



RPS

Gaetano Azzariti
 Massimo Baldini
 Daniela Barbaresi
 Sara Herskovits Barrias
 Simona Colucci
 Massimo Conte
 Marta Cordini
 Celestina Valeria De Tommaso
 Angela Genova
 Claudio Maria Maffei
 Franca Maino
 Emmanuele Pavolini
 Giorgio Tamburlini

N.2
2023



RPS

La Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy

FUTURA
EDIZIONE



RPS

la Rivista delle
**Politiche
 Sociali**

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

N.2
2023
MAGGIO
AGOSTO

I diritti sociali di bambini e adolescenti in Italia

- Minori: quali bisogni e quali sfide
- Il Servizio sanitario nazionale tra crisi e diritto alla salute
- Osservazioni sul disegno di legge «Calderoli» di attuazione dell'autonomia differenziata



9 788823 025103

euro 22,00
ISSN 1724 - 5389



RPS

la Rivista delle
**Politiche
Sociali**

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

DIRETTRICE

Rossana Dettori

COMITATO SCIENTIFICO

Ugo Ascoli
Jean-Claude Barbier
Pietro Barrera
Enzo Bernardo
Marina Boni
Corrado Bonifazi
Giuliano Bonoli
Paolo Calza Bini
Gianluca Busilacchi
Massimo Campedelli
Francesca Campomori
Dario Canali
Antonio Cantaro
Stefano Ceconi
Andrea Ciarini
Giuseppe Costa
Colin Crouch
Gianfranco D'Alessio
Sandro Del Fattore
Paolo De Nardis
Fiorenza Deriu
Francesca De Rugeriis
Luigina De Santis
Nerina Dirindin
Ivana Fellini

Vincenzo Fortunato
Maurizio Franzini
Gianni Geroldi
Maria Grazia Giannichedda
Ian Gough
Elena Granaglia
Mauro Guzzonato
Matteo Jessoula
Angelo Marano
Nicola Marongiu
Saul Meghnagi
Andrea Morniroli
Stefano Neri
Massimo Paci
Giordana Pallone
Emmanuele Pavolini
Ivan Pedretti
Laura Pennacchi
Gianni Principe
Enrico Pugliese
Michele Raitano
Mario Sai
Cristina Solera
Alan Walker

la Rivista delle Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

N. 2 - MAGGIO-AGOSTO 2023

Direzione, redazione e segreteria
Corso d'Italia 27 - 00198 Roma
Tel. 345 7011231 - rps@futura.cgil.it

Tariffe di abbonamento online 2023
Annuo 50,00 euro
Una copia digitale 22,00 euro

L'abbonamento può essere attivato sul sito
<https://www.futura-editrice.it/rps/>

Proprietà
Futura s.r.l.

Registrazione Tribunale di Roma Sezione Stampa
n.30 del 24/02/2021

Coordinamento
Rossella Basile

Progetto grafico
Antonella Lupi

Chiuso in redazione nel mese di settembre 2023

Egregio Abbonato, ai sensi del d.lgs. n. 196/2003 La informiamo che i Suoi dati sono conservati nel nostro archivio informatico e saranno utilizzati dalla nostra società, nonché da enti e società esterne a essa collegate, solo per l'invio di materiale amministrativo, commerciale e promozionale derivante dalla nostra attività.

La informiamo inoltre che Lei ha il diritto di conoscere, aggiornare, cancellare, rettificare i Suoi dati od opporsi all'utilizzo degli stessi, se trattati in violazione del suddetto decreto legislativo.

COMITATO DI REDAZIONE

Luca Alteri
Lisa Bartoli
Rossella Basile
Francesca Carrera
Stefano Daneri
Roberto Fantozzi
Alessandra Fasano
Mara Nardini
Alessandro Purificato
Alessia Sabbatini
Elisabetta Segre
Leopoldo Tartaglia

DIRETTORE RESPONSABILE

Stefano Milani

La Rivista si avvale della procedura di valutazione e accettazione degli articoli double blind peer review

indice

TEMA

I diritti sociali di bambini e adolescenti in Italia: stato attuale e sfide

a cura di Emmanuele Pavolini

Bambini, adolescenti e giovani: quali bisogni e quali sfide.

