienza è garantito un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva, ove necessario in presenza di un mediatore culturale, per accertare la situazione personale del minore, i motivi e le circostanze della partenza dal suo Paese di origine e del viaggio effettuato, nonché le sue aspettative future. La prosecuzione dell'accoglienza del minore è assicurata ai sensi del comma 2».

Tale secondo comma stabilisce che i msna «richiedenti protezione internazionale hanno accesso alle misure di accoglienza predisposte dagli enti locali ... fermo restando per i msna non richiedenti protezione internazionale l'accesso alle medesime misure di accoglienza nei limiti di cui all'articolo 1, comma 183, della l. 190/2014. A tal fine gli enti locali che partecipano alla ripartizione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo ..., prevedono specifici programmi di accoglienza riservati ai msna». Anche in questo secondo comma, sembrerebbero essere ricompresi i msna non richiedenti protezione internazionale.

Il terzo comma dispone che, in caso di temporanea indisponibilità nelle strutture specifiche governative per l'accoglienza dei msna, l'assistenza e l'accoglienza del minore sono temporaneamente assicurate dal Comune. Per tale finalità, i Comuni accedono ai contributi disposti dal Ministero dell'interno nell'ambito del Fondo nazionale per l'accoglienza dei msna, istituito dalla legge 190/2014 presso il Ministero dell'interno, nel limite delle risorse del medesimo Fondo. Il rimborso è effettuato nel limite delle risorse del medesimo Fondo.

In base al comma 4, il msna non può essere trattenuto in un centro di identificazione ed espulsione o in una struttura di accoglienza non specializzata.

Il comma 5 prevede che l'autorità di pubblica sicurezza dia «immediata comunicazione della presenza di un msna al Giudice tutelare competente per l'apertura della tutela e per la nomina del tutore a norma degli articoli 343 e ss cc e al Pmm e al Tm per la ratifica delle misure di accoglienza, nonché al Ministero del lavoro e delle politiche sociali» competente per il censimento e il monitoraggio della presenza di msna sul territorio nazionale.

Oltre al ruolo propulsore del Procuratore della Repubblica per i minorenni (qui di seguito Pmm), occorre tenere presente che, fino all'entrata in vigore del D.Lgs. 142/2015, in materia di msna la normativa vigente demandava il potere dispositivo al Giudice tutelare e pertanto non sussisteva una competenza del Tribunale per i minorenni (qui di seguito Tm). Non sussistendo una procedura specifica in cui inquadrare un tale provvedimento di ratifica da parte del Tm, pertanto sarà interessante monitorare come concretamente i vari Tm stanno attuando tale norma, ad esempio raccogliendo le informazioni relative alla nomina del tutore, alla permanenza del msna nella struttura di accoglienza e attivando l'ascolto di quest'ultimo.

Il comma 6 precisa, tra l'altro, che «non possono essere nominati tutori individui o organizzazioni i cui interessi sono in contrasto anche potenziale con quelli del minore». È quindi interessante il riferimento ai «tutori individui o organizzazioni», anche se solo per escludere coloro che si trovano in situazioni di conflitto di interesse con il msna, perché apre formalmente la strada alle prassi già consolidate sul territorio di alcune Regioni, come ad esempio Emilia-Romagna, Veneto e Sardegna, della nomina dei già citati «tutori volontari».

Infine, la seconda accoglienza dei msna è disposta nelle strutture SPRAR⁸, e in assenza di posti disponibili l'accoglienza è operata dall'ente locale. Si riproduce una modalità di accoglienza già prevista nella legislazione vigente dall'art. 26 comma 6 D.Lgs. 25/2008, relativo ai minori richiedenti protezione internazionale, e dall'art. 1 comma 183 della legge 190/2014, per i msna che non presentano domanda di protezione internazionale, i quali hanno accesso ai medesimi servizi nei limiti delle risorse e dei posti disponibili.

Le caratteristiche dell'accoglienza, per cui occorre assicurare servizi destinati alle esigenze della minore età, comprese quelle ricreative, ai sensi dell'art. 20 comma 1, prevede che spetti al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno svolgere, anche

⁸ Sistema centrale di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, pagina web: www.sprar.it.

tramite le prefetture - uffici territoriali del Governo, le attività di controllo e di monitoraggio della gestione delle strutture di accoglienza previste dal presente decreto, quindi anche quelle che accolgono i minori. Le prefetture, a loro volta, possono a tal fine avvalersi anche dei servizi sociali degli enti locali.

Resta in ogni caso ferma l'attività di monitoraggio svolta parallelamente dal servizio centrale istituito presso il Ministero dell'interno e affidato all'Anci anche per lo svolgimento di attività di monitoraggio sulle strutture SPRAR di cui all'art. 1-sexies del DL 416/1989, convertito, con modificazioni, dalla L. 39/1990, ai sensi del comma 4 del medesimo art. 1-sexies.

L'ultimo comma dell'art. 19 prevede che, al fine di garantire il diritto all'unità familiare, siano tempestivamente avviate le iniziative occorrenti per rintracciare i familiari del msna richiedente protezione internazionale, anche attraverso la stipulazione di convenzioni, sulla base delle risorse disponibili del Fondo nazionale per le politiche e i servizi della protezione internazionale, con organizzazioni internazionali, intergovernative e associazioni umanitarie. La norma specifica che le ricerche e i programmi diretti a rintracciare i familiari sono svolti nel superiore interesse dei minori e con l'obbligo della assoluta riservatezza in modo da tutelare la sicurezza del richiedente e dei familiari.

Occorre infine menzionare l'approvazione dei Regolamenti (UE) 514/2014 e 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, istitutivi del Fondo Asilo, migrazione e integrazione (Fami). La gestione del Fami è demandata in Italia al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno.

4. Le autorità competenti nella procedura di accoglienza

La procedura di accoglienza attualmente vigente, prevede che l'autorità di pubblica sicurezza che viene a contatto con un msna, dà immediata comunicazione della sua presenza al Giudice tutelare per l'apertura della tutela e per la nomina del tutore ex artt. 343 e ss. cc, al Procuratore della Repubblica per i minorenni (Pmm), che a sua volta chiede l'apertura di un procedimento – ex art. 19 c. 5 D.Lgs. 142/2015 – al Tribunale per i minorenni (Tm) per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte, nonché alla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche d'integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per quanto di competenza. In genere, il Pmm chiede l'apertura di procedimento ex art. 330 cc al Tm solo nei casi in cui ravvisi una situazione di abbandono o quando vi siano elementi per ritenere che sul territorio nazionale vi siano in realtà dei parenti cui limitare la responsabilità genitoriale.

Occorre precisare che l'apertura di una tutela comporta la nomina di un tutore, che viene in genere disposta in capo all'ente locale di residenza (o di rintraccio e primo soccorso) del msna. Alcuni Tribunali ordinari hanno da tempo avviato la pratica di nominare una persona fisica quale tutore "volontario" (per es. nei Tribunali ordinari di Cagliari, Firenze e Venezia). Va evidenziato che, in genere, il Giudice tutelare non convoca e ascolta il minore prima di adottare un provvedimento di nomina del tutore e, una volta nominato l'ente locale tutore del minore, non effettua una effettiva vigilanza sull'andamento del collocamento e del progetto predisposto dalla struttura di accoglienza, soprattutto a seguito della riforma introdotta dall'art. 19 c. 5 del D.Lgs. 142/2015. Le esperienze di inserimento in famiglie "omoculturali", partite dai Comuni di Parma e Modena, sono ancora poche in Italia sia per l'età dei msna, spesso prossimi alla maggiore età, sia per la carenza di famiglie disponibili per un compito effettivamente non semplice.

Presso alcune Procure della Repubblica minorili, soprattutto del Nord Italia, è attiva la prassi di chiedere l'apertura di prosiegui amministrativi in base al combinato disposto degli artt. 29 RDL.vo 1404/34 e 23 L. 39/75 per i ragazzi che al compimento del 18° anno di età non hanno ancora raggiunto un sufficiente grado di autonomia. In generale però gli enti locali tendono a non proseguire con la presa in carico per motivi vari tra cui i tagli finanziari tant'è che le segnalazioni per i prosiegui pervengono al Tm anche da altre fonti come le strutture di accoglienza accompagnate sempre dalla richiesta dei ragazzi stessi. Peraltro gli stessi Tm adottano con maggior cautela tali provvedimenti, avendo ben presenti le attuali difficoltà di bilancio degli enti locali. Tali

fattori, tenendo conto del momento di arrivo del msna sul territorio italiano, spingono a costruire progetti di accoglienza nei quali si individua una gradualità del percorso in modo che non si preveda automaticamente la permanenza del ragazzo in struttura di accoglienza fino al compimento del 21° anni di età, ma si delinea piuttosto un percorso a tappe indirizzato il più velocemente possibile all'autonomia.

Rispetto, infine, ai msna che commettono reati, i Tm in genere hanno concordato con l'ufficio del Pmm che tale ufficio inoltri la segnalazione al Giudice tutelare durante le indagini preliminari, mentre rispetto ai minori sottoposti a fermo o arresto la segnalazione viene trasmessa direttamente dal Giudice per le indagini preliminari (Gip) del Tm all'esito dell'udienza di convalida al fine di garantire il tempestivo intervento del Giudice tutelare facente anche le veci dell'esercente.

Infine il Pmm, in caso di esito positivo della messa alla prova, anche su sollecito del difensore, può valutare la trasmissione degli atti alla Questura competente, con richiesta di emissione del permesso di soggiorno ex art. 18, comma 6, T.U. 286/98. Tale norma prevede che il permesso di soggiorno possa essere rilasciato, all'atto delle dimissioni dall'istituto di pena, allo straniero che abbia terminato l'espiazione di una pena detentiva inflitta per reati commessi durante la minore età e abbia dato prova di concreta partecipazione a un programma di assistenza e integrazione sociale. Si ritiene pertanto che, a maggior ragione per i minori che già nella fase di cognizione aderiscono ai progetti predisposti dall'autorità giudiziaria minorile senza attendere la fase esecutiva, tale tipo di permesso di soggiorno debba essere rilasciato alla conclusione di un percorso di messa alla prova, ovvero si ritiene che il permesso di soggiorno rilasciato al ragazzo sottoposto alla messa alla prova (come chiarito dalla circolare del Ministero dell'interno n. 8 del 2 marzo 1994) possa essere convertito all'esito positivo della prova stessa.

5. Alcune iniziative di rilevanza nazionale

Nel periodo esaminato dalla presente relazione, diverse iniziative in materia di msna sono state realizzate sia da istituzioni pubbliche che da organizzazioni del privato sociale, spesso in collaborazione le une con le altre. Qui di seguito ne vengono segnalate solo alcune aventi rilevanza nazionale.

5.1 Aggiornamento delle Linee guida del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Il Comitato aveva adottato nella seduta del 14 gennaio 2003 le "Disposizioni attuative dei compiti attribuiti al Comitato minori stranieri in merito ai msna presenti sul territorio", chiamate anche "Linee guida". A dieci anni dall'emanazione delle Linee guida citate, la Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione ha ritenuto opportuno procedere al loro aggiornamento, per adeguare le procedure di competenza della Direzione generale relative ai msna in un'ottica di semplificazione amministrativa e in considerazione delle modifiche normative internazionali e nazionali intervenute negli ultimi anni e dell'esperienza maturata in relazione ai compiti previsti dal DPCM 535/1999. Alle Linee guida aggiornate sono state allegate le schede da inviare alla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, relative a:

- anagrafica e accoglienza del msna;
- presa in carico del msna;
- richiesta di rintraccio dei familiari del msna;
- richiesta di rimpatrio volontario assistito del msna;
- richiesta di parere ai sensi dell'art. 32 D.Lgs. 286/1998;
- uscita del msna dalla competenza della Direzione generale.

5.2 V rapporto Anci

Il V rapporto Anci sui msna in Italia è stato realizzato come il precedente in collaborazione con Cittalia ed è stato pubblicato nel marzo 2014. Il rapporto mette in evidenza come la situazione di emergenza permanga e i dati dell'operazione "Mare Nostrum" evidenziano un aumento quantitativo anche dei minori soli, causando lo slittamento della programmazione strategica dell'accoglienza sul medio-lungo periodo. Aumenta il grado di copertura territoriale dell'indagine, che tocca quasi il 70% del totale dei Comuni italiani (5.590 su 8.092 Comuni). Pur con preponderanza delle città metropolitane, emerge l'impegno nell'accoglienza dei msna anche di molti Comuni di medie e piccole dimensioni del Paese. Il V rapporto ha attribuito un'attenzione specifica ai percorsi di integrazione che i territori mettono in campo in fase di seconda accoglienza. Vengono infatti evidenziate alcune esperienze innovative in ambito di inserimento scolastico, lavorativo e di avviamento all'autonomia. Ne emerge un panorama variegato che vede i Comuni ripensare i modelli di accoglienza e progettare interventi innovativi, spesso scontrandosi con un quadro normativo e amministrativo che non aiuta ad affrontare la specificità di un target così particolare, peraltro in un contesto di cronica scarsità di risorse. Viene illustrata l'istituzione del Fami (Fondo nazionale per l'accoglienza dei msna), presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, avente capienza e modalità di erogazione indirizzate verso la copertura delle esigenze dei Comuni coinvolti nell'accoglienza.

Nel rapporto, si evidenzia come i Comuni abbiano anche richiesto un Sistema nazionale che operi in un'ottica di ottimizzazione delle risorse evitando replicazione di interventi, e che innalzi il livello di protezione per tutti i minori che giungono soli sul territorio dello Stato assicurando così un'accoglienza basata su standard omogenei definiti da precise linee guida nazionali. Tale richiesta fa riferimento allo SPRAR, sistema nazionale basato sull'adesione volontaria dei Comuni, che accoglie anche i minori che arrivano soli in Italia in cerca di protezione e che possono così contare su un circuito di accoglienza specializzato e dotato di risorse nazionali dedicate, al contrario di quanto avviene per i minori soli che non richiedono protezione internazionale nonostante siano anch'essi stranieri, vulnerabili e inespellibili. Tale situazione, infatti, crea una disparità di trattamento oltre ad aggravii amministrativi per i Comuni che devono rivolgersi a autorità diverse a seconda dello status dei minori che accolgono.

Ciononostante, e come si evince chiaramente dal rapporto, l'impegno dei Comuni nell'assicurare accoglienza e protezione indiscriminatamente a tutti i minori è considerevole sia come numero di giornate di accoglienza assicurate, sia come qualità e varietà dei servizi, sia in termini di strutture coinvolte, un impegno che le amministrazioni locali sostengono grazie alla preziosa collaborazione con organismi del terzo settore più qualificato.

Il rapporto evidenzia come risulti necessario un ripensamento delle politiche di accoglienza nel quadro di strategie complessive che, nel rispetto delle diverse responsabilità istituzionali, eviti di scaricare sugli enti locali la gestione di emergenze facilmente prevedibili. I Comuni chiedono di essere sostenuti con azioni di sistema per adeguare i propri interventi ai bisogni di migranti vulnerabili, in special modo se minori soli, e al fine di predisporre e valorizzare le forme di accoglienza, protezione e integrazione più rispondenti alle necessità anche di questa particolare categoria di soggetti vulnerabili.

5.3 Documento dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

In considerazione delle priorità definite nel suo documento strategico programmatico per l'anno 2014 e delle recenti proposte di legge in materia di msna, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, su deliberazione della Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ha individuato il tema della tutela come cruciale e ha istituito con decreto n. 51 dell'8 agosto 2014 un'apposita Commissione consultiva sulla tutela dei msna, composta da rappresentanti delle diverse amministrazioni competenti in materia e da professionisti esperti del settore.

La Commissione si è mossa nell'ambito dei principi e diritti declinati dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (CRC)⁹ e, per rispettare lo spirito e la lettera della CRC, la Commissione ha avuto il compito di elaborare, nel quadro delle politiche complessive di tutela di tutti i minorenni e alla luce delle recenti proposte di legge¹⁰, delle buone prassi sperimentate sul territorio nazionale e delle indicazioni internazionali in materia, un documento guida nazionale sulla tutela dei msna. Il risultato dei lavori di questa Commissione è racchiuso nel documento intitolato "Verso un sistema di tutela dei minorenni stranieri non accompagnati", pubblicato il 20 novembre 2015 con l'intento di contribuire a qualificare e aggiornare l'istituto della tutela definendo il ruolo, la formazione, le procedure di nomina, le competenze e le relative modalità operative, il monitoraggio e la valutazione dei tutori per i minorenni stranieri non accompagnati. Nel documento la Commissione ha ritenuto utile suggerire anche le procedure e le modalità più idonee a garantire la protezione e la tutela dei diritti dei bambini e degli adolescenti non accompagnati, inclusi l'ascolto e la partecipazione nei procedimenti che li riguardano. Sono anche stati indicati gli strumenti teorico-pratici tesi a orientare la prassi dell'attività dei tutori.

Da qui la necessità di focalizzare l'attenzione sul riconoscimento dello status dei msna e quello di chi li rappresenta, sulle disarmonie della disciplina e delle competenze concernenti l'individuazione dei diritti applicabili, sugli strumenti processuali per garantirne il loro esercizio, sulle buone pratiche presenti nel nostro territorio nazionale per giungere all'elaborazione di un documento di proposte concrete.

5.4 Welcome Kit

Sempre l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, nel 2015 ha realizzato un Welcome Kit, ossia un passaporto dei diritti che fornisce informazioni e indicazioni preziose ai minorenni stranieri che arrivano in Italia senza adulti di riferimento.

Si tratta di una risposta al bisogno dei msna di essere informati e di capire il "nuovo mondo" nel quale si sono ritrovati. Il Welcome Kit è stato realizzato attraverso un processo partecipativo che ha coinvolto, in prima battuta, i msna ospitati presso la comunità di accoglienza I Girasoli di Mazzarino (CL) e quelli presenti a Roma, insieme a esperti del settore, poi associazioni e istituzioni competenti che nel corso di focus group hanno fornito altre indicazioni utili.

Infine Iby Italia, struttura nazionale dell'International Board on Books for Young people che raccoglie i maggiori esperti di letteratura ed editoria per ragazzi, ha realizzato il Welcome Kit assicurandone la qualità editoriale. Sono stati già distribuiti in poco tempo quasi 10.000 Welcome Kit.

⁹ Ratificata dall'Italia con legge 176 del 27 maggio 1991.

¹⁰ Atto Camera n. 1658 Zampa e altri: *Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*.

Allegato statistico

Tabella 1 – Presenze di MSNA al 31 dicembre 2013, 2014 e 2015

Periodo di rilevazione	n. msna presenti	Incremento delle presenze rispetto al periodo precedente
31/12/2013	6.319	-
31/12/2014	10.536	4.217 (+66,7%)
31/12/2015	11.921	1.385 (+13,1%)

Tabella 2 – Distribuzione per cittadinanza dei MSNA presenti - dati al 31/12/2015 e 31/12/2014

dati al 31/12/2015			dati al 31/12/2014		
Cittadinanza	n. msna	%	Cittadinanza	n. msna	%
Egitto	2.753	23,1	Egitto	2.455	23,3
Albania	1.432	12,0	Eritrea	1.303	12,4
Eritrea	1.177	9,9	Gambia	1.104	10,5
Gambia	1.161	9,7	Somalia	1.097	10,4
Nigeria	697	5,8	Albania	1.043	9,9
Somalia	686	5,8	Bangladesh	611	5,8
Bangladesh	681	5,7	Mali	474	4,5
Senegal	512	4,3	Senegal	412	3,9
Mali	465	3,9	Afghanistan	391	3,7
Afghanistan	328	2,8	Nigeria	356	3,4
Repubblica Del Kosovo	268	2,2	Marocco	231	2,2
Guinea	252	2,1	Ghana	172	1,6
Ghana	241	2,0	Tunisia	123	1,2
Costa D'avorio	234	2,0	Repubblica Del Kosovo	114	1,1
Marocco	201	1,7	Siria	77	0,7
Pakistan	181	1,5	Costa D'avorio	72	0,7
Tunisia	70	0,6	Guinea	70	0,7
Altre	582	4,9	Altre	431	4,0
TOTALE	11.921	100,0	TOTALE	10.536	100,0

Tabella 3 – Distribuzione per fasce d'età dei MSNA presenti in Italia (dati 2015 e 2014)

Fasce di età	dati al 31/12/2015		dati al 31/12/2014	
	n. msna	%	n. msna	%
17 anni	6.432	54,0	5.216	49,5
16 anni	3.238	27,2	3.020	28,7
15 anni	1.312	11,0	1.321	12,5
7-14 anni	896	7,5	952	9,0
0-6 anni	43	0,4	27	0,3
TOTALE	11.921	100,0	10.536	100,0

Tabella 4 – Distribuzione per genere dei MSNA presenti (2015 e 2014)

Genere	dati al 31/12/2015		dati al 31/12/2014	
	n. msna	%	n. msna	%
Maschile	11.371	95,4	9.961	94,5
Femminile	550	4,6	575	5,5
TOTALE	11.921	100,0	10.536	100,0

Tabella 5 – Distribuzione per Regione/Provincia autonoma di accoglienza dei MSNA presenti (2015 e 2014)

dati al 31/12/2015			dati al 31/12/2014		
Regione/Provincia autonoma di accoglienza	n. msna	%	Regione/Provincia autonoma di accoglienza	n. msna	%
Sicilia	4.109	34,5	Sicilia	4.628	43,9
Calabria	1.126	9,4	Puglia	1.094	10,4
Puglia	1.102	9,2	Calabria	839	8,0
Lazio	934	7,8	Lombardia	760	7,2
Lombardia	931	7,8	Lazio	675	6,4
Emilia-Romagna	783	6,6	Emilia-Romagna	532	5,0
Toscana	521	4,4	Campania	415	3,9
Campania	510	4,3	Toscana	376	3,6
Friuli Venezia Giulia	463	3,9	Piemonte	289	2,7
Piemonte	345	2,9	Friuli Venezia Giulia	267	2,5
Veneto	322	2,7	Veneto	192	1,8
Sardegna	220	1,8	Marche	87	0,8
Liguria	174	1,5	Liguria	85	0,8
Marche	96	0,8	Provincia autonoma di Bolzano	76	0,7
Basilicata	92	0,8	Sardegna	54	0,5
Provincia autonoma di Bolzano	69	0,6	Basilicata	48	0,5
Abruzzo	42	0,3	Molise	34	0,3
Provincia autonoma di Trento	35	0,3	Umbria	30	0,3
Molise	22	0,2	Abruzzo	26	0,2
Umbria	20	0,2	Provincia autonoma di Trento	26	0,2
Valle d'Aosta	5	0,0	Valle d'Aosta	3	0,0
TOTALE	11.921	100,0	TOTALE	10.536	100,0

Giustizia riparativa e diritto minorile¹

Tranne che nei casi di reale occasionalità e scarsa gravità del comportamento, la commissione di reati da parte di un minore è sempre la manifestazione di una relazione da ricomporre, di un disagio che può essere anche solo personale (legato a immaturità) ma che per lo più nasce da condizioni familiari e sociali problematiche (il che non coincide necessariamente con la povertà, nel senso meramente materiale del termine) e dalla mancanza o impossibilità di un progetto di vita positivo e integrato.

La risposta dello Stato dovrà quindi tendere il più possibile a ricostruire il rapporto con la società, a fornire l'opportunità di percorsi di integrazione.

Nel nostro sistema dedicato ai minori che commettono reati, tutto il processo nelle varie fasi è improntato a finalità educative, a partire dal dovere di informazione continua che ha il giudice e dalla diversificabilità dei percorsi, ma gli strumenti dedicati per eccellenza alle esigenze dell'integrazione sono esclusivamente l'istituto della messa alla prova e la mediazione penale.

La messa alla prova

Parlando di giustizia penale, quale risposta dello Stato alla commissione di un reato e nei confronti dell'autore individuato, possiamo distinguere tre diversi modelli di giustizia: retributivo, rieducativo (o anche terapeutico-riabilitativo), riparativo (*restorative justice*).

Se il fine è sempre quello di assicurare alla giustizia una funzione preventiva affiancata al ristoro della vittima, possiamo dire che l'idea del castigo, cui letteralmente rinvia il concetto di diritto penale, si frammenta nei tre modelli cui si è appena fatto riferimento.

Quando, alla fine dell'800, si iniziò a esplorare il campo della c.d. vittimologia (materia che invero ha risentito di scarsa attenzione fino a tempi molto recenti) ci si riferiva alla riparazione nei confronti delle vittime del delitto richiamando la necessità del rimettere le cose, per quanto è possibile, nel loro stato precedente, in un'ottica solo giudiziaria di riparazione del danno.

Il tema della riparazione e dei percorsi di trattamento nascono dall'esigenza dell'uomo di contemperare le esigenze retributive con quelle riabilitative. La storia ha insegnato che i modelli retributivi hanno mostrato la loro inettitudine a svolgere una azione contenitiva dell'allarme e del controllo sociale e hanno anzi offerto strumenti di predisposizione alla reiterazione del reato e alla poca attenzione alla pericolosità sociale.

In questo filone di cultura giuridica si inserisce la ratio del legislatore del 1988 che ha redatto le disposizioni sul processo penale minorile. La giustizia minorile è nata per assicurare al minore una piena e completa attuazione del diritto all'educazione, inteso come comprensivo di una adeguata strutturazione della personalità e un regolare processo di socializzazione; ed è nel processo penale minorile, più che in ogni altro sistema, che vengono conciliate le esigenze di assistenza all'autore del reato e di sanzione per la tutela della collettività.

La struttura di questo processo ricalca fedelmente quella stabilita per i maggiorenni; la differenza consiste nella presenza costante, in ogni passaggio, del concetto di assistenza, tanto che il legislatore ha tenuto a sottolineare che qualsiasi intervento del giudice penale nella vita del minore non deve pregiudicare i processi educativi in atto. In questo quadro si inserisce l'obbligo, per il giudice minorile di valutare l'incidenza degli aspetti della personalità in piena evoluzione (articolo 9, DPR n. 448/1988) anche con riferimento al suo comportamento in udienza e al suo atteggiamento in riferimento al fatto reato.

¹ A cura di Anna Passannanti.

Sulla base di questo principio assistenziale è stato istituito presso ogni tribunale per i minorenni un servizio sociale per i minorenni che interviene nel procedimento penale, già nella fase delle indagini e del giudizio, per sostenere il minore in tutto il suo percorso processuale.

In pratica, l'intervento giudiziario in campo minorile deve farsi carico delle esigenze sociali di prevenzione tenendo conto che le esigenze di tutela della collettività devono essere soddisfatte non solo in un'ottica sanzionatoria, ma intervenendo sulla strutturazione della personalità del minore e sui suoi bisogni di educazione e risocializzazione.

Tutto il sistema è improntato al principio della premialità "condizionata", contenendo meccanismi che prevedono l'immediato aggravamento del trattamento (in senso sanzionatorio o comunque punitivo) qualora l'interessato non si dimostri meritevole del beneficio.

In occasione della ormai storica riforma del processo penale minorile, fu introdotto nel nostro ordinamento il primo esempio di giustizia riparativa, nel suo significato proprio di misure emesse all'esito di un giudizio penale e non di misure adottabili nella fase di esecuzione di una pena. Ci riferiamo all'istituto della messa alla prova applicato ai soggetti minori (o molto giovani) che hanno commesso un reato da minorenni.

La disciplina dell'istituto è contenuta negli articoli 28 e 29 del DPR 22.09.1988, n. 448, *Disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni*.

Secondo la citata normativa, la sospensione può essere disposta anche in caso di giudizio abbreviato o immediato. Infatti «con l'ordinanza di sospensione il giudice – dell'udienza preliminare oppure del dibattimento – affida il minorenni – per tale sempre intendendosi "minorenne" al momento del reato – ai servizi minorili dell'amministrazione della giustizia per lo svolgimento, anche in collaborazione con i servizi locali, delle opportune attività di osservazione, trattamento e sostegno. Con il medesimo provvedimento il giudice può impartire prescrizioni dirette a riparare le conseguenze del reato e a promuovere la (ri)conciliazione del minorenne con la persona offesa dal reato (art. 28 citato)».

Come specificato nelle norme di attuazione (D.Lgs. n. 272/1989) il progetto di intervento deve prevedere tra l'altro le modalità eventualmente dirette a riparare le conseguenze del reato e a promuovere la conciliazione del minorenne con la persona offesa. La riparazione potrà essere diretta o indiretta (mediante lo svolgimento di attività socialmente utili).

La sospensione non può essere disposta senza la preventiva audizione delle parti; in particolare il minore imputato dovrà esprimersi sulle sue intenzioni di assoggettarsi a un percorso non solo rieducativo e di reinserimento sociale, ma anche significativamente riparatorio.

Se (art. 29 cit.) trascorso il periodo di sospensione (non più di tre anni o di uno a seconda della fascia di gravità del reato) tenuto conto del comportamento del minorenne e della evoluzione della sua personalità, il giudice ritiene che la prova abbia dato esito positivo, dichiara con sentenza estinto il reato. Altrimenti dispone la prosecuzione del processo, nelle forme ordinarie secondo la fase in cui si trovi.

Tali disposizioni, introdotte nel 1988 dalla grande riforma del nostro sistema processuale penale, hanno dato vita a un istituto del tutto nuovo nell'ordinamento giuridico italiano in quanto anticipa la messa alla prova rispetto alla pronuncia in giudizio e tende a evitare la condanna, anziché l'esecuzione.

Quanto a finalità, struttura e criteri di giudizio, sussiste indubbiamente un collegamento fra la messa alla prova prevista nel processo penale minorile e quella disciplinata dall'Ordinamento penitenziario (art. 47) nella fase dell'esecuzione delle sentenze di condanna, che egualmente postula l'avvio di una rimeditazione critica del proprio passato e la disponibilità a un costruttivo inserimento nella vita della collettività.

È evidente peraltro che la natura delle due misure è radicalmente diversa, attenendo appunto l'una alla definizione del giudizio, l'altra all'esecuzione della condanna.

Come ritenuto anche dalla Corte di Cassazione (fra tutte: Sezione V, Sentenza 07.04-29.07.1997, n. 1600) quella in esame è una misura innovativa che ha valore aggiunto rispetto anche

agli altri benefici applicabili nel processo minorile (perdono giudiziale e improcedibilità per irrilevanza del fatto) con l'attribuzione di una discrezionalità molto ampia: il beneficio prescinde infatti sia dai precedenti penali e giudiziari sia dalla tenuità del reato e dall'occasionalità del comportamento richiedendo solo la fattibilità dell'esperimento sulla base di una prognosi di positiva evoluzione della personalità del soggetto.

In effetti la legge non pone delle condizioni formali all'applicazione dell'istituto, che perciò è affidata alla assoluta discrezionalità del giudice.

L'introduzione della messa alla prova fu ritenuta dalla Commissione ministeriale incaricata della stesura del Progetto preliminare e poi del Testo definitivo delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni, come si legge nelle relative Relazioni (in GU suppl. ord. n. 2 al n. 250/1988, serie gen.) attuativa della lettera e) della legge 16.02.1987, n. 81, contenente la delega al governo per l'emanazione del nuovo Codice di procedura penale. Peraltro l'iniziale sfavore nei confronti dell'istituto si manifestò, fra l'altro, proprio con un parere di dubbia costituzionalità espresso nella seduta del 19.07.1988 dal Consiglio superiore della magistratura.

Comunque, la norma non attribuisce il potere di "non procedere", ma prevede la possibilità di rinunciare alla condanna e all'applicazione della sanzione in presenza di determinate condizioni (inserimento sociale, riparazione, prevedibilità dell'astenersi da nuovi reati). La messa alla prova è una misura penale, con una sua valenza afflittiva e strettamente collegata alla responsabilità sul fatto.

In effetti, seguendo il modello del diritto anglosassone, il contenuto del progetto dovrebbe sempre adattarsi specularmente al fatto-reato; ad esempio, prestare opera di volontariato presso un ospedale oncologico per bambini dopo aver tenuto condotte violente o maltrattanti, sarà una scelta opportuna e utile, non quanto, ad esempio, la frequentazione di un corso per diventare cuoco.

Si può affermare che l'ambito naturale di applicazione di tale istituto può essere in particolare in presenza di delitti suscettibili di riparazione, come in presenza di delitti determinati da condizionamento ambientale.

La sospensione del processo viene revocata, con fissazione anticipata di udienza, in caso di ripetute e gravi trasgressioni alle prescrizioni contenute nel progetto, che possono consistere nelle circostanze più varie, riconducibili alla commissione di nuovi reati o al sottrarsi agli impegni assunti. In nessuna delle norme che disciplinano l'istituto è stata introdotta la possibilità di accedere a una proroga del periodo stabilito in origine, la quale appare, in via interpretativa, da escludere, in quanto la mancata previsione non appare casuale, bensì frutto di una scelta. La rigidità del termine ha un peso sulla serietà dell'impegno e sulla volontà di attuare il progetto come concordato inizialmente, senza vie di fuga eventualmente recuperabili con la concessione di un tempo supplementare, con effetto sicuramente diseducativo.

Peraltro i Tribunali per i minorenni hanno ormai adottato prassi diverse, consentendo spesso, a seguito della segnalazione in itinere di violazioni o abbandoni di parte del progetto, una proroga del termine iniziale, anziché revocare la sospensione del processo.

L'istituto è oggetto da tempo di analisi critiche e ormai da diversi anni si susseguono proposte, di matrice sia governativa che parlamentare, di riforma della messa alla prova, riguardanti vari aspetti dell'istituto, fra cui la durata del periodo di sospensione del processo (eventualmente da innalzare per tutti reati) e l'esclusione del beneficio in relazione a reati di particolare gravità (quali ad esempio l'omicidio volontario, la violenza sessuale, l'associazione a delinquere di tipo mafioso).

L'intento di escludere i reati ritenuti di maggiore allarme sociale dalla applicabilità della prova risponde a ragioni di politica criminale che individuano nell'inasprimento della risposta punitiva una soluzione più efficace di fronte all'aumento di questo tipo di condotte anche fra i più giovani. Si realizzerebbe in tal modo una inversione di rotta – di segno sicuramente involutivo – rispetto al principio della diversificabilità ampiamente discrezionale della risposta penale nei loro confronti, mentre anche l'insegnamento della Corte costituzionale è nel senso che i minori vanno valutati caso per caso in relazione al fatto e che le preclusioni rigide non sono conformi ai principi

costituzionali. Questo vale anche per l'omicidio, non esistendo ipotesi di fatto identiche per il variare delle motivazioni, delle modalità, delle situazioni personali e delle dinamiche familiari.

Quanto al reato di cui all'articolo 416 bis del Codice penale, ci si dovrebbe domandare il perché di tale esclusione proprio nei casi tipici in cui il minore, privo di una sua autonoma progettualità e tendenzialmente solidale con il suo ambiente (l'unico che conosce) e con la sua famiglia (unico punto di riferimento) si determina al reato, sia pur grave, in quanto di fatto plagiato (o ricattato) e indotto ad assumere comportamenti che lo omologano alla sua realtà. Sembrerebbe, invece, proprio la situazione in cui, qualora se ne intraveda la possibilità, valga la pena di raccogliere la sfida per tentare di affrancare il minore da un futuro già disegnato.

