

UN WELFARE PER I MINORI È OGGI POSSIBILE?

Investire per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale

31 maggio 2018 - Sarameola di Rubano (Padova)

a cura di

LIVIANA MARELLI

MEMBRO ESECUTIVO NAZIONALE CNCA CON DELEGA ALLE POLITICHE MINORILI E PER LE FAMIGLIE

Il IV piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Investire nei bambini per rompere il circolo vizioso dello svantaggio garantendo risorse adeguate, servizi di qualità e partecipazione dei minorenni ai progetti loro dedicati e investire sull'educazione, sulla prevenzione, sulla salute, sullo sviluppo e l'inclusione sociale **è anche una saggia operazione economica** e garantisce il *più alto ritorno economico per gli individui e la società* (James Heckman, Nobel per l'economia 2000).

Il sistema di welfare è dunque motore di sviluppo e non viceversa: è investendo sul sociale che si inverte la spirale dello svantaggio e non ha senso quindi - neppure quale scelta di politica economica - operare scelte contrarie e prevedere le risorse per il sistema di welfare quale esito della ripresa economica!

Siamo ancora però lontani dall'assumere le politiche di welfare come motore di sviluppo, come mezzo per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale.

In realtà, la situazione in Italia continua a dare segnali di disagio, fatica, incompiutezza, frammentazione, disomogeneità, disuguaglianza e non rispetto del principio di non discriminazione nonostante le norme e in particolare la ratifica della CRC (legge 197/91).

Qualche dato:

I dati sulla povertà assoluta e relativa – dati ISTAT

Nel 2016 si stima siano **1 milione e 619mila le famiglie** residenti in condizione **di povertà assoluta**, nelle quali vivono **4 milioni e 742mila individui**.

L'incidenza di povertà assoluta per le famiglie è pari al 6,3%

Nel 2016 l'incidenza della povertà assoluta sale al 26,8% dal 18,3% del 2015 tra le famiglie con tre o più figli minori, coinvolgendo nell'ultimo anno 137mila771 famiglie e 814mila402 individui

Aumenta anche fra i minori, da 10,9% a 12,5% (1 milione e 292mila nel 2016)

La condizione dei minori è in netto peggioramento - basti pensare che nel 2005, anno di inizio della serie storica, l'incidenza della povertà assoluta era al 3,9%

I giovani di 18-34 anni 1 milione e 17mila (10% contro il 3,1% del 2005)

Tra le persone in povertà assoluta si stima che **le donne siano 2 milioni 458mila** (incidenza pari a 7,9%)

Il nostro Paese presenta livelli di povertà minorili superiori alla media europea: ***quasi 1 minore di 17 anni su tre (32,1%)*** è a rischio di povertà ed esclusione sociale in Italia, ben 4 punti e mezzo sopra la media europea (27,7%). Olanda e Germania, grazie a un sistema di welfare efficace, riescono ad esempio a contenere tale rischio sotto la soglia del 20%[6], (mappa del “Rischio di povertà in Europa”)

la povertà relativa risulta stabile rispetto al 2015

Nel 2016 riguarda il 10,6% delle famiglie residenti (10,4% nel 2015), per un totale di 2 milioni 734mila, e 8 milioni 465mila individui, il 14% dei residenti (13,7% l'anno precedente).

Analogamente a quanto registrato per la povertà assoluta, nel 2016 la povertà relativa è più diffusa tra le famiglie con 4 componenti (17,1%) o 5 componenti e più (30,9%)

LA SPESA SOCIALE

(ricerca Centro Studi "Impresa lavoro" – dati EUROSTAT – classificazione spesa pubblica Cofog (Classification of Function Of Government) - standard internazionale adottato dal "sistema europeo dei conti nazionali e regionali")

L'Italia investe appena l'1,03% del proprio *Prodotto Interno Lordo* nella spesa pubblica a favore di "famiglie e bambini". Meno di Portogallo, Malta e Cipro; meno della metà di Ungheria, Austria e Bulgaria; meno di un terzo di Norvegia e Finlandia; un quinto rispetto alla Danimarca.