Nota introduttiva

Emmanuele Pavolini 7

La povertà tra i minori

Massimo Baldini 13

Lotta alla povertà alimentare per i minori e Garanzia
Infanzia in Italia: lacune da colmare e prospettive

Franca Maino e Celestina Valeria De Tommaso 29

Programmi di sostegno alle competenze genitoriali:
razionale, evidenze e opzioni di realizzazione

Giorgio Tamburlini 47

Siamo di fronte a un punto di svolta
nel sistema dell'istruzione 0-18 in Italia?

Emmanuele Pavolini 69

Il disagio abitativo tra i minori in Italia

Marta Cordini 89

La situazione dei minorenni con *background* migratorio,
le vulnerabilità e i problemi di accesso ai sistemi di welfare

Sara Herskovits Barrias, Simona Colucci e Massimo Conte 103

Adolescenza e disabilità: tra diritti e pratiche sociali

Angela Genova 117

ATTUALITÀ**Il Servizio sanitario nazionale tra crisi e diritto alla salute**

La crisi del Ssn richiede un cambiamento nelle scelte di politica sanitaria: il caso del rapporto tra ospedale e territorio

Claudio Maria Maffei 139

Potenziare il Servizio sanitario nazionale per tutelare il diritto alla salute

Daniela Barbaresi 153

RUBRICA**Autonomia differenziata. Rischi e conseguenze di una riforma**

Osservazioni sul disegno di legge «Calderoli» di attuazione dell'autonomia differenziata

Gaetano Azzeriti 169

English Abstracts 175

Le autrici e gli autori 181

TEMA
I diritti sociali di bambini
e adolescenti in Italia:
stato attuale e sfide
a cura di Emmanuele Pavolini

Bambini, adolescenti e giovani: quali bisogni e quali sfide. Nota introduttiva

Emmanuele Pavolini

RPS

Parafrasando un noto (e bel) film dei fratelli Cohen, l'Italia non solo non è un paese per vecchi, ma neanche per bambini, adolescenti, giovani e madri che lavorano. Lo è stata a lungo, ma da alcuni decenni il nostro paese si è inceppato. Da questo punto di vista, il *cabier de doléances* è relativamente lungo e preoccupante.

Vi è innanzitutto un serio problema di denatalità. In Italia esiste un divario, fra i più ampi nei paesi occidentali, tra numero di figli desiderato, che rimane attorno a due, e numero effettivamente realizzato, che attualmente si attesta a 1,25. La denatalità in Italia non è, quindi, esclusivamente il frutto di cambiamenti nelle preferenze delle persone. Vi è un problema rilevante di aspirazioni non realizzate. Inoltre, il tema della denatalità si lega, più in generale, alle difficoltà concernenti una soddisfacente genitorialità che molte coppie sperimentano e alle difficoltà a trovare un sostegno a tale funzione genitoriale nei momenti delicati di passaggio (la nascita di un figlio, le fasi dell'adolescenza, altri momenti di difficoltà che i figli possono incontrare nel loro percorso di crescita ecc.).

Inoltre, il tema della natalità si lega in maniera perversa in Italia a quello dell'occupazione femminile e giovanile. Se, da un lato, la partecipazione femminile al mercato del lavoro è effettivamente aumentata negli ultimi decenni, dall'altro il nostro risulta fra i paesi con più bassa partecipazione da questo punto di vista – circa il 52% contro una media europea del 68% e con una differenza di 17 punti rispetto agli uomini. Come sottolineato anche nell'ultima Relazione annuale della Banca d'Italia (2022), la nascita di figli in Italia rappresenta una oggettiva «penalità» rispetto alla partecipazione femminile in maniera ben più marcata che in molti altri paesi occidentali, in quanto è difficile conciliare maternità e lavoro in assenza di politiche pubbliche e aziendali adeguate.

