

“

IMPOSSIBILE

2022

COSTRUIRE IL FUTURO DI BAMBINE,
BAMBINI E ADOLESCENTI.
ORA.

”



INVESTIRE DI PIÙ E MEGLIO.
**Per una governance più efficace
delle risorse per infanzia e adolescenza**



Save the Children

A cura di:

Diletta Pistono e Arianna Saulini

Per l'elaborazione del documento sono stati intervistati:

Fabrizio Barca, *Forum DD*

Luca Bianchi, *SVIMEZ*

Tito Boeri, *Università Bocconi di Milano, Ex Presidente INPS*

Andrea Brandolini, *Dipartimento Economia e Statistica Banca d'Italia*

Carlo Cottarelli, *Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, Università Cattolica Milano*

Irene Dotterud, *Redd Barna*

Carlo Fiorio, *Università Statale di Milano*

Federico Fubini, *Corriere della Sera*

Giampaolo Galli, *Università Cattolica Milano*

Emanuele Padovani, *Università di Bologna*

Flavia Terribile, *Dip. Coesione PdC, MIMS, OCSE*

Si ringrazia lo staff di Save the Children per i contributi all'analisi

Creatività cover:

Filmmaster events

Impaginazione cover e infografica:

Odd Episodes Studio Collective

Foto cover:

Jordi Matas / Save the Children



Publicato a Maggio 2022

INVESTIRE DI PIU' E MEGLIO: PER UNA GOVERNANCE PIU' EFFICACE DELLE RISORSE PER INFANZIA E ADOLESCENZA

Sommario

1.	Analisi di contesto	3
2.	Alcuni dati per riflettere	7
2.1	Alcuni dati sui divari territoriali	7
2.2	Alcuni dati e lacune sulle risorse per il welfare	7
2.3	I principali dati sulle risorse dedicate ai minori del PNRR	7
3.	La nostra analisi e le nostre proposte	10
3.1	Child budgeting	10
3.2	Orientamento territoriale delle risorse	11
3.3	Integrazione di misure per le famiglie maggiormente a rischio di disagio	12
3.4	Governance e monitoraggio civico del PNRR e dei fondi strutturali	13
3.5	Allocazione delle risorse	14
4.	Risorse per la Cooperazione Internazionale	16

1. Analisi di contesto

L'allocazione di adeguate risorse all'infanzia e all'adolescenza riveste un'importanza enorme nel garantire a tutti i bambini e a tutti gli adolescenti l'effettiva attuazione dei diritti riconosciuti dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC), che all'art.4 impegna i governi ad adottare misure per l'attuazione dei diritti economici, sociali e culturali "al massimo delle risorse disponibili".

Save the Children ha dedicato molta attenzione in questi anni al tema delle risorse dedicate all'infanzia, ed il documento "*Public Investment in children Common Approach*" è stato pubblicato da SCI proprio con la finalità di supportare il lavoro di advocacy a livello nazionale ed internazionale. I 4 assi di azione principali individuati sono: identificare i principali problemi che hanno un impatto sui minori e le corrispondenti linee di spesa e investimento pubbliche ad essi collegabili (le 3 macroaree di intervento sono la protezione e il welfare, la salute e l'educazione); creare un team anche attraverso partnership con competenze sia nei diritti dei bambini e degli adolescenti sia in "public budgeting"; individuare, analizzare, monitorare l'allocazione e la spesa di risorse pubbliche che hanno impatto sui diritti dei bambini; fare advocacy strategica facendo pressione sui decisori per portare cambiamenti efficaci e positivi a beneficio dei minorenni.

Anche Save the Children Italia ha dedicato attenzione al tema ed abbiamo evidenziato più volte come ci sia prima di tutto una questione rispetto alla scarsità di investimenti pubblici destinati all'infanzia e all'adolescenza (ad es. la quota di spesa sociale che lo Stato destina a minori e famiglie calcolata da Eurostat risulta del 2%, quasi la metà della media europea del 3,8%, nel 2019, e in tutti gli anni precedenti). Esiste poi anche un problema di coerenza e opacità delle risorse investite in Italia in favore dell'infanzia e dell'adolescenza che denota la mancanza di una visione strategica. Investire e intervenire in favore di infanzia e adolescenza è un modo per guardare al futuro in maniera lungimirante. Non solo, investire a beneficio dei minori e dei loro diritti è anche una questione di giustizia economica, dal momento che la spesa attuale alimenta il debito pubblico che peserà sui loro redditi. Gli under-18 rappresentano invece ormai un gruppo demografico sempre più esiguo (il 15,7% della popolazione) e trascurato nelle decisioni e nelle politiche economiche.

Nelle scelte politiche e nelle decisioni economiche che allocano le risorse pubbliche, i minorenni e le giovani generazioni sono quasi sempre ai margini. La mancanza di una comunicazione accessibile e trasparente determina una scarsa consapevolezza sulle misure e gli investimenti dedicati ai bambini e agli adolescenti, così come sulle responsabilità o sulla *governance* alla base degli interventi. La mancanza di una chiara "*accountability*" riguarda sia il livello centrale che locale.

