

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per l'infanzia e l'adolescenza

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema del IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, ai sensi dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451. Atto n. 247 (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento e rinvio</i>)	250
ALLEGATO (<i>Relazione</i>)	256

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 16 dicembre 2015. – Presidenza della vicepresidente Sandra ZAMPA.

La seduta comincia alle 13.45.

Schema del IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, ai sensi dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451.

Atto n. 247.

(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento e rinvio).

Sandra ZAMPA, *presidente*, ricorda che l'ordine del giorno reca, l'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, dello schema del IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva predisposto dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza per il biennio 2016-2017 ed approvato dal suddetto organismo nel corso della seduta del 28 luglio 2015, alla presenza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

Da quindi la parola alla relatrice, Vanna Iori.

Vanna IORI (PD), *relatrice*, nel preannunciare sin d'ora una proposta di parere favorevole sullo schema del IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo di soggetti in età evolutiva, ritiene opportuno sintetizzare alcuni di quelli che ritiene gli aspetti fondamentali del provvedimento all'esame della Commissione, consegnando agli atti la relazione integrale sul Piano.

Rileva in particolare l'importanza di alcune aree tematiche trasversali trattate nel Piano, nonché di altre aree tematiche fondamentali in materia di politiche per l'infanzia e l'adolescenza. A tale ultimo riguardo segnala le quattro aree prioritarie individuate nello schema di Piano in oggetto concernenti il contrasto della povertà dei bambini e delle famiglie; i servizi socio educativi per la prima infanzia e la qualità del sistema scolastico; le strategie e gli interventi per l'integrazione scolastica e sociale ed infine il sostegno alla genitorialità e al sistema integrato dei servizi e dell'accoglienza.

Esprime grande apprezzamento per il lavoro svolto dai cinquanta componenti dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, nominati dal Ministro tra soggetti esperti della materia trattata.

Sottolinea quindi la necessità di una *governance* unitaria in materia di coordinamento delle varie strategie poste in atto ed, in particolare, per quanto attiene all'erogazione delle risorse, al fine di superare l'attuale contesto che appare piuttosto frammentato. Le politiche in favore dell'infanzia e dell'adolescenza coinvolgono infatti aree tematiche strettamente connesse quali la scuola, la salute, i servizi sociali, lo sport, che necessitano tutte di un coordinamento unitario.

Altro aspetto qualificante del Piano è l'importanza attribuita al monitoraggio, fondamentale per sviluppare servizi efficienti e di qualità che rispondano alle reali esigenze delle famiglie e dei ragazzi. Tale ultimo aspetto, a suo giudizio, trattandosi di una priorità, può essere ulteriormente implementato.

Si sofferma poi su altre due tematiche, quella della giustizia minorile – intesa sia sotto il profilo del sistema giudiziario che riguarda i soggetti coinvolti, sia quali autori sia quali vittime di reati, sia sotto il profilo fondamentale della prevenzione – e quella della salute fisica e mentale dei soggetti in età evolutiva, intesa sia quale corretta alimentazione, sia sotto il profilo del disagio educativo relazionale e sociale. Questi due aspetti andrebbero ulteriormente approfonditi e sviluppati dall'Osservatorio in sede di stesura definitiva del Piano in esame.

Infine si sofferma sulle azioni di sostegno alla genitorialità, rispetto alle quali ritiene utile un approfondimento alla luce delle trasformazioni in atto della famiglia c.d. tradizionale, che ne determinano una maggiore fragilità, ritenendo che l'azione genitoriale debba essere affiancata e corroborata dall'azione delle « altre » realtà educative. Occorre creare quindi occasioni di incontro più frequenti tra le famiglie e i centri per la genitorialità che rappresentano un fattore evolutivo fondamentale e che vanno a suo giudizio implementati al fine di valutare le ulteriori politiche da adottare.

Sandra ZAMPA, *presidente*, prima di dare la parola ai colleghi per gli eventuali

interventi sul merito del provvedimento, ricorda che nella giornata odierna si è riunito l'Osservatorio nazionale ed è stato segnalato il ritardo con cui la Commissione sta procedendo all'esame del Piano in oggetto.

Giorgio ZANIN (PD), rileva preliminarmente di aver fatto pervenire alla relatrice alcune osservazioni che auspica siano recepite nella proposta di parere. Evidenzia poi che il Piano del Governo si prefigge obiettivi strategici da perseguire in materia di infanzia e adolescenza. Ritiene necessario un ragionamento complessivo in merito alle politiche di sostegno alle famiglie e all'infanzia, sottolineando la scarsità di risorse economiche nonché il ritardo nell'adozione del Piano stesso.

Occorre un ripensamento delle politiche del *welfare*, in particolare per quanto riguarda l'infanzia, in quanto l'obiettivo del miglioramento dei servizi socioeducativi per la prima infanzia e la qualità del sistema scolastico, nonché le strategie e gli interventi per l'integrazione scolastica e sociale necessitano di essere supportati da politiche di sostegno alla genitorialità tendenti a contrastare la povertà educativa e culturale e a favorire l'inclusione sociale. Le famiglie devono diventare protagoniste degli interventi sussidiari posti in essere in tali settori, attraverso un maggiore coinvolgimento negli organi collegiali della scuola, sia loro sia delle realtà socioeducative presenti sul territorio. Invita quindi il Governo a valutare tali aspetti.

Si sofferma infine sull'opportunità di valutare l'ulteriore aspetto delle presenze demografiche straniere sul nostro territorio con particolare riguardo agli incidenti domestici che coinvolgono i bambini, valutando l'opportunità che il Ministero della salute predisponga nei pronti soccorsi pediatrici servizi di assistenza linguistica per gli stranieri, nonché azioni divulgative per aiutare le mamme a prevenire gli incidenti domestici, mettendo anche a disposizione una serie di numeri di emergenza.

Sandra ZAMPA, *presidente*, rileva l'assenza di rappresentanti di molti gruppi all'odierna seduta.

Rosetta Enza BLUNDO (M5S), chiede di conoscere quali siano i gruppi assenti.

Sandra ZAMPA, *presidente*, si riserva di rispondere al termine degli interventi sul merito.

Donella MATTESINI (PD), ringrazia la relatrice per aver focalizzato i punti fondamentali del Piano, che ritiene un lavoro importante per implementare le politiche in favore dei soggetti in età evolutiva. Sottolinea tuttavia, la necessità di superare l'attuale sistema di *governance*, rilevando come l'Osservatorio e la Commissione siano state istituite prima della riforma del titolo V della Costituzione. Pertanto, pur apprezzando la propositività del Piano in esame, ritiene necessario che il Governo attivi in sede di Conferenza unificata Stato, Regioni e autonomie locali un tavolo di confronto concernente le politiche in favore dell'infanzia e dell'adolescenza al fine di quantificare le risorse a disposizione delle regioni e dei comuni. Al riguardo sottolinea la scarsa conoscenza dell'insieme delle risorse disponibili, ripartite tra Stato Regioni ed enti locali, rilevando che le politiche in favore dei minori differiscono tra le varie regioni proprio in conseguenza della diversità delle risorse a disposizione.

Altra questione già emersa nel dibattito e che condivide è quella relativa alla salute dei minori alla quale va riservata la giusta attenzione, suggerendo al riguardo che la Commissione svolga un'indagine conoscitiva concernente la salute fisica e mentale dei minori e degli adolescenti, che rappresenta un aspetto fondamentale per la crescita dei giovani. In tal senso concorda con quanto evidenziato dalla relatrice Iori.

Simona Flavia MALPEZZI (PD), nel ringraziare i colleghi per l'accoglienza ricevuta e la relatrice per il lavoro svolto, si sofferma in particolare sull'aspetto della salute, che deve essere assolutamente ri-

marcato. Ricorda al riguardo una mozione, di cui la stessa Iori era firmataria, discussa alla Camera ad aprile sull'educazione alimentare nelle scuole che rivelava dei dati assolutamente allarmanti e da cui è emersa la necessità di educare i genitori ad alimentare i propri figli in maniera corretta.

Nell'ambito della mozione si valutava anche la garanzia del diritto alla salute attraverso il diritto allo sport, che non è garantito a tutti i bambini. Rileva al riguardo l'esistenza di vari fondi stanziati in favore dell'infanzia e dell'adolescenza sparsi in diversi capitoli di spesa. Per esempio, è stato firmato un accordo con il Coni per lo stanziamento di 100 mln per gli impianti sportivi nelle periferie. Sarebbe auspicabile che la Commissione potesse esprimersi al riguardo perché c'è una componente educativa che va monitorata per verificare quali siano realmente le periferie che vengono prese in considerazione.

Si riferisce poi al piano di 500 mln per il recupero delle periferie dal punto di vista dell'arredo urbano, che dovrebbe tutelare soprattutto gli adolescenti per procurare loro dei luoghi che garantiscano il cd. diritto al bello.

Un altro aspetto su cui ragionare è un emendamento al disegno di legge di stabilità che stabilizza gli stanziamenti per l'unione e la fusione dei comuni, per cui finalmente i comuni sapranno quali fondi hanno a disposizione. Ricorda poi con rammarico la mancata approvazione dell'emendamento che stanziava 100 mln per la legge delega sulla fascia d'età 0-6 anni. Si sofferma quindi sulle diversità esistenti per esempio in materia di asili nido nelle diverse regioni: in Calabria si registra una copertura del 2 per cento mentre in Emilia-Romagna del 27 per cento.

Altro aspetto da monitorare è rappresentato dagli interventi previsti per i minori con disabilità. Il disegno di legge di stabilità prevede un aumento del fondo di 20 milioni, per cui si passa da 50 a 70 mln, e l'assistenza agli alunni con disabilità fisico-sensoriali è in capo alle regioni. Per cui è difficile sapere in che modo verranno

spesi. Ci sono Regioni, come la Lombardia dove si registrano delle eccellenze nella gestione di tali fondi e altre, come la Calabria dove una serie di servizi non sono garantiti.

Al riguardo sarebbe auspicabile una vigilanza sulla gestione di tali fondi così come l'eventuale realizzazione di sinergie nell'utilizzo di tali risorse per sanare le problematiche esistenti solo in alcuni territori.