Le difficoltà sul mercato del lavoro non sono solo prerogativa delle donne (aspiranti) madri, ma anche più in generale dei giovani. Le ultime generazioni sono sempre più segnate da esperienze di precarietà multidimensionali che riguardano l'inserimento nel mercato del lavoro, l'adeguatezza e la stabilità dei redditi guadagnati, così come l'accesso a un'abitazione dignitosa. Il mix di difficoltà occupazionali, abitative e

RPS

BAMBINI, ADOLESCENTI E GIOVANI: QUALI BISOGNI E QUALI SEDE. NOTA INTRODUTTIVA

reddituale fra i giovani vincola fortemente la genitorialità, costringendo a dilazionare la scelta di avere un figlio, quando non a rinunciarvi, così come le risorse e le attenzioni che possono essere prestate ai propri figli.

Infine, se le problematiche appena indicate colpiscono in maniera forte tutta la popolazione italiana, esse tendono ad assumere sfumature differenti e a essere particolarmente acute per alcuni profili di persone e famiglie. Ad esempio, la difficoltà di conciliare cura dei figli e lavoro è particolarmente marcata nel Mezzogiorno. Bassi salari, contratti spesso precari, orari di lavoro pesanti e scarsità di servizi accessibili per la prima infanzia rendono difficile la conciliazione tra responsabilità di cura e lavoro remunerato anche per le madri a medio-bassa istruzione e per lo stesso motivo, oltre che, in alcuni casi, anche a modelli di genere tradizionali, per molte madri con un *background* migratorio. Per questo l'Italia è uno dei paesi europei in cui è più alta l'incidenza della povertà minorile sia relativa sia assoluta. Secondo gli ultimi dati disponibili, relativi al 2021, si trovava in povertà assoluta quasi un milione e quattrocentomila bambini, bambine e adolescenti. Da un punto di vista quantitativo, si tratta del picco più alto dai primi anni 2000. La povertà minorile si concentra in particolare tra le famiglie numerose (più frequentemente monoreddito), le famiglie di origine straniera e quelle mono-genitoriali. Infine, negli ultimi decenni si pone in maniera particolarmente pregnante il tema dei diritti dei minori e delle loro famiglie con disabilità.

Se questi problemi sono drammaticamente presenti nel nostro contesto nazionale, è importante capire se e quali risposte (vecchie e nuove) il «sistema Italia» ha cercato di mettere in campo negli ultimi anni.

Da un lato, vi sono segnali che indicano in anni recenti una rinnovata attenzione al tema dell'infanzia, dell'adolescenza e dei giovani nel dibattito politico e sociale. Sotto il profilo economico-finanziario, la spinta ad adottare politiche macro-espansive di spesa sia in ottica di protezione sociale che di investimento di medio periodo per rilanciare le economie europee ha interessato anche le politiche e gli interventi per la fascia di popolazione qui considerata (si pensi al Pnrr). Secondo, vi è una relativa convergenza di fondo, più forte di quanto registrato in passato, fra forze politiche e sociali differenti nel voler prestare attenzione ai temi dell'infanzia, degli adolescenti e dei giovani. Ciò non toglie che le differenze restino, ma i temi qui in oggetto si sono progressivamente de-ideologizzati nel confronto politico. Infatti, buona parte delle decisioni rispetto al sostegno all'infanzia e all'adolescenza è stata

caratterizzata da forme di ampio appoggio e convergenza parlamentare. Infine, la crisi demografica in atto e, anche, le forme di disagio socio-psicologico in età adolescenziale si sono palesemente manifestate, soprattutto nel periodo pandemico e post-pandemico.