Risulta conseguentemente difficile anche solo perimetrare le risorse e gli interventi dedicati ai minori in fase di programmazione e di analisi del Bilancio¹. Ancor più critico risulta poi il monitoraggio dei flussi delle risorse, per capire ad esempio se le risorse programmate – ad es. nella Legge di Bilancio – siano poi effettivamente spese e le misure attuate. Spesso rispetto ad un tema si interviene nel tempo con diverse linee di finanziamento e coinvolgendo diversi Ministeri o capitoli di spesa, senza un disegno unitario organico, e diversi livelli di governo, poiché le competenze sono spesso decentrate. Un esempio lampante di questa frammentazione è evidente quando analizziamo gli investimenti per l'edilizia scolastica, che intervengono su un tema primario come la sicurezza dei bambini e del personale scolastico, oltre che sul loro benessere attraverso la qualità degli spazi di apprendimento, e che incidono anche sulla sostenibilità ambientale degli edifici: un investimento quindi strategico e prioritario per i

¹ Un primo rilevante tentativo di fare ordine in questo quadro complesso è stato realizzato nel 2015 dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza con la pubblicazione "Disordiniamo!", da cui emergevano criticità, ancora molto attuali, relativamente al fatto che "la classificazione funzionale della spesa per Missioni e Programmi non contempla in maniera specifica questa fascia della popolazione; le risorse destinate all'infanzia sono spesso ricomprese in maniera indifferenziata all'interno di voci di bilancio generiche, destinate all'intera popolazione o a gruppi eterogenei, e non c'è modo di risalire ad esse; esiste una elevata frammentazione e dispersione delle risorse non solo a livello funzionale, ma anche rispetto agli attori istituzionali responsabili della gestione delle risorse. In questo senso, questo studio ha identificato 200 capitoli di spesa iscritti nei bilanci di 8 Ministeri e 19 Centri di responsabilità (Dipartimenti o Direzioni Generali), evidenziando come risorse e politiche destinate a funzioni e obiettivi comuni siano spesso iscritte nei bilanci di diversi Ministeri, o come la gestione delle risorse venga in alcune occasioni affidata ad attori che non possiedono le specifiche competenze in materia."

minori e per tutto il Paese, poiché le risorse investite con efficacia nella riqualificazione del patrimonio edilizio scolastico contribuiscono anche a ridurre dispersione scolastica e disuguaglianze. Nonostante nel 2012 sia stato istituito un Fondo Unico per l'edilizia scolastica presso il MI, per far confluire in unico dispositivo tutte le risorse iscritte nel bilancio dello Stato destinate a finanziare interventi di edilizia scolastica, ancora oggi, a 10 anni di distanza, vi sono diverse linee di finanziamento che fanno capo a Ministeri diversi (MI, MEF, Min Interno²) cui si aggiungono fondi europei, a cui gli Enti proprietari degli edifici scolastici, i Comuni e le Province, possono accedere attraverso bandi, così come gli Enti Locali per accedere alle cospicue risorse del PNRR destinate all'edilizia scolastica (anche queste fanno capo a diversi ministeri). Qui si apre la questione della capacità tecnico amministrativa degli Enti Locali, e del ruolo del *project finance* e partenariato pubblico-privato. Non basta infatti istituire una Task Force tecnica che affianchi le amministrazioni locali nel progettare e realizzare i lavori nel caso specifico per edilizia scolastica, ma è necessario costruire una *governance* unitaria e strategica³, ad esempio attraverso una Cabina di regia che abbia anche poteri sostitutivi, per orientare a monte le risorse dando priorità ai territori più deprivati e agli interventi più urgenti. Rispetto alla quantità di risorse destinate ai minori, occorre sottolineare che, negli ultimi anni, anche sulla spinta delle istituzioni europee, è cresciuta l'attenzione verso i fenomeni più emergenziali come la povertà minorile, divenuta ormai insostenibile, così come la consapevolezza su un sistema fiscale e previdenziale troppo penalizzante per le famiglie con bambini. Le forti preoccupazioni generate dallo squilibrio demografico, dalle disuguaglianze sociali acuite dalle crisi economiche soprattutto per le famiglie con figli, cui si aggiungono evidenti difficoltà del sistema educativo di ridurre le disuguaglianze di partenza, hanno orientato alcune scelte e mobilitato risorse: l'introduzione del RdC e del Rem, sebbene il contrasto alla povertà minorile non sia il focus prioritario della misura; l'istituzione dell'assegno unico per i figli fino a 21 anni e il riordino delle misure a sostegno delle famiglie rappresentano un passo avanti importante. Eppure, la povertà assoluta minorile, dal 2008, non ha mai smesso di crescere, a parte la breve frenata nel 2019, arrivando nel 2021 al 14%.

