

CONFERENZA NAZIONALE SULL'INFANZIA E SULL'ADOLESCENZA

RELAZIONE DI APERTURA

In un recente intervento dal titolo “Grandi idee per i bambini: come si costruisce il futuro” James Heckman, premio Nobel per l'economia, ricorda i passaggi che dimostrano il perché per un Paese è fondamentale “investire sull'infanzia”.

In sintesi Heckman ricorda come molti dei maggiori problemi economici e sociali come devianza, maltrattamento, maternità precoce, abbandono scolastico e precarie condizioni di salute sono collegati a bassi livelli di competenze e abilità nella società. Livelli di competenza e abilità che le società moderne individuano e misurano dal solo lato cognitivo e di cui si trascurava l'importanza della componente non cognitiva.

Dunque, afferma Heckman, le competenze socio emozionali e le condizioni di salute fisica e mentale sono determinanti importanti del successo socioeconomico al pari delle abilità cognitive.

“Quando” intervenire a sostegno di motivazione e autostima?

Heckman dimostra come il divario tra le abilità dei bambini che vivono in condizioni di svantaggio e quelli che vivono in condizioni normali si manifesta nella loro vita molto presto. Infatti, l'ambiente familiare di bambini e ragazzi è il maggiore fattore predittivo di successo (o insuccesso) delle abilità cognitive e socio emozionali.

“Perché”, dunque, è necessario intervenire, e quindi “investire”, precocemente?

Sempre più numerose sono ormai le evidenze scientifiche sugli effetti positivi dell'intervento precoce sui bambini in famiglie svantaggiate, interventi di cui è del pari dimostrato un ritorno economico più alto degli interventi realizzati in periodi successivi della vita adulta. Più bassa è l'età nella quale si interviene, più alto è il ritorno economico dell'intervento.

Infatti, la formazione delle abilità durante tutto il ciclo vitale di una persona è dinamica per sua stessa natura: abilità generano abilità, motivazione genera motivazione. La motivazione influenza le abilità e le abilità la motivazione. Più la società aspetta ad intervenire sulle condizioni di svantaggio di un bambino e maggiore sarà il prezzo che si pagherà per rimediare alle conseguenze dello svantaggio.

Quello che ci è richiesto oggi, di conseguenza, è una nuova messa a fuoco delle priorità della politica per capitalizzare la consapevolezza dell'importanza dei primi anni di vita dei bambini sia nella creazione di ineguaglianze di partenza sia, al contrario, nello sviluppo delle abilità per una vita sociale ed economica di successo.

Questo il senso del “tema” scelto per la IV Conferenza nazionale sull’infanzia e sull’adolescenza” che si apre oggi nella bella ed accogliente città di Bari.

Vorrei anzitutto ringraziare voi tutti che siete qui.

La vostra presenza così numerosa ci è di incoraggiamento perché testimonia il grande impegno presente nella società italiana a favore dell’infanzia e anche la fiducia e l’attesa nei confronti delle istituzioni.

Ma il nostro grazie va al vostro lavoro quotidiano: lavoro prezioso, difficile, eppure, paradossalmente, tante volte invisibile o, al più considerato sottovalutato.

Noi, anzitutto, vogliamo esprimere considerazione ed amicizia per questo vostro impegno e proporvi di continuare a lavorare insieme.

Organizzare una Conferenza nazionale sull’infanzia e sull’adolescenza vuole essere il segno concreto di una scelta strategica che deve orientare tutta la politica. Un Paese che non investe sull’infanzia, che non dedica attenzione ai “cittadini più piccoli”, è un Paese che non ha futuro e che disprezza le sue risorse più preziose. Un’economia che non si misurasse con l’infanzia, con i problemi della formazione, della prevenzione dei disagi, del sostegno ai genitori, sarebbe un’economia che prepara il peggio alle generazioni che verranno. Un Governo che non sapesse mettere i bambini “in testa ai suoi pensieri”, sarebbe un Governo miope, incapace di preparare il paese alle nuove sfide.