Ordinando il totale della spesa di ogni singolo Paese in percentuale al *Pil*, l'Italia si piazza - con il suo 1,03% - in 24° posizione (sulle trentuno nazioni prese in considerazione da Eurostat), nettamente al di sotto della media dell'Unione europea (1,71%) e dell'area euro (1,64%).

La posizione dell'Italia in questa classifica cambia leggermente se, invece che come percentuale del Pil, la spesa è **calcolata pro-capite. In questo caso il nostro Paese sale dal 24° al 17° posto (sempre su 31).**

*A fronte di una spesa media di circa 458 euro all'anno nell'Unione europea che sale a 481 euro nell'area euro, **in Italia ci fermiamo a circa 277 euro.***

Un dato molto distante da quello delle altre economie avanzate del continente - Francia (807 euro), Germania (533 euro), Regno Unito (528 euro) - con la sola eccezione della Spagna (135 euro). Sempre lontani anni-luce i paesi scandinavi: Svezia (1.157 euro all'anno), Finlandia (1.251 euro), Danimarca (2.278 euro) e Norvegia (2.582 euro).

IL QUADRO DI RIFERIMENTO:

dove collochiamo il Piano nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

- la settorializzazione delle competenze e delle responsabilità a livello nazionale (disordiniamo - AGIA)
- la titolarità esclusiva delle Regioni in materia sociale (modifica del titolo V)
- l'assenza dei livelli essenziali per l'esercizio dei diritti sociali e civili (ex Art. 117 della Costituzione) - AGIA - REI
- gli strumenti di soft law! Importanti ma non cogenti stante la titolarità esclusiva delle Regioni

Sono da diffondere, promuovere, richiedere linee di indirizzo regionali conseguenti

- Le linee di indirizzo per affido familiare e il relativo sussidiario. Per garantire il diritto a tutti i minorenni di crescere in una famiglia (a partire dalla propria) - l'affido quale esperienza complementare e necessaria in situazioni di disagio temporaneo della rete parentale d'origine...(2012)
- Le linee di indirizzo per l'accoglienza dei minorenni nei servizi residenziali (14 dicembre 2017)
- Le linee di indirizzo per l'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità approvate il 21 dicembre 2017

Due parole in più sulle linee di indirizzo accoglienza residenziale minorenni

- **approccio basato sui diritti dei bambini**
- **strumento di orientamento politico e tecnico - gestionale** nel settore dell'accoglienza residenziale
- **si rivolgono agli attori politici e sociali**, ai diversi livelli di competenze istituzionali (nazionale, regionale e locale)
- offrono **una rappresentazione dell'accoglienza residenziale come un "sistema" integrato** per una pluralità di percorsi possibili

- **adottano il principio dell'appropriatezza.** È “appropriato” ciò che risulta **adeguato, preciso, calzante, opportuno.** (zingarelli)
- **definiscono i livelli e i ruoli di Corresponsabilità tra i diversi soggetti coinvolti (nazionali - regionali - locali) nella definizione della qualità e dell'efficacia dei sistemi locali di protezione e nel governo di un sistema organico e differenziato di Servizi di accoglienza**
- **definiscono la qualità degli interventi** nelle diverse fasi dell'accoglienza e della dimissione **(professionale e organizzativa)**
- **individuano l'esigibilità del diritto all'ascolto e alla partecipazione del minorenne**
- **insistono sulla qualità e profondità delle relazioni tra minorenni accolti e operatori**
- **indicano la strada del giusto prezzo**

Il IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (PNA) - biennio 2016/17

- approvato dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza il 28 luglio 2015 - approvato dal Consiglio dei Ministri il 10 agosto 2016 e adottato il **31 agosto 2016** con decreto del Presidente della Repubblica
- è il quadro di riferimento per le politiche minorili e per le relazioni familiari
- propone una **forte integrazione tra Amministrazione centrale, Regioni ed Enti locali, a un livello politico e tecnico: è questo l'aspetto innovativo del IV PNA,**
- Il PNA è strumento programmatico e di indirizzo, **viene costantemente monitorato** con l'obiettivo di verificare i progressi raggiunti e l'impatto delle politiche adottate a favore dei bambini e dei ragazzi (l'Osservatorio ha in atto proprio in questo periodo il monitoraggio che dovrebbe concludersi entro l'autunno..)
 - si articola in **quattro aree di intervento: Parte descrittiva e AZIONI**