Nella situazione di forte squilibrio nell'allocazione delle risorse pubbliche destinate ai minorenni nel nostro paese sarebbe importante istituire un organo di garanzia indipendente, con esperti di finanza pubblica e di diritti dei minori, esterni ed interni alla PA, con l'incarico di monitorare, quantificandole, le risorse dedicate ad infanzia e adolescenza in fase di programmazione e definizione del Bilancio dello Stato e dei Ministeri con l'obiettivo di vincolarli ad un Patto di Equità Generazionale. Uno strumento che potrebbe essere collegato alla programmazione delle risorse è il Piano Nazionale Infanzia e Adolescenza, che dovrebbe essere predisposto con cadenza biennale e che non ha una copertura finanziaria. L'Anci in un documento sulla responsabilità dei Comuni nella tutela dell'infanzia, ad inizio 2020, evidenzia come: "La tutela dei minori, fatta eccezione per il Fondo nazionale Infanzia e adolescenza destinato alle cosiddette "Città Riservatarie" e per una quota vincolata del Fondo nazionale politiche sociali, è l'unico settore di intervento sociale a non avere ad oggi un fondo nazionale dedicato stabile. Le risorse disponibili sono dunque inadeguate per finanziare tutte le azioni di prevenzione e tutela in materia sull'intero territorio nazionale". Alla scarsità degli investimenti ordinari dello Stato, al livello centrale - con il processo di decentramento avviato negli anni '90 e l'attuazione della riforma del federalismo fiscale nel 2009 che hanno portato ad una crescente autonomia delle regioni e degli enti locali in aree fondamentali per i diritti dei minori come i servizi sociali, la salute, i servizi educativi per la prima infanzia, il servizio mensa nelle scuole pubbliche - si è affiancata anche una questione di **ampliamento dei divari territoriali** e di disparità nella disponibilità di risorse correnti tra regioni più ricche del Centro Nord e regioni meno capienti del Mezzogiorno. I Comuni sono stati lasciati sempre più soli ad affrontare e gestire interventi e servizi fondamentali per garantire i diritti dei minori, e la finanza locale è divenuta materia sempre più rilevante per promuoverli.

Anche i dati raccolti dall'Istat sulla spesa dei Comuni per interventi sociali certificano l'insufficienza delle risorse garantite dallo Stato per mantenere almeno i livelli essenziali dei servizi (come previsto dalla modifica del Titolo V della Costituzione che ha sancito l'autonomia delle regioni in molte materie e funzioni prima centralizzate nelle competenze dello Stato e dei Ministeri). La maggior parte degli interventi sociali sono infatti finanziati con risorse proprie dei comuni o delle regioni. Le risorse proprie dei Comuni derivano dalla capacità di raccolta fiscale e dalla ricchezza del territorio, con un unico strumento di perequazione tra i Comuni affidato al Fondo di Solidarietà

² Si veda CDP Think Tank Brief, "Edilizia scolastica e territorio: dove sono i maggiori bisogni?", dicembre 2021, https://www.cdp.it/resources/cms/documents/CDP_Brief_Edilizia_scolastica_territorio.pdf e Ufficio Studi della Camera dei Deputati, "Edilizia Scolastica e sicurezza nelle scuole", 5 ottobre 2021, https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_interventi_per_l_edilizia_scolastica_e_la_sicurezza_nelle_scuole.html

³ È importante qui ricordare la proposta di legge presentata alla Camera dei Deputati il 24 ottobre 2019, su impulso di Save the Children e Cittadinanzattiva, di "delega al governo in materia di sicurezza in ambito scolastico".

comunale. Solo garantendo a tutti i Comuni adeguate risorse si possono fissare dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) – come previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale – affinché in ciascun territorio i bambini abbiano accesso ai servizi e alle opportunità basilari per l'esercizio dei loro diritti essenziali: servizi socio-sanitari, servizi socio-educativi per la prima infanzia, la mensa e il trasporto scolastico, biblioteche dedicate e centri di aggregazione giovanile, mobilità a misura di bambino e adolescente, servizi per minori con disabilità, ecc. Grazie alla sempre maggiore attenzione conquistata dai servizi educativi alla prima infanzia ed dal sistema integrato da 0 a 6 anni è stato dapprima istituito un Fondo Nazionale per il Sistema Integrato 0-6, con risorse ripartite alle regioni e poi ai Comuni, poi un Fondo Asili nido e Scuole Infanzia per opere infrastrutturali, entrambi con l'obiettivo di alimentare la rete dei servizi riequilibrando anche l'offerta sui territori. Ed infine la legge di Bilancio 2022 ha stabilito che, dal 2027, entrerà in vigore il LEP per garantire in ciascun Comune un livello minimo essenziale di presa in carico del 33%: in pratica, fissando obiettivi di servizio per ciascuno degli anni dal 2022 al 2026, e poi un LEP dal 2027, almeno 33 bambini sotto i 3 anni su 100, in ciascun territorio, potranno frequentare un asilo nido o un servizio integrativo. Per stabilire questo LEP, la legge di bilancio ha previsto incrementi graduali del Fondo di Solidarietà Comunale da qui al 2027 destinati specificatamente a sostenere i Comuni nella gestione dei servizi 0-3 anni.

Il divario tra i Comuni è sempre più evidente, con comuni che non riescono a garantire servizi sui territori ed altri, virtuosi, in genere più ricchi di risorse e di capacità amministrative. Una "lotteria geografica" che segna il destino delle persone sin dall'inizio, a seconda del luogo in cui si nasce e si cresce, che relega una fetta sempre più ampia di infanzia e adolescenza nelle periferie sociali, educative, di opportunità. Periferie dei bambini su cui si dovrebbero invece concentrare risorse e interventi per operare un cambiamento urgente, che favorisca l'esigibilità dei diritti e che non è più rinviabile. Basti pensare al fatto che gli investimenti in infrastrutture da parte dei Comuni si sono ridotti del 3% annuo negli ultimi 15 anni, soprattutto nei territori più fragili e con minori risorse proprie (nel 2019 la spesa dei Comuni per investimenti era scesa allo 0,59% del PIL contro un valore nel 1995 dello 0,86% del PIL)⁴ - come conseguenza della necessità di raggiungere l'equilibrio dei conti pubblici e il rispetto del Patto di Stabilità Interno. Ovviamente questo ha un impatto molto pesante sulla vita dei bambini e dei ragazzi che vivono quei territori.