Venera PADUA (PD), ringrazia la relatrice per il lavoro svolto e si sofferma sui punti di forza del Piano, rappresentati innanzitutto dalla presenza di tutti i ministeri coinvolti nella materia. Ritieni però che tale lavoro complessivo non debba restare poi disgiunto dall'azione svolta in sede locale. Quindi condivide la proposta della senatrice Mattesini relativa all'istituzione di un tavolo di lavoro per svolgere un monitoraggio serio sull'utilizzo dei fondi. Per quanto riguarda gli asili nido, è noto l'impegno di questo Governo per aumentarne la diffusione sul territorio, tuttavia auspica che anziché pensare di costruirne di nuovi sarebbe meglio evitare la chiusura di quelli esistenti per problemi di dissesto della finanza locale. Rileva quindi che la disomogeneità purtroppo cresce nel Paese e se non si hanno pari opportunità di partenza, non sarà possibile risolvere i problemi. Invita la Commissione a valutare con attenzione tali aspetti e a farsene carico, esprimendo inoltre l'auspicio che si volga lo sguardo oltre i confini nazionali per far rinascere davvero e far crescere nuovi cittadini e cittadine europei, perché è con la cultura che si abbattono le frontiere.

Si sofferma infine su altri due aspetti da potenziare nel Piano quello dei consulenti familiari, che hanno una funzione di prevenzione e di sostegno alla genitorialità, e quello relativo alla salute dei minori.

Occorre da un lato una maggiore formazione ed accompagnamento alla genitorialità e, dall'altro, una maggiore tutela della salute dei minori. Il problema della mancata vaccinazione dei bambini deriva

in parte da una carenza di informazione dei genitori. Infine sulla neuropsichiatria infantile legata anche ai disturbi alimentari, auspica un'indagine conoscitiva per verificare la diffusione sul territorio di tali servizi.

Rosetta Enza BLUNDO (M5S), ritiene che quando si afferma che i rappresentanti di alcuni gruppi sono assenti all'odierna seduta bisognerebbe indicare di quali gruppi si tratta. Osserva poi che con l'odierna seduta si è rimediato a quanto non concluso nella seduta di ieri.

Fa presente che la sua parte politica ha esaminato con attenzione il Piano in esame, presentato con grande ritardo da parte del Governo e, preannunciando sin d'ora la presentazione di una proposta di parere alternativa a quella di maggioranza, ritiene che si potevano approfondire ulteriori questioni in materia di politiche per l'infanzia e adolescenza. Si riferisce in particolare all'aspetto fondamentale del finanziamento che appare carente pur essendo necessario per meglio coordinare le politiche in tale materia. Tali aspetti sono stati sottolineati anche dal gruppo CRC, al quale aderiscono molte associazioni attive in materia di infanzia e dalla stessa Autorità garante anche per limitare la dispersione scolastica e il disagio minorile che ne consegue.

Pur condividendo la proposta della senatrice Mattesini di creare una *governance* unitaria sul territorio, riterrebbe opportuno utilizzarla per monitorare i flussi finanziari in entrata e in uscita. Infine, nel sottolineare l'esigenza di attribuire alla Commissione funzioni e competenze più pregnanti, auspicherebbe una sola delega ministeriale in materia di infanzia e adolescenza, rispetto alla quale la Commissione potrebbe fungere da organo di raccordo e controllo.

Ritiene che l'attuale frammentazione delle competenze tra più organismi determini la mancanza di politiche unitarie. Il Piano infatti non tratta tematiche quali la disabilità, il contrasto alla pedofilia, nonché la presenza demografica straniera nei servizi socio educativi, che sono approfondi-

dite in altri contesti. Auspica che la relatrice tenga conto di tali considerazioni nella predisposizione della bozza di parere.

Giuseppe ROMANINI (PD) esprime apprezzamento per il proficuo lavoro svolto dall'Osservatorio caratterizzato dalla interdisciplinarietà e dal coinvolgimento di tutti i ministeri competenti in materia. Non considera preoccupante la mancanza di una *governance* unitaria nella materia in esame, ritenendo che non si possa ridurre ad unitarietà una materia così eterogenea. Osserva che i livelli di intervento in favore dei soggetti in età evolutiva siano molteplici e ritiene significative le conclusioni cui è giunta l'indagine conoscitiva sulla povertà ed il disagio minorile nonché le indicazioni contenute nel disegno di legge di delega sulla buona scuola, pur rilevando il mancato finanziamento degli interventi previsti in favore della fascia di età 0 – 6 anni.

Auspica il superamento delle sperequazioni territoriali esistenti in materia dei servizi educativi alla prima infanzia – che non riguardano solo il Sud – ritenendo necessario che il disegno di legge di stabilità riconsideri la questione del Piano Nidi. Rileva poi l'opportunità di approfondire ulteriormente nel Piano le azioni volte a contrastare la povertà, il disagio, la prostituzione minorile nonché il *cyberbullismo*, sottolineando altresì l'esigenza di implementare il ruolo dei servizi scolastici per contrastare le povertà educative, e le questioni attinenti la salute fisica e mentale dei ragazzi.

Maria ANTEZZA (PD) ringrazia la relatrice per il lavoro svolto, rilevando come gli interventi dei colleghi Padua e Romanini abbiano in parte anticipato il suo.

Ritiene necessaria una legge quadro in materia di infanzia e adolescenza al fine di determinare uno statuto dei minori d'età che stabilisca dei livelli essenziali delle prestazioni sociali per tutti, al fine di ridurre il divario attualmente esistente sul territorio. Condivide poi l'istituzione di una cabina di regia unitaria in sede di

Conferenza unificata per rendere più efficienti le politiche indicate nel Piano.

Considera altresì opportuna la definizione – con un'apposita proposta di legge – di servizi socio – educativi uniformi per la prima infanzia – non a domanda individuale – al fine di garantire il diritto all'istruzione di tutti i bambini. Condivide infine lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sulla salute dei soggetti in età evolutiva che approfondisca tematiche quali disturbi alimentari, mentali, dipendenze varie, e che fornisca un quadro dei servizi presenti sul territorio. Una maggiore attenzione deve essere quindi riservata anche al settore della neuro psichiatria infantile.

Vittoria D'INCECCO (PD) nel ringraziare la relatrice, dichiara di condividere quanto detto dai colleghi, con particolare riguardo alla tematica della salute dei minori. Sottolinea poi l'importanza della supervisione e del monitoraggio degli obiettivi e delle azioni espressi nel Piano in esame, al fine di superare le differenze socio economiche che influiscono negativamente sulla crescita psicofisica dei ragazzi. Il settore pubblico dovrebbe a suo giudizio supplire con la predisposizione di adeguati servizi a quanto le famiglie non possono offrire. Occorre quindi garantire a tutti i minori non soltanto i servizi socio educativi essenziali (cd. livelli essenziali di assistenza – Liveas), ma anche quelli aggiuntivi. Rileva poi il mancato finanziamento nel disegno di legge di stabilità del fondo per i servizi socio educativi. Auspica infine che la relatrice tenga conto di tali rilievi.

Sandra ZAMPA, *presidente*, replicando alla senatrice Blundo, rileva che oltre al suo gruppo parlamentare è presente la senatrice Bechis del gruppo Misto – Alternativa Libera-Possibile e lei come unica rappresentante del Movimento cinque stelle. In riferimento a quanto accaduto nella seduta di ieri, ritiene trattarsi di un fatto molto grave che sarà approfondito in Ufficio di Presidenza. Per quanto riguarda il ritardo nell'adozione del Piano, fa pre-

sente che esso non è attribuibile all'attività dell'Osservatorio bensì all'andamento dei lavori della Commissione.

Vanna IORI (PD), *relatrice*, assicura i colleghi di aver tenuto conto nella revisione della sua relazione delle tematiche suggerite con particolare riguardo alla salute dei minori, agli asili nido, alla disabilità, ai consultori familiari. Per quanto riguarda il finanziamento del fondo per i servizi socio educativi fa presente alla collega D'Incecco sono stati suddivisi in altri capitoli di spesa. Infine,

assicura che terrà conto di tutti gli spunti di riflessione anche nella predisposizione della bozza di parere che sottoporrà alla Commissione.

Sandra ZAMPA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta, e dispone che la relazione integrale della relatrice, Vanna Iori, sia pubblicata in allegato al resoconto della seduta odierna.

La seduta termina alle 14.30.

ALLEGATO

Schema del IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, ai sensi dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451. Atto n. 247.

RELAZIONE

Lo schema del IV Piano nazionale di azione per il biennio 2016-2017 predisposto dall'Osservatorio nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza ed approvato preliminarmente dal suddetto organismo nella seduta del 28 luglio 2015 alla presenza del Ministro del lavoro e delle Politiche sociali è stato trasmesso ed assegnato alla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza il 19 novembre scorso, ai sensi dell'articolo 1, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 103 e su di esso la Commissione è chiamata ad esprimere il proprio parere entro il 18 gennaio 2016.

Si ricorda che l'ultimo Piano di azione (III) era relativo al biennio 2010-2011, ed è stato esaminato dalla Commissione nell'ottobre del 2010 (XVI legislatura). Pertanto, si registra un rilevante ritardo nell'adozione di tale strumento programmatico e di indirizzo, fondamentale per un efficace controllo dei progressi raggiunti e della verifica dell'impatto delle politiche adottate in favore dei minori. Tale ritardo è da attribuirsi anche alla tardiva ricostituzione dell'Osservatorio, organo preposto all'adozione del Piano stesso, avvenuta con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 14 giugno 2014.

Il piano è il risultato di un lavoro coordinato tra i 50 componenti tutti soggetti rappresentanti realtà che si occupano dell'infanzia e, punto qualificante, comprendente gli studiosi ma anche gli Enti che concretamente conoscono e gestiscono i servizi (Ministeri, di Regioni, Enti locali, esperti, garanti, studiosi). Questi esperti hanno elaborato la stesura che costituisce

la base istituzionale per fornire un contributo competente e articolato alla definizione dell'azione del Governo nell'ambito delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

Il Piano è stato inoltre elaborato tenendo conto delle indicazioni derivanti dalle osservazioni conclusive all'Italia da parte del Comitato ONU sui diritti del fanciullo – oltre al monitoraggio del 7° e 8° *report* della *Convention on the Rights of Child* (CRC) – degli esiti della IV Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza, tenutasi a Bari il 27 e il 28 marzo 2014, nonché delle raccomandazioni contenute nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla povertà e il disagio minorile, approvato dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e adolescenza nel dicembre 2014 ed, infine, del Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori 2015-2017.

Alla stesura del Piano d'azione hanno contribuito quindi diverse autorevoli prospettive e punti di vista che, nel contesto del quadro socio-economico attuale del Paese, hanno individuato quattro aree tematiche prioritarie:

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 scolastica e sociale;

sostegno alla genitorialità, sistema integrato dei servizi e sistema dell'accoglienza.

Sul piano metodologico il principale aspetto innovativo e apprezzabile del IV Piano di azione è dato dai principi di coordinamento, consultazione, coprogettazione, corresponsabilità, e monitoraggio coniugati con l'integrazione tra Amministrazione centrale, Regioni ed enti locali sia a livello politico sia tecnico, attuata anche attraverso la costituzione di un coordinamento tecnico scientifico composto da membri dell'Osservatorio rappresentanti le Regioni, l'ANCI e le realtà del mondo associativo.