1) LINEE DI AZIONE A CONTRASTO DELLA POVERTÀ DEI BAMBINI E DELLE FAMIGLIE

- **Attuare azioni di sistema necessarie affinché i livelli essenziali delle prestazioni siano definiti e esigibili sull'intero territorio nazionale**
- **Contrastare la povertà assoluta delle persone di minore età
Garantire condizioni di vita adeguate ai minorenni e alle loro famiglie**
- **Rafforzare l'influenza del sistema educativo per il contrasto del disagio sociale**
- **Migliorare la reattività dei sistemi sanitari nel rispondere alle esigenze dei minorenni svantaggiati**
- **Condividere livelli essenziali, omogenei e di qualità a livello nazionale sullo 0/3, nel rispetto delle competenze regionali**

2) SERVIZI SOCIOEDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA E QUALITÀ DEL SISTEMA SCOLASTICO

- **Garantire formazione e aggiornamento continuo del personale educativo quale elemento di garanzia della qualità dei servizi**
- **Attuare le funzioni di regolazione, controllo e promozione e mantenimento della qualità nel sistema territoriale integrato dei servizi educativi 0/6**
- **Promuovere il successo educativo, prevenire il disagio scolastico, contrasto della dispersione scolastica attraverso il sostegno alla ricerca didattica e potenziamento della collaborazione educativa in una logica di rete**
- **Rafforzare i servizi di ascolto e di consulenza educativa, sociale e psicologica**
- **Sviluppare la cultura del valore delle differenze. Contrastare stereotipi e discriminazioni basate sulle diversità di genere, cultura, abilità e orientamento sessuale**
- **Promuovere un adeguato equilibrio tra sapere scientifico e sapere umanistico**

3) STRATEGIE E INTERVENTI PER L'INTEGRAZIONE SCOLASTICA E SOCIALE con particolare attenzione all'integrazione scolastica dei bambini e dei ragazzi provenienti da contesti migratori, Rom, Sinti e Caminanti (RSC)

- **Promuovere percorsi di integrazione nel contesto scolastico e nella comunità locale dei bambini, degli adolescenti e delle loro famiglie con storie di migrazione**
- **Favorire la frequenza della scuola dell'infanzia**
- **Sviluppare una maggiore competenza interculturale e metodologica degli operatori della scuola**
- **Contrastare la segregazione scolastica dei bambini e dei ragazzi provenienti da contesti migratori nonché dei RSC**
- **Favorire l'acquisizione della cittadinanza**
- **Favorire l'inclusione dei minorenni non accompagnati (MNA)**

- **Migliorare e uniformare il sistema di accoglienza rivolto ai minorenni non accompagnati**
(vedi linee di indirizzo nazionale sull'accoglienza residenziale)
- **Assicurare il diritto allo studio e all'istruzione dei minorenni con disabilità e favorire politiche inclusive**
- **Attivare e sostenere percorsi di prevenzione e di inclusione sociale, educativi e d'inserimento lavorativo, a favore dei minorenni e giovani adulti, italiani, stranieri e Rom, Sinti, Caminanti (RSC) nel circuito penale**

4) SOSTEGNO ALLA GENITORIALITÀ, SISTEMA INTEGRATO DEI SERVIZI E SISTEMA DELL'ACCOGLIENZA

- **Riorganizzare/implementare il sistema locale dei servizi di prossimità e degli interventi di sostegno per garantire risorse stabili e complementari a tutte le famiglie**
- **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**
- **Favorire il recupero delle relazioni familiari disfunzionali tramite la valutazione e cura dei genitori maltrattanti**
- **Promuovere la piena attuazione dei diritti del minore in stato potenziale di adottabilità, in tema di adozione nazionale ed internazionale**

- **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**
- **Riordinare e qualificare il sistema di accoglienza dei minorenni allontanati dalla famiglia di origine** (*vedi linee di indirizzo per l'accoglienza residenziale minorenni*)

TRE QUESTIONI FONDAMENTALI:

GOVERNANCE

Contrastare la frammentazione legislativa e organizzativa e garantire unitarietà del sistema di governance alle politiche minorili e per le famiglie a livello nazionale e regionale al fine di superare l'attuale settorializzazione delle competenze e degli interventi.