Anche per i reati a sfondo sessuale l'approccio andrebbe diversificato, in relazione alla reale gravità del fatto, a quanto questo riveli dell'esistenza di situazioni di abuso familiare o di disturbi della personalità o sia sintomo di difficoltà di integrazione o di identificazione, tutti problemi da affrontare tempestivamente al fine di non consegnare all'età adulta un soggetto sempre più pericoloso, qualora la risposta sia stata solo punitiva e la fase del tentativo di recupero rinviata al momento dell'esecuzione della pena o annullata (nel caso di sospensione della pena o perdono giudiziale).

Né, comunque, la proposta di esclusione per alcuni reati gravi trova riscontro in una dimostrata inutilità (o addirittura pericolosità) dell'istituto.

In merito alla durata, nel Progetto preliminare il periodo massimo di sospensione era stato fissato addirittura in un solo anno «essendosi ritenuto necessario che la posizione processuale del minore non resti a lungo pendente» come si legge nella Relazione della Commissione ministeriale.

In realtà la possibilità di stabilire una durata più impegnativa del periodo di prova, anche per i reati meno gravi, in realtà consentirebbe un migliore adattamento alle varie situazioni personali e ambientali.

Il rischio reale, soprattutto nel trattamento di giovani appartenenti a famiglie multiproblematiche e/o provenienti da ambienti criminali, è rappresentato dall'adozione di prassi applicative non adeguate. Deve essere perseguita la reale produttività del beneficio; il riferimento è ai casi, che presentano sintomi che fanno prevedere il radicarsi del comportamento deviante al raggiungimento della maggiore età ed eventualmente l'involuzione su livelli di criminalità più gravi. Né si può negare che il percorso di recupero realizzato all'esito della prova rappresenta non solo un notevole vantaggio individuale, ma anche sociale evitando alla collettività i costi derivanti dal consolidarsi di tendenze devianti.

Indipendentemente dalla durata, fondamentale è ovviamente la serietà dei contenuti: l'articolo 27 delle disposizioni di attuazione del DPR sul processo penale a carico di imputati minorenni dispone che il progetto della messa alla prova deve prevedere tra l'altro impegni specifici, le modalità di coinvolgimento anche della famiglia e dell'ambiente di vita, le modalità eventualmente dirette alla riparazione e alla conciliazione, nonché le modalità di partecipazione al progetto degli operatori della giustizia e dell'ente locale.

Difficoltà di varia natura (anche connesse alla povertà di risorse dell'ambiente familiare e di vita del ragazzo o alla mancanza di un contesto familiare – di una casa – per gli stranieri non accompagnati) spesso contrastano la reale fattibilità di un progetto veramente impegnativo: peraltro se non si vuole tradire il senso dell'istituto occorre sempre mirare a che nel periodo il soggetto alla prova, in relazione ovviamente al livello delle sue potenzialità, avverta questa responsabilità e affronti con convinzione la fatica della responsabilizzazione.

L'istituto della messa alla prova ci riporta, in termini di concretezza, alla figura del “giovane adulto” (per tale intendendo il soggetto che ha da poco superato il limite formale della maggiore età) che da lungo tempo trova un sia pur frammentario riconoscimento sul piano internazionale.

Infatti, in quanto applicabile ai soggetti minorenni al momento del commesso reato, la messa alla prova viene di frequente esperita trattando soggetti ormai maggiorenni e rappresenta quindi anch'essa (come ad es. la normativa in materia di sorveglianza) una concreta applicazione del c.d. principio di ultrattività della normativa minorile e un riconoscimento da parte dell'ordinamento dell'opportunità di non porre rigidi confini quando ogni soggetto adolescente quanto allo sviluppo

fisico, psichico e intellettuale presenta invece peculiarità del tutto personali circa il grado di maturità.

Qualunque trattamento riservato al minore, che spezzi il rapporto fra reato e pena, deve avere come presupposto che sia prima accertata la sua responsabilità.

Se infatti è certo interesse della collettività che la soluzione sia la più adeguata alle esigenze di recupero e prevenzione, altrettanto è interesse della collettività, e dello stesso minore (ai fini educativi) che prima si accerti se vi è una sua responsabilità penale, quanto al fatto e quanto all'elemento soggettivo: l'attuale disciplina, secondo cui la messa alla prova prescinde sul piano processuale dall'accertamento della responsabilità, comporta l'effetto paradossale che si possa intervenire con strumenti educativi su un soggetto di cui non si sa se è, o no, autore di un reato.

In effetti, già la Corte costituzionale nella sentenza del 05.04.1995, n. 125, nell'affrontare il tema della messa alla prova si esprime su questo aspetto molto chiaramente.

In particolare il giudice costituzionale ritenne che correttamente il legislatore non ha condizionato la sospensione per messa alla prova (m.a.p.) alla prestazione del consenso da parte del minore, in quanto all'imputato è attribuito un mezzo di impugnazione a garanzia fra l'altro del suo diritto di difendersi anche sul punto del presupposto essenziale del provvedimento, costituito dal giudizio di responsabilità penale che si sia formato nel giudice.

Certo l'ammissione di colpevolezza (intesa in senso tecnico) non è condizione indispensabile per procedere alla messa alla prova sospendendo il procedimento; può avvenire che una piena confessione sia invece un esito, molto qualificante, del percorso.

Indispensabili per l'avvio del percorso appaiono quantomeno il riconoscimento dell'aver tenuto una determinata condotta e una, almeno iniziale, presa d'atto del disvalore e della illiceità di questa, nonché del danno recato.

L'ammissione di responsabilità può risultare difficile sia per la particolare tipologia del reato (pensiamo alla violenza sessuale, ai reati connessi con le sostanze stupefacenti, ai reati commessi con il coinvolgimento del "gruppo") sia per l'incapacità a comprendere realmente il disvalore della condotta; in tali casi in effetti la messa alla prova può essere impostata in modo da assecondare i tempi e gli interventi necessari per maturare da parte del ragazzo la consapevolezza di quanto agito e un effettivo distanziamento dal precedente stile di condotta.

La messa alla prova implica non solo la riconciliazione con la persona offesa (o un ristoro, quantomeno morale) ma innanzitutto un confronto personale con la condotta tenuta che conduca alla elaborazione di una progettualità futura da cui sia esclusa la reiterazione di comportamenti illeciti: pertanto un'assunzione di responsabilità, sia pure implicita o parziale, appare necessaria da parte dell'imputato che contestualmente si dichiara disponibile a una assunzione di impegno in un progetto rieducativo finalizzato al cambiamento.

In effetti sembra di potersi affermare che l'istituto si colloca correttamente e utilmente nel processo solo se preceduto – soprattutto nei casi di reati molto gravi – dall'accertamento dei fatti, da cui risulti la responsabilità dell'imputato, sulla cui base poter passare a verificare la sua capacità e la sua volontà consapevole (basata su una adeguata informazione) di sottoporsi alla prova.

Nella giurisprudenza dei tribunali per i minorenni sta avanzando, ormai da tempo, l'indirizzo teso a inserire la valutazione di fattibilità della prova nel contenitore processuale del rito abbreviato, se in fase di udienza preliminare; se, invece, in fase di giudizio (ordinario, immediato o direttissimo) l'indirizzo prevalente è volto a concludere prima l'istruttoria dibattimentale.

In generale, sarebbe auspicabile una razionalizzazione della disciplina processuale di questo istituto, attese le rilevanti differenze applicative tra le differenti realtà territoriali; dalla componente forense perviene anche l'aspirazione a una maggiore partecipazione del minorenne e del suo difensore alle fasi di predisposizione del progetto di intervento e di evoluzione del progetto medesimo, con la possibilità di prevedere delle verifiche intermedie sull'andamento della prova in contraddittorio tra le parti.

Gli articoli 3 e 4 della legge 28.04.2014, n. 67 (nuovi articoli 168 bis cp e 464 bis cpp) hanno esteso agli adulti questo istituto da tempo sperimentato a livello minorile.

Per reati puniti con reclusione fino a 4 anni o pena pecuniaria o per i quali è prevista la citazione diretta a giudizio, l'imputato può chiedere la sospensione del processo con messa alla prova.

La misura consiste in lavori di pubblica utilità e comporta la prestazione di condotte riparatorie e se possibile risarcitorie, con l'affidamento al servizio sociale per lo svolgimento di un programma di recupero.

Si evidenzia che qui la concessione della messa alla prova è subordinata alla prestazione del lavoro di pubblica utilità.

Il programma in ogni caso deve prevedere: «a) le modalità di coinvolgimento dell'imputato, nonché del suo nucleo familiare e del suo ambiente di vita nel processo di reinserimento sociale, ove ciò risulti necessario e possibile; b) le prescrizioni comportamentali e gli altri impegni specifici che l'imputato assume anche al fine di elidere o di attenuare le conseguenze del reato, considerando a tal fine il risarcimento del danno, le condotte riparatorie e le restituzioni, nonché le prescrizioni attinenti al lavoro di pubblica utilità ovvero all'attività di volontariato di rilievo sociale; c) le condotte volte a promuovere, ove possibile, la mediazione con la persona offesa».

Se l'esito è positivo, il reato viene dichiarato estinto. In caso di trasgressione del programma di trattamento o di commissione di nuovi delitti la misura è revocata.

Notevoli le differenze rispetto alla *probation* minorile: in particolare le restrizioni imposte al campo di applicazione e alla discrezionalità del giudice delineano una misura nella sostanza molto diversa.

Nella prova introdotta per gli adulti il periodo è strutturato prevalentemente su attività materiali (quale il lavoro di pubblica utilità), la sospensione del processo per messa alla prova non può essere concessa più di una volta, è previsto che nel caso di esito negativo della prova il periodo di sospensione venga considerato al fine del computo della pena erogata, mentre nel procedimento penale a carico di imputati minorenni non assume mai il significato di una sanzione sostitutiva.

L'articolo 464 quater cpp (introdotto sempre dalla legge n. 67/2014) dispone che l'ordinanza di sospensione per messa alla prova debba essere adottata dal giudice «sentite le parti nonché la persona offesa».

Nel processo minorile non è previsto l'ascolto della persona offesa, mentre sembrerebbe opportuno poter dare uno spazio anche alla vittima per esprimersi sulla messa alla prova dell'autore del reato, opportunità per ora affidata unicamente a delle prassi.

La mediazione penale

Come si legge nelle già citate relazioni sia al Progetto preliminare che al Testo definitivo delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni, la Commissione ministeriale incaricata della stesura ritenne che con la possibilità di prescrivere nel corso della prova attività di riparazione e di conciliazione del minorenne autore del reato con la persona offesa fosse «in tal modo recepita e resa possibile la cosiddetta mediazione, istituto previsto dalla più volte citata Raccomandazione del Consiglio d'Europa (17.09.1987, n. 20), avente lo scopo di ricomporre il conflitto fra minorenne offensore e vittima, e di responsabilizzare i giovani autori di reato».

La mediazione, come sappiamo, e facendo ovviamente riferimento al termine nel significato applicabile in un contesto giuridico, è sostanzialmente di tre tipi:

- la mediazione civile, l'unica ora disciplinata con carattere di obbligatorietà, da un sistema di norme dedicato;
- la mediazione familiare, prevista da strumenti normativi internazionali ratificati e dalla legge del 2006 che ha introdotto l'affidamento condiviso dei figli minori; qui i

conflitti da affrontare non sono mai solo frontali, ma presentano dinamiche complesse legate alla triangolazione dei figli;

- la mediazione penale, della quale ci occuperemo in questa sede e che non risponde – come la prima – a esigenze spiccatamente deflattive; la finalità tipica di ogni attività di mediazione, comunque, è sempre quella di ottenere la risoluzione di un conflitto in modo alternativo rispetto ai modi della giurisdizione, secondo la formula comune a tutti i tipi di mediazione del perdere per vincere.

Di mediazione penale si inizia a parlare e a farvi ricorso proprio nell'ambito del processo penale minorile.

Infatti, anche prima della legge n. 67/2014, le norme che hanno disciplinato la competenza penale del giudice di pace risalgono comunque all'anno 2000. In particolare l'articolo 2, comma 2, D. Lgs. 28.08.2000, n. 274, *Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace*, dispone che: «Nel corso del procedimento, il giudice di pace deve favorire, per quanto possibile, la conciliazione tra le parti» e l'articolo 29 fa poi espresso riferimento alla possibilità di avvalersi dell'attività di mediazione di centri e strutture pubbliche o private presenti sul territorio.

Come già accennato all'inizio, i tre modelli di giustizia, ai quali ormai si fa concordemente riferimento affrontando il tema delle sanzioni e della loro funzione, sono: il modello retributivo (sicuramente il più antico), il più evoluto modello rieducativo (frutto di una cultura illuminata, finalmente attenta ai temi sociali), infine il modello riparativo.

Quest'ultimo viene individuato nel mondo anglosassone come *restorative justice* o anche come *relational justice*; in particolare quest'ultima terminologia appare la più utile per cogliere il principio ispiratore della giustizia riparativa, che non è (o comunque non è solo) soluzione meramente risarcitoria, bensì ha la finalità di sanare la relazione, di riparare quanto il reato ha compromesso nei rapporti con altri soggetti.

Campo applicativo d'elezione per la mediazione penale sarà in effetti quello dei reati che sono frutto di un conflitto fra persone e che registrano la presenza di una o più persone offese fisicamente individuate.

Pertanto, anche nei casi in cui manchi una vittima in senso proprio, il modello riparativo può adattarsi molto bene alla situazione: si pensi ai reati da cui sia derivato un danno per la collettività quale, ad esempio, il danneggiamento di un bene appartenente allo Stato o a un ente pubblico.

Né appaiono avere fondamento i dubbi che potrebbero sorgere circa la conciliabilità o meno della mediazione con le situazioni nelle quali si è in presenza di una pretesa punitiva irrinunciabile dello Stato; se, infatti, in presenza di reati perseguibili a querela l'esito auspicabile della mediazione è certamente quello della remissione della stessa con accettazione da parte del querelato, gli obiettivi perseguiti con la mediazione sono molto più ampi e mirano più propriamente a un reale percorso di responsabilizzazione.

Il processo accusatorio, proprio in virtù della sua connotazione garantista che privilegia l'indagato, può determinare un difetto di riconoscimento della personalità e della condizione emotiva della vittima.

In particolare nel processo minorile la persona offesa, non potendosi costituire parte civile, viene rappresentata dalla pubblica accusa e in un certo senso emarginata dal rito processuale. L'espropriazione della vittima dalla risposta penale, seppur giustificata dai principi che ispirano il processo a carico di minorenni, oggi appare insoddisfacente.

Nella maggior parte dei casi l'autore del reato, che è stato identificato e successivamente riconosciuto colpevole, non è in grado di fronteggiare le richieste risarcitorie. La stessa condanna è in fondo inappagante per le persone offese. Il processo è sempre un'esperienza difficile per il rischio fisiologico di non restituire alla vittima l'esatta percezione che essa ha avuto degli avvenimenti. La ricostruzione dei fatti durante il processo spesso delinea una realtà diversa da quella effettivamente esistita o comunque una realtà diversa da come la vittima l'ha vissuta.

Questa distanza tra l'aspettativa e l'esito del processo è all'origine di una delle più significative esperienze di c.d. vittimizzazione secondaria.

La dottrina criminologica ha sviluppato, intorno alla metà del secolo scorso, lo studio della c.d. vittimologia, un movimento che ha fatto crescere l'esigenza di predisporre programmi di aiuto e assistenza diretti a sostenere la vittima sul piano psicologico, sociale ed economico. L'esigenza di tutela della vittima ha trovato un importante riconoscimento con la decisione quadro del Consiglio dell'Unione Europea (decisione quadro 2001/220/GAI) del 15 marzo 2001, rivolta a sostenerne la posizione nel procedimento penale con la previsione che ciascuno Stato membro promuova la mediazione nell'ambito di procedimenti per quei reati che ritenga idonei, garantendo che eventuali accordi raggiunti tra la vittima e l'autore del reato nel corso della mediazione penale «vengano presi in considerazione» (art. 10).

Il processo penale minorile, pur avendo ancora più spiccatamente un impianto costruito esclusivamente sull'autore del reato e sugli interventi a esso destinati, ha però consentito di individuare spazi in cui fosse possibile inserire la partecipazione della persona offesa, anche se questa non potrà mai essere parte in senso tecnico del rapporto processuale.

La responsabilizzazione del minore è uno degli obiettivi del processo penale minorile: in tale quadro la mediazione costituisce uno degli strumenti possibili per favorire tale processo di presa di coscienza del minore-reo. Tale opportunità consente, prescindendo dal giudizio penale, una riparazione delle conseguenze del reato con una diretta valenza restitutiva per la vittima ed educativa per l'autore del reato e anche questo è un modo di rendere giustizia.

Ricordiamo che l'articolo 13 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori, adottata dal Consiglio d'Europa il 25.01.1996 (ratificata con legge 20.03.2003, n. 77) promuove il ricorso, nei casi che ciascuno Stato riterrà opportuni, alla mediazione e a ogni metodo di soluzione dei conflitti atto a raggiungere un accordo, al fine di prevenire e risolvere le controversie, evitando il coinvolgimento dei fanciulli in procedimenti giudiziari.

Come detto, il concetto di mediazione si è affacciato nel nostro Paese alla fine degli anni Ottanta, circondato da dubbi, incertezze e diffidenze; appartiene comunque agli anni Novanta l'espansione della ricerca di strumenti alternativi di risoluzione dei conflitti, fuori e dentro la giurisdizione, nella percezione, sia pure in un contesto culturale ancora molto indefinito, del ruolo importante che la mediazione può assumere nel realizzare una nuova cultura del fare giustizia.

La mediazione penale si inserisce in dottrina nel movimento definito con il termine "giustizia di prossimità", mutuato dal francese, che parte dal basso, in senso orizzontale e a livello locale e non centrale dello Stato; le istanze cui si riferisce sono quelle di una più adeguata tutela delle vittime di reato, di una più sensibile attenzione sociale ai temi dell'abuso sessuale e ai conflitti connessi alla nuova realtà multietnica; la ricerca è quella di percorsi nuovi, che vanno dalla mediazione alla creazione di nuove professionalità, fino, ad esempio, al possibile nuovo ruolo della polizia locale.

In effetti il valore della mediazione in generale (non solo penale) si esprime in maniera molto significativa a fronte di problematiche interetniche (mediazione culturale) o connesse alle relazioni familiari (o all'ambito scolastico), nonché a fronte di fatti di rilevanza penale o inerenti l'ordinamento penitenziario.

In questo quadro anche la mediazione si inserisce, sotto un profilo giuridico, nel campo (piuttosto giovane) del c.d. diritto mite, ove si studia la praticabilità di una applicazione del diritto penale meno rigida e schematica di quella tradizionale e ove la mediazione va intesa come opportunità per il reo e per la vittima, certo non come compromesso o svalutazione.

Vi sono due prospettive, diverse ma non incompatibili, con cui si può guardare alla mediazione; una è quella che la intende come una nuova modalità d'intervento giudiziario e che abbina il termine "mediazione" al "termine "riparazione", prendendo atto della crisi del sistema retributivo-riabilitativo e proponendo quindi una nuova risposta nell'area della giustizia penale.

Nella seconda prospettiva la mediazione è intesa come progetto sociale e si inserisce in un più generale quadro di interventi socio-culturali.

Nel processo penale minorile (nel quale, non a caso, non è ammessa la costituzione di parte civile) è stato introdotto l'istituto della "messa alla prova", con prescrizioni dirette, oltre che a riparare le conseguenze del reato, a promuovere la conciliazione del minorenne (da intendere come

minorenne al momento del fatto) con la persona offesa. Seppure non si faccia alcun esplicito riferimento al termine mediazione, non c'è dubbio che il cenno, contenuto nella norma citata, alla riparazione delle conseguenze del reato, posto accanto alla ricerca della conciliazione reo-vittima, richiami molto da vicino il contenuto della mediazione e la finalità di una riparazione conciliativa.

L'intervento giudiziario cambia prospettiva e, accanto alla sua specifica finalità volta a ripristinare l'ordine pubblico, valorizza quella di recupero del reo e tutela della vittima, inserendosi, senza perdere la sua autonomia, nel sistema di altre tutele, anche esterne alla giurisdizione. La prospettiva nuova è quella secondo cui la mediazione nel giudizio non sia vista solo come strumento deflattivo, ma anche come una nuova cultura del rendere giustizia, adeguandola alle nuove istanze della realtà.

Non a caso il primo collegamento della mediazione con il processo si è realizzato nel campo minorile, in quanto uno dei requisiti propri della giurisdizione minorile, come già s'è detto, è la presenza di due istanze processuali, una ordinaria di carattere sanzionatorio e l'altra di carattere progettuale. Nell'ambito della giustizia minorile era spontaneo conciliare il recupero del minore-reo con la tutela della vittima in un progetto volto al futuro nell'interesse di entrambi, come avviene con la messa alla prova: questo istituto processuale è stato il primo ad avere avuto un'attenzione per la vittima di natura non contenziosa.

Quanto al rapporto fra mediazione dentro e mediazione fuori della giurisdizione va evidenziato come le iniziative a favore delle vittime debbano auspicabilmente anche in Italia vedere un coordinamento delle associazioni volontarie, da coniugare con la partecipazione al Forum europeo dei servizi di aiuto alle vittime (come avviene ad esempio in Francia) e realizzare comunque una tutela della vittima autonoma rispetto alla problematica attinente al reo e non necessariamente correlata.

Il sistema di aiuto alle vittime deve appartenere all'area degli interventi sociali e la mediazione endoprocessuale deve coordinarsi con gli interventi esterni. Una mediazione che trova maggiore spazio dentro la giurisdizione presenta il rischio di uno sbilanciamento a favore del reo, dedicando a quest'ultimo maggiore attenzione.

Dal punto di vista organizzativo si possono configurare due modelli di mediazione, uno quale servizio dell'ente locale, l'altro quale ufficio interistituzionale nel campo giudiziario.

La mediazione ha delle tecniche specifiche e deve quindi venire esercitata da persone adeguatamente formate ed esperte.

Tutti i protocolli d'intesa relativi a sperimentazioni avviate già da diversi anni in varie sedi giudiziarie minorili richiedono che i mediatori abbiano conseguito il titolo presso una scuola riconosciuta dal Consiglio d'Europa; il mediatore, che non giustifica, né impone soluzioni, limitandosi a offrire un'opportunità di ascolto libero e confidenziale, deve inoltre essere un soggetto terzo e senza potere; il giudice, evidentemente, non può essere un mediatore, ma può, semmai, svolgere il ruolo di conciliatore. Quest'ultima distinzione è ancorata alla distinzione che si è tentato di fare fra i due termini, secondo cui la conciliazione appartiene alla categoria degli strumenti alternativi di risoluzione dei conflitti, ruolo che anche la mediazione può soddisfare, ma che, storicamente e culturalmente, non le appartiene in via primaria.

In ogni caso lo sviluppo che la mediazione sta assumendo nel nostro Paese rende oggi indispensabile l'intervento del legislatore per regolarne la disciplina con sistematicità e completezza. Infatti, la sperimentazione delle attività di mediazione in Italia è stata avviata, come sovente è avvenuto anche in altri Paesi europei, in assenza di una disciplina normativa specifica: la diffusione di tale pratica è stata frutto di esperienze pionieristiche, attuate in mancanza di modelli e criteri legislativi uniformemente condivisi, nello sforzo di recepimento e promozione degli strumenti propri della giustizia riparativa.

In sintesi, per quanto riguarda gli obiettivi della mediazione penale in ambito minorile, comunemente ne vengono individuati principalmente tre:

- per l'autore del reato, che viene stimolato al confronto con le conseguenze delle sue azioni;

- per la vittima, che viene rivalutata, nell'ambito di un processo che non consente la costituzione di parte civile.
- per la società, all'interno della quale vengono promossi valori e modelli nuovi, volti a superare i problemi legati alla gestione della devianza da parte della comunità.

Sono due le prospettive culturali dalle quali si guarda al problema; per la prima, la mediazione viene collocata all'interno del sistema penale minorile quale strumento aggiuntivo di questo, e ne viene così in special modo evidenziata la funzione responsabilizzante che può svolgere nei confronti del minore.

In una seconda accezione la mediazione non è più interesse solo dell'amministrazione della giustizia, ma della società intera ed è quindi praticabile soprattutto al di fuori dei contesti giudiziari, dando maggiore enfasi all'obiettivo di soddisfazione dei bisogni della vittima.

Da tempo a livello internazionale è stata avvertita l'esigenza d'intervenire per delineare una serie di guide-linea in grado di indirizzare e uniformare le singole prassi nazionali.

Per conseguire tale obiettivo, con la Raccomandazione relativa alla mediazione in materia penale del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa n. R(99)19 adottata il 15.09.1999 e con i Principi base sull'uso dei programmi di giustizia riparativa delle Nazioni Unite, approvate con la Risoluzione n. 12/2002, sono stati fissati alcuni principi essenziali in tema di giustizia riparativa e per le pratiche di mediazione penale con invito agli Stati membri a osservarli.

Le fonti internazionali non hanno fatto altro che sottolineare i principi cardine sui quali si fonda la mediazione penale.

Innanzitutto rileva la volontà da parte della vittima e del reo di sottoporsi alle pratiche di mediazione; l'adesione a esse deve essere frutto di una scelta libera delle parti che intendano usufruirne, in ogni momento revocabile ed effettuata sulla base di un consenso informato. Gli organismi internazionali si sono pertanto adoperati per inserire, nelle fonti citate, disposizioni atte a fornire adeguate garanzie rispetto al diritto all'informazione, alla consulenza legale relativamente ai diritti, alla natura del procedimento, alle possibili conseguenze delle decisioni e alla traduzione.

Il consenso informato diventa indispensabile anche perché al termine dell'iter di mediazione penale il soggetto deve rinunciare secondo le linee guida al procedimento penale.

Altro requisito costantemente richiesto dalle carte internazionali è il rispetto del segreto su quanto è emerso durante la mediazione: salvo diverso accordo dei soggetti partecipanti, è vietata la divulgazione dei contenuti dell'incontro; tale garanzia di riservatezza è posta al fine di consentire una trattazione del conflitto e delle sue implicazioni scevra da condizionamenti, anche di natura processuale, e di favorire la libera espressione da parte dei soggetti in relazione ai temi affrontati.

Le indicazioni internazionali non pongono limiti prestabiliti di gravità dei reati che possano impedire l'espletamento della mediazione: gli strumenti della giustizia riparativa operano infatti anche al di fuori della criminalità c.d. bagatellare, data la volontà, manifestata anche in sede comunitaria, di proporre nuovi modelli di operatività del sistema penale, fondati su logiche che, rivisitandone l'impianto tradizionalmente sanzionatorio, prescindano da criteri meramente retributivi.

È opportuno, però, scindere il momento della messa alla prova, come giustizia meramente riparativa (nei confronti della società e della parte offesa), da quello della mediazione penale, che abbraccia tutte le attività che caratterizzano l'incontro tra due o più soggetti con interessi confliggenti a prescindere dall'esito positivo o negativo di quelle attività.

In questo senso va distinta l'idea di mediazione da quella della riparazione.

Con la messa alla prova si vuole raggiungere il risultato ultimo della riparazione, eventualmente anche solo indiretta, nei confronti della comunità. Del resto può accadere che vi siano degli atti riparatori del tutto privi di qualsiasi respiro pacificatore: ad esempio, un risarcimento – per quanto accettato – non possiede necessariamente il significato di una intesa o di una comunicazione ritrovata tra i contendenti. Al contrario una mediazione riuscita include sempre delle conseguenze vissute dalla vittima come realmente riparatorie.

Da ultimo va ricordato come la realtà interna al processo penale minorile è molto più complessa che in quello ordinario, in quanto del rapporto processuale fanno parte anche gli esercenti la potestà genitoriale (quanto all'assistenza diretta fino a quando l'indagato/imputato non compia la maggiore età, ma anche oltre per quanto attiene agli aspetti riabilitativi).

Da ciò deriva la necessità di coinvolgimento della famiglia, essenziale per il sostegno al minore e spesso a sua volta però bisognosa di sostegno per comprendere e innescare meccanismi di riconversione del comportamento, e anche a volte la necessità di affrancamento del minore da logiche negative (spesso incolpevoli) di cui la famiglia sia portatrice.

Nota sull'organizzazione

Un breve cenno va dedicato a un aspetto organizzativo di massima importanza, quale quello della collaborazione del servizio sociale con il giudice, di particolare rilievo quando si affronta il tema delle misure trattamentali e riparative.

I primi assistenti sociali dipendenti dallo Stato (più precisamente dal Ministero della giustizia) sono stati quelli chiamati a operare nei centri di rieducazione istituiti dal RDL 20.07.1934, n. 1404, *Istituzione e funzionamento del Tribunale per i minorenni*.

L'articolo 2 della legge 16.07.1962, n. 1085, Ordinamento degli uffici di servizio sociale e istituzione dei ruoli del personale del predetto servizio, disporrà successivamente che il servizio sociale minorile svolge «in relazione a provvedimenti penali, civili e amministrativi dell'autorità giudiziaria, inchieste e trattamenti psicologico-sociali e ogni altra attività diagnostica e rieducativa, concorrendo, ove occorra, con i competenti organi del Ministero dell'interno o di altre amministrazioni ed enti».

L'articolo 6 (Servizi minorili) del DPR n. 448/1988 dispone ora che «In ogni stato e grado del procedimento l'autorità giudiziaria si avvale dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia. Si avvale altresì dei servizi di assistenza istituiti dagli enti locali».

Inoltre (articolo 8, DPR citato) i servizi facenti parte dei centri per la giustizia minorile «si avvalgono, nell'attuazione dei loro compiti istituzionali, anche della collaborazione di esperti in pedagogia, psicologia, sociologia e criminologia».

Gli USSM forniscono assistenza ai minorenni autori di reato in ogni fase del procedimento penale e predispongono la raccolta di elementi conoscitivi che li riguardano e che sono finalizzati all'accertamento della loro personalità, già su richiesta del pubblico ministero minorile, formulando ipotesi progettuali concrete e operative, in modo da concorrere alle valutazioni e decisioni del giudice minorile.

L'attivazione delle competenze del servizio sociale ministeriale avviene nel momento in cui, a seguito di denuncia, un minore entra nel circuito penale, accompagnandolo in tutto il suo percorso; il servizio eserciterà il controllo nella fase di attuazione delle misure cautelari, alternative e sostitutive concesse ai minori, seguirà il progetto educativo del minore in misura cautelare non detentiva e gestirà la misura della sospensione del processo e della messa alla prova, svolgendo sempre attività di sostegno.

Anche le attività di mediazione vengono coordinate dal servizio minorile.

Tutte le attività del servizio ministeriale vengono svolte in collaborazione con i servizi sociali degli enti locali, sia in base al generale quadro istituzionale di ripartizione delle competenze in campo sociale e assistenziale, sia di volta in volta per espressa previsione normativa.

Attesa la coincidenza nella maggioranza dei casi fra la figura del minore che entra nel circuito penale e quella del minore che vive un disagio personale/familiare/sociale, il buon coordinamento fra le due famiglie di servizi è di importanza fondamentale. Le realtà sul territorio sono le più varie; l'aspirazione deve essere quella di uniformarle al meglio.

L'inclusione dei minorenni italiani e stranieri con disabilità e Bes¹

1. Premessa

I processi di inclusione dei bambini con disabilità nella scuola a livello internazionale sono iniziati già a partire dalla fine degli anni Cinquanta del secolo scorso e rappresentano un cambiamento culturale alla cui base c'è il riconoscimento di diritti anche a questi soggetti. Il percorso, non semplice, è iniziato con la *Dichiarazione dei diritti del fanciullo* adottata all'unanimità dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1959, fino ad arrivare, nello specifico, alla *Convenzione per i diritti delle persone con disabilità* del 13 dicembre 2006 (ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 3 marzo 2009, n. 18), che rappresenta un evento storico ma i cui benefici potranno essere valutati solo nell'arco dei prossimi decenni.

All'interno di questo arco temporale sono state elaborate dichiarazioni, documenti, classificazioni che hanno contribuito, a livello internazionale e nazionale ad affermare i diritti delle persone con disabilità. In particolare facciamo riferimento, a livello internazionale, alla *Convenzione ONU sui diritti del fanciullo* (1989) e alla *Dichiarazione di Salamanca* (1994); a livello nazionale, alla legge 5 febbraio 1992, n. 104 (*Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*), al DPCM 185/2006 (*Regolamento recante modalità e criteri per l'individuazione dell'alunno come soggetto in situazione di handicap, ai sensi dell'articolo 35, comma 7, della legge 27 dicembre 2002, n. 289*), alla legge 8 ottobre 2010, n. 170 (*Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico*), fino alla direttiva ministeriale del 27 dicembre 2012 (*Strumenti di intervento per alunni con Bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica*) e successive circolari ministeriali.

Si tratta di provvedimenti importanti che hanno segnato, almeno sulla carta, il passaggio dai processi di integrazione a quelli di inclusione. Ma, se da un punto di vista normativo, tale passaggio è stato acquisito, più complesso appare la sua realizzazione nei contesti reali.

Se analizziamo più in profondità il tema, notiamo che tra il modello italiano dell'integrazione scolastica, la cui sperimentazione è già in atto da oltre un trentennio, e il modello dell'*inclusive education*, in gran parte ancora da realizzare, ci sono importanti differenze. Si tratta di modalità differenti di concepire il progetto di una "scuola per tutti e per ciascuno"². La costruzione della scuola inclusiva, per il sistema d'istruzione italiano, potrà avvenire se ci saranno il coraggio, la forza e le risorse per realizzare quei cambiamenti, specialmente a livello organizzativo e gestionale, senza i quali si rischia di perdere la "sfida" rappresentata dalle nuove emergenze educative.

In estrema sintesi, i nuclei fondamentali di tale trasformazione dovranno assolutamente riguardare:

- la riprogettazione dei percorsi formativi rivolti a tutti gli insegnanti e, in generale, al personale scolastico (a partire da chi è chiamato a dirigere e gestire il sistema-scuola), con qualificate iniziative di formazione che riguardino il significato e le modalità di realizzazione di una scuola inclusiva;
- l'assegnazione alle scuole di risorse materiali e umane commisurate ai bisogni degli studenti (rilevati con l'utilizzo di sistemi condivisi a livello internazionale);
- l'attivazione di un sistema di misurazione della qualità della scuola basato su indicatori stabiliti e condivisi a livello internazionale, con lo scopo di promuovere le capacità e le competenze gestionali e didattiche (laddove effettivamente presenti);

¹ A cura di Maurizio Parente.

² Il riferimento è alla Carta di Lussemburgo (1996).