Per ottimizzare i lavori e le competenze, i componenti dell'Osservatorio si sono suddivisi in quattro gruppi di lavoro, ciascuno riferito alle priorità tematiche sopra indicate, sviluppate individuando interventi e azioni di tipo legislativo, amministrativo e/o programmatico, nonché di natura operativa (da parte di Amministrazioni centrali, Regioni e Province autonome, e, ove possibile, Enti locali e realtà del terzo settore).

Per ogni area tematica, ed anche per le aree trasversali, sono state elaborate schede sintetiche, puntuali e di grande chiarezza comunicativa. In ciascuna di esse sono individuati obiettivi generali che si articolano in obiettivi specifici, azioni e interventi necessari per raggiungerli, indicando anche i soggetti coinvolti (promotori, collaboratori e destinatari), la tipologia degli interventi e, quasi sempre, anche le risorse necessarie.

Parte integrante del processo attuativo del Piano d'Azione sono infine il suo monitoraggio e la verifica finale, azioni che vedono coinvolto nuovamente tutto l'Osservatorio nazionale nella valutazione dei risultati raggiunti e degli interventi effettuati a livello nazionale, regionale e locale, relativamente alle necessità segnalate nel Piano di azione. Ne piano sono pertanto riportate le rilevazioni quantitative e qualitativa dei dati che forniscano indicazioni utili per l'analisi delle condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza, l'identificazione di esperienze significative e aree di maggiore criticità in relazione alla diversa tipologia delle azioni individuate nel Piano ed, infine, il supporto alle

attività decisionali, verificando anche il grado di partecipazione di soggetti terzi, quali associazioni di volontariato, terzo settore e società civile.

Contestualizzazione.

Le premesse metodologiche e l'individuazione dei contenuti sono strettamente collegati al contesto socio-economico di riferimento, poiché il IV Piano di azione si inserisce in un momento storico caratterizzato da eventi recessivi che, nel corso dell'ultimo quinquennio, hanno visto intensificarsi le fragilità e le vulnerabilità sociali, economiche, educative, relazionali, rendendo più difficile offrire servizi all'infanzia e alle famiglie, a fronte di un aumento della domanda. Per queste ragioni le due finalità predominanti individuate nella stesura del Piano sono state: la prevenzione e il contrasto del disagio.

Per accennare gli aspetti di maggior rilievo occorre innanzitutto segnalare che l'Italia si conferma un paese a demografia debole, per la bassa fecondità e per con un numero di nascite in forte diminuzione nell'ultimo biennio, sia per le donne italiane, sia per le donne straniere. A fronte di una popolazione minorile del 16,6 per cento, si registra una popolazione di ultra 65enni pari al 21,7 per cento del totale. Questi eclatanti squilibri tra generazioni e il veloce invecchiamento della popolazione determinano rischi non trascurabili sulla capacità di tenuta e di crescita del sistema Paese, sull'equità del sistema di *Welfare*, nonché sulle opportunità di crescita armoniosa di bambini e adolescenti in un contesto di vita marcatamente adulto, in cui si cresce e ci si confronta sempre meno con i propri coetanei, se non in spazi, orari e luoghi prestabiliti e gestiti dagli adulti.

Oltre ad essere sempre più piccole le famiglie sono sempre più eterogenee: nel passaggio dalla nuclearizzazione alla polverizzazione delle famiglie, i bambini e gli adolescenti italiani vivono allo stato attuale in famiglie che attraversano profonde trasformazioni nei legami familiari.

Il mutamento morfologico della famiglia italiana è caratterizzato dalla sempre più frequente rottura dei legami di coppia (le separazioni con figli minorenni affidati riguarda stabilmente nel tempo circa una separazione su due e interessa circa un terzo dei divorzi), dall'aumento delle step-families, dall'emergere di nuovi modelli familiari, tra cui si segnalano la scelta volontaria della maternità *single* e le c.d. famiglie omogenitoriali.

Nel nuovo modello di famiglia italiana un peso rilevante ha acquisito anche l'adozione nazionale e internazionale, che non rappresenta tuttavia come un tempo una forma sussidiaria e residuale di composizione familiare. L'Italia si conferma un paese in grado di offrire un'accoglienza « dedicata » alle esigenze di bambini stranieri in stato di adottabilità, pur rilevandosi un calo percentuale per entrambi i tipi di adozione, sia quella nazionale sia quella internazionale.

Questo aumento di relazioni e rapporti disfunzionali può implicare misure di allontanamento e di protezione del bambino dal nucleo familiare di origine. In tale quadro, un dato importante è quello che riguarda gli affidamenti familiari e gli inserimenti in comunità. Dal monitoraggio del fenomeno risulta che, al 31 dicembre 2012, i minori fuori dalla famiglia di origine di età compresa tra 0 e 17 anni accolti in famiglie affidatarie e in comunità sono pari a 28.449, ossia poco meno di 3 bambini ogni 1000 abitanti, di cui 14.194 sono in affidamento familiare (il 46,6 per cento intrafamiliare ed il 53,4 per cento eterofamiliare) e 14.255 sono ospitati in comunità di accoglienza. È tuttavia importante segnalare che, nel contesto europeo, l'Italia presenta in assoluto il più basso tasso di bambini e adolescenti fuori famiglia: 3 bambini e adolescenti ogni 1.000 residenti della stessa età.

Un peso rilevante nell'ambito del totale globale dei minori fuori famiglia assume l'incidenza dei minori stranieri, che rappresentano il 30 per cento del totale dei minori accolti in struttura e il 16 per cento del totale in affidamento familiare. Un peso ancora maggiore hanno, sul totale dei

minori fuori famiglia, i minori non accompagnati che rappresentano rispettivamente il 49 per cento degli stranieri accolti nelle strutture e il 16 per cento degli stranieri in affidamento familiare. Si tratta in larga parte di maschi e adolescenti, accolti per due terzi nelle strutture. Le più alte incidenze di ricorso all'accoglienza nei servizi residenziali (oltre il 60 per cento) si registrano nelle fasce estreme di 0-2 anni e di 15-17 anni. Ancor più polarizzata è l'accoglienza dei minorenni non accompagnati che risultano per l'86 per cento dei casi inseriti nei servizi residenziali. 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 socio educative (47 per cento), seguite dalle comunità familiari (17 per cento) e dai servizi di accoglienza per bambino/genitore (12 per cento).

La collocazione dei minori fuori famiglia in genere trae origine dalla necessità di sottrarli ad una situazione di grave maltrattamento ed abuso, fenomeno peraltro ancora in gran parte sommerso. Al riguardo si rileva come non si disponga allo stato attuale di un sistema di sorveglianza nazionale, pertanto, i dati cui il piano si riferisce sono tratti 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 per atti sessuali con minori, per pedopornografia e detenzione di materiale pedopornografico, collegato al commercio online.

In assenza di un sistema nazionale uniforme di registrazione, sulla base dell'indagine campionaria citata si stima che 457.453 bambini e ragazzi, cioè 47,7 minorenni su 1000 residenti, siano seguiti dai servizi sociali territoriali. Di questi, 91.272 sono stati presi in carico per maltrattamento, in particolare per trascuratezza

(materiale e/o affettiva) (47,1 per cento); per violenza assistita (19,4 per cento), per maltrattamento psicologico (13,7 per cento), per patologia delle cure (8,4 per cento), per maltrattamento fisico (6,9 per cento) e per violenza sessuale (4,2 per cento). Si registra altresì un aumento della percentuale dei bambini che hanno assistito ad episodi di violenza sulla propria madre (dal 60,3 per cento del 2006 al 65,2 per cento rilevato nel 2014).

Altro fenomeno cui il IV Piano nazionale dedica grande rilievo nell'ambito del contesto sociale di riferimento è quello relativo alla *povertà ed esclusione sociale*. I dati riportati sono riferiti al 2013 (ma gli ultimi due anni sono stati caratterizzati da un ulteriore aggravamento) quando in Italia 1 milione 434 mila minorenni risultano poveri assoluti, con un incremento percentuale del 35 per cento rispetto al 2012. Ciò significa che nel corso di un anno più di 370.000 nuovi bambini hanno dovuto sperimentare la condizione di indigenza. Anche la povertà relativa risulta in crescita nelle famiglie numerose con almeno quattro o più componenti. Tale peggioramento è particolarmente significativo nelle famiglie in cui sono presenti figli minorenni. (Per i concetti di povertà assoluta e relativa si rinvia alle pagg. 12 e 13, rispettivamente note nn. 3 e 4). Il nostro Paese è caratterizzato anche da forti disuguaglianze sul piano della distribuzione della ricchezza. Dagli ultimi dati ufficiali dell'Agenzia per le erogazioni alimentari (AGEA), relativi al 2013, si evince che tra le categorie più fragili da un punto di vista alimentare vi sono i bambini di età compresa tra 0-5 anni.

Su questo aspetto occorre segnalare che nella legge di stabilità 3444 del 2016 sono state previste voci specifiche di investimento sulla povertà, privilegiando proprio le famiglie con minori (in specifico 600 milioni per il 2016, un miliardo dal 2017), oltre ad un fondo di 100 milioni per la lotta alla povertà minorile. Altre misure di cui si è fatta carico la legge di stabilità riguardano le situazioni di degrado e marginalità minorile.

Anche sul fronte della *dispersione scolastica* i dati sono allarmanti. In Italia, la maggior parte delle Regioni sono molto lontane dall'obiettivo europeo di portare il tasso di *Early School Leavers* (giovani che hanno lasciato la scuola con la sola licenza media) sotto il 10 per cento entro il 2020. Riguardo all'integrazione scolastica occorre considerare anche gli alunni con disabilità, la cui percentuale più alta – pari al 3,7 per cento del totale – si riscontra nelle scuole secondarie di primo grado secondo i dati del MIUR 2012-2013.

In tale contesto educativo e scolastico si rileva, da un lato quanto contenuto nella Legge 107 per contrastare la dispersione scolastica e si riscontra la positiva crescita del sistema dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, che passa dal 14,8 per cento al 21,0 per cento nel quinquennio 2008/2013, soprattutto per quanto riguarda gli asili nido, per cui si registra un incremento dal 12,5 per cento al 19,1 per cento negli anni indicati. Tali servizi sono di grande rilievo in quanto svolgono un ruolo fondamentale ai fini dell'integrazione, condivisione ed elaborazione di valori e saperi educativi. Al riguardo si rileva tuttavia una forte differenziazione nella distribuzione territoriale dell'offerta di tali servizi.

