



ARCIRAGAZZI NAZIONALE

INVESTIRE NELL'INFANZIA E NELL'ADOLESCENZA

- proposta di Agenda dei Diritti per l'Infanzia e l'Adolescenza per il 2014 -

Arciragazzi, associazione educativa laica e diffusa a livello nazionale, propone all'attenzione le seguenti 5 priorità per un'azione strutturale, strategica e di rilancio delle politiche per l'Infanzia e l'Adolescenza in Italia, al fine di rendere fattivo e concreto l'investimento per i bambini e i ragazzi, anche alla luce di quanto richiesto dalla Raccomandazione della Commissione Europea 2013/112/EU "Investing in children to break the cycle of disadvantage"¹. Le proposte partono da una analisi di realtà della situazione complessiva del nostro Paese, che ha dismesso negli ultimi 12 anni non solo le risorse economiche ma anche l'orizzonte più complessivo di un pensiero strategico, non residuale o emergenziale, per i bambini, i ragazzi e per le loro opportunità di cittadinanza, crescita e formazione, di affermazione del proprio ruolo nel presente; tale abdicazione e assenza di prospettiva ha – a nostro parere – anche effetti evidenti sul versante delle politiche formative, sia scolastiche che di istruzione superiore e in generale contribuisce al fenomeno degli "scoraggiati" (e/o NEET) fra i giovani adulti.

Le iniziative sotto descritte sono un elenco di priorità, specifiche e/o di sistema, per ri-avviare un "discorso pubblico" sull'educazione, la formazione e sui diritti di cittadinanza.

Le proposte, da attuarsi e/o avviarsi entro il 2014

1. Ridefinizione e rilancio del Fondo Nazionale Infanzia e Adolescenza

"Residuale" e legato alla Legge 285/97 per sole 15 città italiane, il Fondo è stato tagliato di oltre il 27% nella recente Legge di Stabilità (salvo un piccolo ritocco all'ultimo momento della Camera, ma solo per il 2014, che porta il taglio al 22%). Tale Fondo non può oggettivamente essere considerato "nazionale" e la sua costante erosione evidenzia la sua natura non strutturale ed "estemporanea" rispetto al complesso delle politiche di welfare per l'infanzia e l'Adolescenza. Nell'attuale situazione di differenziazione di competenze fra Stato centrale e Regioni e vista la situazione venutasi a creare con la parziale copertura del Fondo ex L. 285/97 per le 15 città rilevatarie, in attesa di un'auspicata ridefinizione generale del sistema – per la quale intendiamo essere soggetti attivi e propositivi e sulla quale ricordiamo le proposte della Conferenza delle Regioni circa la stabilizzazione e la congruità del FNPS - che preveda il superamento delle incompiutezze ed incoerenze dell'applicazione della Riforma del Titolo V, la definizione dei Livelli Essenziali di Prestazioni concernenti i Diritti Civili e Sociali (art. 117 lett. m della Costituzione) e una legge di settore per i Nidi², Arciragazzi propone a partire dal 2014 la ridefinizione, ristrutturazione e rilancio del Fondo, recuperando strumenti in passato sperimentati con l'"**Obiettivo 200 Milioni**". Si propone un percorso in 3 step:

- ripristino del Fondo per le 15 Città Riservatarie (ex l. 285/97) ai livelli del 2011, cioè **40 Min**³
- ripristino della quota regionale del Fondo, che dal 2003 per effetto del combinato tra Riforma del Titolo V e Legge 328/00 è entrato a far parte del FNS, successivamente FNPS e quindi tagliato. La quota 15 anni fa era oltre l'equivalente di circa 70 Milioni; in questa sede si propone una cifra secca più bassa, ma strutturale, di **60 Mln**
- ripristino del Fondo per i servizi per la prima infanzia di **100 Mln**⁴, cancellato nel 2010

¹ <http://www.politichefamiglia.it/media/84711/raccomandazione%20ue%20infanzia%202013.pdf>

² Si vedano a titolo di esempio la Legge in discussione al Senato (www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/43815.htm) e la proposta del Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia (www.grupponidiinfanzia.it/petizione-per-una-legge-di-riforma-dei-servizi-educativi-0-6-anni)

³ Si tenga conto che dalla sua nascita, nel 1998, il Fondo non è mai stato aggiornato, anzi è stato tagliato. Per le 15 città riservatarie si è andati dall'equivalente di poco più di 45 Mln agli attuali 27 previsti dal 2015 in poi.