- la costruzione di reali ed effettive reti di collaborazione/alleanza tra le pubbliche istituzioni, con l'obiettivo più prossimo di mettere in campo e far circolare risorse umane e professionali per la gestione del presente, garantendo nel contempo la tenuta di quelle progettazioni educative che richiedono sguardi e prospettive di lungo periodo.

Ancora una volta risulta indispensabile una concezione alta tanto dell'istruzione quanto della persona umana.

2. L'accoglienza dei bambini con bisogni educativi speciali: alcuni dati e tendenze

Secondo le stime più recenti (rapporto Unicef 2013, su bambini e disabilità), circa 93 milioni di bambini (1 su 20 tra quelli al di sotto dei 14 anni) convivono con una disabilità moderata o grave. Nei Paesi in via di sviluppo i bambini con disabilità sono gli ultimi tra gli ultimi, i più trascurati e vulnerabili.

Si stima che circa 165 milioni di bambini sotto i 5 anni abbiano un ritardo nella crescita o siano cronicamente malnutriti, vale a dire circa il 28% dei bambini sotto i 5 anni nei Paesi a basso e medio reddito.

Le conseguenze della malnutrizione cronica li rendono a rischio di disabilità. Le carenze cognitive e lo scarso rendimento scolastico iniziano quando i bambini malnutriti sono molto piccoli, e diventano irreversibili quando essi superano i 2 anni.

In **Europa**, nonostante l'impegno degli Stati membri a promuovere un'istruzione inclusiva, i bambini con bisogni educativi specifici e gli adulti disabili si trovano ancora in situazione svantaggiata, come evidenziato dalla Commissione europea. Molti si ritrovano in istituzioni segregate e coloro che sono inseriti nell'istruzione generale riceverebbero spesso un sostegno inadeguato: circa 45 milioni di cittadini dell'UE in età lavorativa presentano una disabilità e 15 milioni di bambini hanno bisogni educativi specifici. I dati diffusi dalla Commissione europea indicano che in certi casi essi sono privati di qualsiasi opportunità d'istruzione e di occupazione. I bambini con bisogni educativi specifici abbandonano spesso la scuola provvisti di poche o poche qualifiche prima di passare a una formazione speciale che, in certi casi, è suscettibile di pregiudicare piuttosto che di accrescere le loro prospettive occupazionali. Le persone con disabilità o con bisogni educativi specifici si trovano più spesso disoccupate o economicamente inattive e anche coloro che riescono ad affermarsi relativamente bene sul mercato del lavoro spesso guadagnano meno delle loro controparti non disabili, come risulta dalla relazione della Commissione.

Tabella 1 - Numero di studenti nell'istruzione dell'obbligo e percentuale di studenti in scuole speciali segregate e in classi speciali

Paese	N. studenti nell'istruzione dell'obbligo	N. studenti con Bes e in % della pop. scolastica totale	N. stud. in scuole speciali segregate e in % della pop. scol. totale	N. studenti in classi speciali segregate e in % della pop. scolastica totale
Austria	802,519	28,525 (3.5%)	11,787 (1.5%)	965 (0.1%)
Belgio (Fl.)	871,92	54,336 (6.2%)	46,091 (5.2%)	0
Belgio (Fr.)	687,137	30,993 (4.5%)	30,773 (4.4%)	0
Bulgaria	693,27	14,083 (2.0%)	8,119 (1.1%)	391 (0.05%)
Cipro	97,938	5,445 (5.5%)	293 (0.3%)	583 (0.6%)
Repubblica Ceca	836,372	71,879 (8.6%)	30,092 (3.6%)	7,026 (0.8%)
Danimarca	719,144	33,733 (4.6%)	12,757 (1.8%)	18,986 (2.6%)
Estonia	112,738	10,435 (9.2%)	3,782 (3.0%)	1,459 (1.3%)
Finlandia	559,379	45,493 (8.1%)	6,782 (1.2%)	14,574 (2.6%)
Francia	12,542,100	356,803 (2.8%)	75,504 (0.6%)	161,351 (1.3%)
Germania	8,236,221	479,741 (5.8%)	399,229 (4.8%)	0
Grecia	1,146,298	29,954 (2.6%)	7,483 (0.6%)	22,471 (2.0%)
Ungheria	1,275,365	70,747 (5.5%)	33,014 (2.6%)	0
Islanda	43,511	10,650 (24.0%)	143 (0.3%)	348 (0.8%)
Irlanda	649,166	33,908 (5.2%)	4,976 (0.8%)	2,380 (0.4%)
Italia	7,326,567	170,696 (2.3%)	693 (0.01%)	0
Lettonia	185,032	9,057 (4.8%)	6,363 (3.4%)	1,175 (0.6%)
Lituania	440,504	51,881 (11.7%)	4,253 (1.0%)	855 (0.2%)
Lussemburgo	64,337	1,374 (2.2%)	663 (1.0%)	0
Malta	48,594	2,645 (5.4%)	137 (0.3%)	13 (0.03%)
Paesi Bassi	2,411,194	103,821 (4.3%)	64,425 (2.7%)	0
Norvegia	615,883	48,802 (8.0%)	1,929 (0.3%)	5,321 (0.9%)
Polonia	4,511,123	127,954 (2.8%)	59,880 (1.3%)	0
Portogallo	1,331,050	35,894 (2.7%)	2,660 (0.2%)	2,115 (0.2%)
Slovenia	162,902	10,504 (2.7%)	2,829 (1.7%)	400 (0.24%)
Spagna	4,437,258	104,343 (2.35%)	17,400 (0.4%)	0
Svezia	906,189	13,777 (1.5%)	516 (0.06%)	13,261 (1.5%)
Svizzera	777,394	41,645 (5.4%)	16,223 (2.1%)	25,422 (3.3%)
UK (Inghilterra)	8,033,690	225,920* (2.8%)	96,130 (1.2%)	16,190 (0.2%)
UK (Scozia)	647,923	45,357 (7.0%)	6,659 (1.0%)	1,481 (0.2%)
UK (Galles)	377,503	12,895 (3.4%)	3,070 (0.8%)	2,843 (0.7%)

* I dati relativi all'Inghilterra comprendono esclusivamente studenti con "Statements of Need"

Fonte: Agenzia europea per lo sviluppo dell'istruzione per studenti con bisogni specifici, dati per Paese 2010.

Secondo i dati più recenti diffusi da Istat, nell'anno scolastico 2014-2015 sono 153.848 gli alunni stimati con disabilità in **Italia** (3,4% del totale degli alunni), di cui 86.985 nella scuola primaria (3,1% del totale degli alunni, erano il 2,1% nell'anno scolastico 2001-2002) e 66.863 nella scuola secondaria di I grado (3,8% del totale, 2,6% nel 2001-2002). La percentuale più elevata si riscontra in Abruzzo per la primaria (3,6%) e nella Provincia autonoma di Trento per la secondaria di I grado (4,8%) mentre le quote più basse si registrano in Basilicata (2,2% degli alunni della primaria e 2,6% di quelli della secondaria di I grado). I maschi rappresentano il 66,7% degli alunni con disabilità in entrambi gli ordini scolastici: 210 maschi ogni 100 femmine nella scuola primaria e 188 maschi ogni 100 femmine in quella secondaria di I grado. L'età media si attesta a 8,6 anni nella scuola primaria, a 12,5 anni nella secondaria di I grado, senza differenze territoriali apprezzabili rispetto al valore medio nazionale. L'età media è maggiore rispetto a quella degli alunni senza disabilità, in quanto risente di una maggiore permanenza nella scuola oltre l'età prevista.

I dati diffusi evidenziano che, a conferma di quanto già rilevato negli anni precedenti, in tutte le ripartizioni territoriali la tipologia di problema più frequente è quella legata alla disabilità intellettiva, che riguarda in media il 41,9% degli alunni con disabilità nella scuola primaria e il 49,8% di quelli della secondaria di I grado. Nella primaria seguono i disturbi dello sviluppo e del linguaggio, che riguardano rispettivamente il 26% e il 21,4% degli alunni con disabilità. Nella secondaria di I grado, dopo la disabilità intellettiva, i problemi più frequenti sono legati ai disturbi dell'apprendimento e ai disturbi dello sviluppo che riguardano, rispettivamente, il 22,1% e il 21,1% degli alunni con disabilità. Per la scuola primaria si riscontra un numero maggiore di alunni con più tipologie di problemi nel Mezzogiorno: il 25,9% degli alunni con disabilità ne ha almeno tre, quota che scende al 21,4% nel Centro e al 18,3% al Nord. Le differenze territoriali risultano meno evidenti nella secondaria di I grado: gli alunni con almeno tre problemi sono il 19,7% al Centro, il 19,4% nel Mezzogiorno e il 17,5% al Nord.

Tabella 2 - Alunni con disabilità per ordine scolastico, ripartizione geografica e tipologia di problema. Anno scolastico 2014-2015. Valori per 100 alunni con disabilità

TIPOLOGIA PROBLEMA	DI	Scuola primaria				Scuola secondaria di I grado			
		Nord	Centro	Mezzogiorno	Italia	Nord	Centro	Mezzogiorno	Italia
Cecità		0,7	2,0	1,1	1,1	0,7	1,2	0,8	0,8
Ipovisione		3,3	3,6	4,1	3,7	3,0	4,6	4,8	3,9
Sordità profonda o grave	o	2,0	1,8	2,3	2,1	2,0	2,7	1,2	1,8
Ipoacusia		3,1	2,5	3,6	3,1	3,2	3,5	4,0	3,5
Motoria		12,3	13,9	15,6	13,8	10,1	10,5	12,9	11,1
Apprendimento		15,8	19,6	24,3	19,5	19,8	25,1	23,7	22,1
Linguaggio		19,0	23,7	23,2	21,4	13,5	14,1	13,5	13,6
Sviluppo		24,5	27,1	27,3	26,0	21,1	20,7	21,2	21,1
Ritardo Mentale		42,3	37,2	44,2	41,9	52,0	44,6	49,8	49,8
Attenzione e disturbi comportamentali		14,2	19,4	20,4	17,4	15,7	19,3	15,7	16,4
Affettivo relazionale		15,4	16,3	17,7	16,4	15,9	15,6	16,7	16,2
Altro tipo di disabilità		21,7	21,1	17,3	20,1	16,7	19,5	15,7	16,9

Fonte: Istat 2014-2015.

La maggioranza degli alunni ha una certificazione in base alla legge n. 104 del 1992. Nonostante tale certificazione sia prevista dalla legge per usufruire dei servizi di sostegno scolastico (l'insegnante di sostegno è assegnato alla scuola e non al singolo alunno e la scuola può decidere di utilizzare l'insegnante anche per alunni in attesa di certificazione o con problematiche borderline), ne è privo il 4,6% degli alunni della scuola primaria e il 5,1% di quelli della secondaria di I grado.

Nella scuola primaria, l'83,6% degli alunni ha la certificazione di disabilità e il 10,4% ha sia la certificazione di disabilità sia quella di invalidità. La percentuale più alta di alunni con disabilità in possesso di almeno una delle certificazioni si riscontra nelle regioni del Nord. La quota più elevata di alunni con disabilità senza certificazione si osserva, invece, al Centro (9,2%). Analoghe differenze territoriali si riscontrano tra gli alunni della scuola secondaria di I grado: il Nord è la ripartizione con la percentuale maggiore di alunni con almeno una certificazione (97,4%) e il Centro quella con la percentuale maggiore di alunni senza certificazione (11,3%).

La figura dell'insegnante di sostegno è molto importante non solo per il percorso formativo dell'alunno con disabilità, ma anche per promuovere e favorire il processo d'inclusione scolastica. Gli insegnanti di sostegno rilevati dal Miur sono 79.462, 5mila in più rispetto allo scorso anno. Il 66,8% degli insegnanti di sostegno della scuola primaria e il 69,6% di quelli della scuola secondaria di I grado svolgono l'attività a tempo pieno all'interno dello stesso plesso scolastico³. Nella primaria, la percentuale più alta di insegnanti di sostegno a tempo pieno si registra nel Lazio (78,2%) e in Basilicata (73,1%) mentre quella più bassa nella Provincia autonoma di Bolzano (34,6%). Nella secondaria di I grado la percentuale più elevata si riscontra in Piemonte (74,6%), quella più bassa sempre nella Provincia autonoma di Bolzano (53,0%).

A livello nazionale il numero medio di alunni con disabilità per insegnante è molto vicino a quello massimo previsto dalla legge 244/2007 (un insegnante di sostegno ogni due alunni con disabilità): ci sono 1,6 alunni con disabilità ogni insegnante di sostegno nella scuola primaria e 1,8 nella scuola secondaria di I grado. Le differenze territoriali sono molto marcate: per entrambi gli ordini scolastici, la Provincia autonoma di Bolzano ha un numero maggiore di alunni per insegnante di sostegno (3,3 nella primaria, 5 alunni nella secondaria di I grado). Il rapporto più basso si riscontra in Molise (1,2 per la primaria e 1,3 per la secondaria di I grado).

Gli insegnanti di sostegno, in entrambi gli ordini scolastici, svolgono prevalentemente con l'alunno attività di tipo didattico (per l'82% degli alunni con disabilità) anche se il 14% svolge prevalentemente attività di mediazione, intendendo con questa anche il contenimento di comportamenti problematici. È residuale invece la quota di insegnanti di sostegno che svolgono prevalentemente attività di tipo assistenziale (3% in entrambi gli ordini scolastici).

3. Questioni emergenti

Le Linee guida per le politiche di integrazione nell'istruzione (2009) dell'UNESCO suggeriscono che: «La scuola inclusiva è un processo di fortificazione delle capacità del sistema di istruzione di raggiungere tutti gli studenti [...] Un sistema scolastico "incluso" può essere creato solamente se le scuole comuni diventano più inclusive. In altre parole, se diventano migliori nell'educazione di tutti i bambini della loro comunità».

Muovendo da questi presupposti il nuovo Piano nazionale ha inserito, all'interno della strategia *Migliorare le strategie e gli interventi da attuare per favorire una migliore inclusione dei minorenni italiani, provenienti da un contesto migratorio con disabilità e Bisogni educativi speciali (Bes)*, i seguenti obiettivi generali:

- assicurare il diritto allo studio e all'istruzione dei minorenni con disabilità, attraverso gli "accomodamenti ragionevoli" necessari, l'uso di strategie di comunicazione aumentativa/alternativa, la certezza e la continuità dell'assistenza materiale e specialistica fornita da personale debitamente formato;

³ La presenza a tempo pieno dell'insegnante di sostegno nel plesso scolastico consente di avere una maggiore flessibilità del supporto didattico fornito al singolo alunno.

- sviluppare politiche inclusive nei confronti dei soggetti con disturbi dello spettro autistico e/o altra disabilità attraverso l'integrazione degli interventi di natura scolastica, sanitaria e sociale, ai fini del conseguimento di crescenti comportamenti autonomi;
- favorire una migliore attuazione della legge n. 170/2010 per l'individuazione precoce dei possibili disturbi specifici dell'apprendimento.

Ognuno degli obiettivi generali sopra indicati prevede un'ulteriore declinazione in sottobiettivi che, oltre a mirare alla piena applicazione delle norme già previste, scommettono su azioni di prevenzione e formazione dei docenti.

4. Alcune possibili piste di azione per il futuro

I passi compiuti per la piena realizzazione dei processi inclusivi all'interno della scuola italiana sono stati sicuramente molti, ma alcune riflessioni dovrebbero essere ancora fatte per capire come promuoverne un'attuazione completa. A tale proposito, seguendo una direzione che va dal macro al micro, sarebbe auspicabile:

- ampliare la partecipazione per accrescere le opportunità educative di tutti gli alunni;
- sviluppare una cultura organizzativa e valori etici in grado di promuovere l'inclusione scolastica;
- incentivare forme di finanziamento flessibili che promuovono l'inclusione;
- promuovere una formazione di base degli insegnanti di sostegno più forte;
- migliorare e aggiornare saperi e pratiche al fine di renderli più efficaci (ad esempio facendo riferimento alle diverse forme di intelligenza e agli stili di apprendimento preferiti);
- garantire agli alunni con disabilità la continuità dello stesso insegnante di sostegno durante tutto il ciclo scolastico.

CAPITOLO 5

SOSTEGNO ALLA GENITORIALITÀ E SISTEMA DELL'ACCOGLIENZA¹

1. Premessa

L'Italia è ormai un Paese a demografia debole, in cui i bambini e gli adolescenti sono per lo più spettatori, se non proprio vittime, di tale debolezza.

Le nascite continuano a decrescere, consegnandoci nel 2015 un nuovo minimo storico per riduzione del numero di nascite: 488mila. Il 2015 è il quinto anno consecutivo di riduzione della fecondità, giunta a 1,35 figli per donna. Nel 2014 erano 509mila nati a fronte dei 553mila del 2004.

Questi squilibri tra generazioni, unitamente ai dati più dettagliati richiamati nel primo capitolo, certificano la rarefazione e la perdita di peso demografico dei più giovani cittadini, che implicano rischi non trascurabili sulla capacità di tenuta e di crescita del sistema Paese, sull'equità del sistema di welfare, sulle opportunità di sviluppo e crescita armoniosa dei bambini e adolescenti in un contesto di vita marcatamente adulto – in cui si cresce e ci si confronta 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.

In contemporanea al persistere della bassa fecondità, il costante aumento della speranza di vita – il nostro è tra i Paesi più longevi al mondo – ha comportato uno squilibrio strutturale tra generazioni con un sostanziale rovesciamento della piramide delle età che evidenzia il progressivo invecchiamento della popolazione italiana (la speranza di vita media alla nascita è di 80,6 anni per i maschi e di 85,4 anni per le femmine).

Negli ultimi decenni, numericamente parlando, se la popolazione italiana è pressoché ferma, la famiglia italiana non ha fatto altro che correre: in quarant'anni la popolazione è cresciuta del 10,4% mentre le famiglie del 47,7%, a una velocità quasi cinque volte superiore a quella della popolazione. Nel lievitare della famiglia italiana è insita una profonda trasformazione del suo profilo e della sua composizione.

La trasformazione è contraddistinta da processi di nuclearizzazione – un progressivo ridursi delle forme familiari estese e plurinucleari – di denuclearizzazione – il venir meno dello stesso nucleo, laddove si vive soli – e di polverizzazione: all'aumento del numero di famiglie corrisponde una drastica diminuzione del numero medio di componenti della famiglia attualmente attestato sul valore di 2,5 (erano 3 agli inizi degli anni Novanta).

I 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, anche alla luce del progressivo e stabile aumento delle separazioni e dei divorzi (si vedano a tale proposito i dati citati nel primo capitolo).

¹ A cura di Valentina Rossi e Cristina Calvanelli.

5. Sostegno alla genitorialità e sistema dell'accoglienza

I nuclei familiari inoltre mutano anche come conseguenza di rapporti disfunzionali all'interno della famiglia che implicano misure di allontanamento e di protezione del bambino dal nucleo familiare di origine².

L'accoglienza in affidamento familiare o comunità residenziale può trarre, infatti, 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, così come non si dispone ancora di un sistema nazionale uniforme di registrazione dei minorenni presi in carico dai servizi territoriali.

Le stime (per i dati più approfonditi sul tema si rimanda al primo capitolo) evidenziano che 91.272 bambini o ragazzi (9,5 minorenni ogni 1.000 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)³.

Anche alla luce di quanto sopra, un focus importante è quello che riguarda gli affidamenti familiari e i collocamenti in comunità. Dal monitoraggio del fenomeno risulta che al 31/12/2012 i bambini e i ragazzi di 0-17 anni fuori dalla famiglia di origine accolti nelle famiglie affidatarie e nelle comunità sono stimabili in 28.449, ossia poco meno di tre bambini ogni mille abitanti, di cui 14.194 sono in affidamento familiare (il 46% intrafamiliare e il 53% eterofamiliare) e altrettanti (14.255) sono accolti in comunità di accoglienza.

Le più alte incidenze di ricorso all'accoglienza nei servizi residenziali (oltre il 60%) si registrano nelle fasce estreme di 0-2 anni e di 15-17 anni.

Se per i ragazzi più grandi, e prossimi alla maggiore età, l'accoglienza in comunità è spesso il solo intervento esperibile per rispondere alle problematiche del caso, per i bambini di 0-2 anni l'incidenza riscontrata rappresenta un'evidenza, se non proprio una criticità, sulla quale riflettere in riferimento a quanto disposto dalla legge 149/2001 – sebbene sia utile annotare in questa sede che alcune regioni hanno riservato una attenzione mirata al tema che si è tradotta nella più alta incidenza all'affidamento familiare anche in questa fascia d'età.

Per quanto riguarda l'accoglienza residenziale, pur nelle differenziazioni regionali derivanti anche dalle diverse normative vigenti, tra le Regioni e le Province autonome prevalgono in media le comunità socioeducative (47%), in primis, seguite dalle comunità familiari (17%) e dai servizi di accoglienza per bambino/genitore (12%).

Alla luce dei dati di contesto citati nel primo capitolo e qui in parte richiamati e dagli esiti del confronto in seno al gruppo dell'Osservatorio infanzia e adolescenza 2014-2016 che ha affrontato i temi della genitorialità, dell'integrazione dei servizi e del sistema dell'accoglienza, è emersa l'opportunità di concentrare l'attenzione su due macroaree: quella del sostegno alla genitorialità, in tutte le sue forme, e quella del sistema dell'accoglienza dei minori allontanati dalla famiglia di origine, mantenendo l'aspetto dell'integrazione dei servizi come sfondo e premessa trasversale a tutti gli obiettivi in seguito evidenziati.

Importante è anche sottolineare che sostenere la genitorialità risulta un'azione necessaria per i governi occidentali (secondo anche quanto indicato da numerosi documenti della Commissione

² La serie storica degli indicatori fa emergere una tendenza inversa tra i provvedimenti urgenti a protezione del minore e i provvedimenti di allontanamento del minore dalla residenza familiare, da una parte, e la limitazione e la decadenza della responsabilità genitoriale, dall'altra. Tra il 2001 e il 2007, i primi due indicatori menzionati fanno segnare rispettivamente una riduzione del 23% e del 62%, mentre nello stesso arco temporale la limitazione della potestà conosce un incremento del 26% e la decadenza un incremento del 72%.

³ Tale dato si ricava dal numero di violenze subite da donne con figli rilevato dall'indagine Multiscopo Istat sulla "sicurezza delle donne", che complessivamente per il 2014 registra 6 milioni 788mila donne che hanno subito nel corso della propria vita una qualche forma di violenza fisica o sessuale: il 10,6% delle donne ha subito violenze sessuali prima dei 16 anni.

5. Sostegno alla genitorialità e sistema dell'accoglienza

europea), non in quanto i genitori siano genericamente inadeguati rispetto al compito parentale, ma a causa delle oggettive trasformazioni della famiglia e della società, cui sopra si è accennato. Questo acquista particolare rilevanza soprattutto alla luce dell'aumento delle conoscenze empiriche oggi disponibili relative all'impatto di una genitorialità carente sullo sviluppo dei bambini, come di una genitorialità positiva sul ben-essere dei bambini, sul loro potenziale di sviluppo e sulla traiettoria scolastica e, più in generale, sull'insieme delle opportunità garantite ai bambini e quindi, in ultimo, anche sulla mobilità sociale.

Per queste ragioni, in seno all'Osservatorio nazionale infanzia e adolescenza il gruppo di lavoro che ha approfondito i temi del sostegno alla genitorialità e del sistema dell'accoglienza ha lavorato sugli assi della promozione, prevenzione e protezione dell'infanzia.

In molti Paesi occidentali, infatti, la tendenza attuale è quella di dare vita a un continuum di servizi e interventi che assuma come elemento base la nozione di "bisogni di sviluppo dei bambini", per costruire un sistema che veda a un estremo i servizi/interventi rivolti ai bambini non in situazione di bisogno aggiuntivo (area della promozione e della prevenzione, degli interventi universali, non intensivi) fino all'altro estremo relativo ai servizi/interventi rivolti ai bambini con bisogni eccezionali quali sono i bambini in protezione fino ai bambini adottabili/adottati (area della protezione dell'infanzia, degli interventi selettivi, mirati e intensivi).

L'attenzione sul sistema di sostegno alla genitorialità viene posta pertanto, dapprima, attraverso la promozione delle competenze genitoriali nei normali contesti di vita e, in seguito, attraverso la contestuale prevenzione delle situazioni di rischio, attivando l'attenzione di contesti sociali, istituzionali e normativi alla riattivazione e al sostegno delle competenze genitoriali attraverso l'individuazione, il rafforzamento e l'implementazione nelle comunità locali di tutte le occasioni e le opportunità di costruzione di relazioni di prossimità, legami e reti (il c.d. capitale sociale) tali da favorire attenzione solidale, inclusione e pari opportunità per genitori e figli.

Spostando l'asse di attenzione sulla prevenzione a partire dalle **famiglie vulnerabili**, è opportuno evidenziare come sia la legislazione internazionale sia quella nazionale hanno affermato la fondamentale importanza di strategie e interventi centrati sul riconoscimento e sul conseguente sostegno della genitorialità, quale condizione necessaria a garantire un contesto familiare adeguato ai bisogni di crescita e di relazione dei bambini.

La doverosa attenzione ai percorsi di protezione e cura dei bambini e degli adolescenti ha registrato negli ultimi decenni un'evoluzione significativa, orientandosi verso una visione nella quale il benessere del bambino non è disgiunto dal suo rapporto con le figure genitoriali, soprattutto quando queste non riescono a rispondere in modo positivo ai bisogni evolutivi dei loro figli e quindi a esprimere pienamente le proprie competenze educative e di accudimento, trovandosi spesso in situazione di vulnerabilità sociale.

Un approccio all'intervento sulle problematiche causate dalla trascuratezza dei genitori verso i figli ispirato da questa cornice legislativa e concettuale scommette sulla costruzione e/o sulle possibilità di recupero di un rapporto relazionale tra figli e genitori nel quale ai primi non venga meno la garanzia di un adeguato livello di sicurezza e i secondi siano messi in condizione di apprendere cosa è necessario fare in termini di educazione, di accudimento fisico e psicologico, ecc. per prevenire l'aggravarsi delle situazioni e quindi l'allontanamento temporaneo.

Lavorare, quindi, sulle potenzialità, sulle forze, sulle risorse che anche le famiglie vulnerabili possono attivare significa lavorare per promuovere un convinto investimento sull'infanzia, l'adolescenza e le giovani generazioni, per indirizzare i servizi verso percorsi di sostegno e accompagnamento delle famiglie durante i loro diversi cicli di vita, nei loro contesti di vita, nel riconoscimento del valore da attribuire alla dimensione preventiva dell'intervento sociale ed educativo, attenta all'intercettazione precoce dei bisogni come al riconoscimento delle risorse personali, familiari e sociali che ogni nucleo può portare alla luce.

In quest'ottica viene evidenziata la necessità di specifici interventi su e con le famiglie vulnerabili, ossia famiglie in situazione di svantaggio psico-socio-educativo e sovente anche economico, che si colloca a metà fra promozione e protezione e che rappresenta una vasta zona grigia

5. Sostegno alla genitorialità e sistema dell'accoglienza

in cui rientrano famiglie accomunate tra loro dai difficili contesti sociali in cui vivono e dalla difficoltà delle figure genitoriali a rispondere in modo positivo ai bisogni evolutivi dei loro figli.

Passando al tema della protezione e della cura dei bambini e adolescenti vittime di maltrattamento, si evidenzia come la contestuale attivazione di percorsi di recupero rivolti ai genitori pregiudizievoli non solo risponde al dovere della società di prendersi carico della parte più fragile dell'infanzia, ma è un'imprescindibile necessità preventiva: secondo alcune accreditate teorie, infatti, interrompere i cicli di trasmissione intergenerazionale dei danni evolutivi garantirebbe funzionamenti genitoriali futuri maggiormente adeguati con un fondamentale risparmio nei costi relativi alla cura sanitaria, sociale ed educativa nonché delle spese legate ai procedimenti giudiziari.

Partendo dalla definizione fornita nel 1999 dal Consultation on Child Abuse and Prevention del WHO e ripresa nel rapporto dell'Organizzazione mondiale della sanità (WHO, 2002) che sottolinea come *“per abuso all'infanzia e maltrattamento debbano intendersi tutte le forme di cattiva salute fisica e/o emozionale, abuso sessuale, trascuratezza o negligenza o sfruttamento commerciale o altro che comportano un pregiudizio reale o potenziale per la salute del bambino, per la sua sopravvivenza, per il suo sviluppo o per la sua dignità nell'ambito di una relazione caratterizzata da responsabilità, fiducia o potere”*, possiamo evidenziare un largo spettro di situazioni che si configurano come pregiudizievoli per i minorenni e che richiedono un intervento di protezione e cura.

I dati relativi alle denunce alle forze dell'ordine, in relazione a tematiche inerenti i minorenni, fanno purtroppo registrare incrementi significativi in questi ultimi anni, soprattutto rispetto ai reati a sfondo sessuale e a quelli di violenza e maltrattamento (a tale proposito si vedano i dati nel capitolo 1).

Questi dati confermano che quello della violenza sui bambini è un fenomeno ancora largamente sommerso (i casi reali sono almeno 9 volte maggiori di quelli segnalati, secondo le stime prudenziali dell'Oms Europa). Il modo che sembra più efficace per tutelare i bambini maltrattati è rilevare tempestivamente e segnalare la violenza e la trascuratezza e per farlo sono necessarie la formazione e la collaborazione di tutti i professionisti che operano nel settore dell'infanzia e dell'adolescenza.

Al riguardo si richiama l'attenzione sull'importanza della diffusione e della messa a sistema di pratiche e di metodologie di intervento che possano assicurare una valutazione precoce, multidimensionale e orientata a riconoscere i fattori di rischio da quelli di protezione, coerentemente con quanto indicato nel IV Piano d'azione nell'obiettivo relativo al sostegno alla “genitorialità vulnerabile”.

Inoltre, le nuove forme di maltrattamento legate ai nuovi media (cyberbullismo, abuso online, ecc.) impongono una riflessione ulteriore sulla presa in carico delle vittime e una valutazione del comportamento protettivo delle famiglie, con il monitoraggio e l'implementazione delle procedure operative integrate sperimentali già in atto in alcune realtà nazionali, di cui sia stata dimostrata l'efficacia (cfr. *Fuori dalla rete*, a cura di Save the Children, Cismai e Cncp).

Come già indicato per le aree della promozione e della prevenzione, una presa in carico integrata che coinvolge i figli e i genitori e che lavora su più livelli (psicologico, educativo, sociale) può rappresentare un intervento appropriato ed efficace nel breve e lungo termine per un progetto rispondente agli specifici problemi di ciascun bambino e ciascuna famiglia. Tale integrazione può consentire di operare nella direzione di un recupero della famiglia naturale limitando al massimo la necessità di interventi sostitutivi o di sostegno/affiancamento a lungo termine.

Gli interventi sostitutivi è opportuno che vadano attivati nelle situazioni in cui la relazione con i genitori sia irrecuperabile, secondo una valutazione multidimensionale e multiprofessionale, nei tempi necessari al bambino. Ciò al fine di evitare una cronicizzazione del danno evolutivo che potrebbe risultare successivamente poco modificabile, con pesanti conseguenze sul versante psicopatologico.

Per tali motivi l'attenzione è stata posta sia su alcuni aspetti del sistema di accompagnamento della genitorialità adottiva, approfondendo le sue peculiarità e necessità specifiche, sia sul sistema dei servizi di accoglienza dei minorenni allontanati dalla famiglia di origine.

In coerenza con le priorità sopra descritte si posiziona l'obiettivo del sostegno alla genitorialità adottiva e la prevenzione delle sue fragilità attraverso processi trasparenti, una collaborazione forte e virtuosa di tutti gli addetti ai lavori, un controllo autorevole nelle diverse fasi del processo, dalla

5. Sostegno alla genitorialità e sistema dell'accoglienza

trasparenza e dalla tracciabilità di tutte le fasi connesse all'adozione⁴, nonché da una nuova narrativa dell'accoglienza, adeguata e appropriata, capace di garantire alle coppie un percorso di informazione, come previsto dalla legge, che le accompagni in un processo di consapevolezza del valore e dei contenuti dell'adozione.

Passando al focus sul sistema di accoglienza dei minorenni allontanati dalla famiglia di origine, si evidenzia come, nello sviluppo e rafforzamento della gamma di opzioni di accoglienza, la risposta prioritaria viene, comunque, dalle soluzioni familiari e dalle comunità che esprimono dinamiche di tipo familiare, come anche dall'esclusiva dimensione familiare quando si tratti di bambini con età 0-6 anni.

La programmazione e la realizzazione di politiche e interventi per bambini e ragazzi allontanati temporaneamente dalla famiglia che rispondano ai criteri di appropriatezza, passa anche attraverso la disponibilità di un sistema strutturato di conoscenze dei fenomeni e di banche dati organizzate, integrate e confrontabili. Se da un lato siamo di fronte a una questione che attraversa trasversalmente tutte le azioni per la piena affermazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, d'altro canto non va infatti sottaciuta la rilevanza che assume l'obiettivo della realizzazione di sottoinsiemi informativi dedicati all'accoglienza in comunità e all'anagrafe organizzata delle strutture che registrano la presenza di minori.

Altra questione trasversale al sistema dell'accoglienza è rappresentata dalla capacità di affiancare a ogni processo di collocamento eterofamiliare azioni di monitoraggio e verifica che possono richiedere anche una revisione del progetto di intervento.

L'appropriatezza del percorso scelto non è infatti una situazione statica ma va piuttosto mantenuta nel tempo fino a costruire, alla luce degli sviluppi intervenuti, modifiche progettuali documentate e sostenibili. In questo quadro anche l'azione di vigilanza prevista dalla normativa sulle comunità di accoglienza è chiamata ad assumere forme e contenuti innovativi e a conformarsi alla logica di evoluzione del percorso di aiuto e tutela.

Ulteriore aspetto rilevante dell'accoglienza dei minorenni privi di un ambiente familiare riguarda il tema dell'affidamento; in particolare, l'approvazione delle *Linee di indirizzo per l'affidamento familiare* (su questo aspetto si rimanda ai paragrafi successivi) rappresenta un traguardo significativo per orientare i servizi di cura e protezione verso mete uniformi e omogenee e per contribuire all'affermazione di condizioni di accesso ai percorsi di presa in carico condivisi e diffusi.

Da questo risultato possono diramarsi azioni capillari per far circolare e implementare i contenuti delle *Linee di indirizzo*, con particolare attenzione ai livelli di attuazione nelle singole realtà regionali e alla possibilità concreta di attivare l'affidamento e l'adozione di minori disabili o malati attraverso opportuni atti di programmazione delle Regioni. Su tale prospettiva di lavoro, si rimanda al paragrafo sulle questioni emergenti e linee strategiche.