Governance unitaria: Attivare tavoli di sistema e di coordinamento regionali e locali (valorizzazione PDZ) 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 fra sistema sociale, sanitario, educativo, dell'istruzione della formazione, ricerca e universitario, della Giustizia Minorile e ordinaria; fra sistema di cura degli adulti e sistema di cura dei bambini, tra Servizio pubblico e del Privato sociale, con particolare riferimento alla Cooperazione Sociale.

Garantire tutte le condizioni organizzative, economiche e professionali affinché le politiche minorili e per le famiglie siano uniformi, eque (capaci di superare le diseguaglianze territoriali), **integrate fra pubblico e privato e inclusive**, in cui ai minorenni e alle famiglie siano garantite l'unitarietà dei processi di valutazione, progettazione e intervento e la loro qualità.

Garantire in tutto il territorio nazionale condizioni per l'uguaglianza di accesso alle risorse non solo della salute, ma anche delle risorse sociali, della cultura, dell'educazione, dell'abitazione per abbattere l'impatto dell'insieme delle ineguaglianze che sono alla base della vulnerabilità familiare e che pesano sullo sviluppo del bambino limitandone le potenzialità.

LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI:

nella premessa del PNA quale azione trasversale

Approvare i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) centrate sui diritti (Art. 117 Costituzione e CRC) a partire dalla discussione della proposta sui LEP recentemente presentata dal garante nazionale infanzia e adolescenza (alla proposta hanno contribuito le seguenti Organizzazioni: CNCA - UNICEF - SAVE THE CHILDREN - AGESCI - CNOAS - GCIL - ARCIRAGAZZI (rete Batti il 5)).

Garantire risorse economiche e professionali stabilmente e strutturalmente adeguate per dare concreta attuazione alle azioni individuate dal Piano Nazionale d'Azione per l'Infanzia e Adolescenza.

LE RISORSE:
e qui ci risiamo!

In riferimento alla indicazione delle modalità di finanziamento degli interventi previsti nel presente Piano, come richiesto dall'articolo 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451, 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.

A tali impegni è, quindi, da riconoscere carattere meramente programmatico, in quanto la sede nella quale saranno ponderate le diverse esigenze di settore è la Decisione di Finanza Pubblica (DFP), sulla base della quale verrà definito il disegno di legge di stabilità.

QUALCHE ULTIMA CONSIDERAZIONE:

Utilizziamo bene alcuni “fatti positivi”, per riprendere protagonismo e dare senso agli obiettivi raggiunti, seppur parziali: **il ruolo politico delle Regioni**

- **I Fondi nazionali sono in leggero aumento (dopo il decurtamento pesante degli anni precedenti) e ci sono “fatti” nuovi che offrono opportunità di cambiamento di paradigma:**
 - **Fondo Sperimentazione neo-maggiorenni già in carico nella minore età (2018/20 . 5 milioni annui)** Sarà uno specifico **decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, **previa intesa in Conferenza Unificata****, a stabilire le modalità di suddivisione delle risorse e quelle attuative della sperimentazione.
 - **L’avvio del REI:** la misura definisce i livelli essenziali delle prestazioni nella lotta alla povertà - **la Regione quale luogo di possibile sintesi elaborazione/valutazione/monitoraggio dell’esperienza ai fini di contribuire alle ridefinizioni future**

- **Ruolo delle Regioni e della conferenza delle Regioni nella definizione delle priorità di investimento nelle politiche sociali:** è una questione di risorse ma anche di scelte politico-culturali (la titolarità esclusiva delle regioni può dare luogo a “laboratori esperienziali” in tal senso piuttosto che segnare disomogeneità e distanze): **quale ruolo della conferenza unificata**
- **Programmazione sociale regionale e territoriale:** il piano di zona quale luogo della co-costruzione partecipata pubblico/privato sociale delle politiche sociali e della individuazione delle priorità di investimento