Infine un fenomeno su cui si sofferma il Piano di azione e di cui abbiamo già prima in parte riferito è quello relativo alla sempre più marcata presenza di *minori di origine straniera* sul nostro territorio. Infatti, la crescita della popolazione residente si deve quasi interamente alla popolazione immigrata, la cui incidenza è comunque relativamente bassa rispetto allo scenario europeo. I minorenni stranieri residenti in Italia a gennaio 2014 sono 982.651 (Istat), pari al 22,4 per cento degli stranieri residenti e al 9,8 per cento dei minorenni residenti. L'incidenza più alta di bambini e adolescenti sul totale della popolazione straniera si riscontra in Lombardia dove rappresentano il 25,2 per cento degli stranieri e il 15,6 per cento dei minorenni residenti.

I minori stranieri residenti e cresciuti nel nostro Paese mettono alla prova i

dispositivi di integrazione della società ospitante, con particolare riguardo alle politiche sociali, alle reti associative e soprattutto alla scuola. In tale contesto si registra un significativo aumento degli alunni con cittadinanza non italiana nell'anno scolastico 2013-2014 rispetto al 2005-2006. Gli alunni non italiani rappresentano il 9 per cento del totale degli studenti nell'ultimo anno di rilevazione. E la dispersione scolastica coinvolge maggiormente gli stranieri rispetto agli italiani, con un tasso percentuale vicino al 45 per cento.

Un discorso *ad hoc* merita la categoria dei rom, sinti e caminanti presenti nel nostro territorio da diverse generazioni e provenienti dalla ex Jugoslavia, dall'Albania e dalla Romania, relativamente ai quali la Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati (2001) ha stimato che il 45 per cento della popolazione ha meno di 16 anni. Al riguardo si rileva che il tasso di scolarizzazione è piuttosto scarso.

Una categoria di adolescenti immigrati particolarmente vulnerabile è quella dei minorenni non accompagnati, arrivati in Italia a partire dagli anni '90, 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 giugno 2015 sono 8.201, quasi totalmente maschi – oltre il 95 per cento del totale. La maggior parte dei minorenni non accompagnati segnalati, pari al 54,2 per cento, ha 17 anni, mentre irrilevante – 0,5 per cento – è la quota di bambini di età compresa tra 0 e 6 anni; nel 23,1 per cento dei casi hanno cittadinanza egiziana.

A questi vanno aggiunti i circa 5 mila minorenni non accompagnati che risul-

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

Le risorse.

Al fine della realizzazione degli obiettivi strategici nelle politiche per l'infanzia non si può prescindere dalle *risorse economico-finanziarie* disponibili. A tale proposito il IV Piano rileva che nel nostro Paese le risorse finanziarie destinate al sociale sono prevalentemente assorbite dalla spesa pensionistica. Anche se in questo ambito i dati di riferimento del Piano non sono aggiornati e si fermano al 2012, si rileva, rispetto al 2007, un aumento delle quote di spesa destinate alle funzioni « disoccupazione » (+ 1,9 punti percentuali) e « vecchiaia » (+ 1,0); mentre registrano una diminuzione le quote per « famiglia », « superstiti » e « invalidità » (-0,2), e in particolare per « malattia-salute » (-2,3). Stanti questi dati, la spesa sociale per l'area minorenni e famiglie si attesta, nel 2012, all'1.3 per cento 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 per cento della spesa sociale, la Francia il 7,9 per cento, il Regno Unito 6,6 per cento e la Spagna il 5,4 per cento.

La crisi finanziaria prima, e quella dei debiti sovrani dopo, hanno determinato l'affermarsi di politiche di bilancio restrittive in tutti i Paesi dell'Unione Europea. In tale quadro le risorse dedicate al sociale hanno subito 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. Stessa sorte ha

avuto il fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (fondo *ex lege* 285/97) ripartito alle città riservatarie, passando dai 41,7 milioni di euro del 2007 ai 30,7 del 2014.

La riduzione delle risorse disponibili per l'azione dei governi locali, ha determinato una crescita pressoché nulla della spesa corrente dei Comuni, cui si è accompagnata una drastica contrazione degli investimenti, nonché una diminuzione percentuale della spesa sociale che, per i Comuni italiani, relativamente all'area famiglia e minorenni (ISTAT 2011) era di 2,818 miliardi di euro di cui 732 milioni di trasferimenti in denaro. Si invita in tal senso a diffondere l'unione dei Comuni per potenziare le risorse e le risposte ai bisogni educativi, anche nella prospettiva 0-6. La spesa per strutture residenziali ammonta a 239 milioni, mentre la spesa per strutture a ciclo diurno e semiresidenziali è di 1,364 miliardi di euro (di cui 1,174 miliardi per nidi e servizi integrativi al nido e 126 milioni di euro per i centri diurni e per le ludoteche).

Oggi i Comuni trovano oggettive difficoltà per la redazione dei bilanci e per garantire la qualità e la quantità dei servizi per l'infanzia a causa di un'evidente condizione d'incertezza derivante dalla riduzione dei finanziamenti statali e dalle modalità di erogazione annuale, con una tendenza al ribasso delle risorse, non proporzionali all'andamento del numero delle scuole e delle sezioni riconosciute come paritarie.

Gli asili nido comunali rivestono un grande interesse pubblico, sono servizi per l'infanzia accessibili e di qualità che non solo contribuiscono a conciliare in modo rilevante vita familiare e lavorativa favorendo una maggiore partecipazione femminile al mondo del lavoro, ma sono esperienze educative decisive nello sviluppo cognitivo e relazionale infantile. In base ai dati rilevati dall'ANCI, tra il 2010 e il 2013, vi è stato un aumento del 9 per cento di risorse impegnate da parte dei Comuni destinato ai nidi a gestione diretta ed un 16 per cento per quelli a gestione convenzionata, in particolare nei Comuni

metropolitani dal 2010 al 2013 si è registrato un incremento pari al 20 per cento di risorse per i nidi a gestione diretta ed un 22 per cento per quelli a gestione convenzionata.

La Governance.

Durante i lavori dei quattro gruppi dell'Osservatorio nazionale sono state discusse, oltre alle quattro aree tematiche indicate, alcune questioni trasversali attinenti la gestione del Piano, criteri di qualità e indicazioni di metodo per la programmazione e attuazione delle politiche finalizzate alla promozione dei diritti di bambine e bambini. In particolare, l'Osservatorio auspica che i criteri e gli obiettivi indicati dal Piano stesso possano innanzitutto orientare nelle scelte di allocazione delle risorse in materia di infanzia e adolescenza i Ministeri competenti, in previsione anche di funzioni di monitoraggio e di verifica da parte di istituzioni/enti (es. Garante, Istituto degli Innocenti).

Trasversalmente, nei vari gruppi tematici, sono state approfondite la questione della governance complessiva-nazionale delle risorse e livelli essenziali delle prestazioni (LEP). A fronte di una frammentarietà delle politiche per l'infanzia in una molteplicità di settori e servizi, viene indicata la necessità di una Governance unitaria che coordini e raccolga progetti, buone pratiche, esiti di monitoraggio, erogazione di risorse, garantendo in tutto il territorio nazionale condizioni per l'uguaglianza di accesso ai servizi e alle risorse, attraverso una pianificazione integrata fra il sistema sociale e sanitario, della giustizia minorile, della scuola e del sostegno al reddito, al fine di porre in essere interventi in grado di rispondere ai bisogni dei bambini e delle famiglie, anche attraverso l'adozione di modelli di *welfare* generativo.

Sul tema risorse è stata sottolineata l'importanza che le risorse trasferite per le politiche territoriali educative siano coordinate dagli Enti locali affinché risultino efficaci, trasversali e sostenibili con continuità. In un contesto di risorse scarse,

viene rilevata l'esigenza di rigore e tempestività nella programmazione degli interventi, prevedendo che le Regioni e gli Enti locali predispongano, ogni anno, una relazione sull'utilizzazione dei finanziamenti destinati all'infanzia e all'adolescenza provenienti da fondi statali o regionali. Nella relazione devono essere indicate le risorse impegnate, i risultati raggiunti, nonché l'ammontare delle risorse finanziarie non impegnate, specificando i motivi della loro eventuale mancata utilizzazione.

Per garantire unitarietà al sistema di governance nazionale e regionale delle politiche minorili e per le famiglie, superando l'attuale settorializzazione delle competenze e degli interventi, occorre contrastare la frammentazione legislativa e organizzativa. È questo un passaggio importantissimo su cui occorre che si ponga ordine ai vari livelli di governance.

Altre questioni affrontate da tutti i gruppi riguardano la necessità di individuare e avviare progetti sperimentali riferiti alle priorità definite a livello nazionale, regionale, locale e individuando contestualmente criteri di valutazione e di durata della sperimentazione stessa al fine di prevederne la « messa a sistema » laddove gli esiti della sperimentazione siano positivi.

Si è poi ribadita l'esigenza primaria di colmare il *deficit* informativo oggi esistente nel sistema dei servizi, tramite l'implementazione di un sistema informatico uniforme (S.I.N.B.A.), finalizzato alla realizzazione di un flusso informativo costantemente aggiornato. Tale sistema dovrebbe essere in grado di garantire una serie di informazioni quali: il numero dei minorenni in famiglia e in carico ai servizi; il numero dei minorenni fuori famiglia; le motivazioni della presa in carico e/o dell'allontanamento, i tempi e le caratteristiche del progetto individuale di presa in carico e la tipologia dell'accoglienza; il numero dei minorenni adottabili e delle coppie disponibili all'adozione; la documentazione su processi di intervento in atto nei diversi servizi e relativi esiti.

Per quanto attiene poi alle risorse e ai livelli essenziali delle prestazioni, si è rilevato come per dare concreta attuazione alle azioni individuate dal Piano nazionale d'azione per l'infanzia e l'adolescenza, sia necessario garantire risorse economiche e professionali stabilmente e strutturalmente adeguate, definendo i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) centrate sui diritti. I livelli essenziali delle prestazioni devono essere garantiti attraverso un'adeguata allocazione di risorse strutturali e continuative, nella legge di stabilità e attraverso fondi dedicati. In particolare si ricorda che per il contrasto alla povertà è previsto un investimento di 380 milioni tramite il SIA e 220 milioni tramite Assegno di disoccupazione, oltre ad altre misure per famiglie con minori in difficoltà (disabili) con 150 milioni per il fondo per la non autosufficienza.

In materia di *governance regionale*, si è manifestata l'esigenza di attivare in ogni regione un tavolo di sistema e di coordinamento sulle politiche e sugli interventi a favore dei minorenni e delle famiglie che garantisca i raccordi inter-istituzionali e interprofessionali necessari a ricomporre le frammentazioni esistenti.