Una scelta strategica che deriva anche, e soprattutto, dall’adesione piena e convinta dell’Italia alla Carta del 1989. Il 20 novembre di quest’anno, infatti, ricorrono i venticinque anni di vigenza della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, punto di arrivo di un cammino iniziato agli inizi del secolo scorso con i primi riconoscimenti al bambino dei diritti umani e di cittadinanza.

La Convenzione ONU del 1989 delinea in modo organico e completo lo Statuto dei diritti dei giovani cittadini, che diventa parte integrante del diritto interno e pienamente operante attraverso gli strumenti di ratifica. Essa traccia le linee portanti delle future politiche nazionali degli Stati aderenti, il *migliore interesse del fanciullo*, la *non discriminazione* e la *protezione* - e declina i diritti riconosciuti affermando che essi spettano ad ogni persona senza distinzione di razza, colore, sesso, lingua, religione, opinione politica, ricchezza, nascita od altra condizione e che la comunità familiare è fondamentale per lo sviluppo del bambino – e quindi deve essere sostenuta e protetta. La protezione, poi, deve essere assicurata per le condizioni di debolezza intrinseche e accompagnata da

azioni efficaci di preparazione a vivere una vita nella società ed a crescere nello spirito di pace, dignità, tolleranza, libertà, eguaglianza e solidarietà.

Queste enunciazioni si inseriscono armonicamente nel quadro dei diritti riconosciuti dalla nostra Carta costituzionale. In primo luogo, la persona umana, dal concepimento alla morte naturale, è il fine supremo dell'esperienza comunitaria: la *buona vita umana* di ogni individuo è la fonte primaria di tutte le energie attraverso cui si costruisce la vita sociale, la cui organizzazione, di conseguenza, deve assicurare la pienezza di vita ed il libero esplicarsi delle capacità vitali dell'uomo. Il bambino è persona umana e come tale meritevole di rispetto, di eguale considerazione, di identica tutela dei suoi fondamentali diritti.

Questi diritti sono riconosciuti al singolo in stretta relazione ai contesti sociali in cui esso è intimamente inserito ed in cui costruisce e realizza la sua socialità attraverso una rete di relazioni costitutive come la famiglia e la comunità di appartenenza.

La Repubblica, pertanto, riconosce e sostiene la famiglia, la principale formazione sociale in cui si esplica la vita del bambino e si gioca la sfida educativa: la famiglia è il soggetto sociale che adempie allo stesso tempo a funzioni private ed a funzioni pubbliche. La formazione della famiglia è agevolata con misure economiche ed altre provvidenze volte a garantire e proteggere la maternità, l'infanzia e la gioventù.

La effettiva fruizione dei diritti necessita dell'organizzazione dei servizi alla persona ed alla collettività ispirati ai principi della sussidiarietà e della solidarietà. Ciò comporta che ogni decisore pubblico, ogni pianificatore, ogni operatore sociale chiamato a tradurre in atti generali o puntuali le normative che regolano la materia nello svolgimento delle attività di competenza deve farvi riferimento.

Ma chi sono i bambini, le bambine, gli adolescenti di cui parliamo?

I 10 milioni di bambini e ragazzi italiani costituiscono una risorsa unica per lo sviluppo del Paese e il dovere dell'intera comunità è di offrire loro un contesto in cui possano crescere, scoprire la propria vocazione, maturare le proprie capacità per sé e il bene della società tutta. Solo in quest'ottica potranno infatti divenire cittadini responsabili. Essi si trovano a nascere ed a crescere in una società molto diversa da quella in cui sono cresciuti i loro genitori e in un quadro di valori di riferimento spesso non chiaro ed in continua evoluzione.

C'è chi parla giustamente di un'emergenza educativa che investe la nostra società. Per una crescita sociale ed economica dell'Italia, la risposta ai bisogni materiali dei minori non può essere slegata dalla capacità degli adulti di trasmettere un senso della vita, di favorire un'esperienza quotidiana di

impegno e responsabilità in una dimensione di bene comune. Se passi avanti sono stati fatti in questi ultimi anni per migliorare la condizione di vita di bambini, bambine ed adolescenti e supportarne la crescita anche nei momenti di difficoltà, permangono però ancora situazioni di problematicità.