2. 2012-2015: uno sguardo internazionale, europeo e nazionale

Le principali novità normative e regolamentari finalizzate al sostegno alle famiglie si sono concentrate in prevalenza sugli obiettivi di contrasto all'impovertimento dei nuclei familiari con figli minori, sul diritto dei bambini all'integrità fisica, sulla determinazione della responsabilità genitoriale, sulle politiche attive del lavoro che favoriscono la conciliazione fra vita lavorativa e vita familiare e sullo sviluppo di servizi per la prima infanzia di qualità, oltre alle necessarie misure per l'assistenza sociale a lungo termine.

⁴ Si vedano a tale proposito i lavori della *special commission meeting* sulle adozioni internazionali insediatasi a L'Aja nei giorni 8-12 giugno 2015.

5. Sostegno alla genitorialità e sistema dell'accoglienza

In tal senso la normativa nazionale si è mossa in continuità e sinergia con la più recente normativa internazionale ed europea, recependone obiettivi e strategie operative. Per tale ragione, appare necessario porre in evidenza i più recenti aggiornamenti al fine di evidenziarne punti di contatto e uniformità negli sviluppi futuri.

Partendo dall'area della genitorialità, è da segnalare la relazione, datata 15 aprile 2014, della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo concernente l'applicazione del regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale.

In particolare, la relazione pone specifica attenzione al diritto del minore a mantenere i contatti con entrambi i genitori, illustra la cooperazione tra le autorità centrali in materia di responsabilità genitoriale e le problematiche relative alla sottrazione transfrontaliera di un minore da parte di un genitore.

Rispetto allo sviluppo dei servizi di cura della prima infanzia in Europa, è rilevante segnalare la Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni: Obiettivi di Barcellona (29 maggio 2013).

Nella medesima linea si colloca la raccomandazione 2013/112 della Commissione europea del 20 febbraio 2013, *Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale*, che si occupa in maniera specifica di investimenti sociali a favore dei bambini. Scopo della raccomandazione è fornire agli Stati membri delle istruzioni sui mezzi con cui contrastare la povertà infantile e favorire il benessere dei bambini.

Le linee di indirizzo e le risoluzioni delle Nazioni Unite in anni recenti sono invece andate in continuità con la politiche di attuazione della CRC, evidenziando da un lato la necessità di assicurare effettivi e sufficienti contributi economici pubblici per la protezione dei diritti dei bambini, dall'altro promuovendo politiche attive di sostegno alla genitorialità.

Gli obiettivi di protezione del nucleo familiare hanno previsto l'allocazione di contributi alle famiglie per permettere un adeguato standard di vita, soprattutto attraverso la lotta all'impoverimento progressivo delle famiglie con figli minori e attraverso il raggiungimento di un livello di sviluppo sostenibile, attivando, per esempio, contributi economici specificatamente finalizzati al mantenimento dei figli.

Mantenendosi nell'area della genitorialità, si evidenzia l'approvazione della legge n. 219 del 10 dicembre 2012, pubblicata in Gazzetta Ufficiale 17 dicembre 2012 n. 293, che contiene disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali. L'obiettivo della norma è di eliminare qualsiasi forma di discriminazione tra figli legittimi e figli naturali, ossia nati fuori dal matrimonio, equiparandone lo status giuridico e trasferendo la competenza del tribunale per i minorenni al giudice onorario su una serie di giudizi che riguardano la tutela dei diritti dei figli: nella pratica la modifica consente una sostanziale equiparazione del trattamento processuale di tutti i figli.

Il provvedimento modifica il codice civile e le disposizioni per la sua attuazione, oltre alle disposizioni transitorie rispetto al riconoscimento dei figli, al loro status giuridico e ai loro diritti e doveri. Riconosce il vincolo di parentela tra le persone che discendono da uno stesso stipite, sia nel caso in cui la filiazione è avvenuta all'interno del matrimonio, sia nel caso in cui è avvenuta al di fuori di esso, sia nel caso in cui il figlio è adottivo.

Con la legge n. 101 del 18 giugno 2015 è stata ratificata ed è diventata esecutiva nel territorio nazionale la Convenzione del Consiglio d'Europa firmata a L'Aja il 19 ottobre del 1996, che introduce elementi di chiarezza e di definizione su competenza, legge applicabile, riconoscimento, esecuzione e cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori. La Convenzione regola nei dettagli le modalità di attuazione di ogni specie di misura da emettersi a protezione dei minori, anche in considerazione della crescente dimensione dei flussi migratori.

La Convenzione si compone di 63 articoli; il principio fondamentale alla sua base è il *best interest* (l'interesse prevalente) del minore, che deve sempre prevalere sia rispetto alla sua

5. Sostegno alla genitorialità e sistema dell'accoglienza

appartenenza a una data nazionalità, sia rispetto alla rigida applicazione della legislazione nazionale del Paese ospitante.

Uno degli obiettivi principali della Convenzione è di fornire una definizione chiara e univoca dei soggetti che hanno in carico la tutela dei minori, al fine di evitare il più possibile violenze e abusi; la Convenzione dell'Aja stabilisce infatti che l'autorità competente in materia di tutela è quella dello Stato in cui si svolge concretamente la vita del minore (criterio di residenza).

La Convenzione si applica ai minori fino all'età di 18 anni, e rientrano nel campo di sua applicazione: l'attribuzione, l'esercizio e la revoca (totale o parziale) della responsabilità genitoriale; il diritto di affidamento; la tutela, la curatela e gli istituti analoghi; la designazione e le funzioni di qualsiasi persona o organismo incaricato di occuparsi del minore o dei suoi beni; il collocamento del minore in famiglia di accoglienza o in istituto anche mediante Kafala o istituto analogo; la supervisione da parte delle autorità pubbliche dell'assistenza fornita al minore da qualsiasi persona se ne faccia carico; e l'amministrazione, conservazione o disposizione dei beni del minore.

Il recepimento nell'ordinamento italiano ha testimoniato una sostanziale condivisione di base del provvedimento sia per quanto riguarda le definizioni degli istituti giuridici che l'ambito di applicazione della norma.

Per quanto riguarda il tema della genitorialità adottiva, pare necessario segnalare l'importante sentenza n. 278 del 2013 della Corte costituzionale sul diritto dell'adottato alle informazioni sulle proprie origini. Con tale sentenza è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 7, della legge n. 184 del 1983 (Diritto del minore ad avere una famiglia) nella parte in cui non prevede (attraverso un procedimento, stabilito dalla legge, che assicuri la massima riservatezza) la possibilità per il giudice di interpellare, su richiesta del figlio, la madre che abbia dichiarato di non voler essere nominata ai sensi dell'art. 30, comma 1, del DPR 3 novembre 2000, n. 396 (regolamento sull'ordinamento dello stato civile), ai fini di una eventuale revoca di tale dichiarazione.

La Corte ha ritenuto l'irrevocabilità del segreto troppo rigido, e per questo censurabile, e ha cercato un equilibrio fra l'esigenza di salvaguardare la riservatezza circa l'identità della madre e di mantenere il suo "diritto all'oblio" da una parte, e le contrapposte esigenze del figlio di conoscere le proprie origini dall'altra.

Altra rilevante normativa in tema di genitorialità è la legge 19 ottobre 2015, n. 173, che modifica la legge 4 maggio 1983, n. 184 in materia di adozioni. Tale legge, composta da quattro articoli, riconosce un importante principio, ovvero il diritto alla continuità dei rapporti affettivi dei minori in affido familiare.

Le principali novità prevedono, all'art. 1 c. 5-bis, che il tribunale dei minorenni tenga conto dei legami affettivi e del rapporto consolidato tra il minore e la famiglia affidataria in caso di richiesta da parte di quest'ultima di adozione del minore.

La tutela alle relazioni socioaffettive consolidatesi durante l'affidamento è sancita, ex art. 1 c. 5-ter, anche quando, dopo un periodo di affidamento, il minore torni nella famiglia di origine o venga affidato oppure adottato da altra famiglia. Il giudice, nel decidere sull'adozione del minore, dovrà prendere in considerazione le valutazioni dei servizi sociali, ascoltando il minore di 12 anni, o di età inferiore, «se capace di discernimento»; la novità della legge è la previsione, ex art. 2, di un'ipotesi di nullità nel caso in cui la famiglia affidataria o collocataria non venga consultata nei procedimenti civili in materia di responsabilità genitoriale, di affidamento e di adottabilità del minore affidato.

Infine, l'art. 4 introduce la possibilità di adozione del minore orfano di entrambi i genitori anche da parte di chi, pur non essendo legato da parentela, abbia maturato una relazione continuativa con il minore, nell'ambito di un prolungato periodo di affidamento.

Passando al tema del diritto dei minori all'integrità fisica e al contrasto alla violenza sui minori, è opportuno segnalare che le Nazioni Unite, nel corso del quadriennio 2012-2015, si sono impegnate attivamente nella promozione di strategie e di misure operative per l'eliminazione della violenza contro i minori e per rendere visibili le violenze e gli abusi sommersi attraverso l'emanazione di

5. Sostegno alla genitorialità e sistema dell'accoglienza

numerose raccomandazioni e linee di azione operative, oltre che attraverso l'elaborazione di svariati rapporti sul tema.

Per quanto attiene alla normativa nazionale, è importante segnalare l'approvazione della legge del 1° ottobre 2012, n. 172, che ratifica e rende esecutiva nel territorio italiano la Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, firmata a Lanzarote il 25 ottobre 2007; la legge di ratifica prevede anche norme di adeguamento dell'ordinamento interno alla Convenzione.

La Convenzione di Lanzarote si pone come obiettivo l'elaborazione di nuovi strumenti vincolanti per gli Stati parte per il contrasto allo sfruttamento e all'abuso sessuale dei minori.

La Convenzione, entrata in vigore il 1° luglio 2010, prevede che i Paesi aderenti si impegnino a rafforzare la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, adottando criteri e misure comuni sia per la prevenzione del fenomeno, sia per il perseguimento dei reati, nonché per la tutela delle vittime. L'obiettivo è contrastare quei reati che, come la pedopornografia, sempre più spesso vengono compiuti con l'ausilio delle moderne tecnologie e sono consumati al di fuori dai confini nazionali del Paese di origine del reo.

La legge italiana che recepisce le disposizioni della Convenzione prevede l'introduzione nel codice penale dell'articolo 414-bis ("Pedofilia e pedopornografia culturale") che punisce con la reclusione da tre a cinque anni chiunque, con qualsiasi mezzo, anche telematico, e con qualsiasi forma di espressione, istiga a commettere reati di prostituzione minorile, di pornografia minorile e detenzione di materiale pedopornografico, di violenza sessuale nei confronti di bambini e di corruzione di minore. Alla medesima pena sarà sottoposto anche chi, «pubblicamente, fa apologia di questi delitti».

Viene, inoltre, introdotto l'articolo 609-undecies ("Adescamento di minorenni - grooming"), che stabilisce che per «adescamento si intende qualsiasi atto volto a carpire la fiducia del minore attraverso artifici, lusinghe o minacce posti in essere anche mediante l'utilizzo della rete Internet o di altre reti o mezzi di comunicazione» e che tale condotta sia punita con la pena da uno a tre anni. Previste pene più severe per tutta una serie di reati: dai delitti di maltrattamenti in famiglia a danno di minori ai reati di associazione a delinquere finalizzata alla commissione dei reati a sfondo sessuale a danno di minori. La novità introdotta da questa legge è proprio la previsione della punibilità del reato di adescamento di minori tramite reti di comunicazione anche telematiche, ipotesi non presente prima nel nostro ordinamento.

È inoltre previsto un inasprimento delle pene anche per i reati di prostituzione minorile e di pornografia minorile. Infine non si potrà più dichiarare di non essere a conoscenza della minore età della persona offesa nel caso di commissione di uno dei delitti contro i minori.

La legge 172 del 2012 prevede, inoltre, modifiche al codice di procedura penale, alle norme in materia di divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati da minori e in materia di concessione di benefici ai detenuti per reati a danno di minori; prevede infine la possibilità, per le persone condannate per reati sessuali a danno di minori, di sottoporsi a un trattamento psicologico con finalità di recupero e di sostegno.

Inoltre, il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 39, denominato *Attuazione della direttiva 2011/93/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI*, introduce importanti modifiche all'impianto del codice penale italiano in tema di reati concernenti l'abuso sessuale commesso su minori.

In particolare, l'art. 1 del decreto aggiunge alcune circostanze aggravanti all'interno dell'art. 602-ter cp, disponendo che la pena sia aumentata se il reato è commesso da più persone riunite o da persona che fa parte di un'associazione per delinquere e al fine di agevolare l'attività o infine se dal fatto deriva al minore un grave pregiudizio. Le pene previste per i reati di cui al comma precedente sono aumentate nei casi in cui gli stessi siano compiuti con l'utilizzo di mezzi atti a impedire l'identificazione dei dati di accesso alle reti telematiche. Lo stesso art. 1 aggiunge inoltre alcune nuove circostanze aggravanti per il reato di violenza sessuale.

5. Sostegno alla genitorialità e sistema dell'accoglienza

Con riguardo all'area del sistema dell'accoglienza dei minorenni fuori famiglia, si evidenzia l'emanazione di numerose raccomandazioni del Consiglio d'Europa, che hanno indicato buone pratiche e strategie d'intervento relative alla condizione dei bambini in affido fuori famiglia, al diritto dei bambini all'integrità fisica e alla protezione contro la violenza, l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori.

Per quanto riguarda il tema specifico dell'affidamento familiare, è opportuno sottolineare l'approvazione in Conferenza unificata il 25 ottobre 2012 delle *Linee di indirizzo per l'affidamento familiare*.

Il documento è la sintesi di un lavoro pluriennale avviato con il progetto nazionale *Un percorso nell'affido* che ha visto il coinvolgimento degli attori protagonisti dell'affido riuniti in una Cabina di regia (i responsabili delle politiche ai diversi livelli di governo, gli operatori dei servizi, e il privato sociale). Da tale rilevante e capillare lavoro di coordinamento è scaturita la stesura delle *Linee di indirizzo per l'affidamento familiare* che concretizzano un accordo di portata storica per il nostro sistema dei servizi sociali.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione e con la competenza esclusiva delle Regioni sulla materia, il sistema è infatti rimasto orfano di strumenti di indirizzo e coordinamento a livello nazionale. Peraltro, lo strumento immaginato dal legislatore costituzionale per garantire uniformità di trattamento sul territorio – la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, rimasta l'unica competenza dello Stato – non è ancora riuscito a trovare negli anni la giusta applicazione, sostanzialmente per la difficoltà di reperimento di risorse adeguate atte a garantire diritti esigibili o livelli di copertura territorialmente adeguati dei servizi.

Da questo punto di vista, per quanto evidentemente con una portata più limitata e meno cogente dei livelli essenziali, le linee di indirizzo comunque rappresentano un potente strumento di orientamento nazionale delle pratiche dei territori, cui non solo gli amministratori possono far riferimento, ma anche i cittadini.

Tale documento ha l'obiettivo di indirizzare, sostenere e disciplinare l'affidamento come modalità, condivisa e omogenea a livello nazionale, di tutela, protezione e intervento in favore del minore. Per il loro carattere di raccomandazione tecnico-politica le Linee di indirizzo sono destinate principalmente ai decisori e agli amministratori.

I temi affrontati nelle Linee di indirizzo hanno riguardato la diversità degli affidamenti possibili, l'organizzazione dei servizi, la regolamentazione e programmazione, i rapporti con l'autorità giudiziaria, le esperienze dei territori e gli strumenti operativi.

Innovativa è la metodologia adottata: ogni argomento è introdotto da una motivazione/obiettivo che offre una cornice di contesto utile a giustificare le raccomandazioni e azioni successivamente individuate. Per ciascun tema di approfondimento è stata individuata almeno una raccomandazione, formulata in forma "dimostrativa" o come una "tesi" positiva e propositiva; per ogni raccomandazione vengono esplicitate una o più azioni/indicazioni operative che declinano in maniera dettagliata gli strumenti operativi o la metodologia da utilizzare per il raggiungimento degli obiettivi prima richiamati.

In questa prospettiva è stata individuata una struttura di indice suddivisa per quattro macroaree: i soggetti, l'affidamento familiare, il percorso e gli strumenti. I temi affrontati trattano in maniera trasversale l'organizzazione dei servizi e i rapporti con l'autorità giudiziaria.

Il primo capitolo delle Linee di indirizzo pone particolare attenzione ai soggetti coinvolti nel progetto di affido, in quanto ogni affido nasce ed è reso possibile dal coinvolgimento di più attori, ciascuno dei quali svolge un ruolo preciso all'interno del progetto: il minore e la sua famiglia di origine, la famiglia affidataria, le associazioni e le reti di famiglie, il territorio. Obiettivo del primo capitolo è il tentativo di trovare una definizione comune dei soggetti coinvolti dall'istituto dell'affidamento familiare e di individuare azioni di supporto a ciascuna categoria di attori nonché forme di coordinamento per la facilitazione della costruzione di reti tra servizi, famiglie e associazionismo.

5. Sostegno alla genitorialità e sistema dell'accoglienza

Il secondo capitolo descrive le caratteristiche dell'istituto dell'affidamento familiare e le diverse tipologie di affido, in quanto le differenti condizioni e situazioni dei minori e delle loro famiglie in gravi difficoltà rendono non solo opportuno ma anche necessario prevedere una pluralità di forme di affidamento al fine di rispondere in modo eterogeneo, flessibile e modulare ai bisogni diversi e in evoluzione. Obiettivo del capitolo secondo è il tentativo di fornire agli operatori, in un contesto normativo in cui le forme di accoglienza non vengono dettagliate, criteri che permettano di distinguere tra quelle che possono ricondursi all'istituto dell'affidamento familiare e le forme spurie che solo nominalmente possono essere ricondotte all'affido, in quanto sostanziano un intervento di accoglienza diverso.

Il terzo capitolo focalizza l'attenzione sul percorso di affido a partire da attività di promozione e informazione; queste sono finalizzate a stimolare e far maturare nuove risorse familiari disponibili a realizzare progetti di affidamento familiare e ad ampliare la consapevolezza e la conoscenza rispetto a cosa sia esattamente questo istituto e a come funzioni. Il capitolo intende dare un quadro – seppur non esaustivo, dal momento che la realtà dell'affido si arricchisce giorno per giorno – delle tappe da percorrere per un'ottimale pianificazione e realizzazione dell'esperienza di affido.

Infine, nel quarto capitolo vengono individuati alcuni degli strumenti di cui le amministrazioni regionali e locali possono avvalersi per incrementare il ricorso all'istituto dell'affido sui loro territori e per garantirne una corretta attuazione con particolare attenzione alla programmazione delle azioni in forma coordinata e concertata con tutti i soggetti istituzionali presenti a livello locale, con l'associazionismo e il privato sociale.

Nel biennio 2013-2014 le Linee di indirizzo sono state validate attraverso un percorso di monitoraggio sull'applicazione e sul confronto sugli esiti, tramite l'individuazione di punti di forza e criticità di cui tener conto in una eventuale fase di revisione.

Tale processo, coordinato e gestito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (Mlps), dall'Università di Padova e dal Comune di Genova, ha visto il coinvolgimento di nove ambiti territoriali (oltre che Genova) individuati per distribuzione geografica, configurazione amministrativa e numerosità della popolazione.

Il percorso di implementazione e monitoraggio delle Linee di indirizzo è stato affidato al Laboratorio di ricerca e intervento in educazione familiare dell'Università di Padova, in quanto partner scientifico dell'iniziativa e membro della Cabina di regia; i ricercatori hanno curato il report finale di monitoraggio, consegnato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel settembre 2015, che riporta dati di analisi relativi a dieci ambiti territoriali coinvolti nell'implementazione.

Nel 2014 le Linee di indirizzo sono state arricchite da uno strumento di collegamento e di accompagnamento culturale, politico e organizzativo: il sussidiario per operatori e famiglie *Parole nuove per l'affidamento familiare*. Tale strumento accompagna le Linee di indirizzo, dando gambe ai principi e alle raccomandazioni in esse contenute e suggerendo piste di lavoro per i territori.

3. Questioni emergenti e linee strategiche

Il lavoro di analisi e di confronto che ha gettato le basi per la presente relazione ha fatto emergere la rilevanza di alcuni aspetti che possono essere considerati cruciali rispetto al tema della *governance* di un sistema pubblico capace di promuovere una corresponsabilità tra la dimensione professionale espressa dagli operatori pubblici, dalla cooperazione sociale e dal volontariato, con cui il sistema professionale costruisce e implementa un'interazione stabile e continua.

Tale interazione può essere potenziata anche attraverso la rivalorizzazione dell'Ufficio di piano e dello strumento programmatico del Piano di zona, principali riferimenti per la programmazione sociosanitaria in ambito distrettuale, nonché i luoghi strategici di definizione di politiche sociali complessive.

In questa ottica, sono stati individuati alcuni livelli essenziali afferenti a tale ambito che prevedono:

5. Sostegno alla genitorialità e sistema dell'accoglienza

- l'attivazione omogenea in tutto il territorio nazionale di **azioni di sistema** strutturali, durature, adeguatamente finanziate, programmate, monitorate e verificate dagli Uffici di piano quali ambiti di presidio delle politiche sociosanitarie del Paese;
- l'attivazione di interventi e **servizi di cura, di sostegno alla quotidianità e di promozione delle competenze genitoriali**, capaci di riconoscere e implementare le risorse e accogliere e prevenire le fragilità. Tali azioni sono caratterizzate da interventi professionali, sociosanitari e pedagogici, promuovono la conoscenza e l'integrazione di servizi a sostegno delle famiglie con carichi di cura, valorizzano forme di reciprocità, mutuo-aiuto e solidarietà tra famiglie con l'obiettivo di sviluppare capitale sociale nelle comunità locali;
- l'attivazione e la cura degli interventi di **prevenzione e promozione della salute**;
- l'attivazione di livelli di integrazione e complementarietà tra ente pubblico e quindi servizio sociale, consultori familiari, istituzioni scolastiche e servizi socioeducativi, medicina e pediatria di base, servizi e sportelli informativi a supporto delle famiglie, cooperazione sociale e soggetti della società civile (reti associative, gruppi volontari, ecc.).

Tali obiettivi possono essere garantiti anche attraverso il potenziamento e la riqualificazione della rete dei consultori familiari, vero e proprio servizio di prossimità caratterizzato da un approccio multidisciplinare che si esprime con la compresenza di diverse figure professionali.

Tra le funzioni rilevanti del consultorio familiare è quella di essere porta di accesso principale alla gravidanza, rappresentando il perno di un processo di umanizzazione del percorso nascita e, più in generale, della gestione della salute riproduttiva di uomini e donne; per questo viene sostenuta la loro diffusione capillare e la loro vicinanza alle persone adottando un approccio quanto più possibile individualizzato e attento alla globalità della persona nel suo contesto di vita⁵.

Tra le attività dei consultori si evidenziano gli interventi specifici per gli adolescenti (spazio adolescenti), le azioni di sostegno alle relazioni di coppia, di famiglia e di disagio familiare, di controllo della fertilità di promozione della procreazione responsabile, di assistenza in gravidanza oltre che alla puerpera e al neonato. Si tratta di servizi di base la cui connotazione è fortemente orientata alla prevenzione, informazione (si segnala a tale proposito la rilevanza dell'attività di informazione sul diritto alla segretezza del parto) ed educazione alla salute, riservando all'attività di diagnosi e cura una competenza di "prima istanza", integrata con l'attività esercitata al medesimo livello, sul territorio di appartenenza, dalle unità operative distrettuali e ospedaliere e dai servizi degli enti locali.

Sempre nell'area della promozione e della prevenzione e in stretta sinergia e complementarietà con i servizi consultoriali, si intende promuovere le funzioni e le esperienze dei Centri per le famiglie, servizi di supporto "precoce" alle normali fatiche familiari, destinati alle famiglie con figli di minore età, orientati al potenziamento delle competenze genitoriali, alla promozione di pratiche di reciprocità e alle funzioni di corretta informazione e orientamento sulle risorse e opportunità attive sul territorio.

⁵ Il Piano nazionale per la famiglia, approvato dal Consiglio dei ministri nel 2012, riconosce la necessità di riformare la legislazione sui consultori familiari per superare una prospettiva frammentata, individualistica e per assumere una prospettiva riflessiva e relazionale, che favorisca una ben più ampia integrazione sociosanitaria nella pianificazione e offerta dei servizi, con azioni di supporto alle relazioni di coppia e a quelle genitoriali nelle diverse fasi del ciclo di vita della famiglia, rafforzando e diffondendo buone pratiche per meglio intercettare i bisogni legati al benessere integrale della persona e non solo quelli di preminente carattere sanitario. Con il POMI (Progetto obiettivo materno infantile) era previsto, inoltre, che l'attività consultoriale dovesse privilegiare la globalità e l'unitarietà delle risposte ai bisogni emergenti nei vari ambiti di azione (tutela dell'età riproduttiva ed evolutiva, tutela della famiglia, delle fasce socialmente deboli, dell'handicap) e l'integrazione con le unità operative territoriali e le ospedaliere afferenti al Dipartimento della prevenzione e al Dipartimento materno infantile.

Box informativo sui Centri per le famiglie

I **Centri per le famiglie** (Cpf) sono risorse territoriali rivolte a tutte le famiglie con figli, finalizzate a prendersi cura delle relazioni che si stabiliscono all'interno del nucleo e tra il nucleo familiare e il suo contesto di vita, a promuovere lo sviluppo di reti familiari e a valorizzare la dimensione dell'essere genitori e il protagonismo delle famiglie.

Operano in collegamento e sinergia con i Consulenti familiari, essendo stati concepiti in un'ottica di complementarità con i suddetti. Rappresentano al tempo stesso una formula inedita nel panorama nazionale, traendo ispirazione da esperienze europee.

Anche per questo motivo non trovano un riferimento legislativo specifico a livello nazionale, mentre a livello regionale sono state varate leggi all'interno delle quali i Centri per le famiglie hanno trovato riscontri e finanziamenti.

In alcuni casi i Cpf sono stati finanziati attraverso le legislazioni regionali di applicazione della 405/75, per esempio la Regione Emilia Romagna con la L. 27/89 e regolamentazione attraverso la DGR 391/2015 *Linee guida regionali per i Centri per le famiglie*. Alcune Regioni hanno inoltre previsto la trasformazione dei Consulenti in Centri per la famiglia, per esempio la Regione Lombardia attraverso la DGR 937/2010, *Determinazione in ordine alla gestione del servizio socio sanitario regionale* che ha tentato un processo di ridefinizione della missione dei consulenti con l'obiettivo di trasformarli in Centri per la famiglia in grado di assicurare la presa in carico globale di tutte le problematiche che attengono le famiglie in senso lato, attraverso il potenziamento delle funzioni di ascolto, orientamento e sostegno alle famiglie, delle relazioni con la rete dei servizi e l'inclusione di competenze su affido e adozione. Altre ancora hanno previsto servizi di sostegno alle funzioni genitoriali (come nel caso della Regione Marche [con la LR 30/1998](#) e l'introduzione dei finanziamenti per i Centri per le famiglie con LR 32/2014 che introduce il comma b bis all'art. 2 della LR 30 nelle Regioni Abruzzo e Lazio).

I Centri per le famiglie svolgono la funzione primaria di supporto precoce alle "normali" fatiche familiari, al fine di contrastare la trasformazione delle difficoltà in disagio, potenziando al tempo stesso l'empowerment genitoriale.

Si rivolgono prioritariamente ai genitori con figli di minore età che vivono nel territorio di riferimento, che è preferibilmente l'ambito distrettuale; sono chiamati a svolgere interventi di promozione delle risorse residuali e di prevenzione del disagio anche laddove vi sia un aumento del rischio di fragilità dei genitori e del nucleo familiare.

Hanno il compito quindi di attivare azioni preventive e di sostegno per ridurre i rischi connessi alle fasi di transizione di una famiglia, adeguando la propria offerta in base ai cambiamenti che intercorrono nella popolazione.

La rete dei Centri per le famiglie, piuttosto estesa sul territorio nazionale, se pur con formule differenti (per esempio, a cura degli enti locali, in forma consorziata, come espressione della cooperazione sociale e del volontariato) e solo in alcuni casi sostenuta da formali atti regionali, mira a promuovere pratiche di reciprocità, mutuo aiuto tra famiglie, attività interculturali, sviluppo di comunità, consulenza legale e educativa familiare.

I Cpf instaurano una relazione strutturata e stabile con gli enti che afferiscono ai seguenti settori: sociosanitario e sanitario, educativo, scolastico e culturale, sociale e lavorativo.

Le finalità dei Cpf si concentrano in tre principali aree di attività: area dell'informazione e dell'orientamento, area del sostegno alle competenze genitoriali, area dello sviluppo delle risorse familiari e comunitarie.

I Cpf fanno parte di una rete di interventi che, con diverse modalità, sono orientati alla promozione della genitorialità, al fine di sostenerla nelle diverse fasi evolutive (creazione della coppia, nascita e crescita dei figli) e di accompagnarla nei momenti di transizione e nelle fasi critiche (provenienza da altri territori o da altri Paesi, conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, conflittualità di coppia e separazione, crisi nella gestione della genitorialità, ecc.) con un approccio mirato ad affiancare le risorse delle persone e delle famiglie e a prendersi cura delle relazioni e dei legami che si sviluppano nel contesto familiare e comunitario.

Tali funzioni dei Centri per le famiglie, nel rispetto dell'organizzazione locale dei servizi, vengono promosse nella consapevolezza che per lo sviluppo di azioni di inclusione sociale e di promozione delle competenze genitoriali occorri innanzitutto favorire e implementare **azioni di sistema** nei contesti territoriali al fine di costruire complementarità, integrazione e sinergie tra i diversi soggetti istituzionali e non (ente locale, asl, istituzione scolastica, medicina e pediatria di base, cooperazione sociale, volontariato, reti e aggregazioni di cittadini). Questi ultimi, pur nel rispetto delle singole identità e titolarità, assumono l'obiettivo comune di co-costruire un sistema di corresponsabilità capace di promuovere le competenze genitoriali di tutte le famiglie e dunque anche delle famiglie in situazione di vulnerabilità.

Per quanto invece concerne le problematiche delle famiglie vulnerabili, in particolare in relazione ai possibili effetti negativi delle situazioni di svantaggio psico-socioeducativo ed economico sullo sviluppo dei figli (tema affrontato nella premessa di questo capitolo), le linee di intervento e le

5. Sostegno alla genitorialità e sistema dell'accoglienza

azioni concrete per affrontare questo ambito vasto e delicato sono orientate verso metodologie innovative di accompagnamento, sostegno, partecipazione e coinvolgimento.

Ne consegue che vanno promossi e privilegiati progetti, programmi e percorsi capaci di:

- agire sulle forze, sulle potenzialità, sulla spinta al cambiamento delle famiglie che possono porsi come protagoniste dei percorsi di aiuto e di ri-costruzione della relazione con i figli e con gli altri membri del “sistema” familiare, parentale, amicale, sociale, ecc.;
- riconoscere e attivare la rete formale e informale che si muove intorno alla famiglia, che ne perimetra lo spazio relazionale, di vita e di crescita, in modo che possa essere strutturato un sistema di sostegno, cura e protezione allargato, che travalichi la tradizionale dimensione del servizio sociale e chiami piuttosto in causa forze e attori diversificati, anche esterni, nell’assunzione di una responsabilità condivisa;
- implementare i processi e le prassi di valutazione quale *modus operandi* rintracciabile in tutte le fasi del percorso di sostegno: dalla valutazione della situazione del bambino e della famiglia da attivarsi nell’*assessment*, passando per la progettazione personalizzata e condivisa, fino alla valutazione di esito che restituisca, in una dimensione misurabile e documentabile, gli scostamenti e i cambiamenti effettivamente prodotti;
- consentire la costituzione, il rafforzamento e la diffusione di linguaggi comuni tra gli operatori, trasversali alle varie professionalità in quando fondati su un capitale di conoscenze condivise e praticate sul campo, favorendo contesti di lavoro, di formazione e aggiornamento basati sul concetto di laboratorio multidimensionale nel quale più agilmente può ricomporsi una visione olistica dei bisogni e delle potenzialità delle famiglie che necessitano di essere approcciate, valutate, coinvolte e sostenute attraverso una siffatta cornice.

Dunque, in sostanza, l’obiettivo promosso va nella direzione di rendere strutturali e continuative sull’intero territorio nazionale le azioni e i programmi già sperimentati, con esito positivo, in alcuni ambiti al fine di prevenire gli allontanamenti impropri e garantire condizioni di benessere familiare-relazionale, a partire da esperienze, quali, ad esempio, quelle portate avanti tramite il programma PIPPI, e contestualmente valorizzando altre forme di intervento orientate al raggiungimento dello stesso obiettivo e basate su un approccio metodologico sperimentato e validato da esiti documentabili.

Tali obiettivi possono essere sostenuti dalla stesura ed emanazione di Linee di indirizzo che sostengano il lavoro degli operatori nella valutazione, progettazione e azione con le famiglie vulnerabili in cui siano codificati elementi di riferimento chiave per la segnalazione e la presa in carico e siano definite le “soglie di allerta”. Gli obiettivi possono essere sostenuti anche dall’implementazione ed estensione sull’intero territorio nazionale di metodologie uniformi e di relativi efficaci strumenti informatici al fine di garantire una presa in carico il più possibile omogenea e adeguata alle specifiche esigenze delle famiglie.

5. Sostegno alla genitorialità e sistema dell'accoglienza

Box informativo sul programma PIPPI

A partire dal 2011 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha promosso il Programma di intervento per la prevenzione della istituzionalizzazione (PIPPI) nell'ambito delle azioni a supporto della genitorialità vulnerabile. PIPPI è un programma di ricerca- intervento-formazione rivolto alle famiglie vulnerabili, finalizzato specificatamente a intervenire sulla negligenza nei confronti dei bambini e quindi a prevenire forme più gravi di maltrattamento e i conseguenti allontanamenti.

L'Università di Padova è stata incaricata della predisposizione dei materiali, del sistema di formazione, valutazione e del monitoraggio dei progressi e dell'adattamento del programma, basandosi sui risultati gradualmente conseguiti. La ricerca è resa efficace dalla stretta collaborazione fra i ricercatori dell'Università e i professionisti dei servizi sociosanitari-assistenziali ed educativi regionali e locali.

Il programma, giunto alla sua quinta fase di sperimentazione, è stato originariamente implementato in dieci città: Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Torino e Venezia. Durante la prima fase sono stati coinvolti 89 famiglie e 122 bambini, durante la seconda 144 famiglie e 198 bambini. Dalla terza fase, PIPPI è stato ampliato, passando dal livello comunale al livello regionale, coinvolgendo 500 famiglie; nell'attuale quarta fase sono stati aggiunti ulteriori 51 ambiti territoriali in 18 regioni.

L'intervento previsto in PIPPI si articola in quattro fasi fra loro inter-connesse in un rapporto non di linearità, ma di circolarità.