⁴ Ancora nel novembre 2013 la Conferenza delle Regioni ha rimarcato al Governo la necessità di incrementare i Fondi regionali ripristinando i 100 Mln per la prima infanzia e i Nidi;

Arciragazzi propone di ristrutturare e rifinanziare, in tre step, il Fondo Nazionale Infanzia e Adolescenza, tale che sia in parte legato alla “vecchia” legge 285/97 (per le 15 città riservatarie), che metta a disposizione risorse per le politiche minorili per le Regioni (senza detrarlo dal FNPS) e che ripristini il Fondo per lo sviluppo dei servizi per la primissima infanzia (Nidi). Complessivamente **200 Milioni annui per la Legge di Stabilità 2015/2017 e, nel corso nel 2014, il ripristino dei 10 Milioni tagliati sul Fondo ex l. 285/97** per le 15 città riservatarie.

Dedicare un Fondo specifico alle politiche minorili non contrasta con le norme sul decentramento/federalismo. Salvaguardando le competenze regionali, i criteri di spesa potrebbero essere definiti in una logica comune nazionale (come accade per i macro-obiettivi di servizio-accordo Regioni-Stato già a valere dai Fondi 2013), e quindi attuati nello specifico dalle Regioni. Parimenti, lo sviluppo dei Nidi ha avuto un importante impulso dai fondi 2007/2009, che hanno individuato filiere ben precise e indicatori di spesa e di qualità degli interventi.

2. Livelli Essenziali di Prestazioni concernenti di Diritti Civili e Sociali

Il percorso di attuazione della Riforma del Titolo V della Costituzione vede l'introduzione, ai sensi del principio costituzionale di uguaglianza dei cittadini e anche come strumento perequativo, dei Livelli Essenziali, spesso confusi con livelli “minimi” o standard (di solito “di spesa”). Questi, introdotti all'art. 117, lettera m) della nostra Carta Fondamentale, non sono da confondersi né con i LIVEAS (Livelli Essenziali Assistenza Sociale), che erano uno strumento applicativo della Legge quadro 328/00, peraltro mai entrato in vigore, né con dispositivi di standardizzazione della spesa. Seguendo il dettato costituzionale, sono prestazioni che afferiscono ai diritti, civili e sociali, quindi incompressibili almeno in prima istanza. Essendo il collegamento in Costituzione esplicitato fra “prestazioni” e “diritti”, per quanto concerne l'infanzia e l'adolescenza Arciragazzi ritiene che debba esservi in questo caso un richiamo diretto, esplicito e strutturale con la Convenzione ONU sui Diritti del Fanciullo (in sigla internazionale: CRC), ratificata dal nostro Paese il 27 maggio 1991 con legge n. 176.

Peraltro, il sistema complessivo di welfare per i minorenni oggi in Italia, dopo le ondate successive e non coordinate di legiferazione di questi ultimi 15 anni, è da tutti riconosciuto come internamente incongruo, non armonico e frammentato. I Livelli Essenziali sono al momento l'unico strumento che possa tradurre in prassi normativa e disposizione di risorse la ratifica della CRC del 1991, che altrimenti non vede più attivi strumenti attuativi coerenti con la nuova forma dello Stato, con le attribuzioni sussidiarie a EELL, Stato e Regioni, etc.⁵

Sul tema dei Livelli Essenziali per i minorenni, la rete di organizzazioni di “Batti il Cinque” (Arciragazzi, Unicef, Save The Children, Agesci, Coord. Ordine Nazionale Assistenti Sociali, CNCA che ne ha anche il coordinamento) ha sviluppato sin dal 2011 un percorso elaborativo che, dal 2012, si è sviluppato con l'Ufficio del Garante Nazionale Infanzia e Adolescenza⁶. Per la primavera del 2014 è prevista una proposta aperta di lavoro per la definizione di detti Livelli Essenziali, ormai irrinunciabili. Su un altro versante, la Conferenza delle Regioni ha sviluppato da due anni un primo schema di “macro-obiettivi di servizio”, legati ai criteri della pianificazione sociale regionale (anche per i minorenni); i macro-obiettivi delle Regioni si pongono a medio-lungo periodo l'orizzonte dei Livelli Essenziali, pur partendo da un paradigma legato all'immediatezza operativa nell'ambito dell'implementazione delle politiche sociali. I macro-obiettivi di servizio sono divenuti dal 2013 uno schema per l'uso, a partire dal 2012, del FNPS.

Arciragazzi propone che **entro il primo semestre 2014 si attivi un tavolo di lavoro Stato-Regioni per la definizione dei “Livelli Essenziali per l'Infanzia e l'Adolescenza delle prestazioni concernenti i diritti”**, facendo tesoro e integrando i due approcci sopra richiamati, gli unici in campo al presente momento.