Sappiamo poi che l'esercizio dei diritti dei minori in ciascun territorio non è solo questione di risorse e di finanza locale, ma dipende anche dalla capacità tecnico-amministrativa e operativa di progettare/realizzare i progetti, spendere e investire le risorse, come dimostra la lunga esperienza dei fondi europei e strutturali non spesi destinati alla coesione territoriale, come documentato dalla Svimez in ogni suo rapporto.⁵ Ma soprattutto, ogni intervento, ogni progetto che ha impatto sui minori deve tener conto delle caratteristiche specifiche del territorio in cui è "messo a terra" e del contesto e delle risorse già presenti. Per questo è fondamentale, in ciascun Comune, e in ciascuna zona urbana, una programmazione integrata di azioni e interventi da realizzare attraverso la collaborazione, la coprogettazione, tra diversi stakeholder e soggetti attivi sul territorio (amministrazioni, associazioni, istituzioni scolastiche, residenti). Ad esempio, la maggiore attenzione alla qualità progettuale che richiedono gli interventi edilizi che coinvolgono bambini e adolescenti – dalla rigenerazione urbana all'edilizia scolastica - necessita di un lavoro di coprogettazione con esperti e operatori della comunità educante, così come richiede l'ascolto dei bambini e adolescenti direttamente coinvolti. Solo attraverso questa collaborazione è possibile basare le azioni su un'analisi approfondita dei bisogni e delle potenzialità specifiche di ciascun territorio, e, in una fase successiva, valutare la qualità e l'impatto di progetti e investimenti su bambine, bambini, adolescenti. Non basta solo stanziare risorse quando si considerano interventi complessi per la protezione, l'educazione e la salute dei bambini, ma è necessaria, da un lato, una base solida di regole e di *governance* "dall'alto", al livello centrale o regionale, e, dall'altro lato, una visione e progettazione condivisa con i player territoriali. Guardando ad un caso molto particolare come quello del programma per lo sviluppo dei servizi per la prima infanzia nelle principali regioni meridionali, il PAC cura infanzia inaugurato nel 2012, e non ancora concluso, con 400 milioni inizialmente stanziati, si possono ravvisare in modo esemplare le difficoltà che si incontrano nella realizzazione di interventi destinati ai servizi educativi per l'infanzia quando si attuino al di fuori di una *governance* articolata e coordinata tra le diverse amministrazioni pubbliche, ma

⁴Cassa Depositi e Prestiti, CDP Think Tank, gennaio 2022, Il PNRR e le sfide per i Comuni italiani,

<https://www.cdp.it/resources/cms/documents/Il%20PNRR%20e%20le%20sfide%20per%20i%20comuni%20italiani.pdf>

⁵Secondo quanto riportato all'interno del documento della Commissione europea di orientamento agli investimenti finanziati nel nuovo ciclo di programmazione delle politiche di coesione 2021-2027 (Allegato D del Country report 2019), in Italia permangono difficoltà nella gestione dei fondi strutturali e d'investimento europei, che si riflettono in un tasso di assorbimento di tali fondi inferiore alla media in alcune Regioni e per alcuni programmi nazionali. Nello stesso documento la Commissione indica una serie di fattori per un'attuazione efficace della politica di coesione, tra cui quello di "aumentare la capacità amministrativa dei beneficiari di preparare e attuare progetti in particolare a livello locale". NUVEC Task Force sull'edilizia scolastica, Relazione al 31/12/2020, pag. 18, https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/12/210519_Relazione-annuale-2020_TFES.pdf

anche senza l'ascolto e il coinvolgimento delle associazioni, delle famiglie, e di altri attori. Difficoltà nel disegnare un servizio di qualità, difficoltà di anticipare le risorse e cofinanziare i progetti e saperli realizzare, e difficoltà nel reperire e destinare risorse per la gestione dei servizi per gli anni a venire.⁶ Al di là del PAC Infanzia, allo stato attuale, le fonti di finanziamento che contribuiscono a sostenere i Comuni nell'investimento e nella gestione del sistema integrato 0-6 e dei servizi educativi per la prima infanzia sono molteplici e non coordinate tra loro. In questo momento storico, con l'arrivo di molte risorse aggiuntive destinate anche all'infanzia e all'adolescenza e con l'obiettivo dichiarato di sanare le enormi disuguaglianze geografiche e generazionali, queste considerazioni divengono fondamentali.