La prima fase, è una pre-valutazione tramite cui l'équipe multidisciplinare completa insieme alle famiglie un lavoro di pre-assessment dell'ambiente familiare, della sua organizzazione interna ed esterna, dello sviluppo del bambino, al fine di stabilire il livello di rischio di allontanamento per il bambino. Le famiglie con figli a rischio di "negligenza" sono di conseguenza invitate a partecipare al programma PIPPI.

Qualora le famiglie accettino, segue una seconda fase di valutazione e progettazione, nella quale è attiva l'équipe multidisciplinare composta dai professionisti che sono in contatto costante con la famiglia – insegnanti, assistenti sociali, operatori sanitari, psicologi e altri collaboratori volontari – assieme alla famiglia e ai figli stessi.

La terza fase si incentra nella realizzazione del programma, che comprende quattro principali tipologie di dispositivi:

- Interventi di educativa domiciliare con le famiglie per sostenere i genitori, rafforzare le relazioni genitori-figli e migliorare lo sviluppo dei bambini;
- Partecipazione a gruppi di genitori e di bambini: incontri settimanali/quindicinali per lo svolgimento di attività di sostegno alla genitorialità, ecc. Alcuni Comuni, ad esempio Bari, organizzano le "domeniche delle famiglie".
- Collaborazione tra scuole/famiglie e servizi sociali: l'équipe multidimensionale è composta anche dall'insegnante di riferimento del bambino interessato al progetto. Per rafforzare il coinvolgimento della scuola, viene siglato un accordo regionale tra le scuole partecipanti nell'ottica di integrare PIPPI con le altre forme di sostegno scolastico.
- Famiglie d'appoggio: aiutanti volontari locali, quali parenti, amici, vicini, ecc, offrono un aiuto/sostegno concreto alla famiglia target.

La durata del programma per ogni famiglia partecipante è di un periodo di 18 mesi.

La quarta fase è di valutazione ex-post. L'obiettivo è stabilire se la famiglia dovrà proseguire la propria partecipazione al programma PIPPI, oppure rientrare nella normale presa in carico dei servizi.

L'Università di Padova ha predisposto, inoltre, uno strumento condiviso di valutazione e progettazione online: RPMonline (rilevazione, progettazione e monitoraggio). RPMonline si basa su un modello ecologico di valutazione e progettazione, centrato anche sul punto di vista del bambino, della famiglia e dei professionisti in merito alle esigenze del bambino e della famiglia. Queste informazioni costituiscono il punto di partenza per una progettazione efficiente ed efficace e sono aggiornate regolarmente.

Allo stato attuale, i risultati riportati da RPMonline e dai diversi strumenti previsti nel piano di valutazione mostrano un diffuso e rilevante miglioramento nella capacità dei genitori di occuparsi delle esigenze e dello sviluppo dei figli. Sul totale di 320 bambini partecipanti fra la prima e seconda implementazione del programma, solo 7 sono stati allontanati e 6 lo sono stati all'interno di un progetto condiviso fra famiglie e servizi, che ha previsto un definito piano di riunificazione familiare fin dall'inizio e quindi nessuna frattura della relazione fra famiglie e servizi.

In sintesi, emerge finora che le famiglie coinvolte nel programma PIPPI mostrano, in diverse aree, miglioramenti più evidenti rispetto a quelle che non hanno partecipato al programma.

Sempre permanendo nell'area del sostegno alla genitorialità, si è inteso porre attenzione anche all'obiettivo del sostegno alla genitorialità adottiva, evidenziando la necessità di un supporto alla famiglia nella fase di preadolescenza e adolescenza, garantendo adeguato sostegno nel caso di adozione di minorenni italiani o stranieri ultra12enni o con disabilità accertata⁶, nonché la necessità di

⁶ Si richiama al riguardo quanto previsto dall'art. 6, comma 8 della legge n. 184/1983: si evidenzia la necessità che i tribunali per i minorenni dispongano, nelle sentenze relative all'adozione dei minori italiani e stranieri ultra12enni o con handicap accertato, l'estensione agli adottati delle provvidenze previste dall'articolo

5. Sostegno alla genitorialità e sistema dell'accoglienza

attivare con tempestività e adeguata documentazione la segnalazione al Procuratore della Repubblica c/o il Tribunale per i minorenni del possibile stato di adottabilità.

Un ulteriore elemento che appare rilevante riguarda la possibilità per le coppie/famiglie di avere accesso a servizi di riferimento e figure professionali competenti con cui stabilire relazioni significative per poter vivere liberamente, tanto nella fase preadottiva quanto nel post, i propri sentimenti.

Si reputa pertanto opportuno, anche nel post adozione, immaginare momenti formali e informali di riconoscimento e di crescita nella relazione tra pari e genitore-figlio, poiché una coppia in precedenza adeguatamente accompagnata, nel post adozione potrà avanzare la propria richiesta di aiuto e ricevere con spontaneità e immediatezza un sostegno “esterno”. Si punterà dunque a un rafforzamento dei percorsi di accompagnamento affinché rispondano a criteri di appropriatezza e integrazione tra le professionalità coinvolte, attraverso il superamento della frammentazione dell'iter adottivo e della differenziazione dei percorsi di adozione nazionale e internazionale.

Quanto sopra va valutato anche alla luce della necessità di riordino e armonizzazione della legge 184/1983 con la legge 219/2012 in materia di riconoscimento dei figli naturali e la legge 101/2015 di ratifica della Convenzione de l'Aja del 1996 in materia di responsabilità genitoriale.

Si evidenzia, inoltre, la rilevanza di una più precisa definizione e codificazione della natura, delle modalità appropriate e delle forme di esecuzione dei provvedimenti giudiziari dell'allontanamento al fine di conferirgli effettività e cogenza.

Quando l'ago della bilancia dell'intervento si sposta dalla prevenzione alla protezione, come evidenziato già nel paragrafo della premessa introduttiva, si reputa necessario attivare azioni che garantiscano il diritto alla cura delle vittime di abuso e maltrattamento tramite interventi specifici da assicurare, oltre la fase di emergenza, azioni di sistema capaci di incidere positivamente a livello di *governance*. Queste includono l'istituzione di tavoli di lavoro a livello nazionale per definire gli “standard protettivi” appropriati per le vittime in relazione al danno subito, la predisposizione “di protocolli formativi” da promuovere sul territorio nazionale per la supervisione e l'accompagnamento dei caregiver dei minori fuori famiglia e la allocazione delle risorse economiche e professionali per il potenziamento della rete integrata dei servizi.

Ugualmente, si ritiene necessario favorire il recupero delle relazioni familiari disfunzionali anche attraverso l'attivazione di interventi che permettano la valutazione e cura dei genitori maltrattanti, promuovendo, anche in questo caso, azioni di sistema finalizzate alla definizione dei requisiti essenziali di funzionamento dei servizi per garantire interventi reali di cura, istituendo tavoli nazionali capaci di definire criteri condivisi per la valutazione prognostica e favorendo strumenti (quali linee guida), finalizzati a definire i criteri di presa in carico efficace da applicare omogeneamente sui territori.

Infine, sempre avendo riguardo alle vittime di abuso e maltrattamento, pare necessario promuovere tutte quelle azioni finalizzate a organizzare l'accompagnamento giudiziario delle vittime, sia in ambito civile sia penale, garantendo un ascolto empatico e attento ai bisogni soggettivi, attivando interventi di sistema capaci di codificare più chiaramente i necessari interventi da adottare, definendo una formazione ad hoc per il personale coinvolto nell'iter giudiziario e realizzando sistemi efficaci di informazione sulle norme di primo e secondo livello che regolamentano le procedure in materia.

Passando al tema dell'accoglienza residenziale dei minorenni allontanati dalla famiglia di origine, si evidenzia che, in armonia con i ben noti principi e le priorità della L. 184/1983 e s.m.i., i bambini e ragazzi che necessitano di **accoglienza eterofamiliare** devono poter contare su percorsi

6, comma 8 e dalle delibere eventualmente in merito assunte dalla Regione in cui risiedono. Sarebbe anche utile che venissero indicati i servizi di competenza (analogamente a quanto previsto per l'affidamento dalla legge n. 184/1983), i quali dovrebbero riferire in merito al Tribunale per i minorenni. Tale monitoraggio consentirebbe di supportare il nucleo adottivo in un'ottica costruttiva e preventiva nell'interesse dell'adottato e della sua famiglia.

5. Sostegno alla genitorialità e sistema dell'accoglienza

adeguati, in grado cioè di garantire che l'intervento attivato sia appropriato e coerente alle necessità del minore in quel particolare momento.

Il punto di sintesi può essere ravvisato nel criterio secondo cui i sistemi di protezione e tutela devono poter esprimere una serie di possibilità di accoglienza, sia familiare che di altro tipo, in modo da rendere l'opzione di scelta concreta e reale, nonchè ancorata a una chiara e sistematica procedura per la determinazione di ciò che è più appropriato⁷.

Nello sviluppo della gamma di opzioni di accoglienza la risposta prioritaria viene dalle soluzioni familiari e dalle comunità che esprimono dinamiche di tipo familiare, come anche dall'esclusiva dimensione familiare quando si tratti di bambini con età 0-6 anni. Si pone al riguardo la questione centrale del bagaglio di competenze professionali necessarie a mettere in campo la risposta più adeguata per il minore, per la sua famiglia e per la sua rete parentale in quel preciso momento della sua storia. Solo in questa prospettiva operativa, coerente con il dettato normativo della legge 184/1983, come modificata dalla legge 149/2001, il servizio di accoglienza attivato potrà corrispondere pienamente ai bisogni espressi. Da ciò discende l'importanza di individuare pratiche e metodologie basate su criteri oggettivi, chiari, esplicitati, valutabili e documentabili, che abbiano a fondamento percorsi formativi e di aggiornamento mirati al sostegno delle competenze professionali e familiari e caratterizzati da:

- sistematicità (formazione continua, supervisione);
- integrazione tra istituzioni, soggetti e professionalità diverse, oltre che tra famiglie e associazioni familiari;
- capacità di attivare e implementare una progettualità condivisa, in una logica di lavoro di rete, di corresponsabilità e di sussidiarietà orizzontale.

Senza dubbio il principio dell'adeguatezza chiama in causa anche il sistema dei requisiti minimi da assicurare in maniera uniforme sul territorio nazionale, sia che si tratti di accoglienza in comunità, sia che si tratti di progetti di affidamento familiare.

Rivolgendo lo sguardo alle realtà residenziali, riveste priorità l'obiettivo del superamento della definizione generica di comunità di tipo familiare e quindi di una più puntuale distinzione e caratterizzazione delle tre macro-tipologie afferenti alla casa famiglia o comunità familiare (con presenza stabile di adulti o famiglie), alla comunità educativa o socioeducativa (con presenza di operatori professionali) e alla comunità sociosanitaria (con funzioni socioeducative e terapeutiche assicurate da operatori professionali), anche alla luce delle risultanze dei lavori del Tavolo di confronto sulle comunità per minori istituito presso il MIps e del documento di proposta *Comunità residenziali per i minorenni: per la definizione dei criteri e degli standard* elaborato dalla Consulta delle associazioni istituita dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Risulta, infine, particolarmente utile promuovere e realizzare percorsi di sensibilizzazione, informazione/formazione integrati sulle tematiche e i contenuti dell'azione di vigilanza e controllo sulle comunità ove sono presenti minori, coinvolgendo i soggetti gestori, le aziende sanitarie, le procure e i garanti.

Una sottolineatura, a conclusione, in merito alla possibilità di rappresentare e divulgare adeguatamente l'impegno profuso dalla rete istituzionale e informale dei servizi che intervengono per assicurare accoglienza e sostegno a famiglie e minori in difficoltà. È importante agire su questo fronte attraverso la realizzazione e la promozione di iniziative per la corretta narrazione mediatica dei sistemi di accoglienza a livello nazionale e territoriale, per valorizzare il lavoro di tutti gli attori coinvolti e rendere consapevole l'opinione pubblica.

⁷ Rappresentano in tal senso riferimento autorevole le *Linee guida ONU sull'accoglienza fuori famiglia di origine* licenziate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 9 dicembre 2009 e il manuale attuativo *Moving forward*. <http://www.alternativecareguidelines.org/Home/tabid/3859/language/it-IT/Default.aspx>

Box informativo sul Tavolo di confronto sulle comunità per minori

A gennaio 2015 è stato costituito un Tavolo di confronto sulle comunità con rappresentanti delle amministrazioni statali, regionali e comunali, coinvolgendo esperti del settore e rappresentanti dei principali coordinamenti di comunità per minori, per riflettere insieme sull'idoneità e sulla tipologia delle risposte da offrire a ciascun bisogno, con una metodologia simile a quella utilizzata per le Linee di indirizzo sull'affidamento familiare.

Tale esercizio ha l'obiettivo di portare, entro l'anno, al perfezionamento di linee di indirizzo i cui destinatari saranno, in primo luogo, le amministrazioni regionali per le specifiche competenze in materia e gli amministratori locali (sindaci) che spesso hanno la responsabilità diretta dei minorenni allontanati dalla propria famiglia. D'altra parte anche gli operatori dei settori pubblici (sociale, sanità, scuola) e del privato sociale (comunità) saranno interlocutori delle "Linee di indirizzo", soprattutto per i contenuti che si riferiscono ai "percorsi di intervento".

Le "Linee di indirizzo", dunque, risponderanno a un obiettivo fondamentale: assicurare il massimo grado di appropriatezza degli interventi, riducendo al minimo quella parte di variabilità nelle decisioni "cliniche" e "assistenziali" che è legata alla carenza di conoscenze e alla soggettività nella definizione delle strategie di azione.

Dovranno, dunque, rappresentare un documento per indirizzare, sostenere e disciplinare l'accoglienza di minorenni nei servizi residenziali come modalità, condivisa e omogenea a livello nazionale di intervento, protezione e tutela in favore del minorenne allontanato dalla propria famiglia, anche per sostenere e recuperare le relazioni figlio-genitori.

Altrettanto cruciale è il tema della relazione tra diversi soggetti istituzionali: la logica del confronto e dell'interazione efficace tra istituzioni e tra queste e i diversi attori coinvolti nel sistema di cura e protezione dell'infanzia è un elemento importante che impronta costantemente il lavoro del Mlps, non solo in seno al predetto Tavolo comunità, ma anche in seno all'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Questo organismo infatti nel percorso di elaborazione del Piano nazionale di azione e interventi per infanzia e adolescenza, si è concentrato sui temi del sistema di accoglienza dei minorenni allontanati dalla propria famiglia d'origine, promuovendo obiettivi legati alla qualità e appropriatezza degli interventi per i minorenni allontanati e al riordino delle tipologie delle comunità di accoglienza, grazie all'individuazione di requisiti riconosciuti a livello nazionale. Tali obiettivi non possono essere raggiunti e uniformemente applicati se non si passa attraverso un sistema di relazioni riconosciute e legittimate dai diversi soggetti istituzionali coinvolti.

Infine, sul tema dell'affidamento familiare, come già accennato in precedenza, si evidenzia che il monitoraggio relativo all'implementazione delle Linee di indirizzo per l'affidamento familiare, realizzato negli anni 2013-2015, è stato attivato per validarle nei contenuti e nella metodologia e per migliorarle attraverso un percorso di verifica sull'applicazione e di confronto sugli esiti. Per questo, il lavoro di monitoraggio, predisposto dalla Cabina di regia, è stato finalizzato a rilevare punti di forza e criticità delle Linee di indirizzo.

Il lavoro realizzato è pertanto consistito nell'individuare l'eventuale distanza rispetto alle indicazioni previste nelle Linee di indirizzo delle pratiche in atto in 10 ambiti territoriali (Alatri-Frosinone, Bari, Caltanissetta, Consorzio Monviso Solidale, Firenze, Jesi, Milano, Salerno, Trieste e Genova) e, quindi, a costruire alcuni riferimenti sull'applicabilità effettiva e gli eventuali ostacoli all'implementazione concreta dei contenuti e delle procedure presenti nelle Linee di indirizzo.

Il lavoro complessivo ha fatto emergere, in estrema sintesi, come l'emanazione delle Linee di indirizzo abbia giocato un indubbio ruolo di spinta all'implementazione sull'intero territorio nazionale, ma ha anche sottolineato la permanenza di una rilevante eterogeneità nelle pratiche e nell'organizzazione dei diversi Centri affido, documentata dai numeri di situazioni prese in carico, di operatori e di risorse accoglienti disponibili, che sembrano rivelare un'eccessiva difformità nelle possibilità di accesso ai servizi per le famiglie.

I dati raccolti nel monitoraggio rivelano che è ancora necessario rafforzare il lavoro orientato alla definizione di uno strumento condiviso, per costruire il Progetto quadro e il Progetto di affidamento secondo le indicazioni contenute nelle Linee di indirizzo e nel sussidiario. Risulta quindi urgente armonizzare i diversi strumenti di progettazione che sono in uso nei diversi Centri per dare corpo ai principi espressi nelle Linee di indirizzo.

La proposta operativa scaturita dal monitoraggio ormai concluso è quindi che l'*assessment framework* britannico (adattato nel modello multidimensionale del Mondo del Bambino, introdotto nel contesto italiano tramite la sperimentazione nazionale del Programma PIPPI), venga messo a disposizione anche dei centri affido, affinché, assumendo questo modello teorico, gli stessi centri possano armonizzare le pratiche di costruzione del progetto di affidamento.

5. Sostegno alla genitorialità e sistema dell'accoglienza

Su tale proposta si è già concretamente cominciato a lavorare nell'esperienza di accompagnamento in presenza di Genova, dove le équipes hanno iniziato ad assumere una fisionomia effettivamente multiprofessionale e a costruire il Progetto di affidamento in maniera armonica con il Progetto quadro, secondo una traccia condivisa e unitaria. Si prevede inoltre l'attivazione di una ulteriore fase di sperimentazione con territori che non hanno aderito alla prima.

Infine, affinché l'affidamento familiare possa diffondersi e qualificarsi, nel corso dei lavori dell'Osservatorio infanzia si è ribadito che anche le misure di sostegno previste dalla normativa necessitano di un processo per verificare e uniformare a livello nazionale:

- l'applicazione dell'esenzione da oneri economici di qualsiasi natura sulle prestazioni sanitarie a favore dei minori affidati;
- le norme di erogazione degli assegni familiari alle famiglie affidatarie, previsti allo stato attuale solo per gli affidi giudiziari e solo se il giudice lo decreta, risolvendo i problemi che a volte si generano quando il bambino è affidato all'ente locale.

Il ruolo di supporto e sostegno assicurato dalle associazioni familiari al sistema dell'accoglienza è un dato di realtà, particolarmente evidente nelle prassi e nei protocolli di livello locale; nondimeno costituisce un obiettivo la valorizzazione e il riconoscimento del lavoro che l'associazionismo familiare svolge attraverso varie forme di aiuto tra nuclei e nella gestione degli affidi in collaborazione con i servizi, a integrazione, quindi, della consolidata attività di promozione dell'accoglienza e di formazione delle famiglie.

APPROFONDIMENTI

Al fine di approfondire alcuni specifici aspetti degli argomenti trattati nel capitolo 5 si propongono due focus che vanno a soffermarsi su alcune tematiche particolarmente attuali.

Il primo intende verificare se e come la diversificazione attuale delle forme e delle strutture familiari incida sulla qualità della dimensione della genitorialità e di conseguenza dello sviluppo dei bambini ed eventualmente, della salute psichica complessiva dell'adulto.

Quanto sopra, partendo dalla meta analisi delle ricerche longitudinali di tipo empirico esistenti in differenti aree che hanno individuato se e come le strutture e le forme familiari possono aver influenzato la qualità della relazione educativa tra figure genitoriali (care givers) e figli e il ben-essere di questi ultimi.

Il secondo focus approfondisce il tema dell'accompagnamento all'autonomia per i minorenni fuori famiglia accolti in comunità residenziali, indagando le complessità e le risposte più efficaci per sostenere i ragazzi nella fase di transizione dall'accoglienza all'età adulta.

Genitorialità: un concetto in transizione¹

Motivazioni, oggetto e finalità

In questo focus ci proponiamo di offrire un quadro concettuale relativo alla 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. Tale quadro è finalizzato a rendere ragione delle motivazioni che sono alla base della nozione stessa di "sostegno alla genitorialità" cui si è fatto riferimento nella parte precedente di questo capitolo.

Ci si prefigge quindi di delineare una sintesi di almeno alcune ricerche sui problemi, le inquietudini sociali e le preoccupazioni che sono state sollevate per quanto riguarda l'impatto del diversificarsi delle forme familiari sulla crescita dei bambini, che si è realizzato negli ultimi decenni.

La costruzione di questa sintesi risponde, nello specifico, a tre esigenze: una prima di carattere pratico-politico che è finalizzata a sostenere le decisioni e la programmazione di azioni e interventi concreti da parte dei responsabili delle politiche e dei servizi, come dei diversi attori istituzionali; una seconda esigenza di carattere scientifico il cui scopo è meglio comprendere cosa significa esercitare il ruolo genitoriale oggi; e una terza che prova a mettere in dialogo queste prime due esigenze in modo che le scelte politiche e la programmazione degli interventi posino su un discorso scientifico quanto più accurato possibile piuttosto che su un discorso ideologico, su analisi sistematiche piuttosto che su facili ricette (Saraceno, 2016).

1. *Qualis pater talis filius*

Da lungo tempo, nel senso comune, il legame fra genitorialità e qualità dello sviluppo infantile è riconosciuto come un assioma: *qualis pater talis filius*, sentenziavano a questo proposito già i latini.

La comunità scientifica, però, per individuare le evidenze empiriche in grado di dimostrare tale nesso, ha faticato a lungo, in particolare negli ultimi decenni. La famiglia, infatti, *topos* interdisciplinare per eccellenza, e per questo oggetto di indagine da parte di discipline diverse, richiede per essere indagata, un'integrazione di sguardi, saperi e approcci. A causa di questo come della sua natura, afferente all'intimità del soggetto umano e quindi alla sfera del privato, i ricercatori di diversi campi del sapere, hanno trovato molteplici difficoltà, non solo metodologiche, a entrare al suo interno per osservarne le dinamiche relazionali. Per questo essa è stata a lungo considerata la *black box* delle scienze umane, un "oggetto" per sua natura poco "oggettivabile" e quindi non adatto alla speculazione scientifica, nonostante da molti secoli il discorso pedagogico abbia centrato la sua attenzione sulle cosiddette determinanti familiari dello sviluppo umano, ipotizzando l'impatto dell'educazione, e dell'educazione familiare nello specifico, sullo sviluppo e la salute complessiva del bambino (Milani, 2009). È però solo dalla seconda metà dell'Ottocento, che diverse discipline fra cui la psicologia sperimentale, la psicologia dello sviluppo e in seguito la psicoanalisi, da punti di vista diversi, si attardano ad analizzare tale impatto.

In questa fase è stato vivace il dibattito sull'innatismo, in particolare relativamente all'intelligenza, caratteristica che si è a lungo pensato potesse essere trasmessa per via ereditaria dai genitori ai figli, tanto che, ancora oggi, l'espressione sopra citata *talis pater talis filius* viene sovente intesa per mettere in luce l'aspetto genetico, piuttosto che quello ambientale di questa caratteristica.

¹ A cura di Paola Milani. L'autrice ringrazia Antonella Schena, Valentina Rossi, il personale dell'Istituto degli Innocenti per la collaborazione nella ricerca delle fonti bibliografiche e la collega Chiara Sità dell'Università di Verona per il lavoro di revisione critica del testo.

Se gli studi sull'ereditarietà genetica, sul rapporto tra *nature* e *nurture* (Bronfenbrenner, Ceci, 1994) anche rispetto a variabili specifiche come ad esempio il rendimento scolastico dei figli, non smettono di far discutere, è però stato definitivamente chiarito da autorevoli studiosi, in particolare nell'area della biologia, che non è possibile pesare distintamente i geni e l'ambiente nel determinare comportamenti complessi che sono, per loro natura, multifattoriali. Il genoma umano, come quello di ogni essere vivente, interagisce con l'ambiente ed è dunque questo insieme inscindibile genoma/ambiente che deve essere considerato (Lewontin, 2000). Anche i più recenti sviluppi della genomica, nonostante l'idea che "vincere la lotteria genetica" (Belsky et al., 2016) sia un buon punto di partenza, hanno ampiamente chiarito che il peso dei geni sulla qualità dello sviluppo infantile è assai più debole di quello dell'ambiente e che ciò che conta è sempre l'interazione fra i due (Domingue et al., 2015; Selzam et al., 2016).

Negli ultimi decenni, quindi, oltre alla genomica e alla biologia, anche la sociologia, la psicologia, l'etnografia, l'antropologia, le neuroscienze, l'economia, la psichiatria, la pediatria, l'epidemiologia hanno dimostrato specificatamente il peso dell'ambiente familiare sulla crescita dei bambini, dimostrando che pressoché ogni aspetto della realtà familiare vissuta nella prima infanzia ha delle conseguenze, sia in negativo che in positivo, sulla crescita complessiva dell'adulto e quindi sulla realizzazione del suo potenziale umano: lo sviluppo umano dipende assai, cioè, dalla qualità delle esperienze relazionali che hanno luogo nell'ambiente familiare sin da prima della nascita, ossia durante la gravidanza, sia lungo i primi anni di vita. Le neuroscienze infatti hanno contribuito a focalizzare il concetto di "anni critici" per spiegare che l'attività cerebrale dei primissimi anni incide su tutto ciò che verrà dopo, e, anche in conseguenza di ciò, diverse ricerche nell'area della pediatria sono orientate a individuare le determinanti sociali della salute umana.

A partire da questo, che oramai è considerato un assunto, diverse ricerche in sociologia (Putnam, 2015) provano a mettere a fuoco i meccanismi familiari e ambientali che sovrintendono alla formazione del cosiddetto "capitale umano"; altre, ad esempio in pedagogia (Pourtois, Desmet, Lahaye, 2007), ragionano sulle logiche di formazione del "capitale educativo" e altre in psicologia culturale e ancora in sociologia del "capitale sociale e culturale". L'antropologia, sollecitata dalla consapevolezza emersa in maniera convergente da queste diverse aree disciplinari, del fatto che *l'impatto che la famiglia esercita sullo sviluppo e l'adattamento scolastico del bambino è determinante* (ibid.), torna a mettere al centro la ricerca sulle relazioni di parentela nelle nuove configurazioni familiari.

Al concetto di capitale umano è stata attribuita crescente importanza anche da molti economisti, in particolare da Attanasio (2015), che lo definisce un concetto "multidimensionale e complesso", messo in evidenza soprattutto da Heckman, premio Nobel nel 2000, per le dimostrazioni sull'impatto delle esperienze nei primi anni di vita (*the incredible early years*) sull'insieme del capitale umano e sociale (Conti, Heckman, Urzua, 2010). In una serie di importanti e noti lavori, Heckman e colleghi dimostrano che un investimento precoce in termini di qualità dell'educazione e prevenzione (i loro studi di sono soffermati soprattutto sull'impatto dei servizi educativi 0-3 e 3-6 anni sulla crescita umana) nei primi anni di vita costa assai meno che qualunque intervento riparativo che possa essere messo in atto negli anni successivi (Carneiro, Heckman, 2003; Heckman, Masterov, 2007). Si costruisce così crescente evidenza rispetto al fatto che i fattori relativi all'area cognitiva, della salute fisica, dello sviluppo socio-emotivo, interagiscono tra loro migliorando o peggiorando l'"accumulo" di capitale umano, già prima della nascita e in particolare nei primi anni di vita. Si chiarisce che i benefici dell'investimento in capitale umano diminuiscono (non spariscono) al crescere dell'età e viene dimostrato il circolo dello svantaggio e della disuguaglianza sociale, che il premio Nobel nel 2001 per l'economia Joseph Stiglitz spiega, semplificando, quando afferma che nella vita «bisogna sapersi scegliere i genitori altrimenti rischia di andare tutto storto».

Altre ricerche, fra cui quelle di un altro premio Nobel, Amartya Sen, pur proponendo un paradigma che identifica lo "sviluppo umano", piuttosto del capitale e quindi del valore economico, come compito e fine da raggiungere unitamente dalla famiglia, dalla società e dalla scuola contribuiscono a evidenziare gli effetti di sistemi educativi efficaci e di una genitorialità positiva sullo sviluppo dei bambini come, sull'altro versante, le correlazioni fra una genitorialità fragile e diverse problematiche che incidono sullo sviluppo degli stessi bambini.

Il tema della genitorialità si ancora così al tema dell'educazione che a sua volta si ancora al tema dell'equità e della giustizia sociale: famiglie che garantiscono "genitorialità positiva" sono famiglie garanti di buona educazione e quindi di buone traiettorie scolastiche, buon inserimento lavorativo, buoni redditi, migliore salute, più alta aspettativa di vita, ecc. In breve, la famiglia si dimostra essere il luogo privilegiato dove organizzare la lotta contro il fatalismo del destino umano: mobilitare il potenziale educativo dei genitori è un'azione centrale per ogni società democratica che intenda cioè agire attivamente contro le disuguaglianze (Pourtois et al., 2007, Heckman 2008).

2. Il parenting: evoluzione di una nozione

Evidenziato quindi l'impatto in termini di esito positivo sulla crescita umana del macrofattore famiglia ed educazione, occorre andare oltre per capire quali sono i subfattori interni che contribuiscono a determinare tale impatto.

In questo paragrafo, per ragioni di spazio, restringiamo il campo, concentrandoci non tanto sull'impatto della famiglia in senso lato, quanto sull'impatto della cosiddetta "genitorialità", ossia sugli effetti sui bambini dei diversi modi in cui gli adulti esercitano la funzione genitoriale all'interno della pluralità delle configurazioni familiari oggi.

Il concetto di genitorialità, *parenting* in inglese per definire l'esercizio del ruolo di genitore e *parenthood* per definirne lo statuto, anche sul piano giuridico, *parentalité* in francese per definire la pratica parentale, è stato a lungo dibattuto in molte ricerche negli ultimi cinquanta anni, che ne hanno messo in luce la complessità.

Lacharité (Lacharité et al., 2015) sottolinea che il termine è nato nei contesti occidentali, quando i genitori sono divenuti soggetti di politiche pubbliche. Quindi, anche per Sellenet (2007), il concetto di *parentalité* è reso possibile dall'apparizione di un discorso pubblico sulla genitorialità conseguente a un nuovo modello di azioni pubbliche (politiche, servizi, organizzazioni accademiche, ecc.) nelle società occidentali, che si focalizza su ciò che fanno i padri e le madri nella vita quotidiana con i loro figli.

È chiaro così che, quando si parla di genitorialità, si intende una nozione che prende forma all'interno, e quindi risente, di un certo spazio sociale e all'interno di certi dispositivi istituzionali ritenuti culturalmente accettabili in una certa cultura e una certa epoca storica (Bornstein, 2002).

È necessario quindi delineare, almeno a grandi linee, un quadro concettuale che permetta di identificare le principali componenti di tale nozione e che sia esplicativo di cosa intendiamo oggi con questa espressione.

Uno dei modelli concettuali più solidi dal punto di vista scientifico, in quanto sostenuto da centinaia di ricerche in tutto il mondo, è quello di Belsky (1984, 2008), che, facendo riferimento alla teoria bioecologica dello sviluppo umano di Bronfenbrenner (1979, 1996, 2005), sostiene che la genitorialità sia la risultante di un vasto insieme di fattori, raggruppabili in tre macro-categorie:

- le caratteristiche personali del genitore (la sua storia e la sua personalità, i suoi modelli parentali di riferimento, gli eventuali problemi di salute mentale, i modelli di attaccamento, le cure genitoriali che offre ai suoi figli, le risorse a sua disposizione, il sentimento di efficacia parentale, le attitudini, le credenze, i valori, la sensibilità, lo stress, gli stili parentali, la relazione coniugale e l'alleanza parentale, ecc.);
- le caratteristiche personali del bambino (le sue disposizioni fisiche e psicologiche e soprattutto i suoi bisogni di sviluppo);
- le caratteristiche sociali e contestuali ossia quell'insieme di elementi che esercita un'influenza indiretta sulla genitorialità e che costituisce l'ambiente nel quale il bambino cresce e che può, o meno, garantire il sostegno informativo, cognitivo, affettivo, relazionale, materiale, economico di cui i genitori nelle società occidentali necessitano proprio per come, in esse, la genitorialità è investita socialmente.

Nell'area delle caratteristiche del genitore sono compresi anche i diversi aspetti riferiti solitamente alle teorie dell'attaccamento (Bowlby, 1988), dell'*holding* (Winnicott, 1958) e a tutte le questioni relative al rispecchiamento e alla funzione empatica (Winnicott, 1967; Fonagy, Target, 2001) che comunque riconoscono che la genitorialità è naturalmente il complesso risultato di un processo dinamico tra i diversi fattori sopracitati, ma ritengono che l'aspetto «da considerare con particolare attenzione è proprio la capacità metariflessiva del soggetto sulla complessità rappresentazionale che si attiva nella costante dinamica sé figlio/sé genitore-caregiver/ sé-altro» (Bastianoni, 2009, p. 46).

Houzel (1999) e Sellenet (2007) propongono un approccio più pragmatico ritenendo che la nozione di genitorialità sia sì la risultante dei tre macro-fattori appena citati, messi però in rapporto a come essi influenzano l'*esperienza* del bambino e del genitore, il modo in cui il genitore esercita la sua *responsabilità* nei confronti del figlio e le diverse *pratiche* genitoriali.

Questo modello delinea la genitorialità come un concetto multideterminato e multidimensionale, nel senso che esige, e permette allo stesso tempo, di considerare la genitorialità in maniera aperta, contestuale e dinamica (Milani, Zanon, 2015), cioè in relazione con l'altro genitore, la famiglia allargata, i vicini, e gli altri soggetti presenti nell'ambiente socioculturale e in una prospettiva evolutiva: «La comprensione della genitorialità esige dunque di prendere in considerazione diversi fattori prossimali e distali, descritti in questo modello concettuale integrato» (Lacharité et al., 2015, p. IX) e in particolare nella teoria eco-sistemica dello sviluppo umano che organizza le tre macro categorie sopracitate in livelli sistemici, ossia il micro, meso, eso macro e crono sistema.

Gli studi di Belsky e Bronfenbrenner offrono pertanto un modello esplicativo del fenomeno dell'impatto della famiglia sullo sviluppo umano, dimostrando che la qualità delle relazioni tra genitori e figli è in realtà il prodotto della qualità delle relazioni che si intrecciano fra vari sistemi: lo sviluppo dell'essere umano è in funzione dell'insieme di variabili che compongono la sua ecologia, quali l'epoca storica, le culture, la geografia, le relazioni sociali formali e informali in cui si costruiscono le relazioni nelle diadi genitore e figlio e nei sistemi familiari stessi.