Per quanto attiene invece al sistema di *governance* locale, occorre garantire azioni di sistema e governance unitaria attraverso specifico incarico e valorizzazione dei Piani di Zona (PdZ), anche attivando il tavolo di sistema e di coordinamento costituito da soggetti istituzionali e partecipato dal partenariato sociale.

Infine, in materia di formazione ed integrazione dei servizi, si è rilevata l'opportunità di avviare una strategia di raccordo con la promozione di accordi e protocolli d'intesa con le Università e gli ordini professionali e le organizzazioni sindacali per promuovere, diffondere e sperimentare linguaggi e metodologie di intervento comuni. Al riguardo assume grande importanza l'integrazione formativa tra operatori sociali, sanitari ed educativi, anche nella prospettiva di percorsi di interazione e collaborazione tra servizi pubblici e Terzo settore, con particolare riferimento alla cooperazione sociale.

Obiettivi tematici e azioni.

In relazione alle quattro priorità tematiche individuate si declinano i seguenti obiettivi tematici e azioni: 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 scolastica e sociale; sostegno alla genitorialità, sistema integrato dei servizi e sistema dell'accoglienza.

Per ciascuna di esse si argomentano qui le criticità e gli obiettivi di prevenzione e promozione che portano all'indicazione delle diverse azioni da intraprendere, indicate nelle schede dettagliate e allegate al termine di ogni sezione.

1. Linee di azione a contrasto della povertà dei bambini e delle famiglie.

Tra le priorità da perseguire il contrasto alla povertà delle persone di minore età è obiettivo strategico fondamentale del Piano. Si rileva infatti che il crescente fenomeno della povertà minorile e dell'esclusione sociale, relativamente al quale i bambini e gli adolescenti sono più vulnerabili, impone una riflessione e un'azione di Governo che ponga l'accento sulla multidimensionalità, anche sulla base della raccomandazione della Commissione UE *Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale* (2013/1 12/UE) e della strategia Europa 2020.

Il benessere e il futuro dei bambini è sempre più condizionato dallo *status* socio-economico della famiglia, dal luogo in cui vive, dall'appartenenza etnica, ecc. Il *gap* tra ciò che sta avvenendo nella vita dei bambini e gli strumenti di contrasto in campo va colmato con provvedimenti adeguati, mettendo la questione della povertà minorile al centro delle priorità. I governi possono incidere sull'impatto che la crisi ha sulla povertà dei minorenni, contrastando efficacemente anche la povertà assoluta se ne viene individuata la priorità, come questo Piano di azione si propone di

fare, rispondendo alle osservazioni conclusive del Comitato ONU e alle sollecitazioni dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza.

È necessario perciò sostenere l'azione di Governo volta a reperire risorse adeguate per l'implementazione delle azioni derivanti dal Piano, emersa chiaramente come una delle criticità del precedente Piano. Tenuto conto della crisi economica, diventa importante reindirizzare le risorse correnti ad invarianza di bilancio, razionalizzare i fondi messi in campo, e in alcuni casi reperire risorse aggiuntive.

Gli obiettivi generali, da perseguire attraverso singole azioni, prevedono: l'attuazione di azioni di sistema necessarie affinché i livelli essenziali delle prestazioni siano definiti e esigibili su tutto il territorio nazionale; il contrasto alla povertà assoluta delle persone di minore età (garantire condizioni di vita adeguate grazie ad una combinazione di prestazioni a partire dalle famiglie con figli di minore età); il rafforzamento dell'influenza del sistema educativo per il contrasto del disagio sociale; il miglioramento della reattività dei sistemi sanitari nel rispondere alle esigenze dei minori svantaggiati ed infine l'incoraggiamento alla partecipazione di tutti i minorenni ad attività ludiche, ricreative, sportive e culturali; ed, infine, ridurre le disuguaglianze sin dalla più tenera età, investendo nei servizi di educazione e accoglienza per la prima infanzia e sostegno alla genitorialità.

Benché l'aumento della povertà minorile sia stato mitigato da misure di sostegno al reddito, come la carta acquisti (*social card*, introdotta con DL 112/2008), occorrono nuove e specifiche misure in grado di migliorare effettivamente la qualità della vita dei minori. Il Ministero del lavoro ha avviato la sperimentazione della nuova *social card* (DL 5/2012) e sta sviluppando il Sostegno per l'inclusione attiva (SIA), attuato in forma sperimentale per un anno (da maggio 2014) nei 12 Comuni più popolosi d'Italia. Il SIA prevede un

importo mensile secondo la consistenza del nucleo familiare (DL «Semplifica Italia», articolo 60, DL. 5/2012).

Sul contrasto alla povertà, in accordo con Regioni e Anci, il Ministro del lavoro ha istituito un tavolo tecnico per la definizione delle modalità di estensione del SIA e l'elaborazione entro giugno 2016 di un Piano nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, in cui sarà ripresa l'analisi sviluppata per l'elaborazione del presente Piano, con una specifica attenzione dedicata ai minori d'età. Anche l'Osservatorio ha dato un contributo importante, individuando gli aspetti che ritiene vadano privilegiati. In particolare, si chiede l'adozione di una misura centrata sul 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, basata sul trasferimento alla famiglia e non all'individuo, concessa in forma condizionale, ovvero sia che preveda: accompagnamento all'inclusione attiva del nucleo familiare con presa in carico globale delle fragilità familiari in modo adeguato; benessere (educativo, sociale, sanitario, etc.) del bambino come interesse superiore.

Rafforzare il sistema educativo come contrasto al disagio sociale è indicato tra gli obiettivi prioritari per combattere le molteplici e diverse forme di povertà. La scuola può contrastare l'abbandono precoce degli studi, che colpisce l'Italia molto più di altri paesi UE; soprattutto nel primo ciclo dell'istruzione e nel ciclo dell'infanzia, svolge un ruolo molto importante, offrendo sostegno materiale attraverso le mense e la somministrazione di pasti adeguati, la permanenza per parte della giornata in ambienti più salubri di quelli in cui spesso i bambini vivono, la possibilità di socializzazione, la fruizione di eventuali servizi di assistenza e sostegno degli enti locali o delle ASL. Il Piano incoraggia quindi una scuola aperta al territorio, che sia luogo di riferimento per l'aggregazione sociale, luogo di scambio tra studenti, realtà associative e famiglie. La mensa

assume rilievo fondamentale in contesti territoriali fortemente deprivati economicamente e socialmente, contrastando la povertà alimentare degli alunni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione e in attuazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo.

Il pieno accesso alle opportunità formative passa anche attraverso il prolungamento dell'orario delle strutture scolastiche per le attività socio-educative. Riconoscendo la necessità di ridurre la dispersione scolastica e il disagio giovanile, la scuola si deve aprire alle istanze della società, divenendo nodo di una rete sociale che deve essere considerata un capitale sociale, primario (familiare e comunitario) e secondario (associativo e generalizzato o civico). Il Terzo settore deve in tale prospettiva diventare un *partner* adeguato all'azione formativa, per lo sviluppo delle competenze, l'inclusione sociale e il dialogo interculturale.

Il Piano fornisce indicazioni per contribuire alle strategie per la prevenzione dell'abbandono scolastico tramite la focalizzazione dei soggetti a rischio, l'individuazione di carenze formative e motivazionali, il rafforzamento delle competenze di base e il recupero dei divari di apprendimento, individuando nelle povertà educative un'aggravante delle povertà economiche. La finalità è affrontare in maniera «sinergica» il problema della dispersione e dell'integrazione scolastiche, con una serie di iniziative: attività di orientamento e/o ri-orientamento, aggregative-socializzanti, ludico-ricreative, di rafforzamento della motivazione e delle competenze, nonché attività di sensibilizzazione sui temi legati al disagio rivolte alle famiglie, e di formazione dei docenti.

L'obiettivo è un sistema integrato di orientamento basato sulla persona, per prevenire e contrastare il disagio giovanile e favorire la massima occupabilità, l'inclusione sociale e il dialogo interculturale. La recente riforma scolastica prevede molte di queste azioni contro la dispersione scolastica, per garantire a tutti gli

studenti il successo formativo e pari opportunità, in sintonia con le proposte del Piano Infanzia.

Oltre all'alimentazione sono urgenti interventi precoci di promozione della salute e prevenzione dei principali rischi legati all'indigenza. La salute è diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività ed è il risultato di una serie di fattori. Il Piano assume la necessità di strategie che delineino nuove alleanze per promuovere lo sviluppo umano, la sostenibilità e l'equità, e migliorare la salute. Si richiedono quindi interventi e politiche per ridurre le disuguaglianze sociali ed economiche che influiscono sulla salute.

Ciò richiede una *leadership* condivisa tra tutti i settori e i livelli di governo, che affronti i fattori di rischio attraverso l'impegno e la partecipazione attiva anche di settori non sanitari, come istruzione, agricoltura, industria, commercio, economia, e l'intervento del settore privato e della società civile, per raggiungere le famiglie più in difficoltà attraverso l'integrazione tra i servizi. A fronte delle forti differenze regionali nell'integrazione di interventi sanitari e quelli più strettamente sociali, occorre privilegiare le azioni di sostegno alla genitorialità, preparazione al ruolo, assistenza *post partum*, orientamento delle neomamme.

La prevenzione deve sempre più tendere al superamento delle disuguaglianze nell'accesso, ed è fondamentale adottare strategie operative integrate e trasversali tra sistemi sanitario, sociale, educativo, ambientale, urbanistico, tenendo conto dei determinanti primari della salute (psicosociali, biologici, ambientali), nonché alla precocità degli interventi nella vita dei bambini.

Infine uno strumento per contrastare la povertà minorile è il potenziamento della possibilità di accesso alle attività di gioco, culturali, sportive. 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: la prima indicazione è incoraggiare la partecipazione dei

minorenni ad attività ludiche, ricreative, sportive e culturali. Siamo 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 attività e servizi parascolastici per tutti, a prescindere dalle possibilità economiche delle famiglie di appartenenza dei minorenni.

La dimensione economica da sola non basta a rendere ragione del fenomeno: sono molti i bambini e gli adolescenti che non hanno la possibilità di crescere attraverso lo sport, il contatto con la bellezza e la cultura; tutte cose su cui incidono le differenze di reddito dei genitori. Partecipare ad attività culturali quali visite a musei e siti archeologici, o frequentazione di concerti o spettacoli teatrali, rappresenta un indicatore importante del livello di opportunità/povertà educative.

Le opportunità educative al di fuori della scuola sono spesso negate a causa della mancanza di iniziative che favoriscano l'accesso anche a coloro che non ne hanno in famiglia i mezzi economici e/o gli strumenti culturali. È importante sensibilizzare le famiglie affinché sostengano i figli in tali attività. Per i bambini e gli adolescenti occorre valorizzare l'educazione motoria e l'attività sportiva, promuovere l'espressività artistica e musicale, prevedere facilitazioni per l'accesso a monumenti, musei, rappresentazioni coreutiche, musicali e teatrali, siti archeologici ed altre attività culturali; promuovere la lettura, garantire ai « nativi digitali » la fruizione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC).