La caduta della fecondità ha portato a famiglie sempre più piccole e con meno figli, producendo effetti sulla quotidiana esperienza del divenire adulti e sulle opportunità di socializzazione delle generazioni più giovani.

E' aumentato nel tempo il numero di donne al lavoro, ma risulta carente il sistema dei servizi socio educativi per la prima infanzia, soprattutto al sud dove l'occupazione femminile resta molto bassa.

E' cresciuta la presenza di bambini stranieri nelle classi raggiungendo, nell'anno scolastico 2012/13, nei vari segmenti di istruzione l'incidenza complessiva dell' 8,8%, ma anche di bambini rom fuori di esse.

La crisi globale ha peggiorato la situazione economica di molte famiglie e ha esposto un maggior numero di bambini al rischio di povertà, una povertà che aumenta in presenza di figli minori e con l'aumentare del numero di figli. In Italia, nel 2012, l'incidenza di povertà relativa tra le famiglie con almeno un figlio minore era pari al 18,3% a fronte del 12,7% nel complesso delle famiglie residenti. Analogamente, nello stesso 2012, l'incidenza di povertà assoluta tra le famiglie con almeno un figlio minore era pari all'8,9%, a fronte del 6,8% nel complesso delle famiglie residenti.

Al 31 dicembre 2011, 29.388 bambini erano fuori dalla propria famiglia di origine, in affidamento o in comunità, dato che evidenzia come sia ancora esiguo l'impegno per evitare l'allontanamento con interventi mirati al sostegno delle famiglie che attraversano situazioni di disagio temporaneo, soprattutto di natura economica.

Ci sono ancora ragazzi che abbandonano precocemente la scuola per intraprendere illegalmente percorsi lavorativi poco qualificati e non solo per le difficoltà economiche della famiglia, ma anche per avere immediata disponibilità di danaro. La dispersione scolastica nell'anno scolastico 2011/2012 era quantificabile in un numero di alunni a rischio di abbandono pari a 3.409 nella scuola secondaria di primo grado e di 31.397 nella secondaria di secondo grado."

La criminalità minorile risulta tendenzialmente stabile, con una forte presenza di ragazzi stranieri e, nelle carceri femminili, di ragazze rom.

Non accenna a diminuire il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati (alla data del 31 gennaio 2014 risultano segnalati in Italia 7.824 adolescenti) e rimane l'urgenza di incidere in maniera efficace sulla tratta di giovani donne e adolescenti destinate al mercato turpe della prostituzione.

Nell'offerta dei servizi alla persona sembrano esistere due "Italie". Il perdurare di modelli organizzativi inefficienti, pur a fronte di livelli di spesa elevati, rischia di penalizzare una parte consistente della popolazione e al suo interno le fasce più vulnerabili nell'accesso alle prestazioni e ai servizi.

E questo rischio è confermato da alcuni dati significativi.

Da Agrigento al Garigliano si registrano un maggior numero di casi di mortalità neonatale ed infantile – sebbene l'Italia conservi una delle migliori performance del contesto europeo -, di bambini nati da *mamme teen*, un maggior numero di bambini a rischio di obesità, un più alto indice di "sofferenza abitativa" ovvero un numero più elevato di *bambini sotto sfratto* e, soprattutto, una concentrazione maggiore di bambini in condizione di povertà assoluta.

Non siamo all'*anno zero* nell'attuazione dei diritti delle generazioni più giovani, ma mai come in questo periodo storico diventa sempre più difficile non solo progredire verso la piena realizzazione degli enunciati della Convenzione sui diritti del fanciullo quanto difendere dall'erosione delle risorse finanziarie quello che negli ultimi venti anni abbiamo costruito *insieme*, Governo, Regioni, Enti locali, operatori sociali e società civile.

Un *networking* di successo che continua a innescare processi di innovazione virtuosi grazie anche all'insieme di disposizioni che costituisce la cd. *legge dueottocinque*, che da ormai più di tre lustri ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico il principio della partecipazione attiva di tutti gli *stakeholders* alla programmazione e alla gestione degli interventi sperimentali nel campo della promozione delle pari opportunità e dei diritti per le bambine e i bambini.