Dall'altro, i ritardi registrati in Italia e le scelte di regolazione delle politiche sociali e del mercato del lavoro, che hanno finito per danneggiare giovani e minori, negli ultimi decenni rappresentano una sfida alle *chances* di cambiamento reale delle politiche che si possono implementare. La sezione monografica del presente numero monografico di «RPS» intende dare conto dei tre aspetti qui sottolineati: le sfide, le risposte e le difficoltà di implementare e realizzare in senso forte tali risposte. I contributi si muovono in maniera integrata, affrontando però aspetti parzialmente differenti del tema. Due saggi (uno di Baldini e l'altro di Maino e De Tommaso) sono dedicati al tema della povertà minorile, sotto punti di vista diversi. Due altri saggi (uno di Tamburlini e l'altro di Pavolini) si occupano dei diritti educativi dei minori in Italia e delle forme di supporto alla genitorialità. Vi è poi un saggio di Cordini dedicato a uno dei diritti sociali meno tutelati in Italia dallo Stato (e lasciato molto più alle possibilità e capacità delle famiglie), quello dell'accesso a un'abitazione adeguata. Gli ultimi due saggi rileggono il tema dei bisogni e dei diritti sociali nell'infanzia, adolescenza e fra i giovani, adottando una prospettiva differente da quella sviluppata negli altri contributi: non si occupano di specifici fenomeni (povertà) o politiche/bisogni (genitorialità, servizi socio-educativi o accesso all'abitazione), ma prendono in considerazione due dei più importanti profili di famiglie con figli, che sono a rischio di disagio sociale o esclusione: quelle di origine immigrata (Barrias, Colucci e Conte) e quelle con minorenni con disabilità (Genova).

Il saggio di Massimo Baldini descrive la dinamica dell'incidenza della povertà in Italia negli ultimi due decenni, con un'attenzione particolare alla povertà tra i minori. Nel fare ciò, valuta anche l'effetto dei trasferimenti monetari del sistema di welfare italiano sull'incidenza della povertà tra i minori, verificandone l'adeguatezza in ottica comparata. Gli ultimi anni hanno visto due importanti novità con l'introduzione di due nuovi schemi: il Reddito di cittadinanza e l'Assegno unico per le famiglie con figli. In un momento in cui l'attuale governo ha scelto di smantellare il primo di questi due strumenti, trasformandone sostanzialmente la logica di funzionamento (da universalistica a categoriale), è importante fare il punto sulla loro efficacia cumulata. L'analisi di Baldini mostra l'efficacia congiunta dei due strumenti qui considerati. Il

RPS

Emmanuele Pavolini

sistema di trasferimenti che ruota attorno a Reddito di cittadinanza e Assegno unico sono riusciti (e avrebbero probabilmente potuto riuscire anche in futuro) a far uscire dalla povertà un numero molto alto di famiglie con minori.

Anche il saggio di Maino e De Tommaso si concentra sul nesso fra povertà e minori in Italia, focalizzando l'attenzione sul tema della povertà alimentare. Le due studiose mostrano come tale fenomeno sia oggetto di crescente attenzione, in un contesto, però, regolativo e di *policy* complesso. In Italia manca un quadro normativo nazionale che riconosca il diritto a un'alimentazione adeguata. Allo stesso tempo, il settore pubblico gioca un ruolo marginale nell'attuare politiche sistematiche e integrate di aiuto agli indigenti. Dentro questo quadro lacunoso, gli ultimi anni hanno visto crescere l'attivismo del settore pubblico, accanto a una fitta rete di interventi promossa dal terzo settore, e le proposte di intervento per assicurare maggiormente un diritto a un'alimentazione adeguata. L'articolo si sofferma inoltre a illustrare quanto previsto dal Piano di azione nazionale della Garanzia Infanzia (Pangi), prodotto nel 2022 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e che prevede un rafforzamento del servizio di refezione scolastica e del tempo pieno a scuola, mettendo in luce i possibili ostacoli che si potranno incontrare nei prossimi anni nella fase di attuazione del Pangi stesso.