2. Servizi socio-educativi per la prima infanzia e qualità del sistema scolastico.

I servizi socio-educativi vanno sempre più affermandosi come un investimento sulla possibilità del Paese di tornare a crescere e di pensare al futuro. L'Unione europea ha prodotto numerosi documenti, richiedendo, particolarmente per i più svantaggiati, l'accesso a servizi di buona qualità. Il Comitato Onu ha raccomandato

all'Italia di porre speciale attenzione per garantire il diritto di tutti i bambini ad un pieno sviluppo del proprio potenziale e per assicurare ad ognuno di essi il miglior inizio possibile.

È perciò necessaria una *governance* su queste politiche che veda un forte coordinamento a livello nazionale tra Ministeri e Dipartimenti, e a livello locale tra Regioni, Province e Comuni. Si auspica che la recente riforma scolastica realizzi un cambio di passo nella cultura dei servizi per l'infanzia con la definizione di elevati *standard* di qualità educativa e gestionale omogenei in tutto il Paese.

Tra gli obiettivi generali vengono indicati molteplici ambiti in cui proporre azioni: la promozione della qualità dei servizi educativi per l'infanzia attuata attraverso la condivisione di livelli essenziali, omogenei e di qualità a livello nazionale sulla fascia 0-3 anni, nel rispetto delle competenze regionali; l'omogeneizzazione del titolo di studio per l'accesso alla professione di educatrice/educatore, individuando adeguati percorsi di livello universitario, ed armonizzando i percorsi di studio per l'accesso alla professione di insegnante della scuola, all'interno del sistema 0-6; la garanzia della formazione e dell'aggiornamento continuo del personale educativo; l'attuazione delle funzioni di regolazione, promozione, misura e controllo della qualità nel sistema territoriale integrato dei servizi educativi 0-6; interventi per il mantenimento e lo sviluppo del sistema dei servizi; il contrasto alla dispersione scolastica fin dalla prima infanzia attraverso l'estensione dell'anagrafe degli studenti alla scuola dell'infanzia; l'avviamento del successo educativo contro la dispersione scolastica, attraverso il sostegno alla ricerca didattica; l'ottimizzazione dell'impatto delle risorse sul sistema educativo e scolastico; il potenziamento dei servizi di ascolto e di consulenza educativa, sociale psicologica per aumentare il benessere psicofisico a scuola.

Interessante è poi l'obiettivo di qualificare l'offerta educativa 0-18 per la valorizzazione delle differenze e delle diverse culture, poiché sviluppare la cultura

del valore delle differenze, contrastare stereotipi e discriminazioni basate sulle diversità di genere, cultura, abilità e orientamento sessuale si coniuga con l'obiettivo specifico di promuovere un adeguato equilibrio tra sapere scientifico e sapere umanistico.

Infine si segnala la necessità di investire sulla qualità degli spazi destinati alla relazione educativa e all'apprendimento/insegnamento, in condizioni di sicurezza, funzionalità e bellezza.

3. Strategie e interventi per l'integrazione scolastica e sociale.

Al fine di costruire una società « integrata » ed « inclusiva » si pone attenzione alla necessità di una visione positiva della diversità nella quale differenti competenze culturali o linguistiche, siano vissute come un arricchimento o un'opportunità nella scuola e nella società.

Il Piano è elaborato in sintonia con i principi della « Via italiana alla scuola interculturale » e con le indicazioni dell'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale istituito dal MIUR, caratterizzandosi per universalismo (istruzione come diritto di ogni bambino, anche senza cittadinanza italiana); scuola comune (evitando la costruzione di luoghi di apprendimento separati); centralità della persona (secondo quanto affermato dalle Nuove Indicazioni nazionali per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo dell'istruzione); intercultura (promozione di dialogo, confronto e scambio tra tutti gli alunni, evitando di separare gli individui in mondi culturali impermeabili).

Per l'integrazione sociale dei bambini RSC, il Piano rilancia i contenuti della Strategia nazionale di inclusione del febbraio 2012, con « un approccio globale, che non separi artificialmente 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 ».

Il tema dell'integrazione sociale di bambini e ragazzi è stato suddiviso in sei macro-temi generali:

integrazione scolastica di bambini e ragazzi provenienti da contesti migratori e Rom, Sinti e Caminanti (RSC), per una scuola « inclusiva » in grado di accogliere tutti;

integrazione sociale di minorenni e famiglie Rom Sinti e Caminanti, con azioni che abbiano un impatto positivo sulla salute e sulle condizioni di vita;

riforma della legge sulla cittadinanza (L. 91/1992) poiché la possibilità di acquisire la cittadinanza può rappresentare per i minorenni di origine straniera un ulteriore strumento di integrazione;

accoglienza dei minorenni non accompagnati uniformando il sistema dell'accoglienza, migliorando le condizioni di permanenza e contribuendo all'inclusione nel tessuto sociale;

miglioramento delle strategie e degli interventi da attuare per favorire una migliore inclusione sociale dei minorenni italiani e provenienti da un contesto migratorio con disabilità;

rafforzamento delle strategie di inclusione sociale per minorenni e giovani adulti italiani, provenienti da un contesto migratorio e Rom, Sinti e Caminanti sottoposti a procedimento penale.

Riguardo all'acquisizione della cittadinanza per minorenni provenienti da contesti migratori, si ritiene opportuna una scelta di equilibrio tra nascita, anni di residenza e percorsi scolastici. Così come del resto nella proposta attualmente approvata alla Camera.

Il Piano di Azione pone al centro dell'azione politica e programmatoria anche l'accoglienza dei Minorenni non accompagnati (MNA), da affrontare con un approccio che non sia puramente emergenziale, ma preveda percorsi finalizzati all'inclusione nel tessuto sociale attraverso istruzione e formazione. Partendo dal divieto di espulsione del minorenne

straniero, sancito dall'articolo 19 del Testo Unico Immigrazione, il sistema italiano ha previsto che agli stessi si applicassero le procedure previste dalla normativa italiana sulla protezione dell'infanzia. In applicazione di quanto previsto dall'articolo 403 del Codice civile la pubblica autorità provvede alla collocazione in luogo sicuro.

A tal fine devono essere promosse azioni congiunte con la magistratura minorile, per l'applicazione degli istituti giuridici a favore dei minorenni (affidamento e tutela), assicurando loro procedure e prassi uniformi sul territorio nazionale.

Altro tema affrontato dal piano riguarda il miglioramento delle strategie e degli interventi per favorire una migliore inclusione dei minorenni italiani e stranieri con disabilità e bisogni educativi speciali (BES), tema che porta in primo piano la necessità di riuscire ad ottenere delle risposte omogenee in tutto il territorio nazionale. Si sottolinea l'importanza di investire *in primis* nella scuola, coinvolgendo tutta la « comunità educante ». Importanti quindi lo sblocco di 100 milioni di euro dal Patto di Stabilità interno per Province e Città Metropolitane, per opere di edilizia scolastica nel biennio 2015-2016.

Per migliorare le strategie e gli interventi da attuare per favorire una migliore inclusione dei minorenni italiani e stranieri con disabilità e altri Bisogni educativi speciali (BES), è necessario assicurare il diritto allo studio e all'istruzione ai minorenni con disabilità, attraverso gli « accomodamenti ragionevoli » necessari, l'uso di strategie di comunicazione aumentativa/alternativa in certezza e in continuità dell'assistenza materiale e specialistica fornita da personale debitamente formato; sviluppare politiche inclusive nei confronti di 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 attua-

zione della legge n. 170/2010 per l'individuazione precoce dei possibili disturbi specifici dell'apprendimento.

Il Piano di Azione prende in esame anche il tema della devianza minorile e dei minorenni che si trovano nel circuito penale minorile, ponendo la necessità di migliorare le strategie di integrazione, rendendo migliore il funzionamento dei servizi sociali degli Enti territoriali.

Di particolare interesse è il tema delle difficoltà di attuare le misure in area penale esterna per i minorenni stranieri senza un contesto familiare che lo agevoli, e che ha come risultato, come succede anche per i minorenni Rom, Sinti e Camminanti, che rimangono più a lungo negli istituti per minorenni rispetto ai coetanei italiani. Inoltre, per rafforzare strategie di inclusione sociale a favore dei minorenni e giovani adulti italiani, stranieri e Rom, Sinti, Camminanti (RSC) nel circuito penale, occorre implementare i percorsi di prevenzione e di inclusione sociale, educativi e d'inserimento lavorativo.

Il Piano propone inoltre l'integrazione sociale dei minorenni e delle famiglie RSC nelle comunità locali; la necessità di favorire l'acquisizione della cittadinanza italiana per minorenni provenienti da contesti migratori; accoglienza dei minori non accompagnati (MNA), favorendone l'inclusione, migliorando e uniformando il sistema di accoglienza rivolto ai minori non accompagnati.

Infine, particolare attenzione si dedica all'integrazione scolastica dei ragazzi provenienti da contesti migratori e Rom, Sinti e Camminanti (RSC), prevedendo percorsi di integrazione nel contesto scolastico dei bambini, degli adolescenti e delle loro famiglie con storie di migrazione e RSC; la frequenza della scuola dell'infanzia; lo sviluppo di 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 dei bambini e dei ragazzi provenienti da contesti migratori e RSC.

4. *Sostegno alla genitorialità, sistema integrato dei servizi e sistema dell'accoglienza.*

Sostenere la genitorialità è necessario urgente a causa delle rilevanti trasformazioni della famiglia e della società e dell'aumento delle conoscenze sull'impatto della genitorialità (in senso positivo o negativo) sullo sviluppo dei bambini, e dei loro comportamenti a livello sociale. L'indicazione del Piano è di dare vita ad un *continuum* di servizi e interventi che assuma come elemento base la nozione di «bisogni di sviluppo dei bambini», sia per coloro che non si trovano in situazione di bisogno aggiuntivo, sia per quelli in condizione di protezione, fino ai bambini adottabili/adottati.

All'interno delle macroaree tematiche di sostegno alla genitorialità e sistema dell'accoglienza dei minorenni allontanati dalla famiglia di origine sono molti gli obiettivi generali e specifici che il Piano intende valorizzare.

Sostenere la genitorialità attraverso azioni atte a rinforzare il sistema di promozione, prevenzione e protezione dei bambini in situazione di vulnerabilità attraverso l'azione di promozione della genitorialità nei diversi contesti di vita, che concretamente comporta una serie di azioni sinergiche.