Proprio nell'alveo dell'attuazione di questa legge si colloca un esempio di buona pratica nazionale da cui ho il piacere di partire nell'analisi dei temi che saranno oggetto di dibattito e proposta nel pomeriggio. Voglio partire da questo progetto perché si occupa dei bambini forse più sfortunati, quelli nel cui interesse vi è un concreto rischio di separazione dalla loro famiglia di origine, e perché con questo progetto è possibile dimostrare come l'azione dei servizi, quando è capace di mobilitare le risorse della comunità e della famiglia, produce risultati eccellenti.

Mi riferisco, in particolare al Programma P.I.P.P.I.- Programma di interventi per la prevenzione dell'istituzionalizzazione - che prende vita nel dicembre 2010 ed è il risultato di una collaborazione tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'Università di Padova e i servizi sociali delle 10 Città italiane – Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Torino, Venezia – che hanno aderito alla sperimentazione. Il progetto è stata l'occasione per

costruire sul territorio reti di intervento che hanno portato al coinvolgimento delle altre filiere amministrative – scuola e ASL – nonché del privato sociale.

Il programma persegue la finalità di innovare le pratiche di intervento nei confronti delle famiglie negligenti al fine di ridurre il rischio di allontanamento dei bambini dal nucleo familiare d'origine, tenendo in ampia considerazione la prospettiva dei genitori e dei bambini stessi nel costruire l'analisi e la risposta ai loro bisogni.

A febbraio 2013, dopo 18 mesi di sperimentazione la verifica finale ha messo in evidenza come effettivamente per le famiglie prese in carico con il Programma si sia ridotto significativamente il rischio di allontanamento – sostanzialmente nessun bambino è stato allontanato – mentre nel gruppo delle famiglie di controllo il 20 % circa dei bambini è stato allontanato all'aumentare delle condizioni di rischio.

È partita in questi mesi la terza edizione della sperimentazione, ormai consolidata, che si è estesa dalle dieci città a 50 ambiti territoriali in 18 Regioni e si è in fase di definizione dei dettagli per l'avvio di un'ulteriore fase di estensione a nuovi ambiti.

Restando in tema di pratiche di eccellenza nel riconoscimento e nel coinvolgimento degli attori dei processi decisionali, segnalo la portata storica dell'approvazione delle Linee guida per l'affidamento familiare, avvenuta il 25 ottobre 2012 in Conferenza Unificata; portata storica perché apre una via a quella che può diventare l'interpretazione futura del nostro sistema dei servizi sociali. Con la riforma del Titolo V della nostra Costituzione la competenza nel campo delle politiche sociali è diventata esclusiva delle regioni e il nostro sistema, in attesa della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, è di fatto rimasto orfano di uno strumento di indirizzo e coordinamento a livello nazionale. L'esperienza vissuta con queste linee di indirizzo apre però uno spiraglio importante, che potrà essere sperimentato anche in altri settori, di trovare potenti strumenti di orientamento nazionale, condivisi ovviamente con le amministrazioni decentrate, a cui si possa fare riferimento anche per mettere a frutto buone pratiche.

Segno del rafforzamento di questa capacità di conoscersi e riconoscersi attori *della rete - o nella rete* – è anche il coraggioso avvio della sperimentazione del Progetto nazionale per l'inclusione e l'integrazione di bambini e ragazzi rom, sinti e caminanti.

Si ri-comincia da tre: sia dagli interventi promossi dagli enti locali in collaborazione anche con il terzo settore sia dagli interventi promossi dalle istituzioni scolastiche con tutte le professionalità su cui può contare la scuola, per delineare una terza via che li comprenda e li superi.