⁵ per un dettaglio attuale e “storico” sul tema dello smantellamento strutturale delle cinghie di trasmissione, all'interno del sistema di welfare, fra diritti e prestazioni (e fondi) e fra livelli dello Stato, si vedano i Rapporti indipendenti sull'attuazione della CRC in Italia e gli aggiornamenti annuali prodotti dal Gruppo di Lavoro sulla CRC, coordinato da Save The Children Italia: www.gruppocrc.net

⁶ per la rete Batti il Cinque e la proposta iniziale di lavoro sui Livelli Essenziali, si veda il sito: <http://www.cnca.it/attivita/campagne-e-reti?id=1818:batti-il-cinque&catid=103:statiche>

3. Osservatorio Nazionale, Piano Nazionale Infanzia e Adolescenza, consolidamento del ruolo del Garante Nazionale Infanzia e Adolescenza, regia unica a livello governativo

L'Osservatorio Nazionale e il Piano Nazionale Infanzia e Adolescenza sono due strumenti fondamentali nel quadro disegnato un quindicennio fa per l'attuazione della CRC in Italia, in particolare con la legge "di sistema" 451/87. Essa prevedeva un processo organico di studio e rilevazione della condizione minorile in Italia (da parte del Centro Nazionale di Documentazione per l'Infanzia e l'Adolescenza, che non a caso vede attivo Alfredo Carlo Moro), che informasse il processo di pianificazione nazionale delle politiche, attraverso un Piano Nazionale proposto da un organismo ampio e competente, l'Osservatorio, quindi validato dal Governo e Parlamento anche grazie al lavoro della Commissione bicamerale (ora "parlamentare") Infanzia e Adolescenza. Da questo processo, pragmatico e insieme tecnico e politico, sarebbero dovute discendere le scelte in termini di legislazione, azione, attribuzione di risorse, facendo salvo il parallelo strumento permanente del Fondo Nazionale Infanzia e Adolescenza (che poi venne smembrato e tagliato, come sopra descritto). Tutto questo disegno si è frantumato sotto l'attuazione disordinata e incompleta della Riforma del Titolo V e della 328/00, oltre che con i successivi tagli al Fondo residuo della 285; anche perché il profilo del Piano Nazionale Infanzia, dopo l'attribuzione delle competenze esclusive alle Regioni, ha cambiato natura.

E' quindi necessario un Piano Nazionale Infanzia e Adolescenza che:

- a) sul livello nazionale contribuisca a riordinare se non le leggi, almeno le norme attuative e che si concentri su azioni di sistema, realmente attribuibili come competenza al livello statale nazionale
- b) implementi sistemi di monitoraggio efficaci, che tengano conto delle attribuzioni di competenze regionali
- c) preveda, in accordo con le Regioni, processi di definizione di Piani Regionali Infanzia e Adolescenza

Per arrivare alla definizione del Piano Nazionale Infanzia e Adolescenza è comunque necessario ripartire con l'Osservatorio Nazionale, fermo da quasi due anni e solo in questi mesi in procinto di essere rinominato (dal Ministero del Welfare), anche sfruttando la Conferenza Nazionale Infanzia e Adolescenza del 27/28 marzo 2014 a Bari.

A fianco dell'Osservatorio Nazionale Infanzia e Adolescenza e del Piano, la recente legislazione ci consegna un solo dato positivo, cioè la legge (e la successiva nomina) del Garante Nazionale Infanzia e Adolescenza. Questa figura è importante e centrale, per la sua indipendenza e qualifica e dovrebbe essere quindi assicurata negli anni, anche promuovendo la nomina dei Garanti regionali laddove ancora non presenti e la definizione di adeguate leggi regionali per i territori che ancora non prevedono questa figura istituzionale di garanzia.

Un dato invece negativo è il progressivo spezzettamento delle competenze direttamente o indirettamente afferenti all'infanzia e all'adolescenza fra Ministeri e Dipartimenti (e in alcuni casi senza deleghe precise e individuabili); è a nostro parere essenziale costituire una unica cabina di regia governativa per le politiche per l'infanzia e l'adolescenza, al massimo livello governativo.

Arciragazzi propone che l'Osservatorio Infanzia e Adolescenza prenda il via immediatamente dopo la Conferenza Nazionale di Bari (fine Marzo) ed elabori una proposta di Piano Nazionale Infanzia e Adolescenza – centrato su azioni di sistema, riordino norme etc. e ovviamente esplicitamente connesso alla Convenzione ONU sui Diritti del Fanciullo – da presentare, seppur in bozza, in occasione del 20 novembre (2014), giornata internazionale dei diritti dei bambini, così che Parlamento e Governo possano licenziare il Piano steso per l'inizio del 2015.

Parimenti propone una road map nazionale – con un accordo con la Conferenza delle Regioni – per adeguare la legislazione regionale prevedendo ovunque i Garanti.