Complessivamente le risorse PNRR, insieme al Fondo Complementare di 30 miliardi, rendono disponibili circa 222 miliardi, a cui si aggiungono i fondi del nuovo settennato europeo 2021-2027, grazie ai quali l'Italia potrà contare su circa 81 miliardi di Fondi strutturali, tra risorse europee e cofinanziamento nazionale. A questi vanno aggiunti poi circa 72 miliardi di risorse nazionali del Fondo Sviluppo e Coesione legate alla programmazione dei fondi europei. Investire bene, rapidamente e in modo trasparente tutte queste risorse è possibile, ma è necessario coordinare interventi e filiere, creare sinergie, "fare sistema", produrre effetti organici attraverso strategie condivise, realizzare interventi territoriali multidimensionali, orientando e facendo convergere le varie linee di finanziamento e di intervento sui territori più a rischio.

Permane infine **la difficoltà cronica di reperire informazioni e dati** sia su quanto venga speso a livello nazionale ed a livello locale per l'infanzia e l'adolescenza sia dati e strumenti per l'analisi di scenario e la misurazione d'impatto delle misure e degli interventi realizzati, e dati per monitorare bisogni e cambiamenti al livello micro-territoriale. Il **Comitato ONU** per l'attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha manifestato più volte la preoccupazione per il fatto che la CRC in Italia non sia applicata «al massimo livello consentito dalle risorse disponibili». Nelle Osservazioni del Comitato del 2019⁷, quindi pre-pandemia, all'Italia si raccomandava di assegnare adeguate risorse umane, finanziarie e tecniche a tutti i livelli di governo per l'attuazione di tutte le politiche, i piani, i programmi e le misure legislative rivolte ai minorenni, in particolare a quelli appartenenti a comunità svantaggiate ed emarginate; di creare meccanismi appropriati e processi inclusivi attraverso i quali la società civile, il pubblico e i minorenni possano partecipare a tutte le fasi del processo di bilancio, comprese la redazione, l'attuazione e la valutazione; di condurre valutazioni periodiche sull'impatto che gli stanziamenti di bilancio hanno sui minorenni per garantire i loro diritti; di utilizzare nel processo di bilancio un approccio basato sui diritti dei minorenni includendo indicatori specifici e un sistema di tracciabilità per l'assegnazione e l'uso di risorse per i minorenni in tutto il bilancio e nei settori e tra i dipartimenti pertinenti e utilizzare questo sistema di tracciabilità per una valutazione di impatto su come gli investimenti in qualsiasi settore possano venire in aiuto del superiore interesse del minorenne, anche in base al genere; di definire linee di bilancio per tutti i minorenni, con un'attenzione particolare a quelli in situazioni svantaggiate o vulnerabili che potrebbero richiedere misure sociali incisive e assicurarsi che tali linee di bilancio siano garantite anche in situazioni di crisi economica, disastri naturali o altre emergenze.

⁶ Le risorse (inizialmente, nel 2012, stabilite a 400 milioni poi decurtate nel 2015 a 352) sono state gestite dall'Autorità responsabile presso il Ministero dell'Interno (<https://pacinfanziaeanziani.interno.gov.it/attivita/infanzia/riparto/linee-guida-e-modulistica-infanzia>), che ha individuato come interlocutori i Comuni capofila degli ambiti/distretti di riferimento a cui era richiesta non solo la presentazione dei documenti formali in termini di partenariato con gli altri comuni, ma anche la progettazione sociale dell'intervento, la progettazione esecutiva degli interventi di natura strutturale, oltre al rispetto degli adempimenti richiesti dalla normativa regionale.

⁷ Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza all'Italia, traduzione italiana non ufficiale curata da Comitato italiano per l'UNICEF- Fondazione Onlus e CIDU: https://grupprocrc.net/wpcontent/uploads/2009/08/Osservazioni_Conclusive_CRC_Italia_2019.pdf

2. Alcuni dati per riflettere

2.1 Alcuni dati sui divari territoriali

Un primo elemento è fornito dalla spesa pro-capite per ciascun bambino 0-2 anni che i Comuni impiegano per finanziare i servizi educativi per la prima infanzia (asili nido e altri servizi): dai 2.480 euro della Provincia di Trento, ai 1.930 euro dell'Emilia Romagna, si arriva ai 270 euro della Campania e ai 150 euro della Calabria. E ancora, se nella provincia di Trento e di Milano il 95% dei bambini iscritti alla primaria mangiano a mensa, e nelle province di Bologna e Firenze, il 93%, in molte province siciliane solo il 5-10% hanno la possibilità di frequentare la mensa. I vincoli di bilancio dei Comuni e le loro scelte sulla spesa per garantire il servizio mensa a scuola incidono sui livelli di povertà alimentare dei bambini. Non solo, rappresentano anche uno degli ostacoli all'offerta di tempo pieno, che dipende poi dal Ministero dell'Istruzione e dalla singola scuola. La disponibilità del tempo pieno alla scuola primaria costituisce uno dei fattori di disuguaglianza di opportunità educative alla base di molti squilibri anche negli esiti formativi successivi e alla base dei divari di cittadinanza tra i territori.