Questa visione conferma, ma allo stesso tempo amplia e supera la visione lineare implicita nella sentenza latina *talis pater talis filius*, permettendone una comprensione più ampia e appropriata: la prospettiva bioecologica dello sviluppo umano dimostra che il modo di essere e di agire dei genitori impatta sullo sviluppo dei bambini, ma non in quanto tale, piuttosto in quanto è la risultante di un contesto storico, sociale, culturale, relazionale, organizzativo che contribuisce a costruire quella che convenzionalmente viene intesa oggi come una "buona genitorialità". Essa è cioè l'esito dell'interdipendenza tra le caratteristiche personali dei genitori, i diversi fattori individuali, familiari e sociali che caratterizzano l'ambiente umano e sociale in cui i bambini si sviluppano, quali il reddito, il lavoro, le condizioni abitative e culturali, il grado di supporto che l'ambiente sociale può offrire a livello formale (nidi, scuole, servizi sociali e sanitari ecc.) e "naturale" (parenti, vicinato, volontariato, associazioni sportive e ricreative della comunità ecc.) ai genitori stessi e che, di conseguenza, i genitori potranno offrire ai loro figli.

Ma la genitorialità è oggi esercitata in forme diversificate, in quanto sono diversificati i percorsi della filiazione, i percorsi del divenire genitori e le stesse morfologie familiari. Esistono "accessi alternativi" alla genitorialità (Verdier, Sellenet, 2016): da una morfologia condivisa e prevalente nella *middle class* occidentale, che intendeva la famiglia come un incrocio fra stirpi, generi e generazioni (Donati, 2013), a una pluralizzazione delle morfologie. La famiglia tradizionale nucleare, ossia centrata su una coppia eterosessuale con dei figli, sembra infatti essere già una minoranza in alcuni Paesi occidentali. Fatto che mette in luce che "tradizionale" non significa che storicamente sia sempre stato così e che "naturale" non coincide con "prevalente" o conosciuto perché storicamente vicino o contemporaneo. Sono cambiate le strutture sociali e relazionali a cui noi adulti siamo abituati, ma il cambiamento è una costante dell'esistenza e della storia umana.

Occorrerebbe quindi soffermarsi sui diversi modi in cui la genitorialità è esercitata nelle diverse forme familiari, quali le famiglie omoparentali o *monogender*, quelle monoparentali, interculturali, ricomposte, le nuove forme di convivenza e matrimonio, come sulle filiazioni derivanti dagli inediti modi di concepimento resi possibili dalle innovazioni biomediche (fertilizzazione in vitro, donazione di ovuli, donazione di sperma, donazione di embrioni e "gestazione di sostegno"), all'ampliamento

delle relazioni di parentela (“veri” e “finti” papà e mamme, sorelle e fratelli di primi e secondi letti, nonni *bis* e *ter*, ultracentenari che la lingua italiana non ha ancora coniato le parole per definire), ecc. ma in questa sede non è possibile una ricognizione esauriente delle ricerche su ognuna di queste forme.

Proponiamo pertanto, nel paragrafo che segue, una sintesi, parziale e non sistematica, di alcune recenti ricerche di tipo empirico, in area occidentale, sulle forme familiari che, statisticamente, sembrano oggi essere “prevalenti” e che riguardano in particolare la genitorialità in famiglie omogenitoriali, e in seconda battuta la genitorialità in famiglie ricomposte, in famiglie adottive e in famiglie monoparentali.

3. Le ricerche sull’impatto delle diverse forme di genitorialità sullo sviluppo dei bambini

Avviciniamo queste diverse ricerche attraverso il filtro della seguente domanda: quale relazione esiste tra struttura (i rapporti fra le stirpi, i generi e le generazioni), morfologia (la tipologia di famiglia e la forma del legame che la definisce in quanto tale) e funzione (processi educativi genitoriali) rispetto al tema della crescita dei bambini? L’esito della crescita è diverso a seconda della struttura familiare in cui cresce il bambino o a seconda dei processi che si realizzano all’interno di questa struttura? O dell’interdipendenza fra struttura, morfologia e processi? Se e come la diversificazione attuale delle forme e delle strutture familiari incide sulla qualità della funzione genitoriale e di conseguenza dello sviluppo dei bambini?

Rispetto alla genitorialità omosessuale la maggior parte degli studi indaga se esistano differenze fra genitori omosessuali maschi e femmine e differenze sullo sviluppo dei bambini sul lungo termine. Lo *US National Longitudinal Lesbian Family Study* (NLLFS) è il più ampio e lungo studio prospettico longitudinale sulle famiglie con genitori dello stesso sesso condotto su un’ampia coorte di famiglie composte da madri (e future madri) lesbiche e dai loro figli, tutti concepiti attraverso il ricorso alla inseminazione artificiale. Lo studio, ideato da Gartrell e Bos con l’obiettivo di comprendere, dal punto di vista psicologico, emotivo, relazionale e sociale, i percorsi e gli esiti evolutivi dei figli cresciuti da madri lesbiche, come anche le dinamiche che caratterizzano queste famiglie (Gartrell, Bos, 2010), ha avuto inizio nel 1996, quando 154 future madri lesbiche hanno partecipato volontariamente a una ricerca finalizzata a seguire alcune famiglie lesbiche dal concepimento fino alla maggiore età dei figli. Le conclusioni dello studio portano gli autori a ritenere che gli adolescenti nati e cresciuti in famiglie con madri lesbiche raggiungano un adattamento psicologico non inferiore a quello dei coetanei cresciuti in famiglie con genitori di sesso diverso.

Golombok esamina, secondo metodologie di tipo empirico, famiglie monogenitoriali, adottive, famiglie che hanno genitori conviventi, ma non uniti da nessun vincolo affettivo di coppia (*cohabiting parent families*), famiglie che hanno sperimentato le nuove tecnologie riproduttive e famiglie omogenitoriali, per confrontare l’influenza della struttura familiare e quella dei processi sullo sviluppo socio-emotivo dei bambini. Nelle conclusioni l’autrice sostiene che i processi, ossia la qualità delle relazioni intrattenute all’interno della famiglia e con l’ambiente sociale più ampio, sono più influenti rispetto alla struttura familiare e specificatamente rispetto al numero, genere, orientamento sessuale, o parentela biologica dei genitori o al metodo del concepimento (Golombok, Tasker, 2015).

Nella stessa direzione, i risultati relativi a un’altra ricerca dello stesso gruppo londinese diretto da Golombok su 41 padri gay, 40 madri lesbiche e 49 famiglie adottive eterosessuali con figli adottati tra i 3 e i 9 anni. I risultati evidenziano maggiore benessere parentale nelle famiglie con i padri gay rispetto a quelle eterosessuali, problemi nello sviluppo maggiori nelle famiglie con genitori eterosessuali. Per questo i ricercatori concludono che le variabili più predittive di problemi nello sviluppo dei bambini riguardano la qualità della relazione tra genitori e figli e lo stress parentale piuttosto che la morfologia familiare (Golombok *et al.*, 2014).

La ricerca di Bramlett, Blumberg (2007) che esamina l’impatto della struttura familiare sulla salute fisica e mentale dei bambini, a partire dai dati raccolti nel National Survey of Children’s Health del 2003, rileva che nelle famiglie prese in esame i bambini cresciuti dai nonni (*grandparent-only*

families), da genitori *single*, o da *partner* conviventi di uno dei due genitori biologici (*children in step*), una volta superate le disuguaglianze di reddito, le disparità rilevate si appianano, tanto che i bambini che vivono in famiglie monogenitoriali, e con padri soli nello specifico, rispetto alla salute mentale, ottengono gli stessi risultati dei bambini che vivono in famiglie con la coppia di genitori biologici e, rispetto alla salute fisica, sembrano raggiungere risultati addirittura migliori.

In definitiva, gli autori concludono che non vi sono prove per ritenere le persone gay e lesbiche genitori inadeguati, dato che non emergono compromissioni nello sviluppo dei loro figli.

Marks (2012) muove alcune critiche, in particolare di ordine metodologico, nei confronti di alcune ricerche appena citate, che riguardano per lo più la non rappresentatività dei campioni, la frequente assenza di gruppi di controllo e la scarsità dei dati sugli esiti dello sviluppo a lungo termine. Le posizioni di Marks sono state considerate dalla maggioranza della comunità scientifica esagerate e probabilmente condizionate dalle sue posizioni politiche, anche in quanto sono numericamente poche, anche se non per questo irrilevanti, le ricerche in controtendenza rispetto a quelle citate. Due esempi per tutte: lo studio di Ziol-Guest, Dunifon (2014), che evidenzia variazioni significative sulla salute fisica dei bambini a seconda della struttura della famiglia, piuttosto che di variabili quali il reddito della famiglia o la disponibilità di servizi sanitari, e la ricerca di Regnerus (2012), il *New Family Structures Study*, che utilizza il più grande e rappresentativo campione di giovani adulti (dai 18 ai 39 anni) raccolto nell'ambito degli studi sull'omogenitorialità. Il campione conta infatti 2.988 soggetti suddivisi in 8 gruppi in base alla composizione familiare (genitori biologici, adottivi, divorziati, *single*, *step-family*, ecc.). Secondo quanto dichiarato dall'autore, i figli di genitori omosessuali presenterebbero esiti dello sviluppo differenti rispetto ai figli di genitori eterosessuali, ad esempio raggiungerebbero livelli di istruzione inferiori, incontrerebbero maggiori problemi nelle relazioni di coppia e sarebbero più esposti allo sviluppo di sintomi depressivi. Inoltre, i figli di madri lesbiche mostrerebbero percentuali di eterosessualità esclusiva inferiori alle attese, consumerebbero più tabacco e marijuana, e sarebbero più esposti al rischio di subire abusi sessuali. Per completezza d'informazione va detto però che questa ricerca è stata in seguito oggetto di forti critiche da parte della comunità scientifica, relative in particolare al modo non standard in cui Regnerus ha costruito il campione d'analisi. Queste critiche hanno addirittura condotto la rivista (*Social Science Research*) ad aprire un'indagine sulla ricerca pubblicata, da cui sono emerse anche forti carenze, dovute anche a pressioni politiche, nel processo di revisione dell'articolo stesso (Ferrari, 2016).

Gli studi italiani su famiglie italiane sono pochi e realizzati su popolazioni numericamente molto limitate. Un esempio di questi studi è quello di Baiocco (2013) che indaga le somiglianze tra nuclei familiari composti da persone gay e lesbiche e da persone eterosessuali, rispetto al funzionamento familiare, le competenze genitoriali e un positivo adattamento psicologico dei bambini. I dati raccolti rilevano maggiori analogie rispetto alle differenze tra genitori omosessuali ed eterosessuali in relazione alla percezione del funzionamento diadico e familiare, ma non portano alcuna evidenza rispetto all'adattamento psicologico dei bambini.

Uno studio più datato (Oliverio Ferraris, Rusticelli, 2006), su un campione di 16 nuclei familiari: 7 composti da madri lesbiche (6 coppie e un genitore unico) con figli piccoli nati da fecondazione artificiale; 3 "ricomposti" formati da coppie lesbiche con figli nati da una precedente unione eterosessuale; 6 di padri omosessuali che vivono con il loro compagno, conclude che non è del tutto pacifico che la figura materna e paterna siano intercambiabili, e che molteplici possono essere le criticità che i bambini devono affrontare in queste famiglie nel corso del loro sviluppo.

In diversi altri casi i lavori italiani sono traduzioni o curatele di lavori di ricercatori stranieri (Golombok, 2015, tr. it. a cura di Barone, Lingiardi) o meta-analisi critiche della letteratura o del dibattito in corso (Lingiardi, 2013; Caristo Nardelli, 2013; Bastianoni et al., 2015; Lampis, De Simone, 2015; Ferrari, 2016), che convergono nel concludere che non vi sono motivi per affermare che le persone gay e lesbiche siano genitori meno adeguati a causa del loro orientamento sessuale, né risultano motivi per ritenere che l'orientamento sessuale costituisca un fattore in base al quale orientare l'affidamento o l'adozione dei bambini.

Tale ampia letteratura ha dato vita a numerose prese di posizione e anche alla emanazione di Linee guida di autorevoli società scientifiche, fra cui ricordiamo quelle dell'American Psychological Association (2005; Patterson 2005), le Linee guida per la consulenza psicologica e la psicoterapia con

persone lesbiche e bisessuali, recepite dall'Ordine nazionale degli psicologi italiani che convengono nell'affermare che «da tempo è stato stabilito che l'orientamento omosessuale non è in alcun modo correlato ad alcuna patologia, e non ci sono basi su cui presumere che l'orientamento omosessuale di un genitore possa aumentare le probabilità o indurre un orientamento omosessuale nel figlio. Studi sugli esiti educativi di figli cresciuti da genitori omo o bisessuali, messi a confronto con quelli cresciuti da genitori eterosessuali, non depongono per un diverso grado d'instabilità nella relazione genitori-figli o rispetto ai disturbi evolutivi nei figli» (Lingiardi, Nardelli, Cubelli, 2013).

Passando ad altre morfologie familiari, Lansford et al. (2004), utilizzando i dati del *National Survey of Families*, hanno confrontato la qualità delle relazioni familiari in famiglie adottive, in famiglie che includono i genitori biologici, in famiglie monogenitoriali e in *stepfamilies*, con particolare attenzione alle famiglie adottive e hanno trovato conferma dell'importanza dei processi relazionali nella famiglia piuttosto che della morfologia familiare.

Jensen, Shafer e Holmes hanno invece indagato specificatamente le *stepfamilies*, ossia le famiglie formate solitamente in seguito a una separazione di una precedente unione, in cui i bambini vivono in uno o due nuclei formati da un genitore biologico e un nuovo partner. Gli autori dimostrano che non è il tipo di relazione di parentela fra il bambino e le diverse figure genitoriali a incidere sullo stress dei bambini, quanto il fatto che le diverse figure genitoriali siano realmente disponibili o meno per il bambino, mettendo in risalto non il tipo di parentela, ma la co-residenzialità e la qualità delle relazioni figli-genitori, in particolare nelle fasi di transizione (Jensen, Shafer, Holmes, 2015).

Sempre a questo riguardo, è da segnalare una ricerca svedese di rara importanza, sia perché effettuata su larga scala, sia perché, esaminando bambini nati fra il 1892 e il 1991, indaga come la variabile cronosistema incida sul problema “effetti del divorzio dei genitori sullo sviluppo dei figli” ipotizzando che il divorzio possa incidere sullo sviluppo dei bambini oggi in modo diverso rispetto a un secolo fa. Effettivamente gli autori arrivano a dimostrare che le condizioni di vita dei “figli del divorzio” sono cambiate in molteplici dimensioni, ma che non c'è alcuna evidenza dell'associazione fra divorzio dei genitori e ben-essere psicologico e livello di istruzione raggiunto dai bambini stessi una volta divenuti adulti (Gähler, Palmtag, 2015).

Le ricerche che concludono sull'importanza dei processi più che delle strutture sulla crescita dei bambini sono confermate, in controluce, anche da molte ricerche che indagano altre variabili. Alcuni esempi fra i molti possibili:

- un peculiare studio longitudinale canadese (Browne, Jenkins, 2012) analizza le variazioni del *parenting* (il cosiddetto *differential parenting*) sullo sviluppo, e in particolare sulla salute fisica, di diversi fratelli conviventi nella stessa famiglia e conclude indicando che alcune variabili (per es. il livello di istruzione materno) hanno maggiore impatto sulla salute dei figli quando sono associate ad alti livelli di “*differential negativity*”;
- uno studio britannico (Clair, 2012) conferma la correlazione fra il benessere soggettivo dei genitori, e della madre in particolare, e la soddisfazione dei figli rispetto alla vita in generale;
- uno studio empirico sulle pratiche educative genitoriali realizzato in 8 diversi Paesi fra cui l'Italia (Cina, Colombia, Italia, Kenya, Filippine, Svezia, Tailandia, USA) (Di Giunta et al., 2012) analizza l'associazione tra pratiche parentali e il disadattamento dei bambini indicando la disciplina fisica, le aggressioni psicologiche e il cosiddetto *parenting* punitivo come tre fattori altamente responsabili di tale disadattamento.

Infine, non possiamo aprire un altro tema, che però va citato per le sue connessioni con quanto detto fino a qui, e dilungarci a citare i numerosissimi studi che da decenni oramai convergono nell'indicare i gravi, evidenti e duraturi effetti sullo sviluppo dei bambini delle diverse forme di negligenza, abuso e maltrattamento (Greco, Maniglio, 2009; Aureli, 2010) e, in controluce, i positivi effetti di un attaccamento sicuro su varie dimensioni relative allo sviluppo dei bambini (Riva Crugnola, 2012). Maltrattamento e bentrattamento attraversano le diverse morfologie e strutture familiari, come anche gli strati sociali, anche se c'è maggiore (ma non unica) correlazione con la variabile della povertà: sappiamo che nei ghetti, nelle periferie, nei contesti sociali in cui i genitori

ricevono meno sostegno, le scuole sono di minore qualità, i servizi più aleatori, i redditi delle famiglie più bassi, la disoccupazione dei genitori più alta. In breve: dove la povertà sociale, educativa ed economica si intrecciano, i bambini, manifestando disturbi in varie aree dello sviluppo, hanno esiti scolastici più fallimentari (Putnam, 2015).

A questo proposito, fra i molti, McGregor et al. (2007), Walker et al. (2011), Engle et al. (2011) denunciano che ci sono nei Paesi in via di sviluppo e nelle zone povere dei Paesi occidentali almeno 200 milioni di bambini a rischio, che cioè non potranno sviluppare il loro potenziale: sono bambini particolarmente vulnerabili per l'alta incidenza di malattie, la malnutrizione nel periodo perinatale, la mancanza di condizioni igieniche, ma anche per fattori psicosociali, come l'esposizione alla violenza domestica, la negligenza, i problemi psicologici dei genitori, le pratiche educative parentali carenti. Attanasio (2015, p. 4) mette in evidenza che quando questi fattori si incrociano fra loro producono un accumulo di fattori di rischio che impedisce lo sviluppo del potenziale umano di questi bambini, con un alto impatto umano e anche economico sulla società. Mentre, quindi, sulle disparità fra morfologie familiari i dati delle ricerche non sono sempre del tutto omogenei, non ci sono dubbi sul fatto che «sono le disparità socioeconomiche a essere associate con i ritardi dello sviluppo, che emergono molto presto e crescono drammaticamente nei primi anni di vita» (Attanasio, 2015, p. 4).

«A questo punto del discorso» – secondo Bastianoni – «risulta doveroso soffermare l'attenzione sul fatto che [...] la genitorialità stessa è una condizione/ informazione fondamentale della persona umana che è indipendente da altre funzioni e funzionamenti (coniugalità, psicopatologie specifiche, adattamenti/disadattamenti lavorativi, ecc.), interagendo in maniera estremamente attiva con le altre funzioni dell'individuo per realizzare complessivamente il suo benessere, la sua integrità e il suo funzionamento psichico» (Bastianoni, 2009, p. 46-47).

4. Poche risposte, molte domande aperte

L'analisi fin qui condotta ci rende consapevoli che disponiamo di una notevole serie di studi empirici, ma che, ciononostante, c'è ancora molto che non sappiamo. Sembra infatti onesto ammettere che, nonostante la quantità e la qualità crescente di ricerche, i problemi indagati sono talmente complessi e spinosi, da far sembrare il terreno che abbiamo tentato di mappare, ancora piuttosto inesplorato. Soprattutto, va detto che alcune analisi sono convergenti, altre divergenti e anche contraddittorie fra loro, cosa che fa emergere diversi limiti negli studi considerati, che andiamo a indicare nel paragrafo che segue.

4.1. Cosa ancora non sappiamo

I limiti che emergono sono innanzitutto di ordine metodologico e riguardano ad esempio il fatto che la gran parte degli studi:

- si basa su campioni presi in esame ridotti;
- è realizzata nel contesto culturale anglosassone, nord-europeo e nord-americano e dato che il contesto culturale è un fattore che influenza la crescita complessiva dell'individuo, non possiamo trasferire, *sic et simpliciter*, la validità dei risultati ottenuti in contesti culturali diversi da quelli in cui questi studi sono stati realizzati;
- non si avvale di metodologie longitudinali, ma prevalentemente retrospettive, ciò che fa ritenere che conosciamo gli effetti che producono certe configurazioni familiari sui bambini che vi vivono oggi solo in maniera orientativa, per la stessa ragione citata sopra a proposito del contesto culturale: secondo la prospettiva bio-ecologica, infatti, il contesto culturale come quello storico-sociale sono fattori che incidono in maniera determinante sullo sviluppo umano. Ciò che sappiamo sui bambini studiati “ieri” non ci

autorizza quindi a previsioni certe sugli effetti della genitorialità di oggi sugli adulti di domani;

- costruisce dati tramite ricerche che usano l’approccio cosiddetto *evidence based*, che è garante di una certa scientificità, ma non dell’unica o della migliore scientificità possibile (Hammersley, 2013). Nel campo delle scienze umane, il modello causale lineare, che spesso è utilizzato nell’approccio *evidence based*, tende a sotto-intendere equazioni come «genitori omosessuali = aumentato o diminuito rischio di disagi nei figli» (Gandolfini, Marchesini, 2014). Tale approccio necessita pertanto di essere integrato «con modelli di spiegazione complessi e multi-fattoriali, che tengono conto, per esempio, del fatto che una famiglia non vive in un vuoto, ma ha delle caratteristiche (come la condizione economica, o la storia familiare); interagisce con un contesto – con le sue norme e i suoi sistemi di significato – ed è protagonista di dinamiche sociali (per esempio, ha o non ha una rete di supporto)» (Sità, Prearo, 2016). Va quindi tenuto in considerazione che ogni dato scientifico, anche quello che costituisce una prova supportata da maggior fattualità empirica, si iscrive in una ricerca che poggia su certi riferimenti teorici e concettuali, che sono situati storicamente e socialmente e che, non essendo neutri, condizionano la lettura e l’attribuzione di significato a quello stesso dato;
- correla e integra solo parzialmente il punto di vista dell’evidenza al punto di vista dell’esperienza dei soggetti (oggetti-soggetti) di indagine, per cui l’esperienza e la percezione soggettiva di essa sono generalmente, poco indagate, quasi l’esperienza fosse considerata un oggetto poco “scientifico”. È piuttosto raro ad esempio che le ricerche che tendono a misurare gli effetti sullo sviluppo dei bambini della genitorialità omosessuale prendano in esame il punto di vista del bambino o almeno il punto di vista dell’adulto che è stato un bambino, figlio in queste famiglie (Lalli, 2009).

Altri limiti sono invece di ordine contenutistico e riguardano ad esempio:

- il tema dello stigma sociale, che è poco indagato anche se alcuni autori ipotizzano che potrebbe essere più potente dello stesso fatto di avere due genitori omosessuali: «lo studio della relazione famiglia-contesto consente, inoltre, di comprendere l’esperienza di stress nelle situazioni di costante disconferma sociale dei genitori (*minority stress*) e le probabili ripercussioni sulla vita quotidiana dei figli» (Sità, Prearo, 2016). Allo stato attuale della conoscenza, non sappiamo, ad esempio, se ciò che danneggia lo sviluppo è crescere in una famiglia con due genitori dello stesso sesso, o con più figure genitoriali, con poca chiarezza nelle relazioni di parentela o il fatto che la situazione familiare sia rappresentata socialmente nel contesto ambientale di riferimento in modo severo e discriminante, per cui è l’auto-percezione come “anormali” di questi bambini a generare conseguenze negative a catena sul loro sviluppo. Nonostante non siamo ancora in grado di distinguere il ruolo della realtà e delle rappresentazioni reciproche sulla stessa realtà nella formazione del sé, e sembri ben poco esplorato il lavoro di costruzione e ricostruzione della genitorialità nelle coppie *same-sex* nell’interazione con il mondo sociale e simbolico (ibid.), alcuni autori ritengono che quando i problemi si presentano in termini di disagio e rischio psicosociale, questi possono dipendere dal contesto stigmatizzante piuttosto che dalle relazioni familiari, che invece si configurano come solido fattore protettivo per bambini e adolescenti (Prati, Pietrantoni, 2008; Taurino, 2016). Pertanto, oltre alla valutazione dell’influsso dell’ambiente familiare sui figli, non va sottovalutato l’impatto di un ambiente sociale non accogliente sullo stress vissuto dai componenti di famiglie non tradizionali. Tale impatto è analizzato in una ricerca appena uscita (de Cordova, Sità, Holloway, 2016) sulla vita quotidiana di coppie dello stesso sesso con figli che vivono in Italia, in cui è documentato l’intenso lavoro sulla relazione con il mondo esterno che queste famiglie fanno in un contesto in cui il legame genitoriale non è legalmente e culturalmente riconosciuto. I genitori omosessuali, in particolare nella relazione con i servizi sanitari ed educativi frequentati sin dalla nascita

dei figli, adottano strategie per sostenere i professionisti nel comprendere e accettare la loro specificità familiare. Queste pratiche di sensibilizzazione compaiono con una certa frequenza tra famiglie di classe sociale medio-alta e famiglie militanti in associazioni di genitori LGB, mentre coppie omosessuali che provengono da ambienti meno privilegiati dal punto di vista socio-economico e culturale sono più inclini a non rendere visibile la loro situazione familiare per timore di essere valutate negativamente. Accade a questo proposito, per esempio, che il bambino sia presentato al nido o alla scuola come figlio di una madre *single*, rendendo così difficile per il bambino integrare la propria esperienza affettiva e familiare nei contesti che frequenta nella vita quotidiana (Selmi, Franchi, 2016);

- se le ricerche sopra riportate inducono ad affermare che l'impatto della genitorialità sembra essere noto, i meccanismi che lo generano sembrano invece noti solo in parte: la maggior parte degli studi afferma concordemente e con ragionevole certezza empirica che le due componenti principali che incidono sullo sviluppo dei bambini riguardano la formazione del capitale umano e il suo intreccio con la genitorialità, ma gli studi che indagano specificatamente i meccanismi di funzionamento della genitorialità (le pratiche secondo Houzel, 1999 e Sellenet, 2007) sono ancora agli albori, tanto da poter affermare che conosciamo ancora relativamente poco del comportamento genitoriale, del ruolo dei comportamenti nella determinazione degli obiettivi dei genitori, delle credenze parentali, dell'investimento psicologico nella funzione parentale, del genere anche, della gestione del tempo con i bambini, ecc. (Attanasio 2015, p. 59);
- la maggior parte delle ricerche recensite sulle diverse morfologie familiari analizza l'impatto delle diverse genitorialità su variabili che riguardano sì lo sviluppo, ma che sono in realtà molto diverse tra loro. Esse infatti vanno dallo sviluppo dell'identità sessuale, al benessere psicologico, allo sviluppo psicoaffettivo e relazionale, ai ritardi e ai disturbi dello sviluppo, alla qualità delle relazioni sociali, allo stress, alla salute fisica e/o psicologica, alla soddisfazione rispetto alla vita in generale, ecc. Sembra cioè che questi studi disperdano le conoscenze, identificando variabili di analisi diverse tra loro piuttosto che concentrare l'analisi su variabili ben definite. Non sono cioè identificati in maniera univoca gli indicatori dello sviluppo oggetto di studio, né sono considerati gli indicatori del ben-essere e, anzi, la letteratura su tali indicatori (es. Ben-Arieh, 2008) non sembra entrare in dialogo con quella presa in esame in queste ricerche;
- il problema sottostante è quello cioè di identificare in modo chiaro la domanda di ricerca che però è davvero molto ampia ("cosa vuol dire crescere bene?") per scomporla in domande più semplici e bersagliabili con la strumentazione di ricerca attualmente a disposizione. A questo problema è collegato il problema della misura e quindi della validità degli strumenti di misurazione: non solo cioè gli studi analizzano l'impatto della genitorialità su variabili diversificate dello sviluppo dei bambini, ma anche utilizzano un'ampia varietà di strumenti, diversa per la natura, ma anche per il grado di validità, fattore che incide evidentemente sulla qualità della stessa misura;
- la nozione dei bisogni di sviluppo del bambino, messa in luce dalla letteratura sopra esaminata sulla nozione di genitorialità, non risulta essere al centro della maggior parte delle ricerche citate: queste ricerche cioè provano a indagare chi sono e cosa fanno i genitori tramite domande quali: "genitori che hanno quel tale orientamento sessuale che figli producono?", "genitore maschio e femmina che figlio produce?", mentre mettere al centro la nozione di bisogni aiuterebbe a spostare lo sguardo su come stanno i bambini, per comprendere come procede il loro sviluppo nelle diverse dimensioni, quindi non tanto sulla genitorialità in quanto tale, ma sui suoi effetti pragmatici.

In sintesi: a partire da questa parziale elencazione dei limiti delle ricerche, sembra onesto affermare che c'è parecchio che ancora non sappiamo sulla genitorialità e sul suo impatto sullo sviluppo umano e che la famiglia continua a essere, almeno parzialmente, una *black box*. Le risposte che cerchiamo non possono però essere trovate attraverso prese di posizione antagoniste e militanti,

ma attraverso l'analisi delle conoscenze che, nonostante i limiti rilevati, sono oggi a nostra disposizione e che proviamo a riassumere nel paragrafo che segue.

4.2. Cosa sappiamo

Dalla letteratura presa in esame, si rilevano anche delle nozioni convergenti che inducono a ritenere che oggi, in base soprattutto alla teoria bio-ecologica dello sviluppo umano, alle diverse teorie sistemiche sull'educazione (fra cui Kotchick Forehand, 2002; Bocchi, Ceruti, 2007; Morin, 1999; Sameroff, 2009; Goleman, Senge, 2014), sia tutta un'ecologia, e non una singola variabile, a influire sullo sviluppo dei bambini e che lo sviluppo umano è complesso e intrecciato alla cultura in cui esso si costruisce in un rapporto di circolarità piuttosto che di linearità. Questo dato genera una serie consistente e importante di conseguenze concatenate fra loro, che in parte citiamo di seguito:

- lo sviluppo umano ha un funzionamento misto e il “buon sviluppo” sembra essere la risultante in minima parte di fattori genetici (Selzam, 2016), in parte maggiore di fattori ambientali e in gran parte di fattori familiari e soprattutto di intrecci sempre imprevisi fra questi tre insieme di fattori. Questo dato invita a evitare i ragionamenti lineari e deterministici: per quanto riguarda i comportamenti complessi della persona, come ad esempio il rendimento a scuola, non c'è alcuna forma possibile di determinismo (né genetico, né ambientale), in quanto, come abbiamo visto, geni e ambienti predispongono, ad esempio, a un certo rendimento scolastico, a seconda di come interagiscono fra loro;
- la genitorialità non può essere isolata dal contesto in cui si sviluppa ed è esercitata, mentre, come questo contesto influisce sulla genitorialità è una variabile assai meno studiata;
- non ci può essere una forma familiare garante per definizione della qualità dello sviluppo dei bambini perché l'intreccio con le condizioni storiche e culturali produce una complessità che non è riducibile a risposte univoche e non è, allo stato attuale della conoscenza (che come abbiamo visto è ancora parziale, incerta e in evoluzione), ragionevole pensare che alcune forme familiari siano di per sé dannose per lo sviluppo dei bambini, come altre siano di per sé stesse garanti di tale sviluppo (ad esempio: basta essere maschio e femmina, mediamente istruiti perché i figli abbiano un buono sviluppo). Le variabili da considerare sono molte e riguardano l'età, il ceto, il livello culturale, il contesto, la visione pedagogica, il senso morale, l'equilibrio psicologico, la rete sociale dei genitori, la qualità della risposta ai bisogni evolutivi dei bambini, quindi un vasto insieme di variabili demografiche, sociali, culturali, psicologiche e, lo ripetiamo, l'imprevedibilità dell'intreccio fra esse;
- sembra proprio vero che “genitori non si nasce, ma si diventa”, per cui la funzione genitoriale non è una capacità innata, ma il frutto di un apprendimento continuo e quindi una «funzione processuale, contestuale, relazionale, storica» (Ordine degli psicologi Regione Emilia-Romagna, 2009, p. 31). Tutti i genitori possono appropriarsi di modalità via via più funzionali per prendersi cura di un figlio nel momento in cui vengono a loro volta sostenuti e accompagnati, in un circuito virtuoso di *empowerment*: l'esercizio «sufficientemente buono» (Winnicott, 1958) del *parenting* dipende non da una certa caratteristica del genitore (ad esempio l'inclinazione sessuale) o della famiglia (ad esempio essere una famiglia *monogender* o altro), ma dall'insieme di risorse personali, sociali, culturali e economiche a cui le figure genitoriali devono poter avere accesso per essere in condizione di esercitare in maniera positiva il *parenting* e quindi l'insieme del sostegno sociale formale e informale, la cultura, lo sguardo benevolo degli adulti intorno alla famiglia, le esperienze che i bambini posso fare fuori dalla famiglia, la continuità fra queste esperienze e quelle familiari, a livello ad esempio di esosistema. Per cui, come si è visto sopra, molti autori ritengono che la funzione genitoriale possa essere indipendente da alcune specifiche caratteristiche identitarie e/o psicologiche del soggetto (ad esempio quelle legate alla sessualità), ma certamente è integrata a tutto il

complesso di sistemi in cui la persona vive e, in un certo senso, ne è la risultante (Golombcock, 2000). Afferma a questo proposito Pietropolli Charmet: «Se la funzione materna e paterna rappresentano l'approdo del soggetto adulto a una maturità etica, affettiva ed educativa che lo rende capace di sostenere la fatica di crescere dei bambini, è relativamente poco significativo che il bambino sia figlio naturale, o sia adottato, o sia stato concepito in provetta, sia maschio o femmina [...], la competenza educativa e relazionale dell'adulto che svolge funzioni paterne o materne sembra essere di gran lunga più importante della sua identità di genere, età, orientamento sessuale o fede religiosa [...], la funzione materna e paterna sembra relativamente autonoma dalla componente biologica (come dimostrano le esperienze di affidamento familiare e adozione) e dall'eventuale livello di sofferenza mentale del soggetto che la esercita [...] nessuno però mette in dubbio che siano gli stessi bambini e adolescenti ad avvertire la necessità che la propria crescita sia presidiata da una funzione paterna e una materna, se possibile non in conflitto fra loro... » (Pietropolli Charmet, 2016);

- dato che l'identità della persona è così intrecciata a quella del contesto in cui si costruisce, sembra coerente parlare di autonomia della funzione genitoriale dalle variabili biologiche e sembra coerente ritenere che struttura e processi nelle famiglie si influenzino reciprocamente, così come in architettura la struttura di un edificio ne influenza la funzione e la funzione ne influenza la struttura. Se le funzioni, e cioè i processi, sono per natura modificabili, non basta essere attenti all'identità psicologica dei genitori e alle forme familiari in cui vivono i bambini, ma è necessario, oltre che etico, riflettere su come si può accompagnare l'evoluzione di questi processi e quindi sulle forme o viceversa sulle assenze di supporto, sulle culture che la società nel suo insieme (e quindi gli storici, i giornalisti, i blogger e i fruitori dei social network, gli scrittori, i registi, gli insegnanti, gli educatori, i rappresentanti delle religioni, come anche i vicini di casa e i compagni di giochi, ecc.) e, in fin dei conti, ognuno di noi costruisce nei confronti dei bambini;
- sono il sostegno educativo ai genitori, l'integrazione sociale, le relazioni di mesosistema quali la relazione fra genitori e insegnanti, «la creazione di un sistema mesopedagogico equo, inclusivo e trasparente a costituire un vero trampolino di lancio per lo sviluppo dei bambini» (Lawrence Lightfoot, 2003), perché sono questi gli effettivi ingredienti della "genitorialità positiva" (Daly, 2007);
- è quindi dimostrata una concezione per nulla fatalistica e invece responsabilizzante per cui, se la genitorialità non è un dato, una caratteristica innata degli individui, è tutta la società a doversi interrogare su come promuoverla positivamente attraverso azioni collettive;
- alcune fra le ricerche prese in esame (fra cui: Putnam, 2015; Pourtois, 1979; Pourtois, Desmet, 2004; Pourtois, Desmet, Lahaye, 2007; Nimal, Lahaye, Pourtois, 2000; Lahaye, Pourtois, Desmet, 2007; Rogoff, 2003; Kagitcibasi, 2007; Bornstein, Venuti, 2013) chiariscono che esistono differenti modi di essere genitori "sufficientemente buoni" e che i comportamenti delle mamme e dei papà con i loro figli possono essere meglio compresi se vengono collocati nella cornice di significati del contesto storico-socio-culturale in cui si sono prodotti e si trasmettono. Questo anche perché l'indebolimento della trasmissione intergenerazionale rispetto al compito genitoriale, avvenuto nella società occidentale ha fatto sì che si siano diffuse interpretazioni plurali della funzione materna e paterna, ma va al contempo tenuto presente la diversificazione delle morfologie familiari è un fenomeno esistito in molte culture e in molte epoche storiche;
- la genitorialità inoltre è anche un fenomeno divenuto indissociabile dalle azioni pubbliche e dai dispositivi istituzionali che in un certo senso la modellano e fra queste azioni pubbliche sappiamo che il sostegno alla genitorialità (nelle sue diverse forme e in alcune più di altre) incide positivamente nello sviluppo dei bambini. Orientativamente i bambini che vivono in configurazioni familiari diversificate hanno bisogno di

attenzione e cura da parte del contesto sociale e i loro genitori, come tutti, ma forse ancor di più, hanno bisogno di non trovarsi soli nel compito educativo. Sostenere e accompagnare la genitorialità risulta un'azione comunque utile e necessaria;

- maltrattamento e negligenza si verificano nei nuclei familiari indipendentemente dall'orientamento sessuale dei genitori e dalla configurazione familiare e hanno effetti seri e duraturi sullo sviluppo dei bambini (Chamberland, 2003; Milani, 2014), ciò che induce a ritenere che sia più urgente preoccuparsi di queste problematiche che attraversano le famiglie in maniera trasversale e quantitativamente crescente, piuttosto che ricercare processi di causalità lineare tra le sole morfologie familiari e gli effetti sui figli.