L'obiettivo generale è quello di sostenere la genitorialità attraverso azioni atte a rinforzare il sistema di promozione, prevenzione e protezione dei bambini in situazione di vulnerabilità attraverso l'azione di promozione della genitorialità nei diversi contesti di vita.

Da questo obiettivo generale discendono gli obiettivi specifici che delineano già le linee di azione prioritarie:

riorganizzare/implementare il sistema locale dei servizi di prossimità e degli interventi di sostegno per garantire risorse uniformi, stabili e complementari a tutte le famiglie secondo il principio delle pari opportunità;

diffondere e mettere a sistema pratiche innovative di intervento basate sulla

valutazione multidimensionale delle relazioni familiari e sulla valutazione di processo ed esito dei percorsi di accompagnamento e di presa in carico delle famiglie vulnerabili;

garantire il diritto alla cura delle vittime di abuso e maltrattamento tramite «esperienze riparative» e interventi di psicoterapia da assicurare anche oltre la fase d'emergenza;

favorire il recupero delle relazioni familiari disfunzionali tramite la valutazione e cura dei genitori maltrattanti;

organizzare l'accompagnamento giudiziario delle vittime, sia in ambito civile che penale garantendo un ascolto empatico e attento ai bisogni soggettivi;

promuovere la piena attuazione dei diritti del minore in stato potenziale di abbandono, in tema di adozione nazionale ed internazionale (su cui la legge di stabilità 3444 ha disposto un contributo di 15 milioni destinati al funzionamento della CAI);

rafforzare percorsi di accompagnamento e di sostegno appropriati e integrati nell'ambito dell'iter adottivo;

superare la frammentazione dell'iter adottivo e della differenziazione dei percorsi di adozione nazionale ed internazionale;

sostenere la diffusione e la valorizzazione delle linee di indirizzo per l'affidamento familiare.

Occorre inoltre riordinare e qualificare il sistema di accoglienza dei minorenni allontanati dalla famiglia di origine, creando un sistema stabile di monitoraggio dei minorenni collocati in comunità di accoglienza e riordinando le tipologie delle comunità di accoglienza che accolgono minorenni e individuando requisiti uniformi a livello nazionale. Da ciò discende l'opportunità 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 P.I.P.P.I, 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.

Per quanto riguarda il sostegno alla genitorialità si prevede una *governance* che promuova la corresponsabilità tra operatori pubblici, cooperazione sociale e volontariato ed una maggiore uniformità nelle prestazioni tra le varie aree del Paese, e comporti l'attivazione in tutto il territorio nazionale di azioni di sistema strutturali, monitorate e verificate dagli Uffici di Piano quali ambiti di presidio delle politiche socio-sanitarie del Paese. Sono inoltre importantissimi interventi e servizi di cura e sostegno alla quotidianità e di promozione delle competenze genitoriali, per riconoscere e implementare le risorse, accogliere e prevenire le fragilità. L'attivazione e cura degli interventi di prevenzione e promozione della salute dovrà inoltre accompagnarsi all'attivazione di livelli integrati e complementari tra Ente pubblico (Servizio sociale, Consultori familiari, istituzioni scolastiche, servizi socio-educativi, Centri per le famiglie, strutture sanitarie, servizi e sportelli informativi, cooperazione sociale ed altri) e soggetti della società civile presenti nelle diverse comunità territoriali.

Tali obiettivi possono essere garantiti grazie al potenziamento ed alla riqualificazione della rete dei consultori familiari e promuovendo funzioni ed esperienze dei Centri per le famiglie; sono indispensabili azioni di sistema nei contesti territoriali tra soggetti istituzionali e non (Enti locali, ASL, Istituzione scolastica, Medicina e pediatria di base, Cooperazione sociale, volontariato, reti e aggregazioni di cittadini) per costruire un sistema di corresponsabilità che promuova le competenze genitoriali anche in situazioni di vulnerabilità.

Sia la legislazione internazionale sia quella nazionale hanno affermato la fon-

damentale importanza di strategie ed interventi centrati su riconoscimento e sostegno della genitorialità, per garantire un contesto familiare adeguato ai bisogno di crescita e di relazione dei bambini. Il Piano di Azione tende a creare intorno alla famiglia un sistema di sostegno che chiami in causa forze e attori diversificati, nell'assunzione di una responsabilità condivisa.

Particolarmente gravi sono le situazioni legate alle violenze ed agli abusi. Sul versante 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: interrompere i cicli di trasmissione intergenerazionale dei danni evolutivi garantisce, infatti, 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.

« Per abuso all'infanzia e maltrattamento si intendono 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 » (OMS, *Consultation on Child Abuse and Prevention*, 1999); esiste dunque un largo spettro di situazioni che richiedono per i minorenni interventi di protezione e cura, e percorsi di recupero rivolti ai genitori sono una necessità preventiva.

Le forme di maltrattamento legate ai nuovi media (cyberbullismo, pedopornografia e pedofilia online ecc.) impongono una presa in carico integrata che coinvolga figli e genitori su più livelli (psicologico, educativo, sociale), e consenta un recupero della famiglia, limitando la necessità di interventi come adozione o affidamento.

Il Piano affronta alcuni aspetti del sistema di accompagnamento della genitorialità adottiva, in quanto sovente i minorenni adottati hanno vissuto esperienze traumatiche che hanno portato la magistratura a dichiararne l'adottabilità. In campo legislativo occorre la promozione dei diritti del minorenne in stato di potenziale adottabilità, attraverso il confronto con le associazioni familiari, con gli enti autorizzati e gli ordini professionali interessati, anche alla luce di riordino e armonizzazione della legge 184/83 con la legge 219/12 in materia di riconoscimento dei figli naturali e la legge 101/15 di ratifica della Convenzione dell'Aja del 1996 in materia di responsabilità genitoriale.

In armonia con principi e priorità della L. 184/83, i bambini e ragazzi che necessitano di accoglienza eterofamiliare devono contare su percorsi in grado di garantire interventi appropriati e coerenti alle loro necessità in quel particolare momento. Circa le realtà residenziali, è prioritaria una puntuale distinzione e caratterizzazione di tre macro-tipologie: casa famiglia o comunità familiare (con presenza stabile di adulti o famiglie); comunità educativa o socio-educativa (con presenza di operatori professionali); comunità socio-sanitaria (con funzioni socio-educative e terapeutiche assicurate da operatori professionali).

La programmazione e la realizzazione di politiche ed interventi per bambini e ragazzi allontanati temporaneamente dalla famiglia passa attraverso un sistema strutturato di conoscenze dei fenomeni e di banche dati organizzate, integrate e confrontabili. Altra questione trasversale è la capacità di affiancare ad ogni processo di accoglienza eterofamiliare azioni di monitoraggio: un percorso non è infatti statico, ma deve costruire, alla luce di sviluppi intervenuti, modifiche documentate e sostenibili. L'azione di vigilanza sulle comunità di accoglienza deve assumere forme e contenuti innovativi e conformarsi alla logica di evoluzione del percorso di aiuto e tutela.

5. Strategie e tematiche prioritarie della cooperazione italiana.

Dopo aver preso in esame le quattro aree prioritarie di intervento, è infine opportuno ricordare l'impegno dell'Italia nell'ambito delle politiche di cooperazione allo sviluppo che – nel quadro più complessivo della lotta alla povertà – continuerà ad essere parte integrante della politica estera del nostro paese, al fine di promuovere i diritti fondamentali di bambine, bambini, adolescenti e giovani donne minorenni e realizzare iniziative e progetti di cooperazione che vedono nelle nuove generazioni le risorse fondamentali per lo sviluppo sostenibile, per il consolidamento dei processi di democratizzazione e di pacificazione nelle diverse aree del mondo.

Le strategie e le tematiche prioritarie della cooperazione italiana individuate sin dalle prime Linee Guida della cooperazione nei contesti minorili, adottate dalla Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale risalgono al 26 novembre 1998 e sono state aggiornate nel 2004 e successivamente nel 2012. Esse rappresentano uno strumento strategico e metodologico di intervento attraverso il quale negli anni più recenti sono state realizzate azioni di elevato impatto istituzionale e sociale a favore delle persone minori di età nei Paesi in via di sviluppo e in quelli a economia in fase di transizione, in linea con le norme e gli strumenti internazionali e nazionali in materia di minorenni e con i relativi impegni assunti dal Governo italiano in questi ultimi anni.

Nel nuovo quadro concettuale dello sviluppo, che verrà adottato dalla comunità internazionale al vertice sull'Agenda Post-2015 il prossimo settembre a New York, i diritti ed il benessere di bambini/e e adolescenti hanno assunto una rilevanza sempre più centrale. Con il nuovo paradigma dello sviluppo sostenibile post-2015 l'imperativo sarà innanzitutto completare il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio (MDGS), per poi dirigersi verso mete più ambiziose.

La Cooperazione allo Sviluppo italiana, grazie anche alla legge n. 125 dell'11 agosto 2014 di riforma del comparto, potrà continuare a dare un significativo contributo in questo importante ambito, avendo sempre riconosciuto nell'investimento sui giovani uno strumento fondamentale per sradicare la povertà, incrementare la prosperità comune e assicurare uno sviluppo equo e sostenibile. Anche il più recente Documento di Programmazione Triennale (2015-2017) dal titolo « *Un mondo in comune: solidarietà, partnership, sviluppo* » pone ampia enfasi sull'impegno italiano in questo ambito, evidenziandone l'importanza trasversale, come, ad esempio, nel caso di iniziative nel settore dell'aiuto umanitario.

Le iniziative della Cooperazione italiana da realizzare nei Paesi beneficiari dell'APS (Aiuto Pubblico allo Sviluppo), consistono in una serie di programmi e progetti bilaterali e multi laterali specifici a favore dei minori di età, realizzati attraverso le Agenzie delle Nazioni Unite, le Organizzazioni internazionali e le Organizzazioni non governative (ONG) specializzate, le Università, le Regioni e gli enti locali e l'impegno partecipato della società civile organizzata di ogni Paese. La finalità di ciascun programma è quella di contribuire alla promozione dei diritti umani e civili delle e dei minorenni, per sostenere e rafforzare un'azione di cambiamento culturale che contrasti ogni forma di disparità e di discriminazione degli esseri umani fin dalla nascita, rimuovendo le cause che determinano fenomeni gravi e complessi a danno delle persone minori di età.

Per quanto concerne le azioni in Italia, come prima accennato, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, attraverso la DGCS, coerentemente al proprio mandato è impegnato, in collaborazione con le Regioni, gli enti locali e le organizzazioni non governative a promuovere e sostenere le iniziative di educazione allo sviluppo ed interculturali quali mezzi per accrescere la conoscenza e la consapevolezza riguardo alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nei

Paesi di Cooperazione e di quella immigrata in Italia, con l'applicazione di norme e iniziative in loro favore.