Si tratta di un progetto sperimentale nell'impianto organizzativo e nell'approccio di sistema (attivazione dei tavoli locali e delle équipes multidisciplinari), nell'impulso dato all'ente locale affinché si riappropri delle problematiche dei bambini e ragazzi Rom in stretta collaborazione con l'istituzione scolastica, nell'attuazione di un unico progetto nazionale sviluppato su diversi territori che hanno la possibilità di dialogare e confrontarsi, nel tentativo di fornire un sistema di valutazione comparabile che accompagni in itinere gli interventi. Non ultimo e sicuramente più importante, il fatto che il progetto, almeno in una sua parte, quella relativa alla scuola, sia indirizzato a tutti i bambini, gli insegnanti e le famiglie e non solo alla comunità Rom, e sia pensato come una risorsa condivisibile.

Il Progetto per l'inclusione dei bambini Rom nasce da una *partnership* con i "mondi" della scuola per il tramite della fattiva collaborazione del Ministero dell'Istruzione.

Una scuola chiamata ad affrontare un aspetto di massima dinamicità, trasversale a tutti gli ordini e gradi scolastici, quale è la vertiginosa crescita in questi anni della presenza di alunni stranieri - che testimonia dell'avanzamento delle seconde generazioni, caratterizzate prioritariamente dai bambini stranieri nati nel nostro paese. Segni dunque di una scuola in trasformazione, che si trova ad affrontare una maggiore complessità di accoglienza e didattica, ma che sembra mostrare - stando ai numeri - una buona capacità di inclusione. I dati ci parlano di una realtà scolastica fortemente inclusiva nella scuola dell'infanzia, primaria e, in buona misura, secondaria di primo grado, dove il numero dei bambini iscritti è progressivamente cresciuto in tutto il territorio nazionale fino a raggiungere percentuali superiori al 100% della popolazione di riferimento in quella classe d'età sul territorio. Un dato apparentemente paradossale, ma spiegabile alla luce del fatto che molti bambini di famiglie immigrate non sono (ancora) regolarmente iscritti nelle anagrafi comunali del territorio in cui abitano/risiedono.

È soprattutto la scuola dell'infanzia ad evidenziare questo andamento. Segmento del percorso scolastico che non sottostà all'obbligo, la scuola dell'infanzia dimostra una vitalità e una qualità pedagogica che, soprattutto in alcune regioni del nostro Paese, la pongono ai livelli migliori anche nel confronto internazionale. La scuola dell'infanzia è ben inserita nel territorio, le famiglie la vivono come una scuola "vicina" di cui si sentono parte ed è normalmente a tempo pieno: i tempi della socializzazione e della didattica sono fortemente correlati, la cornice pedagogica è quella che vede la centralità di "campi d'esperienza" piuttosto che di rigide e segmentate "discipline". La scuola primaria rimane, nella fascia dell'obbligo, lo zoccolo con la più forte tenuta pedagogica del nostro sistema scolastico; è nella primaria che l'inclusione scolastica, altissima come testimoniano i

dati, scommette nel creare quelle condizioni di “pari opportunità” formativa tra tutti i bambini e le bambine, italiani e non.

Passando ad ambiti meno specifici d’azione e ad una delle più grandi sfide che il nostro paese ha di fronte nei prossimi anni, voglio qui ricordare l’impegno profuso nel campo della lotta alla povertà minorile: nel 2013 ha preso il via la sperimentazione della nuova *social card*, ridenominata *sostegno per l’inclusione attiva* (SIA) dalla legge di stabilità, che sta per erogare le prime risorse nelle 12 città più grandi del paese e di cui si prevede l’estensione alle regioni del Mezzogiorno e al resto del paese nel corso del prossimo biennio.

La sperimentazione si colloca in un più generale processo di definizione di una misura di contrasto alla povertà assoluta quale livello essenziale da riconoscere sull’intero territorio nazionale e riprende l’orientamento strategico della Raccomandazione della Commissione Europea sull’inclusione attiva, che affianca al sostegno al reddito la costruzione di mercati del lavoro inclusivi e l’accesso a servizi sociali di qualità.