2.2 Alcuni dati e lacune sulle risorse per il welfare

Con il Rapporto del Gruppo CRC "Le risorse dedicate all'infanzia e all'adolescenza in Italia"⁸ abbiamo provato a monitorare quante risorse nell'ambito della **spesa sociale** le regioni destinassero all'infanzia e all'adolescenza. Sebbene la principale fonte di finanziamento degli interventi sociali sia rappresentata dalle risorse proprie dei Comuni,⁹ l'analisi si è concentrata sul Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS) che ha una quota vincolata all'infanzia e all'adolescenza (a partire dal 2018), ed è l'unica fonte soggetta ad un indirizzo di livello nazionale. Infatti con il vincolo del 40%, il FNPS rappresenta oggi una fonte di finanziamento certa per gli interventi e i servizi sociali destinati a infanzia e adolescenza, sebbene la sua dotazione complessiva (resa strutturale con 300 milioni annui nel 2015) non sia adeguata a garantire ancora i livelli essenziali nel Paese: nel 2018 il Fondo ha potuto disporre di 276 milioni, poi aumentati nel 2019 a 400, e di 383 milioni per il 2020. Nel 2021 nel FNPS sono allocati 391 milioni. Dal 2020, la quota minima da destinare al rafforzamento degli interventi e dei servizi nell'area infanzia e adolescenza è stata aumentata al 50%, che di fatto significa una quota di 190,9 milioni per l'infanzia. Insieme al Piano Sociale Nazionale 2018-2020 è stato poi istituito il SIOSS, un sistema informativo che una volta a regime dovrebbe consentire di monitorare gli interventi realizzati a livello regionale con le risorse del FNPS (non solo quanto è stato speso ma anche come).

2.3 I principali dati sulle risorse dedicate ai minori del PNRR

Il **PNRR** si articola in 6 missioni, di cui quelle più strettamente collegate all'infanzia e adolescenza sono la Missione 4, che si concentra sul diritto all'istruzione ed educazione inclusiva e di qualità fin dai primi anni di vita, e su ricerca e università, e la Missione 5, dedicata all'inclusione sociale e alla coesione. Tuttavia anche molte altre misure e riforme del Piano avranno direttamente o indirettamente un impatto sull'infanzia e sull'adolescenza. Da queste due Missioni si possono circoscrivere circa 17,6 miliardi della Missione 4 e circa 1 miliardo dalla Missione 5 direttamente dedicati a infanzia e adolescenza, inclusi fondi già in essere che sono stati inglobati nel PNRR. Nella Missione 5 sono previsti altri 8,5 miliardi destinati alla rigenerazione urbana o al disagio abitativo, di cui indirettamente beneficerebbero bambini e adolescenti, ma di cui sarebbe importante determinare in fase di co-progettazione quote destinate direttamente alla promozione dei diritti dei minori e alle famiglie con figli minorenni. Anche nella fase di programmazione e progettazione delle risorse per l'area salute della Missione 6, in particolare ad esempio nel caso dei circa 2 miliardi destinati alle Case di Comunità (sede delle prestazioni sul territorio in ambito socio-sanitario come

⁸ <https://gruppocrc.net/wp-content/uploads/2021/06/RapportoCRC2021.pdf>

⁹ Ad esempio in Lombardia, di cui sono disponibili e pubblici i dati sulla spesa sociale, la spesa sociale è sostenuta per il 70,6% dai Comuni, per l'11,2% dall'utenza, per il 6,8% dal Fondo sociale regionale, e solo per il 2,6% dal FNPS, il restante 8,9% è a valere su altri fondi europei, nazionali e regionali

primo luogo di cura e assistenza domiciliare), è necessario stabilire ex ante le prestazioni dedicate ai minori e in particolare ai primi 1000 giorni di vita.

Una riflessione a parte merita poi **il tema dei bandi**, con cui molto spesso sono distribuite le risorse destinate all'infanzia, e con cui saranno distribuiti una parte consistente dei fondi legati al PNRR, e su cui abbiamo sollevato perplessità rispetto al fatto che vadano effettivamente a beneficio delle realtà territoriali e quindi dei minori che sono più a rischio di disagio socio-educativo. I bandi da poco conclusi lanciati dal MI hanno previsto per lo sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia (0-3 anni) una pre-allocazione regionale e una premialità nel punteggio ai Comuni privi o carenti di servizi. Nonostante questi accorgimenti per garantire il riequilibrio territoriale nell'offerta di posti, solo metà delle risorse (2,4 miliardi messi a bando) sono però state richieste, perché i Comuni del Mezzogiorno con meno capacità finanziaria e minor capacità tecnico-amministrativa non hanno presentato progetti. E' stato necessario prorogare la scadenza del bando due volte e intervenire con aggiustamenti e l'intervento della task force dedicata per riuscire ad assegnare le risorse.

LE RISORSE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

In Italia

2% QUOTA DI SPESA SOCIALE

destinata a minori e famiglie

(LA MEDIA EUROPEA è 3,8%)

Anno di riferimento: 2019

<4% INVESTIMENTO IN ISTRUZIONE rispetto al PIL

SPESA PRO-CAPITE

per ciascun bambino 0-2 anni che i Comuni impiegano per finanziare i servizi educativi per la prima infanzia

2.480 euro

Provincia di Trento

1.930 euro

Emilia Romagna

270 euro

Campania

150 euro

Calabria

3% ANNUO INVESTIMENTO IN INFRASTRUTTURE

da parte dei Comuni negli ultimi 15 anni

222 miliardi RISORSE PNRR

Compreso il Fondo Complementare (30 miliardi)