Passando ai temi del sostegno alla genitorialità e allo sviluppo socio-educativo dei minori, il saggio di Tamburlini illustra l'importanza dei programmi di sostegno alle competenze genitoriali rispetto allo sviluppo cognitivo e socio-relazionale dei bambini, mostrando come la ricerca nazionale e internazionale dimostri la necessità che questi programmi abbiano carattere universale e non selettivo categoriale/residuale. Anche in questo ambito, il Pnrr e il Pangi si presentano come documenti di programmazione ambiziosi e innovatori, prevedendo il primo investimenti in nidi, accompagnati e integrati da servizi di comunità per tutte le famiglie, mentre il secondo dà anche più spazio alla diffusione di centri per genitori e bambini. Anche qui la sfida sarà realizzare nel prossimo quinquennio quello che è stato previsto nella attuale programmazione.

Pavolini centra l'attenzione sui servizi socio-educativi alla prima infanzia e su quelli educativi durante il percorso scolastico, mostrando un quadro in potenziale rapida evoluzione negli ultimi anni, dopo decenni di sostanziale stasi. Nel periodo immediatamente precedente la pandemia e, in maniera molto più decisa, a partire da essa, l'Italia sembra voler

investire molte risorse (sempre a partire dal Pnrr e dal Pangi) in tali servizi e nei diritti educativi dei minori. Allo stesso tempo, a fronte di obiettivi ambiziosi e condivisibili, il saggio mette in luce quali sono i rischi di mancare tali obiettivi.

Il saggio di Cordini focalizza la sua attenzione sul tema dell'accesso a un'abitazione adeguata, tema fondamentale per ogni cittadino ma di particolare salienza per i minori, dato che spesso la mancanza di una sistemazione abitativa adeguata ha un effetto negativo non solo nel breve periodo ma anche più in generale sulle opportunità e sulle traiettorie educative, sulla vita relazionale e sulle dinamiche di sviluppo fisico e mentale degli stessi nel medio-lungo periodo. Il saggio illustra le dimensioni della povertà abitativa dei minori in Italia e mostra chiaramente come le politiche abitative si presentino come la grande «Cenerentola» delle politiche di welfare in Italia e abbiano bisogno di un profondo ripensamento, che sembra ancora mancare.

Infine, i saggi di Barrias, Colucci e Conte e quello di Genova si occupano dei problemi di accesso al welfare rispettivamente dei minorenni di origine immigrata e di quelli con disabilità. Barrias, Colucci e Conte offrono un quadro su quell'1,3 milioni di minorenni che in Italia hanno un *background* migratorio e che ormai sono nella grande maggioranza dei casi seconde generazioni, nate in Italia e, sempre più spesso, cittadini italiani anche da un punto di vista legale. Il saggio mette in luce come la grande sfida da affrontare rispetto al loro accesso al sistema di welfare italiano consista nel forte gap esistente tra diritti riconosciuti sul piano formale e loro esigibilità sul piano sostanziale: mentre sul piano formale l'Italia ha assunto gli obblighi di tutela dei diritti dei minori con *background* migratorio anche a seguito dell'aver aderito a convenzioni internazionali, sul piano sostanziale si registrano ancora criticità spesso rilevanti, soprattutto nel campo del diritto all'istruzione.

Il saggio di Genova si concentra su quanto le politiche pubbliche sostengano i diritti degli adolescenti con disabilità in Italia. Come per i minori di origine immigrata, anche in questo caso risulta un gap, pieno di contraddizioni, tra un contesto regolativo formale, caratterizzato da diritti e centrato sulle esigenze e sull'inclusione dell'adolescente con disabilità, e un insieme di pratiche più accidentate e meno includenti. L'autrice usa il concetto di «trappola istituzionale», proprio per illustrare come gli adolescenti in generale, e quelli con disabilità in particolare, rischiano di non trovare un concreto sostegno dentro un welfare pubblico, che continua a delegare alle famiglie le risposte da offrire loro. Complessivamente, questo insieme di articoli ci offre un quadro aggiorn-

nato e puntuale su una delle principali sfide che interessano il presente e il futuro dell'Italia. Accanto ai problemi, si vedono in maniera più chiara che in passato alcune soluzioni, ma allo stesso tempo la strada dell'universalismo dei diritti sociali dei minori e dei giovani in Italia, così come delle loro famiglie, appare ancora molto in salita.

RPS