La sperimentazione prevede un ammontare mensile del contributo economico ai beneficiari modulato sulla base della numerosità del nucleo familiare e può arrivare fino a circa 400 euro mensili per le famiglie con 5 o più componenti. Al trasferimento monetario è associato un progetto personalizzato d’intervento dal carattere multidimensionale, che riguarda tutti i componenti della famiglia, con particolare attenzione ai bambini. Il progetto è finalizzato al superamento della condizione di povertà e al reinserimento lavorativo e prevede azioni volte a migliorare sia le possibilità di reimpiego per gli adulti sia la performance scolastica e la tutela della salute dei bambini e dei ragazzi.

Considerevole, infine, lo sforzo compiuto negli ultimi sette anni per l’ampliamento dell’offerta dei servizi per la prima infanzia su tutto il territorio nazionale.

La crescente attenzione rivolta dagli Stati membri dell’Unione Europea al settore dei servizi educativi per la prima infanzia ha positivamente influenzato, nel corso degli ultimi anni, le politiche poste in essere tanto a livello nazionale quanto e ancor più a livello regionale.

Il Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio educativi per la prima infanzia ha investito dal 2007 ad oggi oltre un miliardo di euro in nuovi servizi, portando ad un aumento della spesa in carico dal valore del 11,4% del 2004 al 13,5% nel 2011 (ultimo dato ISTAT disponibile).

Contestualmente, a partire dall’anno scolastico 2007-2008 è stata finanziata la sperimentazione delle Sezioni Primavera, con un finanziamento globale di oltre 150 milioni di euro, che hanno garantito l’accesso al servizio a più di venticinquemila bambini ogni anno.

Per ultimo, ma non ultimo, va ricordato per il triennio 2013 – 2015 l'ingente investimento per le regioni "convergenza" – Puglia, Campania, Calabria e Sicilia – previsto dal Programma di azione e coesione nell'ambito dello sviluppo dei servizi di cura per la prima infanzia con ulteriori 400 milioni di euro.

Sforzi importanti ma mai sufficienti.

È per questo che siamo oggi chiamati a *ripartire* perché *nessun bambino sia lasciato indietro*, a ridare nuovo slancio alle politiche ed agli interventi per i "cittadini in crescita", a ricominciare a tessere il patto educativo tra le vecchie e le nuove generazioni. E' da questa Conferenza che riparte una nuova stagione di programmazione delle politiche per l'infanzia, che passerà per la ricostituzione dell'Osservatorio per l'infanzia e l'elaborazione di un nuovo piano d'azione.

Ed ai primi punti del programma di governo c'è un investimento forte sull'infanzia partendo dalla scuola. Un investimento che renda le nostre scuole, le scuole dove i nostri bambini passano la maggior parte del loro tempo fuori di casa, più sicure, ma anche più inclusive e più competenti.

Un investimento forte che parta, però, dai primi anni di vita di un bambino, dai servizi per la prima infanzia, servizi fondamentali per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e di sostegno all'occupazione femminile, ma ancor di più per garantire a tutti i bambini "pari opportunità di partenza".

L'aver frequentato il nido aumenta in modo considerevole la probabilità di ottenere buoni punteggi nella scuola primaria, ma anche successivamente alla scuola media e alla scuola superiore; gli effetti positivi del *childcare* sono tanto maggiori quanto minore è il livello di istruzione delle famiglie o maggiore è la condizione di svantaggio.

E concludo con le parole di James Heckman: "La nostra logica è semplice e affascinante. L'istruzione e le competenze umane sono i fattori che maggiormente influenzano la produttività, sia nel campo del lavoro sia nella società. La famiglia è la maggiore responsabile delle abilità e della motivazione richieste per la formazione di studenti e lavoratori di successo. La più efficiente azione per incrementare la performance delle scuole è integrare le risorse delle famiglie svantaggiate (...). La nostra enfasi sugli interventi a favore della prima infanzia non nega l'importanza delle scuole o delle aziende nella produzione delle abilità umane. Infatti, se sono adottati consolidati programmi di intervento precoce, la scuola sarà più efficace, le aziende avranno migliori lavoratori da impiegare e formare, e la popolazione carceraria decrescerà. Ad un costo più basso per la società, il rafforzamento delle capacità genitoriali produrrà studenti meglio istruiti, lavoratori meglio formati e migliori cittadini. "

Buon lavoro a tutti!