17,6 miliardi MISSIONE 4

+

1 miliardo MISSIONE 5

dedicati a infanzia e adolescenza

81 miliardi

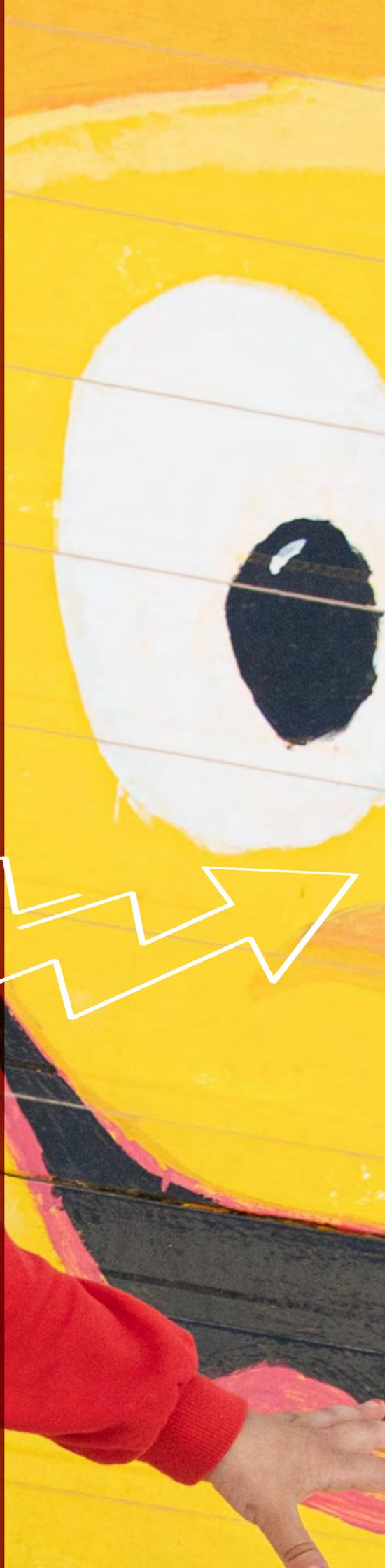
FONDI STRUTTURALI

tra risorse europee e cofinanziamento nazionale

72 miliardi

RISORSE NAZIONALI DEL FONDO SVILUPPO E COESIONE

legate alla programmazione dei fondi europei tra risorse europee e cofinanziamento nazionale



3. La nostra analisi e le nostre proposte

Per non compromettere il futuro dei più giovani ogni risorsa spesa dovrebbe puntare a ridurre i rischi ambientali, innescare meccanismi sostenibili di innovazione tecnologica, ed essere sempre mirata ad ampliare le opportunità di conoscenza ed eliminare povertà e gravi deprivazioni di bambine e bambini e adolescenti. Tale attenzione è necessaria sia per garantire maggiore giustizia intergenerazionale, sia perché investire nell'infanzia, sin dai primi 1000 giorni di vita, costituisce il migliore e più efficace investimento possibile, come dimostrato da un'ampia letteratura economica. Fino ad ora, l'Italia ha sempre destinato ai minori una quota di spesa pubblica inferiore ai principali paesi europei (di pari sviluppo economico), poiché la spesa sociale è molto sbilanciata sulla fascia di popolazione più anziana, data la composizione demografica del nostro Paese. L'invecchiamento della popolazione e il declino della natalità mettono a rischio la sostenibilità della spesa pubblica, soprattutto della spesa pensionistica, e assottigliano la base dello sviluppo economico, rappresentata dalla popolazione giovane e attiva. Investire di più e in maniera più efficace sui bambini e le loro famiglie è indispensabile per frenare e bloccare il trend di rapido invecchiamento della popolazione, e soprattutto per offrire le giuste opportunità alle giovani generazioni affinché possano sviluppare i loro talenti e far fiorire le proprie aspirazioni, e diventare cittadini attivi in un mondo sempre più complesso. Anche i ragazzi di origine straniera, a cui ancora non sono riconosciuti i basilari diritti di cittadinanza e che devono affrontare difficoltà e ostacoli ulteriori - molto spesso sognano di migrare in altri paesi europei dove studiare, lavorare, diventare genitori è più agevole. Viviamo in un Paese in cui i divari territoriali che analizziamo ogni anno non si sanano, anzi, e in cui persino i divari di genere non si riescono a superare. Analizzare come si spendono e si investono le risorse può essere un buon punto di partenza per invertire la rotta.