In sintesi: la domanda all'origine di questo approfondimento si dimostra almeno in parte mal posta e fuorviante: alla luce dell'ecologia dello sviluppo umano e della conseguente definizione della genitorialità come di un fenomeno complesso, dinamico e multifattoriale, l'operazione di tentare di isolare una variabile (es. la variabile *omogender*) o più variabili per comprenderne gli effetti sullo sviluppo di un bambino risulta incoerente con le premesse teoriche.

Se dunque il punto è che non sappiamo quale genitore e come è di per sé “buono” rispetto allo sviluppo dei bambini, ma sappiamo che ogni genitore lo può diventare, vale la pena mettere al centro del dibattito non tanto la questione di come le singole forme familiari incidono sullo sviluppo dei bambini, del ruolo della struttura rispetto alle forme familiari e alla funzione genitoriale, ma di come la società nel suo insieme può sostenere tali diverse forme di genitorialità occupandosi in modo sistemico dell'educazione e dei bisogni evolutivi dei bambini per creare nicchie ecologiche favorevoli alla loro crescita e alla loro salute.

5. Direzioni per la pratica, la ricerca e la politica

Dall'*excursus* proposto sino a qui, si evince che oggi sappiamo molto di più che un secolo fa di come evolve lo sviluppo umano nei contesti familiari, ma abbiamo ancora molto da imparare sulle relazioni familiari e sociali entro cui crescono i bambini e sulle pratiche di esercizio del *parenting*. Come diceva Maria Montessori i bambini sono i nostri maestri e la lezione da imparare da loro non si è certamente ancora esaurita.

Quindi? Che fare? Rinunciare a capire? Rinunciare ad agire? Arrendersi al relativismo del “tutto va bene ed è possibile?”

Nonostante abbiamo individuato poche risposte definitive e molte domande aperte, sono emersi alcuni orientamenti chiari sia per la politica, che per la pratica che per la ricerca, che sottolineiamo qui di seguito, in chiusura.

Gli effetti di una genitorialità positiva sullo sviluppo dei bambini e sull'insieme del ben-essere sociale e individuale sono dimostrati da un robusto *corpus* interdisciplinare di ricerche. Sembra quindi prioritario concentrarsi sui seguenti problemi:

- Come permettere ai genitori di svolgere la funzione genitoriale in modo positivo e consapevole? Qual è il ruolo, rispetto a questo, della comunità e quindi dei servizi formali e informali?
- Come rispondere adeguatamente ai bisogni di sviluppo di ogni bambino e sostenere la responsabilità delle figure genitoriali nel costruire queste risposte in contesti culturali aperti e incerti come quelli in cui viviamo oggi?
- Come i genitori possono ben-trattare i bambini? E come la comunità sociale e i servizi possono contribuire a costruire nicchie ecologiche di ben trattamento dei bambini e dei loro genitori?
- Quali politiche possono contribuire a ridurre lo stress dei genitori, facilitando il compito organizzativo implicito nella funzione educativa, e costruendo interventi finalizzati ad aumentare la loro competenza educativa e relazionale?

Sembra imperativo dare priorità a questi interrogativi, anche in quanto riguardano tutti i genitori e tutti i bambini, impattano sull'insieme delle strutture sociali, hanno a che fare, come recita la CRC, con il diritto dei bambini a crescere bene, mentre l'attardarsi nell'analisi settoriale degli effetti delle singole forme familiari sullo sviluppo dei bambini è un'operazione sì irrinunciabile, ma che concerne quantità, per il momento in Italia, residuali di popolazione infantile e che rischia di deformare lo sguardo sulla normalità dei bisogni di sviluppo dei bambini, di tutti i bambini, a prescindere dalla forma familiare in cui vivono.

Inoltre, va ricordato che i molti e recenti studi sulla resilienza confermano il dato sull'impatto del *parenting* a partire però dall'osservazione dell'altro lato della medaglia: i bambini che hanno subito traumi importanti all'interno della dimensione familiare, quali ad esempio una relazione di attaccamento debole o insufficiente, un divorzio traumatico dei genitori, la perdita di un genitore, l'esposizione prolungata al conflitto familiare, violenze e abusi di varia intensità e varia natura, quasi sempre (*quasi* in quanto l'età al momento del trauma, l'intensità e la natura del trauma sono variabili importanti che vanno considerate attentamente) possono riprendere il percorso della crescita, a patto di poter disporre di quelli che sono oggi considerati i fattori protettivi dello sviluppo, quali contesti familiari caldi e "strutturanti", nuove figure di attaccamento, esperienze scolastiche educative, reti di supporto che "avvolgono" i genitori, ecc. (Milani, Ius, 2010).

Per queste ragioni, buona parte di questi problemi è stata al centro dell'analisi condotta nella parte precedente di questo capitolo, in cui si sono proposte ipotesi di lavoro concrete su percorsi di sostegno alla genitorialità per il nostro Paese, che intendono rispondere ad almeno parte delle numerose raccomandazioni proposte negli ultimi anni dalla Commissione europea, quali la già citata Raccomandazione europea REC 2006/19 relativa alla «creazione delle condizioni per una genitorialità positiva, facendo in modo che tutti i bambini abbiano accesso a un livello adeguato di risorse (materiali, psicologiche, sociali e culturali) e che il contesto sociale e i modelli di vita prevalenti siano ricettivi rispetto alle esigenze delle famiglie con bambini e dei genitori» (art. 3); le direttive sull'importanza dell'educazione nei primi tre anni di vita (*Commission Recommendation on investing in children and in the social investment package*), che indica il peso di costruire genitorialità positiva per rompere il circolo dello svantaggio e delle disuguaglianze sociali; la *EU Agenda on the rights of the child and the best interests of the child*, all'interno della strategia Europa 2020 riguardo al contrasto alla marginalità e all'esclusione sociale.

L'analisi condotta in queste pagine induce, in sintesi, a concludere che sia improcrastinabile prendere sul serio e applicare in maniera diffusa queste raccomandazioni, avviando serie campagne informative sul *parenting*, costruendo le condizioni di esercizio di una genitorialità positiva, mettendo in atto interventi strutturali e appropriati di *empowerment* del ruolo parentale e di conseguenza a sostegno di un'idea comunitaria e positiva di educazione come pilastro e compito della società nel suo insieme, barriera contro le disuguaglianze e presidio della democrazia, piuttosto che come fatto privato, apparentemente riguardante solo la vita intima delle famiglie.

Riferimenti bibliografici

- American Psychological Association (2005), *Lesbian & gay parenting*, Washington, DC, American Psychological Association. www.apa.org/pi/parent.html.
- Anderssen, N., Amlie, C., Ytterøy, E. (2002), *Outcomes for children with lesbian or gay parents: A review of studies from 1978 to 2000*, in «Scandinavian Journal of Psychology», 43, 4, p. 335-351.
- Attanasio, O.P. (2015), *The determinants of human capital formation during the early years of life: theory, measurement and policy*, Meetings of the European Economic Association in Toulouse, August 2014, in <http://www.homepages.ucl.ac.uk/~uctpjrt/Files/Presidential-address-rev1.pdf>
- Aureli, T. (2010), *Il ruolo delle variabili materne nello sviluppo socio-affettivo precoce in condizioni tipiche e di rischio*, in «Età evolutiva», p. 43-103.
- Baiocco, R. et al. (2013), *Famiglie composte da genitori gay e lesbiche e famiglie composte da genitori eterosessuali: benessere dei bambini, impegno nella relazione e soddisfazione diadica*, in «Infanzia e adolescenza», vol. 12, n. 2, p. 99-112.
- Bastianoni, P. (2009), *Funzioni di cura e genitorialità*, in «Rivista italiana di educazione familiare», 1, p. 37-53.

- Bastianoni, P. et al. (2015), *Le famiglie omogenitoriali in Italia. Relazioni familiari e diritti dei figli*, Reggio Emilia, Junior-Spaggiari.
- Belsky, D.W., et al. (2016), *Genetics of success: how single-nucleotide polymorphisms associated with educational attainment relate to life-course development*, in «Psychological Science», July 2016; vol. 27, 7, p. 957-972, first published on June 1, 2016
- Belsky, J. (1984), *The determinants of parenting: a process model*, in «Child Development», 55, p. 83-96.
- Belsky, J. (2008), *Déterminants sociocontextuels des pratiques parentales. Encyclopédie sur le développement du jeune enfant*, <http://www.enfant-encyclopedie.com/sites/default/files/textes-experts/fr/85/determinants-sociocontextuels-des-pratiquesparentales.pdf>.
- Ben-Arieh, A. (2008), *Indicators and indices of children's well being: toward a more policy oriented perspective*, in «European journal of education», 43 (1), p. 37-50
- Bocchi G., Ceruti M. (a cura di) (2007), *La sfida della complessità*, Milano, B. Mondadori.
- Bornstein, M.H. (2002), *Handbook of Parenting*. Five volumes, Erlbaum, New York, NY.
- Bornstein, M.H., Venuti, P. (2013), *Genitorialità: fattori biologici e culturali dell'essere genitori*, Bologna, Il mulino.
- Bowlby, J. (1988), *A secure base*, London, Routledge; trad. it. *Una base sicura*. Milano, Raffaello Cortina, 1989.
- Bramlett, M.D., Blumberg, S.J. (2007), *Family structure and children's physical and mental health*, in «Health Affairs», 26(2), p. 549-558.
- Brofenbrenner, U. (1979), *The ecology of human development: experiments by nature and design*, Cambridge, MA, Havard University Press.
- Brofenbrenner, U. (1996), *Le modèle Processus-Personne-Contexte-Temps dans la recherche en psychologie du développement: principes, applications et implications*, in Dans, R. Tessier, & G.M. Tarabulsy (éds), *Le Modèle écologique dans l'étude du développement de l'enfant* (p. 9-59), Sainte-Foy, QC, Presses de l'Université du Québec.
- Bronfenbrenner, U. (2005), *Making human being human*, Sage, Thousand Oaks, CA.
- Bronfenbrenner, U., Ceci, S.J. (1994), *Nature-nurture reconceptualized in developmental perspective: a bioecological model*, in «Psychological Review», 101, p. 568-586.
- Browne, D.T., Jenkins, J.M. (2012), *Health across early childhood and socioeconomic status: Examining the moderating effects of differential parenting*, in «Social Science & Medicine», 74, Issue 10, p. 1622-1629.
- Caristo, C., Nardelli, N. (2013), *Madri lesbiche, padri gay e il benessere dei loro figli: una rassegna della letteratura*, in «Infanzia e adolescenza», vol. 12, n. 2, p. 128-139.
- Carneiro, P. and Heckman, J.J. (2003), *Human capital policy* in Heckman J.J., Krueger A.B., Friedman B.M. (eds.), *Inequality in America: what role for human capital policies?*, Cambridge, MA, MIT Press, p. 77-239.
- Chamberland, C. (2003), *Violence parentale et violence conjugale: des réalités plurielles, multidimensionnelles et interreliées*, Presses de l'Université du Québec, Québec, QC.
- Clair, C., 2012, *The relationship between parent's subjective well-being and the life satisfaction of their children*, in «Britain Child indicators research», vol. 5, n. 1, p. 631-650.
- Conti, G., Heckman, J. J. and Urzua S. (2010), *The education-health gradient*, in «The American Economic Review P&P», 100(2), p. 234-38.
- Daly, M. (ed.) (2007), *Parenting in Europe: A positive approach*, Council of Europe, Strasbourg.
- De Cordova, F., Sità, C., Holloway, S.D. (2016), *La transizione alla genitorialità nelle coppie omosessuali: le sfide teoriche e metodologiche a partire da una ricerca*, in Everri, M. (a cura di), *Genitori come gli altri e tra gli altri: le famiglie omogenitoriali in Italia*, Milano, Mimesis, p. 25-44.
- Di Giunta, L. et al. (2012), *La discipline interview: studio empirico sulle pratiche educative genitoriali in Italia*, in «Rassegna di psicologia», vol. 29, n. 3, p. 27-49.
- Domingue, B.W. et al. (2015), *Polygenic influence on educational attainment: new evidence from the national longitudinal study of adolescent to adult health*, in «AERA open», vol. 1, n. 3, p. 1-13.
- Donati P.P. (2013), *La famiglia: il genoma che fa vivere la società*, Roma, Rubbettino.
- Engle P.L. et al. (2011), *Strategies for reducing inequalities and improving developmental outcomes for young children in low-income and middle-income countries*, in «Lancet», 378, p. 1339-53.

- Ferrari, F. (2016), *La famiglia inattesa: i genitori omosessuali e i loro figli*, Roma, Mimesis.
- Fonagy, P., Target, M. (2001), *Attaccamento e funzione riflessiva*, Milano, Raffaello Cortina.
- Formenti, L. (a cura di) (2014), *Re-inventare la famiglia*, Milano, Apogeo.
- FRA - European Union Agency for Fundamental Rights (2015), *Professionally speaking: Challenges to achieving equality for LGBT people*, Luxembourg, Publication Office of the European Union.
- Gähler, M., Palmtag, E.L. (2015), *Parental divorce, psychological well-being and educational attainment: changed experience, unchanged effect among Swedes born 1892-1991*, in «Social Indicators Research», 123, Issue 2, p. 601-623.
- Gandolfini, M., Marchesini, R. (2014), *L'omogenitorialità ovvero l'adozione omosessuale*, Edizioni La Manif Pour Tous Italia.
- Gartrell, N., Bos, H. (2010), *US national longitudinal lesbian family study: psychological adjustment of 17-year-old adolescents*, in «Pediatrics», 126, 1, p. 28-36.
- Goleman, D., Senge, P. (2014), *A scuola di futuro: manifesto per una nuova educazione*; trad. it. Milano, Rizzoli, 2016.
- Golombok S., 2015, *Famiglie moderne: genitori e figli nelle nuove forme di famiglia*; trad. it. a cura di L. Barone, V. Lingiardi, Edra, 2016.
- Golombok, S. (2000), *Parenting: What Really Counts?*, Routledge, London.
- Golombok, S. et al. (2014), *Adoptive gay father families: parent-child relationships and children's psychological adjustment*, in «Child Development», 85, Issue 2, p. 456-468.
- Golombok, S., Tasker, F. (2015), *Socioemotional development in changing families*, in «Handbook of Child Psychology and Developmental Science», 3, 11, p. 1-45.
- Greco, O., Maniglio, R. (2009), *Genitorialità: profili psicologici, aspetti patologici e criteri di valutazione*, Milano, F. Angeli.
- Hackman, D., Farah, M., and Meaney, M. (2010), *Socioeconomic status and the brain: mechanistic insights from human and animal research*, in «National Review of Neuroscience», 11(9), p. 651–59.
- Hammersley, M. (2013), *Il mito dell'evidence-based: per un uso critico della ricerca sociale applicata*; trad. it. Milano, Raffaello Cortina, 2016.
- Heckman, J. (2008), *The case for investing in disadvantaged young children*, CESifo DICE Report 6 (2), p. 3-8, Ifo Institute for Economic Research, University of Munich.
- Heckman, J. and Masterov, D. (2007), *The productivity argument for investing*, in «Young Children', Science», vol. 29, n. 3, p. 446-493.
- Houzel, D. (1999), *Les enjeux de la parentalité*, Erès, Ramonville.
- Jensen, T.M., Shafer, K., Holmes, E.K. (2015), *Transitioning to stepfamily life: the influence of closeness with biological parents and stepparents on children's stress*, in «Child & Family Social Work», may 2015, p. 1-12.
- Kagitcibasi, C. (2007), *Family, self and human development across cultures*, Mahwah (NJ), Lawrence Erlbaum.
- Kotchick, B.A., Forehand, R. (2002), *Putting parenting in perspective: a discussion of the contextual factors that shape parenting practice*, in «Journal of Child and Family Studies», No.2, p. 255-69.
- Krause P.H., Dailey.M. (2011), *Handbook of parenting: styles, stresses, and strategies*, Hauppauge, NY, Nova Science.
- Lacharité, C., et al. (2015), *Penser la parentalité au Québec: un modèle théorique et un cadre conceptuel pour l'initiative Perspectives parents*. Dans *Les Cahiers du CEIDEF* (Vol. 3). Trois-Rivières, QC, CEIDEF/UQTR.
- Lahaye W., Pourtois J.P. et Desmet H. (2007), *Transmettre: d'une génération à l'autre*, Paris, PUF.
- Lalli, C. (2009), *Buoni genitori: storie di mamme e di papà gay*, Milano, Il saggiaiore.
- Lampis, J., De Simone, S. (2015), *I legami fanno la differenza: omogenitorialità e sviluppo infantile*, in «Rassegna bibliografica infanzia e adolescenza», supplemento 2, 2015, p. 1-17, http://www.minori.gov.it/sites/default/files/supplemento_2_2015.pdf
- Lansford, E.J. et al. (2004), *Does family structure matter? A comparison of adoptive, two-parent biological, single-mother, stepfather, and stepmother households*, in «Journal of Marriage and Family», 63(3), p. 840-851.
- Lawrence-Lightfoot, S. (2003), *La conversazione essenziale: che cosa possono imparare genitori e insegnanti gli uni dagli altri*; tr. it. Bergamo, Junior, 2012.

- Lewontin, R. (2000), *Il sogno del genoma umano e altre illusioni della scienza*; trad. it. Roma-Bari, Laterza, 2002.
- Lingiardi, V. (2013), *La famiglia inconcepibile*, in «Infanzia e adolescenza», vol. 12, n. 2, p. 74-85.
- Lingiardi, V., Nardelli, N., Cubelli, R. (2013), *Linee guida per la consulenza psicologica e la psicoterapia con persone lesbiche, gay e bisessuali*, in Ordine psicologi del Lazio (a cura di), *Etica, competenze, buone prassi*, Milano, Raffaello Cortina, p. 226-313.
- Marks L. (2012), *Same-sex parenting and children's outcomes: A closer examination of the American Psychological Association's Brief on lesbian and gay parenting*, in «Social Science Research», 41, 4, p. 735-751.
- Mc Gregor, S.G. et al.. (2007), *Developmental potential in the first 5 years for children in developing countries*, in «The Lancet», 369 (9555), p. 60-70.
- Milani P. (2009), *La formazione e la ricerca in educazione familiare: stato dell'arte in Italia*, in «RIEF», 1/2009, p.17-35.
- Milani, P. (2014), *La negligenza familiare: un paradigma ecologico basato sulla resilienza*, in Formenti, L. (a cura di), *Sguardi di famiglia: tra ricerca pedagogica e pratiche educative*, Milano, Guerini, p. 135-153.
- Milani, P., Ius, M. (2010), *Sotto un cielo di stelle: educazione, bambini e resilienza*, Milano, Raffaello Cortina.
- Milani, P., Zanon, O. (2015), *Genitorialità e negligenza parentale: l'evoluzione di un costrutto complesso*, in «Rassegna bibliografica infanzia e adolescenza», supplemento 1/2015, p. 1-12, http://www.minori.gov.it/sites/default/files/supplemento_1_2015.pdf
- Morin, E. (1999), *La testa ben fatta: riforma dell'insegnamento e riforma del pensiero*, Milano, Raffaello Cortina.
- Nimal, P., Lahaye, W. et Pourtois, J.P. (2000), *Logiques familiales d'insertion sociale*, Bruxelles, De Boeck.
- Oliverio Ferraris, A., 2016, *Il terzo genitore*, Milano, Raffaello Cortina.
- Oliverio Ferraris, A., Rusticelli, A. (2006), *Le madri lesbiche*, in «Psicologia contemporanea», n. 195, p. 7-12.
- Ordine degli psicologi Regione Emilia-Romagna (2009), *Linee guida per la valutazione della genitorialità*.
- Patterson, C.J. (2005), *Lesbian & gay parenting*, APA's Committee on Lesbian, Gay, and Bisexual Concerns (CLGBC), Committee on Children, Youth, and Families (CYF), and Committee on Women in Psychology (CWP).
- Pietropolli Charmet G, *La moltiplicazione dei genitori*, in «La lettura», supplemento del *Corriere della sera*, 07.08.2016, p. 12.
- Pourtois, J.P. (1979), *Comment les mères enseignent à leur enfant (5-7 ans)*, Paris, PUF.
- Pourtois, J.P. et Desmet, H. (2004), *L'éducation implicite*, Paris, PUF.
- Pourtois, J.P., Desmet, H., Lahaye, W. (2007), *Transmettre*, Bruxelles, De Boeck.
- Prati, G., Pietrantoni, L. (2008), *Sviluppo e omogenitorialità: una rassegna di studi che hanno confrontato famiglie omosessuali ed eterosessuali*, in «Rivista sperimentale di freniatria», 132 (2), p. 71-88.
- Putnam R. (2015), *Our Kids*, New York, Simon & Schuster.
- Regnerus M. (2012), *How different are the adult children of parents who have same-sex relationships? Findings from the new family structures study*, in «Social Science Research», 41, 4, p. 752-770.
- Riva Crugnola, C. (2012), *La relazione genitore-bambino: tra adeguatezza e rischio*, Bologna, Il mulino.
- Rogoff B. (2003), *La natura culturale dello sviluppo*, Milano, Raffaello Cortina.
- Sameroff, A. (2009), *The transactional model of development: How children and contexts shape each other*, Washington, DC, APA.
- Saraceno, C. (2016), *Mamme e papà: gli esami non finiscono mai*, Bologna, Il mulino.
- Scabini, E., Iafrate, R.(2003), *Psicologia dei legami familiari*, Milano, Il mulino.
- Sellenet, C. (2007), *La parentalité décryptée : pertinence et dérive d'un concept*, Paris, L'Harmattan.

- Selmi, G., Franchi, (2016), *All magic comes with a price: recognizability of gay and lesbian couples in contemporary Italy*, Paper presented at Queering Partnering International Conference, University of Coimbra, 30-31 March.
- Selzam, S. et al. (2016). *Predicting educational achievement from DNA*, in "Molecular Psychiatry" advance online publication 19 July 2016
<http://www.nature.com/mp/journal/vaop/ncurrent/full/mp2016107a.html>
- Simonelli, A. (a cura di) (2014), *La funzione genitoriale*, Milano, Raffaello Cortina.
- Sità, C., Prearo, M. (2016), *La retorica antiomogenitorialità*, in «La rivista de Il Mulino», 28.01.2016, http://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:3089
- Taurino, A. (2016), *Due papà e due mamme: sfatare i pregiudizi*, Bari, La meridiana.
- Verdier, P., Sellenet, C. (2016), *La nouvelle autorité parentale et les action du soutien à la parentalité*, Nanterre, Berger-Levrault.
- Walker, S. et al. (2011), *Inequality in early childhood: risk and protective factors for early child development*, in «Lancet», 378, p. 1325-38.
- Whiting, B.B., (1988), *Children of six cultures: the formation of social behavior Analysis*, Cambridge (MA), Harvard University Press.
- Winnicott, D.W. (1958), *Primary maternal preoccupation*, in *Collected papers. Through paediatrics to psycho-analysis*, London, Tavistock (trad. it. *La preoccupazione materna primaria*, in *Dalla pediatria alla psicoanalisi*, Firenze, Martinelli, 1975).
- Winnicott, D.W. (1967), *Mirror-role of the mother and family in child development*, in Lomas, P. (ed.), *The predicament of the family: A psycho-analytical symposium* (p. 26-33), London, Hogarth.
- Ziol-Guest, K.M., Dunifon, R.E. (2014), *Complex living arrangements and child health: examining family structure linkages with children's health outcomes*, in «Family Relations», 63, Issue 3 (July), p. 424-437.

Dall'accoglienza all'autonomia: sfide attuali e del futuro¹

Non esistono nel nostro Paese, a livello nazionale, forme di tutela sociale per i neomaggiorenni “fuori famiglia” se non il prosieguo amministrativo (decreto risalente al 1934)² che, per concessione del tribunale dei minori, consente un prolungamento di qualche anno del periodo di permanenza nella comunità o in affido per chi non abbia ancora raggiunto un sufficiente grado di autonomia, anche se i magistrati pare adottino sempre meno questo tipo di provvedimento.

La Corte di cassazione nel 2012 ha emesso tre sentenze³, pronunciandosi in merito all'obbligo di un genitore di mantenere, istruire, educare e assistere moralmente i figli, confermando che tale obbligo sussiste anche se il figlio ha superato la maggiore età ma non ha raggiunto una situazione di indipendenza economica per motivi a lui non imputabili. Nel momento in cui lo Stato (o chi per esso) decide di allontanare un minore dalla propria famiglia e accompagnarlo fino alla maggiore età (o poco dopo) e poi, in seguito, non occuparsi di verificarne nel tempo la raggiunta totale autonomia (economica e abitativa), pone una questione che non può essere lasciata irrisolta.

Se lo Stato ha preso in carico un ragazzo allontanandolo dal contesto familiare perché non si preoccupa di sostenerlo fino alla raggiunta autonomia personale nel momento in cui si evidenzia l'impossibilità o inopportunità di un rientro nella famiglia? È forse imputabile a quel ragazzo il fatto di non essere ancora in una situazione di “indipendenza economica”? È sua la responsabilità delle inadeguatezze genitoriali?

Tante e troppo taciute sono le storie personali tragiche, complicate, difficili dei ragazzi affidati ai servizi, che crescono in comunità o in affido, creano i loro legami affettivi – con adulti e con coetanei – e che vivono l'attesa della maggiore età, non come l'inizio di qualcosa di nuovo e bello, come accade per la maggior parte dei loro coetanei che vivono in famiglia, ma come una fine, a fine del periodo di accoglienza. Tranne qualche eccezionale e breve prolungamento, infatti questi ragazzi, compiuti i 18 anni o poco dopo, rimangono sprovvisti del sostegno necessario. Catapultati all'improvviso nell'Italia peggiore, quella della disoccupazione e degli affitti proibitivi, con il rischio reale di delinquere per sopravvivere. Nell'ultimo rapporto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali⁴ sugli affidamenti familiari e i collocamenti in comunità di minorenni, i dati indicavano, al 31 dicembre 2012, in 28.449 i minorenni fuori dalla famiglia di origine. Di questi 14.255 sono accolti in comunità residenziale e 14.194 in affido familiare. La rilevazione evidenziava la presenza in comunità soprattutto di adolescenti della fascia di età 15-17 anni, pari al 44% (6.272 ragazzi). La stessa fascia d'età ha una percentuale di presenza pari al 24% nelle accoglienze familiari (3.406 unità). Pertanto i giovani in uscita dall'accoglienza intorno alla maggiore età possono essere quantificati in circa 1/3 del totale dei 15-17enni, ovvero circa 3.200 giovani l'anno. Un numero considerevole se pensiamo che la somma dei ragazzi usciti negli ultimi 10 anni potrebbe aggirarsi intorno ai 30mila. Trentamila giovani che potrebbero aver sperimentato un periodo di post accoglienza faticoso e senza un sostegno sufficiente, in condizioni di solitudine e vulnerabilità riacquisita. Quanti di loro “ce l'hanno fatta”? Quanti di loro arrancano e “stanno male” col rischio di non trovare sufficienti ancoraggi per poter costruire un futuro dignitoso? Quanti hanno perso l'orientamento rispetto al loro progetto di vita e si trovano in condizioni di svantaggio sociale e malessere esistenziale? Non lo sappiamo e difficilmente potremo saperlo, ma esistono alcune indagini e ricerche che possono offrirci un orientamento utile ai fini di una riflessione per immaginare degli scenari di stimolo per facilitare l'avvio di soluzioni migliorative.

¹ A cura di Federico Zullo.

² Art. 25 del RD n. 1404/1934, Istituzione e funzionamento del tribunale per i minorenni.

³ Corte di cassazione, sentenze n. 1773 dell'8 febbraio 2012, n. 2171 del 15 febbraio 2012 e n. 5174 del 30 marzo 2012, in riferimento all'art. 147 del cc.

⁴ *Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31.12.2012. Rapporto finale*, in «Quaderni della ricerca sociale», Ministero del lavoro e delle politiche sociali, n. 31/2015.

Il vissuto dei ragazzi nel passaggio all'autonomia

Il nostro Paese, a oggi, non si è mai occupato in modo significativo della valutazione qualitativa degli esiti dei percorsi di accoglienza “fuori famiglia”. Non è pertanto possibile avanzare una riflessione avvalorata da informazioni e dati esaustivi e appropriati in merito al vissuto dei ragazzi rispetto alla conclusione dell'accoglienza e alle azioni – pre e post – messe in campo dal sistema dei servizi sociali e dei soggetti accoglienti. Se non è possibile farlo in ambito nazionale, può però essere utile fare riferimento ad alcune evidenze offerte dalla ricerca in ambito internazionale e locale.

Mike Stein (2012), il più autorevole esperto internazionale di percorsi di uscita dalla tutela, attraverso una meta-analisi di ricerche di esito sull'assistenza residenziale in 16 Paesi, ha rintracciato e definito tre principali categorie di giovani *care leavers*: *chi esce con successo, chi sopravvive, chi sta ancora lottando*.

Il primo gruppo è caratterizzato da giovani che hanno avuto la possibilità di sperimentare una relazione significativa con almeno un adulto; questo ha permesso loro di creare una visione di sé positiva e un buon livello di autoefficacia, ottenendo buoni risultati scolastici prima di lasciare il contesto residenziale. La loro preparazione alla vita autonoma è stata graduale e introdotta un po' alla volta, fin dal periodo di accoglienza eterofamiliare. Questi ragazzi sono riusciti a mantenere contatti con ex educatori o genitori affidatari con i quali avevano avuto legami positivi e con il loro sostegno sono stati capaci di emanciparsi dall'aiuto dei servizi, con la capacità e la possibilità però di richiedere aiuto in caso di necessità.

Il secondo gruppo, i *sopravvissuti*, ha sperimentato maggiore instabilità di percorso durante la tutela rispetto al primo gruppo. Questi ragazzi, al termine della tutela, hanno affrontato problemi quali il non avere una casa, fare lavori saltuari con scarsa retribuzione e di breve durata, insoddisfacente capacità lavorativa e conseguente disoccupazione. Forte è anche la possibilità che avessero problemi nelle relazioni interpersonali e professionali.

Il terzo gruppo di giovani è quello con più difficoltà. Questi ragazzi hanno subito i danni maggiori relativamente alle esperienze familiari prima di essere presi in carico dai servizi, e gli stessi, nel complesso, non sono stati in grado di aiutarli a superare le conseguenze dei traumi passati. Difficoltà già presenti prima dell'allontanamento relative, per esempio, all'ambito emotivo, scolastico e comportamentale, hanno continuato a manifestarsi anche durante l'accoglienza. Nei contesti in cui sono stati inseriti è stato difficile instaurare una relazione significativa con un operatore e dopo la tutela si è verificata una maggiore probabilità di avere difficoltà nel reperire un alloggio o di trovare un lavoro. L'effetto più rilevante per loro è stato quello di rimanere soli e isolati.

Gli esiti nei tre gruppi sono così differenti poiché associati alla qualità dei servizi che ricevono, alla natura degli stessi dopo l'uscita dall'accoglienza e al supporto affettivo che ricevono e percepiscono, fattori determinanti nel definire una buona riuscita della presa in carico residenziale di un minore.

Come segnalato da Berry (2010), risulta da molte indagini che i collocamenti esterni alla famiglia hanno maggiori possibilità di buon esito solo grazie alla presenza di alcuni fattori centrali e tra di essi vi è il fatto che ci sia un progetto di continuità di supporto a quei giovani che, una volta concluso il percorso di tutela, non rientrano più nella loro famiglia d'origine.

Sempre in ambito internazionale, altri autori (Calheiros, Garrido, Rodrigues 2009; Stein, Munro 2008; Dixon 2008; Barbarotto, Zanuso 2010) hanno evidenziato che normalmente i giovani che sperimentano il passaggio dai servizi residenziali all'età adulta mostrano un livello inferiore alla media di istruzione, salute, benessere, inserimento lavorativo e capacità di far fronte alla spese personali rispetto ai coetanei. Tali fattori comportano diversi rischi quali l'esclusione sociale, la devianza, la delinquenza, la disoccupazione, la non fissa dimora, lo sviluppo di svariate forme di psicopatologia, la tossicodipendenza e la precoce genitorialità (Premoli, 2009). Le cause del presentarsi di tali fattori possono essere riconducibili, oltre che alle esperienze relazionali traumatiche e disfunzionali precedenti l'inserimento nel contesto, anche alle lacune dell'intervento residenziale e alle carenze, o assenti, risorse sociali ed economiche messe in campo dopo il compimento della maggiore età e l'uscita dai percorsi residenziali.