4. Misure strutturali di attuazione del diritto di partecipazione e ascolto

La partecipazione e l'ascolto di bambini e ragazzi è uno dei diritti fondamentali della CRC e quindi della Legge che la ratifica in Italia. Attraverso il diritto di partecipazione e di ascolto si attua il principio della soggettività del diritto della persona-minorenne e per queste ragioni a livello internazionale si insiste con forza sulla sua applicazione, sia in ambito giudiziario (dove l'Italia, seppur sulla carta, è uno dei Paesi più avanzati), anche per ciò che concerne la vita quotidiana e la possibilità per i minorenni di prendere parte alle decisioni che li riguardano (cfr, art. 12 comma 1 della CRC).

In Italia questo diritto è sempre stato sottovalutato e a parte alcune pregevoli esperienze di carattere locale (consulte, consigli dei ragazzi, esperienze di progettazione e fruizione partecipata del territorio, etc.) non si è mantenuto negli anni un coordinamento a livello nazionale e non si sono tesaurizzate le competenze maturate nel periodo 1997/2002 (all'incirca) quando, grazie all'esperienza del Premio e della Rete delle Città Sostenibili e Amiche delle Bambine e dei Bambini (Ministero dell'Ambiente/Unicef) e a progetti promossi dall'art. 7 della Legge 285/97 (azioni specifiche di partecipazione e promozione attiva dei diritti).

Il tema della partecipazione e dell'ascolto è inoltre limitato sul versante associativo in quanto a causa delle norme che regolano la Capacità di Agire (Codice Civile) e alla inadeguatezza (circa questo tema dei minorenni) delle leggi di settore che regolano l'associazionismo (ad esempio la Legge sulle OdV e sulle APS), i minorenni non possono essere "soci come tutti gli altri", se non come gruppi informali. Ciò contrasta esplicitamente con le Raccomandazioni ONU all'Italia riguardo il tema della partecipazione e del diritto di associazione.

Arciragazzi propone di riattivare, entro il 2014, il processo complessivo della rete delle città amiche dei bambini (e dei ragazzi), attraverso anche i soggetti che hanno mantenuto una competenza operativa e scientifica in tema (Centro Nazionale Documentazione Infanzia e Adolescenza, rete nazionale Pidida⁷, Università di Padova, solo per fare qualche esempio). Contestualmente si propone di elaborare, anche in connessione con il lavoro del Garante Nazionale Infanzia e Adolescenza, Linee Guida Nazionali per la partecipazione e l'ascolto dei minorenni, che indichino soluzioni attuabili per rendere realizzabile in pieno il diritto di associazione e di partecipazione (dalle scuole ai contesti associativi, fino alle Amministrazioni)

5. Validazione delle competenze e certificazione dei percorsi formativi nell'ambito dell'educazione non formale

L'ultimo tema trattato nella presente proposta riguarda l'ambito generale dell'educazione e formazione permanente e il ruolo dell'associazionismo nella formazione di bambini e ragazzi. L'Italia è in ritardo di oltre 10 anni rispetto al contesto europeo per ciò che attiene il riconoscimento delle competenze personali (life skills) maturate in ambito non formale, come è il caso delle associazioni in generale (ma anche dell'impegno politico) e dell'associazionismo educativo in particolare. Le poche ricerche condotte su questi argomenti dimostrano che essere impegnanti in gruppi associativi in età adolescenziale e giovanile aumenta in modo statisticamente significativo la fiducia in se stessi, la capacità di rischiare e impegnarsi nella costruzione di percorsi di vita autonomi, etc. contrastando esplicitamente il diffondersi del fenomeno "degli scoraggiati" e dei Neet⁸. Sul versante normativo, a fronte di numerose fonti – a partire dalla Raccomandazione del parlamento Europeo del 2008 – solo tre Regioni (Veneto, Toscana, Emilia Romagna) hanno elaborato disposizioni per la validazione e la certificazione delle competenze e un accenno si riscontra nella Legge Fornero (92/12). Il panorama in questo settore è desolatamente arido e, ancor più nello specifico, non vi è formale riconoscimento delle competenze che derivano dai processi associativi, anche se un'apertura in tal senso è recentemente arrivata rispetto all'implementazione – ancora sulla carta – del programma di "Garanzia Giovani".

Arciragazzi propone di avviare un intenso lavoro per la certificazione delle competenze su scala nazionale, in accordo con gli ambiti regionali e valorizzando (certificando) i contesti associativi nel loro ruolo eminentemente educativo e formativo. Propone anche di utilizzare parte delle risorse di Garanzia Giovani per sperimentare e consolidare processi formativi che si svolgano in ambito associativo.

⁷ rete di terzo settore, attiva dal 2001. Si veda il sito www.infanziaediritti.it

⁸ si veda la ricerca: "FTP: Forme in Trasformazione della partecipazione Giovanile", 2011: www.cevas.it/partecipazione-giovani-cittadinanza.html