A partire dall'anno scolastico 2014/2015, a seguito di una Dichiarazione di Intenti tra il MIUR e la DGCS, saranno realizzate iniziative presso gli istituti scolastici in Italia e all'estero sui temi della mondializzazione, dell'intercultura e della cooperazione allo sviluppo.

Nell'ambito delle strategie e delle tematiche prioritarie della cooperazione italiana rientrano le iniziative concernenti la lotta alla tratta e allo sfruttamento sessuale dei minorenni. In tale contesto l'Italia finanzia e realizza, direttamente o attraverso le Organizzazioni internazionali e le organizzazioni non governative, interventi mirati alla prevenzione e alla lotta al traffico di bambini, bambine e adolescenti a rischio di abuso e sfruttamento, anche attraverso il turismo sessuale, volti a contrastare il loro utilizzo nei conflitti armati e a combattere tutte le forme peggiori di sfruttamento del lavoro minorile (in particolare quelle definite dalla Convenzione ILO n. 182 e dalla relativa Raccomandazione n. 190 quali nuove forme di schiavitù).

Da alcuni anni la DGCS si è fortemente impegnata per l'applicazione e l'adesione di Paesi Terzi alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione di minorenni dallo sfruttamento sessuale e dall'abuso (nota come Convenzione di Lanzarote) che, tra l'altro, enfatizza proprio il ruolo e l'importanza della Cooperazione allo sviluppo nella lotta a tali fenomeni.

Si ricorda poi il forte impegno della Cooperazione italiana nella tutela e nella promozione dei diritti dei minorenni « in conflitto con la legge », spesso in rapporto a situazioni di estrema povertà e disagio, prolungati periodi di guerra e alla conseguente disgregazione di famiglie e comunità.

Altra questione sulla quale l'Italia è fortemente impegnata è la tutela e la promozione dei diritti delle bambine e delle adolescenti affinché, alla pari con i loro coetanei maschi, possano partecipare a tutti i livelli della vita sociale, economica,

politica e culturale del loro Paese attraverso l'eliminazione di fenomeni di abuso e violenza sessuale come quelli di matrimoni e gravidanze precoci e di mutilazioni genitali femminili, pratiche tradizionali sessuali altamente pericolose per la salute fisica e psichica delle bambine e delle adolescenti (*Female Genital mutilation*, FGM).

In tale quadro particolare rilievo assume il contrasto alla pratica diffusa della mancata registrazione alla nascita delle bambine e alla relativa mancanza di documenti di identità, fenomeni che nei PVS interessano le famiglie e le comunità più povere, marginali e vulnerabili e come conseguenza riducono in maniera drastica i diritti di cittadinanza e di partecipazione.

L'impegno, in tale settore, include iniziative anche nell'ambito statistico di *capacity building* e di rafforzamento degli istituti statistici locali di diversi Paesi *partner* della Cooperazione italiana.

Per quanto riguarda poi la tutela dei minorenni nelle migrazioni, si ricorda come la Cooperazione italiana attribuisca particolare rilievo a tale questione che ha assunto negli ultimi anni una maggiore consistenza a causa dei recenti conflitti.

Le azioni indicate dal piano sono principalmente rivolte al sostegno delle politiche di sviluppo e di inclusione sociale a favore di minorenni, nonché alla promozione di iniziative di educazione e di inserimento nel mondo del lavoro. Specifiche iniziative sono promosse in favore di cosiddetti orfani sociali (*left behind*: lasciati indietro dalla migrazione degli adulti di riferimento), realizzate sempre mediante il coinvolgimento delle istituzioni locali e della società civile e favorendo un impatto a livello comunitario.

Alla luce dell'attuale quadro dei flussi migratori la DGCS sostiene iniziative nel settore con particolare riferimento ai Paesi del Maghreb e del Corno d'Africa, in stretta sinergia e coordinamento con l'azione degli altri Paesi europei.

Altra questione di particolare attenzione per la cooperazione allo sviluppo è quella relativa alla tutela di bambini e adolescenti direttamente coinvolti in con-

flitti armati e in contesti post-conflitto. Al riguardo le iniziative intraprese mirano a favorire la smobilizzazione ed il reinserimento di tali minori. In tale quadro appare di grande interesse l'attenzione rivolta ad iniziative di formazione mirata del personale impegnato nelle missioni di pace, operatori umanitari e delle forze armate.

Nel settore dell'istruzione, l'azione della Cooperazione italiana è fortemente impegnata a garantire il diritto all'istruzione di base di qualità, senza discriminazioni di genere, in linea con gli obiettivi del meccanismo di coordinamento globale « Educazione per Tutti » (*Education for All*). La DGCS sostiene la « *Global Partnership for Education* » (GPE), il principale partenariato orientato al rafforzamento dei programmi nazionali per l'istruzione nei Paesi partecipanti.

Altro tema prioritario nella cooperazione allo sviluppo è quello della disabilità dei minorenni che è tenuto presente in tutte le attività di cooperazione realizzate dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, ivi incluse quelle di aiuto d'emergenza e umanitario. L'Italia è riconosciuta, a livello internazionale, come punto di riferimento per le politiche di cooperazione allo sviluppo in tale settore ed è stato il primo paese ad aver approvato, nel novembre 2010, le Linee guida per la disabilità, redatte sulla base degli enunciati della Convenzione sulle persone disabili, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2006 e firmata e ratificata dal nostro Paese.

Altro tema fondamentale della CPS è la lotta contro lo sfruttamento del lavoro minorile nelle sue forme peggiori. Ancora oggi, almeno 85 milioni di minorenni lavorano in condizioni inaccettabili di sfruttamento, venduti e asserviti in forme di lavoro che si configurano quali pratiche analoghe alla schiavitù; bambini soldato reclutati per il lavoro forzato o obbligatorio anche ai fini di un loro impiego nei conflitti armati; bambini offerti ai fini di sfruttamento sessuale, per la produzione di materiale pornografico e di spettacoli pornografici; utilizzati nella produzione e

nel traffico di stupefacenti da parte di organizzazioni criminali anche come corrieri di droga.

La lotta alle peggiori forme di sfruttamento del lavoro minorile rappresenta quindi per la Cooperazione italiana l'opportunità di rilanciare una strategia globale di trasformazione, privilegiando, in primo luogo, il fattore legato alla « sostenibilità sociale » delle iniziative. Assumendo la lotta alla povertà al centro della sua azione, l'Italia intende fare della creazione di opportunità per le giovani generazioni, uno dei suoi principali assi strategici.

Infine, la Cooperazione italiana attribuisce particolare attenzione alla comunicazione quale strumento efficace per la tutela e la promozione dei diritti inalienabili dei minorenni. In linea con questa convinzione, la DGCS promuove e sostiene iniziative di comunicazione sociale in coerenza con le raccomandazioni del *Rome Consensus* (2007). Nell'ambito di tali iniziative si pone particolare attenzione all'utilizzo dei nuovi strumenti forniti dalla tecnologia dell'informazione e alla creazione di sinergie tra gli attori delle varie iniziative cercando di favorire un approccio *peer to peer*, che mira a favorire la comunicazione e gli scambi di esperienze dirette tra adolescenti di differenti contesti.

Da ultimo, pur trattandosi di un tema di primario rilievo, mi soffermo sull'indicazione delle modalità di finanziamento degli interventi previsti dal presente Piano, come richiesto dall'articolo 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451. Al riguardo si precisa che le azioni richiamate e da attuarsi nell'ambito della legislazione vigente risultano finanziabili nei limiti degli stanziamenti previsti, mentre gli impegni assunti alla presentazione alle Camere di nuovi provvedimenti legislativi saranno condizionati al rispetto della disciplina ordinaria in tema di programmazione finanziaria. È quindi necessario rilevare come tali impegni abbiano carattere meramente programmatico, in quanto la sede nella quale sono ponderate le diverse esigenze di settore è la Decisione di finanza

pubblica (DFP), sulla base della quale viene poi definito il contenuto del disegno di legge di stabilità.

In conclusione il Piano risulta pienamente condivisibile. Si giudicano molto positivamente gli obiettivi e le strategie proposte dal Piano in ordine alle quattro aree tematiche privilegiate. In particolare si ritiene utile proseguire il lavoro sulla genitorialità e sul sostegno alle diverse situazioni di criticità genitoriale (dall'insicurezza educativa, alle nuove forme di genitori separati, single, omogenitorialità ecc), sul rapporto con la scuola e sulla collaborazione educativa con altre famiglie, stante la crescente solitudine educativa, cercando di ridisegnare il crocevia educativo tra famiglie e comunità.

Si ritiene particolarmente apprezzabile l'indicazione di attivare un'azione di monitoraggio per qualificare l'evolversi dei progetti per cui sono stati indicati obiettivi specifici e per i quali la Legge di stabilità 34444 ha investito risorse per il 2016. Particolarmente apprezzabile e, auspicabilmente, implementabile, è quindi il monitoraggio indispensabile poiché ha anche la funzione di stabilire cambiamenti in itinere, laddove le strategie adottate risultino inadeguate o inefficaci, anche a causa dei repentini cambiamenti sociali ed economici della società, delle famiglie e della popolazione minorile. Ciò che occorre rafforzare è la vigilanza sulla concreta traduzione operativa delle azioni indicate.

Il secondo aspetto che si ritiene particolarmente apprezzabile è il riferimento alla necessità di una governance unitaria per superare la frammentazione nei servizi all'infanzia, oggi facenti capo a diversi ambiti: salute, economia, sociale, scuola, sport ed altri, ciascuno operante in modo autonomo e generalmente senza coordinarsi con gli altri settori.

Alla luce di questo positivo lavoro svolto, e in considerazione delle criticità che negli ultimi tempi vengono riportate da chi opera nei servizi, si suggerisce che la prosecuzione dei lavori dell'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza tenga particolarmente conto anche di due ulteriori versanti che riguardano le condizioni della vita minorile. Il primo è quello della giustizia e dei minori coinvolti nei circuiti processuali o penitenziari, sia come vittime sia come autori di reati. Il secondo è quello della salute, intesa in senso vasto: dalla corretta alimentazione (ivi compresa la necessità delle mense, la lotta all'obesità, i disturbi del comportamento alimentare), allo sport, ai consultori, alla prevenzione degli incidenti domestici, soprattutto nei contesti familiari stranieri, alla salute mentale, alle dipendenze (alcol e sostanze), alla prevenzione delle diverse forme di disagio sociale, educativo, relazionale e all'educazione alla sessualità e alle malattie sessualmente trasmissibili, oltre che all'educazione alla vita emotiva e affettiva.