Pandolfi (2015), nella sua ricerca sugli esiti del Programma sperimentale di inclusione sociale della Regione Sardegna, ha esaminato le interviste a 23 *care leavers*, ai 14 assistenti sociali che ne hanno seguito i percorsi durante la presa in carico, ai responsabili delle 9 comunità dalle quali sono stati dimessi e, infine, 19 interviste ai tutor che accompagnano i *care leavers* nel loro percorso di autonomia, per un totale di 65 soggetti intervistati. I risultati del suo lavoro permettono di comprendere quali siano i fattori che possono costituire la base per un buon esito di un percorso di accoglienza per un neomaggiorenne in uscita:

- educare e preparare all'autonomia durante il percorso di accoglienza;
- favorire l'apprendimento di abilità pratiche;
- favorire un percorso di dimissione graduale;
- coinvolgere attivamente il giovane in un'ottica di reale co-progettazione;
- rendere possibile un percorso di rielaborazione della storia personale al fine di garantire l'avvio di una efficace costruzione di un senso di identità personale;
- facilitare la presenza di reti di supporto relazionale e promuovere la continuità educativa permettendo al giovane di sapere di “poter contare su qualcuno”;
- garantire adeguati ed efficaci percorsi di formazione ed esperienze positive in contesti di lavoro, che possano determinare l'avvio di un percorso contrattuale per quanto possibile continuativo.

Da tali ricerche emerge un vissuto dei ragazzi strettamente dipendente dal livello di aiuto ricevuto durante la fase di transizione. Purtroppo l'Italia rientra tra quei Paesi in cui, a livello nazionale, sono assenti misure legislative ad hoc e, spesso, sono carenti anche gli interventi di supporto messi in campo dagli enti locali, discrezionali a seconda della realtà locale.

La transizione all'età adulta per i giovani “fuori famiglia”

Nel nostro Paese, negli ultimi decenni, abbiamo capito molte cose nell'ambito dell'accoglienza dei minori e di sostegno alla genitorialità: l'accoglienza di minorenni in grandi numeri è dannosa; è importante disporre di proposte accoglienti diversificate e orientate a risposte individualizzate; i servizi sociali e sociosanitari possono e devono operare per ridurre le cause che possono condurre a un allontanamento, lavorando quindi per un rafforzamento delle capacità genitoriali; le comunità costano molto ma non si può rinunciarvi poiché rappresentano un nodo fondamentale della rete (e non l'ultimo anello di una catena); l'affidamento familiare è una risposta necessaria e va promosso e incentivato, soprattutto al Sud dove è poco sviluppato.

Non abbiamo però capito una cosa: se c'è un “prima” (da considerare, da salvaguardare, da sostenere) e se c'è l'accoglienza, c'è anche un “dopo” da pensare, da preparare, da sostenere e accompagnare. Senza un attento e adeguato supporto alla fase di transizione all'età adulta e all'autonomia tutto ciò che è stato fatto prima rischia di essere vanificato. Sembra ovvio. Ma non lo è nei fatti.

Uscire dal circuito assistenziale dovrebbe essere un processo simile a quello di un giovane qualunque che diventa un adulto. I giovani che sperimentano un tale percorso sostenuti e accompagnati adeguatamente, sono quelli che con maggiore probabilità si realizzano nella loro vita professionale e personale e che superano alcuni degli esiti negativi derivanti dalle difficoltà, dagli abusi o dalle trascuratezze vissuti in famiglia (Stein, 2012).

È importante e cruciale garantire una “genitorialità sociale” a questi ragazzi, anche per un periodo successivo al compimento della maggiore età, sufficiente per offrire loro tutto il supporto necessario per divenire realmente autonomi e capaci di svolgere una cittadinanza responsabile e attiva. Tale deve essere pertanto il riferimento al quale il sistema dei servizi deve orientarsi fin dalla minore età, fin dal momento dell'allontanamento. Un dopo che non inizia a 18 anni ma che si situa lungo un

continuum, delineato all'interno del progetto quadro, in cui la consapevolezza sul presente e lo sguardo consapevole sul passato "viaggiano" insieme a un sentimento positivo di futuro.

Per i ragazzi e le ragazze prossimi alla conclusione del loro percorso è fondamentale offrire l'idea che un futuro dignitoso è possibile e che il nuovo cammino, se pur ricco di insidie, può essere colto nel suo essere un passaggio verso una trasformazione in chiave positiva della propria condizione di svantaggio. Per farlo è necessario creare le condizioni a diversi livelli, in cui ogni componente della rete e ogni aspetto influente sui processi in campo, possano essere facilitati in funzione dell'obiettivo.

Quali opportunità offrire per garantire futuro ai ragazzi accolti

1. Formazione agli educatori, agli operatori e ai genitori affidatari sul tema del passaggio all'autonomia

Nelle parole, nelle narrazioni, nelle azioni di operatori sociali, di educatori, di genitori affidatari sembrano molto carenti i riferimenti operativi tesi a orientare le pratiche verso interventi mirati a realizzare degli efficaci progetti e processi di supporto e accompagnamento all'autonomia. Sarebbe utile accrescere la formazione, sia in ambito universitario (non esistono insegnamenti o moduli specifici sul tema dell'autonomia e della transizione all'età adulta) che durante i percorsi formativi in itinere. L'autonomia è un concetto che possiede molte sfaccettature e richiama diverse dimensioni, dalle più pratiche alle più cliniche, con sollecitazioni operative tra le più varie (Bastianoni, Zullo 2012). Tali dimensioni andrebbero colte e prese in considerazione fin dal momento della scelta della struttura o della famiglia accogliente, inserite nel progetto quadro, discusse e definite nella loro specificità insieme a chi accoglie, programmate e concertate con il coinvolgimento attivo del minore (e della famiglia, laddove possibile). Quando i servizi prendono in carico un adolescente, dovrebbero fornirgli un progetto che prenda in considerazione una valutazione completa dei suoi bisogni, una futura collocazione abitativa stabile di qualità, che per i soggetti più vulnerabili può includere anche la permanenza in comunità o in affidamento familiare, anche per alcuni anni dopo la maggiore età.

2. La dimensione partecipativa: favorire il coinvolgimento attivo favorisce l'autonomia

Pur essendo chiaramente espresso come elemento tra i più significativi dalla convenzione di New York⁵ se ne parla ancora troppo poco: la partecipazione del minore nelle questioni che lo riguardano. È invece uno degli aspetti che può determinare maggiori effetti positivi nel percorso di avvicinamento all'età adulta, soprattutto per un adolescente che deve intraprendere presto un percorso di autonomia. La partecipazione può essere concettualizzata come la possibilità di rendere concreti i diritti tra cui quello di essere informati, di esprimere la propria opinione, di cittadinanza attraverso il protagonismo diretto e l'assunzione di responsabilità. La partecipazione può trasformare positivamente la visione che il giovane ha di sé e delle proprie possibilità di influenzare e dare forma alla propria biografia.

A tal fine, occorre adottare un approccio che metta i ragazzi in primo piano come attivi co-progettatori degli interventi a loro dedicati e che promuova la capacità di riconoscere i propri punti di forza in funzione della costruzione di percorsi *pro-attivi* e *generativi*.

Una partecipazione come processo *generativo* (Zullo, 2015) che offre l'opportunità di raggiungere gradualmente determinate condizioni e competenze, per una sempre maggiore autonomia, attraverso esperienze quali: sentirsi inclusi e assumersi responsabilità, influenzare attivamente e positivamente situazioni della propria vita quotidiana, contribuire a orientare scelte e politiche pubbliche.

⁵ La Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (*Convention on the rights of the child - CRC*) è stata adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989. L'Italia l'ha ratificata con legge n. 176 del 27 maggio 1991.

In riferimento ai ragazzi accolti nelle comunità⁶, un'importante e significativa attività di promozione della partecipazione può essere rappresentata dalla sperimentazione guidata di assunzione e gestione di decisioni durante le assemblee settimanali: essa permette di contrastare il rischio di una fruizione passiva e passivizzante dei processi educativi, delle norme e dei valori favorendo una partecipazione attiva e responsabilizzante, utile alla definizione e realizzazione degli stessi, sotto una forma simbolica e imitativa del mondo degli adulti (ad es. le riunioni d'equipe degli educatori). La partecipazione genera responsabilità. Favorire la partecipazione dei ragazzi significa condividere con loro le scelte e responsabilizzarli rispetto alle stesse. L'assunzione di responsabilità derivante da tale processo crea un progressivo accrescimento del senso di efficacia personale, di *agency* e di autostima.

Pertanto, un'accoglienza residenziale che favorisca la partecipazione dei ragazzi ai processi decisionali rende più efficaci gli esiti, i quali si tradurranno in maggiori competenze di autonomia e in un aumento progressivo di un positivo processo di emancipazione e inclusione sociale dei giovani coinvolti.

3. Le relazioni tra pari: mutuo aiuto e dimensione collettiva del gruppo ragazzi in comunità

Nei processi comunitari si pone l'attenzione sugli esiti dei percorsi individuali poiché il mandato è individuale; i servizi sociali, infatti, danno mandato alla comunità di rispondere ai bisogni di protezione e cura del singolo minorenne in carico e le valutazioni che ne conseguono rimandano al singolo ragazzo, che però vive quotidianamente la dimensione del gruppo e da questo è influenzato; tale convivenza e *microcultura* dei pari costruisce significati ed esiti che inevitabilmente si riflettono su di lui. Le relazioni tra i ragazzi in comunità possono essere lasciate alla loro spontaneità oppure possono essere messe in campo strategie, attività e routine, utili per valorizzare e far emergere le potenzialità del gruppo e i particolari legami positivi che si innescano spontaneamente tra i suoi componenti (Zullo, 2015). La sperimentazione di una costruzione collettiva di significati, di attività, di progettualità, di regole e di routine del quotidiano in comunità può determinare l'aumento della conoscenza di sé, l'aumento della propria autonomia, l'acquisizione della consapevolezza di poter costruire qualcosa di positivo con l'altro e di poter funzionare nel mondo, in discontinuità con la propria esperienza personale, più o meno disfunzionale, sperimentata in precedenza.

Socialmente esistono molti gruppi di pari, ognuno con proprie caratteristiche e specificità. Quello della comunità è tendenzialmente tale per cui ogni ragazzo può percepire l'altro come simile a sé, in quanto "fuori famiglia", e in cui può rispecchiarsi così da poter condividere e affrontare le paure della metamorfosi, del cambiamento, del nuovo, dei vissuti familiari. La condivisione con l'altro di un'esperienza personale simile alla propria, quasi in un rispecchiamento, può rendere consapevoli e motivare ad agire nel concreto per imprimere un movimento, segnare un cambiamento positivo nella rappresentazione degli eventi e nella costruzione di senso rispetto a sé e alla propria storia. Il gruppo dei pari in comunità può inoltre avere un ruolo significativo nella rivisitazione delle esperienze familiari permettendo, a partire da vissuti talvolta molto simili, una modificazione delle rappresentazioni che è in grado di costruire nuovi significati che mutano le personali idee su di sé e sulla propria condizione e riducono l'influenza ansiogena e a volte angosciante dei vissuti e dei "fantasmi" del passato.

Valorizzare e facilitare positive e collaborative relazioni tra pari offre l'opportunità di accrescere l'autonomia, l'indipendenza, l'adulità e l'autostima delle singole persone.

Il rafforzamento reciproco e il mutuo aiuto che possono derivare dalle relazioni tra pari in comunità divengono una considerevole opportunità: i compagni di percorso in accoglienza possono

⁶ Per comunità si intendono diverse tipologie che qui vogliono essere tutte raccolte all'interno del termine "comunità". Possiamo indicare tre macro-tipologie di comunità di accoglienza residenziale: le *comunità familiari/case famiglia* caratterizzate dalla presenza stabile di adulti residenti (famiglia, coppie, educatori residenti); le *comunità educative/socioeducative* caratterizzate da operatori/educatori che non abitano in comunità ma sono presenti con modalità "a rotazione"; le *comunità sociosanitarie*, siano esse comunità familiari/case famiglia o comunità educative, caratterizzate dalla complementarietà delle funzioni socioeducative e terapeutiche assunte da operatori professionali e a titolarità compartecipata tra la competenza sociale e sanitaria.

costituire, nella fase successiva, una vera e propria rete amicale di supporto reciproco, in cui ci si aiuta uno con l'altro, anche co-progettando percorsi di convivenza che possono determinare virtuosi processi di transizione all'autonomia.

4. Creazione di una rete attorno al ragazzo

Aiutare i neomaggioresnni a trovare e mantenere un alloggio e un lavoro può essere essenziale per la loro salute e benessere psicologici e per il raggiungimento della loro autonomia. Anche le reti di famiglie, così come i parenti e gli amici, possono dare un contributo, laddove tali relazioni possono poggiare su esperienze positive precedenti. Nel complesso, e nel corso del tempo, una combinazione virtuosa di reti di aiuto formali e informali può aiutarli ad “andare avanti con successo” (Stein, 2012). Il ruolo dei servizi, delle reti formali e informali, degli amici, delle associazioni dedicate è molto importante. I giovani che sperimentano un tale percorso, sostenuti e accompagnati adeguatamente, sono quelli che con maggiore probabilità si realizzano nella loro vita professionale e personale. Ricevendo un intervento di buona qualità, una buona preparazione e un sostegno nel loro percorso verso l'adulità, sono in grado di acquisire maggiore indipendenza. Questo, non attraverso l'isolamento o il distacco emotivo difensivo, ma “voltando pagina” con successo e raggiungendo un'identità compiuta ed equilibrata, in cui la rete svolge quel necessario ruolo di “genitorialità sociale”, che va poi progressivamente e necessariamente dissolvendosi con l'accrescere dell'indipendenza e dell'emancipazione personali del giovane.

5. I progetti di accompagnamento all'autonomia e i gruppi appartamento

La necessità di creare spazi e progettualità per favorire dei percorsi di semi-autonomia per i ragazzi e le ragazze in uscita dai percorsi di tutela è frutto di riflessioni e consapevolezze acquisite da un paio di decenni e ciò ha permesso in questi anni di realizzare servizi di accoglienza a “bassa soglia” in contesti residenziali quali gruppi appartamento, residenze per l'autonomia, appartamenti di sgancio, ecc. A volte, in particolare nei casi in cui si opta per un prosieguo amministrativo, la scelta rimane quella di una permanenza nella comunità, nel contesto protetto.

Va detto che con i neomaggioresnni “fuori famiglia” occorre un intervento differente da quello che viene realizzato all'interno dei contesti residenziali per minorenni, quali le comunità e le case famiglia.

Ciò deriva principalmente dalla considerazione della intrinseca natura dell'intervento di autonomia, che passa dalla dimensione della protezione e della cura (aspetti specifici delle comunità per minorenni e dei contesti simili) alla dimensione della promozione della cittadinanza attiva e delle autonomie personali (costrutti più adatti a soggetti che devono orientarsi verso una risoluta indipendenza). Si tratta di uno spostamento da un approccio clinico/terapeutico a un approccio di *empowerment*, teso alla promozione e valorizzazione delle risorse del singolo, che ormai si appresta alla vita autonoma.

Ecco quindi che la presenza calorosa e significativa degli educatori durante 24 ore giornaliere, tesa a favorire percorsi di superamento delle rappresentazioni di adulto inaffidabile e assente e a garantire la prevedibilità e la ripetitività del quotidiano, nei gruppi appartamento per neomaggioresnni decade per lasciare lo spazio a processi, azioni e interventi differenti: si passa dalla costanza relazionale alla bassa presenza educativa, per cui l'intensità dell'intervento diminuisce in modo considerevole.

I giovani neomaggioresnni più vulnerabili invece, poiché ancora fragili, necessitano di percorsi ad hoc, in contesti residenziali più specificatamente orientati a offrire risposte terapeutiche con presenza educativa sulle 12/24 ore. Quei giovani in prosieguo amministrativo considerati ancora troppo giovani per sperimentare percorsi di autonomia rientrano, spesso, tra coloro che ancora vivono in comunità per minorenni. Con essi, se possibile, andrebbero progettati e costruiti moduli residenziali differenziati, sia rispetto alla comunità per minorenni sia rispetto al gruppo appartamento per neomaggioresnni, con l'obiettivo di creare quella necessaria, ma ancora protetta, discontinuità.

6. I percorsi dell'affido e la maggiore età

Quando si analizzano i processi di transizione all'autonomia occorre però fare una distinzione tra i percorsi in comunità e casa famiglia e i percorsi di affidamento familiare. Esistono differenze, per certi aspetti sostanziali, le quali influiscono a volte in modo determinante sul percorso di transizione all'età adulta. Così come evidenziato da una ricerca dell'Università di Padova e della Regione Veneto (Belotti et al., 2010), il tema del sostegno nella fase di avvio all'autonomia assume connotati differenti i quali possono essere sintetizzati nel seguente modo:

- nelle famiglie affidatarie la conclusione formale del percorso non coincide con la reale conclusione del sostegno al ragazzo poiché spesso viene offerta un prosieguo dell'ospitalità e, quindi, una continuità relazionale;
- come rilevato da Ius e Milani (2012) in una ricerca da loro condotta, i genitori affidatari sembrano fungere da figure relazionali significative sulle quali i ragazzi possono contare anche dopo l'uscita dalla loro casa: le diverse relazioni avviate durante l'affido e l'influenza che hanno avuto sull'identità emergono come punti fermi importantissimi nel racconto delle persone relativamente al periodo post-affido. Essi sembrano ridefinire il loro modo di stare in relazione con i “figli” affidatari non con una conclusione del rapporto una volta usciti ma dentro una cornice di continuità. L'80% degli intervistati ha dichiarato di essere sempre in contatto con la famiglia affidataria.

Diversamente, nei percorsi di accoglienza in comunità, per ovvi motivi dovuti al numero elevato di ospiti rispetto a una famiglia affidataria, alla necessaria dimensione professionale dell'intervento – che differisce dall'accoglienza in famiglie affidatarie che si connota come dichiaratamente volontaria – e all'impostazione delle relazioni differente che ne deriva, risulta più difficile favorire percorsi di continuità e di mantenimento dei rapporti in un'ottica di supporto. Nonostante questo, diverse sono le esperienze di ragazzi che, una volta usciti dalla comunità, hanno potuto contare sulla comunità come punto di riferimento e/o su un educatore come relazione stabile di supporto e poi di amicizia. Come, allo stesso modo, sono molti i casi di conclusione del percorso di affido intorno alla maggiore età, sia per scelte di uno o dell'altro, sia per mancanza di sostegno da parte dei servizi. Un sostegno che sarebbe invece importante per offrire risposte concrete alle necessità di costruzione del proprio futuro per i ragazzi affidati, attraverso l'offerta, ad esempio, di percorsi di inserimento lavorativo o facilitazioni per l'università così da sostenere virtuosamente la scelta reciproca di continuare una convivenza.

7. Riassistenti nelle famiglie d'origine nella fase di transizione all'età adulta

Capita molto spesso che gli interventi siano mirati al minore senza pensare adeguatamente alla famiglia di origine. In alcuni casi è necessario che l'allontanamento sia senza possibilità di ritorno ma il più delle volte dovrebbe trattarsi di brevi, medi o lunghi periodi necessari a ristabilire condizioni positive per il rientro in famiglia. In questo periodo talvolta l'unico percorso è invece solo col minore che poi, a causa di un mancato lavoro di recupero genitoriale, dovrà rientrare in famiglie rimaste identiche, se non peggiorate. In questo modo si allungano i tempi e si vanificano i risultati.

In una prospettiva promettente di futuro e in funzione di una transizione all'età adulta supportata dalle necessarie attenzioni, l'intervento di tutela fuori dalla famiglia d'origine dovrebbe essere affiancato da un percorso di sostegno alla famiglia d'origine (qualora possibile) affinché il progetto di rientro del giovane possa avvenire all'interno di un contesto reso migliore e soprattutto “preparato” a riaccogliere il figlio. Un contesto in cui possa esservi consapevolezza dei cambiamenti del figlio (ora tardo adolescente, ora diverso e più consapevole rispetto a prima), dei suoi bisogni (la conclusione della scuola piuttosto che l'inizio o il mantenimento di un percorso lavorativo) e delle sue aspettative (una famiglia più attenta e matura, un luogo più sereno e meno caotico). Un rientro che possa rappresentare per il giovane non l'unica soluzione possibile, ma una scelta fatta alla luce dei cambiamenti e delle evoluzioni positive, proprie e della famiglia. Tutto ciò significa “preparare” al futuro, sostenere adeguati processi di rielaborazione e di consapevolezza di sé, facilitare l'evolversi della persona verso un'identità integrata e con un appropriato orientamento all'emancipazione personale e alla cura di sé. Significa lavorare con le famiglie, significa coinvolgerle nel percorso del figlio e coinvolgere lui nel percorso dei genitori. Significa integrare le istanze e appianare le difficoltà.

Vuol dire, nella sostanza, garantire adeguati interventi di transizione: all'età adulta e al rientro in famiglia, ricercando e facilitando quel giusto equilibrio tra bisogno di autonomia e necessità di riprendere un cammino nelle proprie origini, a partire da dove lo si era lasciato.

Alla luce di tali considerazioni, occorre tener conto di alcuni accorgimenti fondamentali:

- l'accompagnamento all'autonomia inizia fin dalla prima fase di accoglienza e pertanto occorre formare gli operatori a tal riguardo;
- i giovani in uscita dall'assistenza residenziale possono essere sostenuti anche in funzione di una loro più decisa partecipazione e protagonismo attivi;
- la promozione della solidarietà e del mutuo aiuto può rappresentare un'utilissima fonte di supporto, integrativa e, a volte, sostitutiva degli interventi specialistici e tradizionali;
- la promozione, lo sviluppo e il consolidamento di reti sociali positive attente ai bisogni di giovani adulti che non vivono in famiglia può avere un ruolo strategico in funzione dell'accompagnamento all'autonomia di questi ragazzi/e;
- l'affido familiare può rappresentare una risorsa in più per la fase di transizione all'età adulta ma è opportuno creare condizioni facilitanti a favore delle famiglie stesse e dei ragazzi ospiti;
- accanto al lavoro fatto con il minorenni durante il periodo di accoglienza è fondamentale (laddove possibile) sostenere le famiglie e facilitare la costruzione di percorsi gradualmente di riavvicinamento costruttivo.

Processi sociali, culturali e politici: cosa è stato fatto e cosa c'è da fare

Nel nostro Paese, l'attenzione culturale e socialmente orientata a favore di questo target specifico rappresenta una "conquista" ottenuta solo in questi ultimi anni, grazie innanzitutto a un movimento dal basso, alla mobilitazione delle associazioni e organizzazioni accoglienti, del mondo accademico e dei ragazzi stessi, ex ospiti di tali percorsi. In *primis* abbiamo potuto osservare l'emergere progressivo di pubblicazioni e iniziative pubbliche sul tema, a partire dal volume di Silvio Premoli del 2009⁷, per passare al volume di Bastianoni e Zullo del 2012⁸, fino ad arrivare all'ultima pubblicazione di Pandolfi⁹. Importante anche l'iniziativa dell'Università di Ferrara che ha promosso e diretto nel 2011 il primo convegno nazionale sul tema¹⁰. Nello stesso periodo (2010), alcuni professionisti del settore con esperienza diretta di vita in accoglienza durante la minore età, hanno ideato e fondato l'Associazione Agevolando, prima nel suo genere in Italia, e dedicata a valorizzare e sostenere giovani ospiti ed ex-ospiti di comunità per minori e/o di famiglie affidatarie nel loro percorso verso l'autonomia, anche attraverso la promozione della loro partecipazione individuale e sociale¹¹.

Nel frattempo, in ambito internazionale, le Linee guida ONU sull'accoglienza eterofamiliare del 2009¹² affrontavano anche il tema della preparazione e del sostegno per il "dopo" affermando che *gli Stati parte nell'attuazione della Convenzione si devono impegnare nel favorire una rilevanza politica chiara e condivisa sulle procedure relative alla conclusione del percorso di accoglienza al fine di*

⁷ Premoli, S. (a cura di) (2009), *Verso l'autonomia: percorsi di sostegno all'integrazione sociale di giovani*, Milano, Franco Angeli.

⁸ Bastianoni, P., Zullo, F. (a cura di) (2012), *Neomaggioresni e autonomia personale: resilienza ed emancipazione*, Roma, Carocci.

⁹ Pandolfi, L. (2015), *Costruire resilienza: analisi e indicazioni per l'accompagnamento educativo in uscita dalle comunità per minori*, Milano, Guerini scientifica.

¹⁰ *Neomaggioresni e autonomia personale: fattori di resilienza e percorsi di emancipazione*, Convegno internazionale, Ferrara, 1° aprile 2011.

¹¹ Si veda il sito www.agevolando.org.

¹² Nel 2009 il Comitato sui diritti dell'infanzia, ha elaborato, su mandato dell'ONU, le *Linee guida sull'accoglienza eterofamiliare*, un documento pensato per orientare e incoraggiare i governi a ottimizzare l'attuazione della Convenzione del 1989. Cfr. *Linee guida sull'accoglienza eterofamiliare: un progetto delle Nazioni Unite*, 2009, reperibili nel sito: http://www.minori.it/files/ONU_Linee_guida_accoglienza_minori_2009.pdf.

creare le condizioni affinché il minorenni venga preparato sistematicamente alla vita futura e alla partecipazione nella comunità locale.

La Convenzione raccomanda inoltre di:

- incoraggiare i ragazzi a essere protagonisti attivi della pianificazione della loro vita;
- programmare il periodo post accoglienza il prima possibile, e in ogni caso, molto tempo prima che il minorenni lasci la struttura;
- garantire un adeguato sostegno finanziario legato al lavoro, allo studio, all'accesso ai servizi, alle cure mediche per tutti quei giovani che lasciano l'accoglienza.

Si tratta pertanto di Linee guida che interrogano le politiche nazionali e lo fanno con domande chiare: *le politiche prevedono il bisogno di una programmazione pianificata del momento dell'uscita sviluppata sulla base della consultazione del giovane stesso? Obbligano le organizzazioni e i servizi che si occupano di accoglienza a garantire ai ragazzi in uscita la possibilità di usufruire di orientamento professionale e di altre opportunità in linea con le loro ispirazioni per un futuro indipendente? Garantiscono la presenza di risorse specifiche? Sostengono il bisogno di ambienti di accoglienza che utilizzino una politica a "porte aperte", che permetta ad esempio a chi è andato via di ritornare per mantenere il contatto con chi ha fornito loro accoglienza come forma di sostegno ulteriore?*

Il nostro Paese come sta rispondendo a queste domande? Solo l'associazionismo e i ragazzi si stanno muovendo in una direzione decisa di cambiamento?

Tranne qualche provvedimento di livello locale – prima fra tutte la legge regionale sarda dei progetti di inclusione sociale¹³ – non esiste nessuna attenzione legislativa in grado di garantire la certezza di un supporto nei diversi aspetti quali le forme di sostegno economico per le spese scolastiche, universitarie e mediche, facilitazioni dedicate per la casa o percorsi facilitanti per il lavoro. Ma il fermento culturale e le attenzioni sociali di questi ultimi anni hanno quantomeno permesso di sedimentare l'intenzione della politica nazionale di proporre soluzioni normative possibili: è del marzo 2013 il primo disegno di legge che rechi disposizioni a favore dei giovani in uscita da comunità per minorenni e affidamento familiare¹⁴. Negli articoli 6, 7 e 8 dispone misure per garantire progetti di accompagnamento all'autonomia per tutti i giovani con età compresa tra i 16 e i 25 anni ospiti o ex-ospiti di comunità, case famiglia e famiglie affidatarie, stabilendo un fondo dedicato all'inserimento nel mondo del lavoro e incentivi per le aziende che assumano ragazzi con tali caratteristiche. Un mese dopo, è stata depositata alla Camera una proposta di legge recante le stesse disposizioni¹⁵.

È invece datata 30 giugno 2014 la proposta di legge n. 2500, *Misure per il sostegno dei giovani provenienti da famiglie affidatarie e da comunità di tipo familiare*¹⁶, in cui il legislatore si occupa di definire interventi risolutivi in tutti gli ambiti di interesse per un neomaggiorenne in uscita: salute, scuola, lavoro, abitazione.

A oggi, purtroppo, nessuna di queste proposte ha avuto un seguito. L'unica ulteriore azione politica nazionale degna di nota (e forse la più tangibile) sono le raccomandazioni al Governo da parte delle Commissioni Lavoro di Camera e di Senato di inserimento nelle Linee guida dei decreti attuativi del Jobs Act di *misure specifiche volte a favorire l'inserimento lavorativo e l'accompagnamento verso l'autonomia dei giovani provenienti da comunità di tipo familiare o famiglie affidatarie, esposti al rischio di esclusione sociale e indigenza* poi recepite dal governo stesso che ha accolto un ordine del

¹³ La Sardegna è l'unica regione in Italia ad aver introdotto una legge regionale specifica per i neomaggiorenni dimessi da comunità residenziali, LR 11 maggio 2006, n. 4, art. 17, *Programma sperimentale di inclusione sociale*. Da segnalare anche una delibera regionale del Piemonte (DGR n. 79-11035 del 17 novembre 2003), in cui, a partire dal riferimento all'art. 147 del cc, si garantisce la prosecuzione del sostegno economico alle famiglie affidatarie, laddove il minorenni accolto sia divenuto maggiorenne, e fino al ventunesimo anno di età.

¹⁴ Ddl n. del 64 del 15/03/2013
<http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/39364.pdf>

¹⁵ Ddl n. 846 del 26/04/2013 <http://www.camera.it/dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0012480.pdf>.

¹⁶ Pdl n. 2500 del 30/06/2014 <http://www.camera.it/dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0037940.pdf>.

giorno dedicato¹⁷. Linee guida che, a oggi, ancora non sono state redatte ma significativo rimane il fatto che entrambe le Commissioni Lavoro abbiano fatto al Governo una tale richiesta e che lo stesso l'abbia accolta favorevolmente.

C'è quindi voglia e interesse da più parti politiche di sostenere la causa e molti sono anche gli spazi partecipativi delle associazioni in cui il tema dell'accompagnamento all'autonomia dei neomaggiorenni è stato inserito come una priorità sulla quale intensificare gli sforzi¹⁸.

Pur non essendo ancora tangibili ed esigibili, i diritti dei ragazzi che escono dalle comunità e dall'affido sembrano però avere una potenziale possibilità di poter trovare, prima o poi, uno spazio all'interno di disposizioni normative di carattere nazionale. La speranza è che tale aumento di attenzione possa essere d'auspicio per rendere le proposte delle reali opportunità. Qualcosa è stato fatto, molto c'è ancora da fare.

Riferimenti bibliografici

- Barbarotto, M., Zanuso, R. (a cura di) (2010), *2010 Report on abandonment and care-leavers of Amici dei bambini*, Milano, Ancora.
- Bastianoni, P. (2001), *Interazioni in comunità*, Roma, Carocci.
- Bastianoni, P., Zullo, F. (a cura di) (2012), *Neomaggiorenni e autonomia personale: resilienza ed emancipazione*, Roma, Carocci.
- Belotti, V. (a cura di) (2010), *Costruire senso, negoziare spazi: ragazze e ragazzi nella vita quotidiana*, Firenze, Istituto degli Innocenti (Questioni e documenti, 50).
- Belotti, V. et al. (a cura di) (2010), *Crescere fuori famiglia. Lo sguardo degli accolti e le implicazioni per il lavoro sociale*, Venezia, Regione del Veneto.
- Berry, M. (2010), *Inside the intervention: evidence-based building blocks of effective services*, in Knorth E.J., Kalverboer M.E., Knot-Dickscheit J. (eds.), *InsideOut. How interventions in child and family care work. An international source book*, Antwerpen-Apeldoorn, Garant, p. 44-47.
- Calheiros, M., Garrido, M., Rodrigues, L. (2009), *Percorsi di autonomia: una ricerca-intervento portoghese*, in S. Premoli, cit., p. 96-126.
- Dixon, J. (2008), *Young people leaving care: health, well-being and outcomes*, in «Child and Family Social Work», 13, p. 207-217.
- Ius, M., Milani, P. (2012), *La resilienza come processo: magia o responsabilità di tutti?*, in Bastianoni, P., Zullo, F. (a cura di), *Neomaggiorenni e autonomia personale: resilienza ed emancipazione*, Roma, Carocci.
- Maurizio, R. (2001), *Bambini e adolescenti: quale partecipazione?*, in «Cittadini in crescita», 2, 1, p. 7-32.
- Pandolfi, L. (2015), *Costruire resilienza: analisi e indicazioni per l'accompagnamento educativo in uscita dalle comunità per minori*, Milano, Guerini scientifica.
- Premoli, S., (a cura di) (2009), *Verso l'autonomia: percorsi di sostegno all'integrazione sociale di giovani*, Milano, Franco Angeli.
- Stein, M. (2012), *La transizione all'autonomia dei giovani adulti in uscita dalla tutela*, in Bastianoni, P., Zullo, F. (a cura di), *Neomaggiorenni e autonomia personale: resilienza ed emancipazione*, Roma, Carocci.

¹⁷ L'ordine del giorno G/2111/1/11 muove dalla considerazione che nei pareri espressi dalle Commissioni Lavoro di Camera e Senato sullo schema di decreto attuativo del *Jobs Act* n. 150 era stata esplicitata la raccomandazione a prevedere misure specifiche volte a favorire l'inserimento lavorativo e l'accompagnamento verso l'autonomia di giovani provenienti da comunità di tipo familiare o famiglie affidatarie, esposte al rischio di esclusione sociale e indigenza. L'ordine del giorno, poi accolto, impegna il Governo a dar seguito a tale raccomandazione. Cfr.

<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Emendc&leg=17&id=942167&idoggetto=960292>.

¹⁸ Campagna 5 *Buone ragioni per accogliere i bambini che vanno protetti*; Campagna per il Sud *Donare futuro*; Gruppo CRC, 8° e 9° Rapporto.

- Stein, M., Munro, E. (a cura di) (2008), *Young people's transitions from care to adulthood: International research and practice*, London, Jessica Kingston Publishers.
- Zullo, F. (2015), *Verso un welfare generativo con giovani in uscita da percorsi di tutela*, in «Studi Zancan», n. 3, p. 65-72.
- Zullo, F. (2016), *Le relazioni che fortificano: la rete affettiva dei ragazzi e delle ragazze fuori della famiglia di origine*, in «Cittadini in crescita», n. 1/2015.