3.1 Child budgeting

Nella programmazione strategica e operativa di qualsiasi bilancio pubblico è ormai indispensabile utilizzare la bussola della sostenibilità. Per un Paese sviluppato come il nostro, nell'ampio concetto di **sostenibilità** rientra oggi più che mai **la riduzione delle disuguaglianze socio-economiche ed educative di bambini e adolescenti**. Decisori, policy makers, tecnici e amministratori non possono eludere la sfida della sostenibilità sociale, economica e demografica quando operano scelte sulla programmazione, allocazione, gestione e valutazione delle risorse pubbliche. Come è possibile che una componente fondamentale della nostra società, come i cittadini di minore età, non siano mai ascoltati e il loro punto di vista mai preso in considerazione – se non in casi isolati? Cosa impedisce sia a livello centrale, sia a livello regionale e locale, la redazione di un **bilancio dedicato alle giovani generazioni**, così come in questi ultimi anni si sta facendo per il *gender budgeting* e il *gender mainstreaming*? E' possibile definire un "quadro concettuale"¹⁰ coinvolgendo esperti/accademici, terzo settore e cittadinanza attiva, ascoltando bambini, adolescenti e giovani, che rappresenti un riferimento vincolante di sostenibilità di medio e lungo periodo per programmare e monitorare i bilanci pubblici, e per tutte le decisioni che coinvolgono l'utilizzo di risorse pubbliche? In Italia, sono presenti centri di ricerca e incredibili competenze ed energie radicate nei territori che potrebbero essere impiegate anche per monitorare e valutare l'efficacia della spesa e degli investimenti destinati all'infanzia e dell'adolescenza. Non solo, l'allocazione dei capitali e dei risparmi privati è sempre più orientata verso criteri e obiettivi di sostenibilità e giustizia sociale, come dimostra lo sviluppo della finanza di impatto o la diffusione di imprese benefit. Sarebbe ipotizzabile un organismo di garanzia e di trasparenza che organizzi tutte le competenze disponibili e sviluppi un monitoraggio e una valutazione di impatto di tutte risorse destinate a infanzia e adolescenza? Nel monitoraggio si riuscirebbe anche ad evidenziare quali risorse pubbliche programmate per misure in favore di infanzia e adolescenza non sono state spese? Si potrebbe pensare ad un Patto di Equità Generazionale almeno sull'uso delle risorse pubbliche, partendo da quelle nazionali?

¹⁰ A tale riguardo occorre segnalare che esiste una "Community of Practice on child budgeting" di Save the Children International che ha prodotto un documento, "Public Investment in Children Common Approach"

Cosa proponiamo:

Sulle **risorse nazionali**, è necessario già in fase di programmazione, dal DEF, al NADEF e al Documento programmatico di Bilancio, delineare in modo trasparente quali risorse destinare ai minori e come, con quali misure. La base di riferimento può essere il Piano Nazionale Infanzia e Adolescenza con cadenza biennale, che delinea le priorità e le azioni rispetto alle politiche per l'infanzia. Questo esercizio di trasparenza deve essere esteso anche ai bilanci di ciascun Ministero e amministrazione centrale e ai Programmi Operativi Nazionali dei fondi europei, al Fondo Sviluppo e Coesione, e altri fondi nazionali trasversali ai Ministeri, fornendo un Framework e un ToolKit studiato a questo scopo. Occorre poi istituire un **organismo di garanzia e trasparenza**, con accesso a tutti i dati e bilanci pubblici, che annualmente pubblici un rapporto sul monitoraggio e la valutazione di impatto delle risorse destinate dalle programmazioni precedenti (a partire dalla legge di bilancio degli anni precedenti) a misure e interventi a beneficio delle persone di minore età, a sostegno dei loro diritti. È importante anche definire e sottoscrivere un **Patto di Equità Generazionale** sulle risorse e sul debito futuro generato dalle scelte presenti, che ricadrà sulle giovani generazioni.

Al livello di amministrazioni locali, il Patto di Equità Generazionale potrebbe essere attuato e divenire vincolante attraverso il Documento Unico di Programmazione (sia Sezione Strategica sia Sezione Operativa). Per rendere i cittadini più consapevoli della spesa e degli investimenti che l'amministrazione locale in cui risiedono dedica all'infanzia e all'adolescenza, tutti i Comuni dovrebbero rendere **pubblici le voci di spesa rilevanti con un impatto sui diritti dei minori**. Infine, considerando la sempre maggiore attività di PPP in molti comuni e la rilevanza della finanza di impatto, un organismo indipendente potrebbe creare uno strumento di **rating di sostenibilità generazionale** (e demografica) attraverso l'analisi e il monitoraggio dei bilanci locali per fornire informazioni utili agli attori privati e agli investitori. Un Ente Locale che impiega più risorse per infanzia e adolescenza, e le sa impiegare bene, avrebbe un rating elevato, e risulterebbe più 'affidabile' e solido nel medio e lungo periodo, capace di generare maggiore impatto sociale. Occorre inoltre stabilire nuove regole e criteri per i Comuni commissariati e in dissesto finanziario, per risanare i loro bilanci mantenendo attivi i "servizi essenziali" inclusi tutti i servizi a beneficio di bambini e adolescenti.

A livello locale, una buona prassi, è quella del Comune di Trento, che aderisce alla rete dei Comuni amici dei bambini, che dal 2019 pubblica un bilancio dedicato a bambini e adolescenti 0-18 anni, in forma grafica e semplice da leggere anche per ragazze e ragazzi che vengono ascoltati e resi partecipi alle decisioni.

A livello regionale, si segnala invece l'esperienza dell'Emilia Romagna che pubblica periodicamente, grazie al lavoro dell'Osservatorio regionale Infanzia, un Rapporto su "Gli interventi sociali per bambini e ragazzi in Emilia Romagna" e partecipa alla pubblicazione di documenti come il monitoraggio sull'attuazione del Piano sociale e sanitario regionale 2017/2019 e dei Piani di zona per la salute e il benessere sociale 2018/2020 grazie al sistema informativo regionale che raccoglie i dati relativi ai bambini ed ai ragazzi assistiti dai servizi sociali territoriali (SISAM ER).

3.2 Orientamento territoriale delle risorse

Finora, l'unico indice di disagio socio-economico al livello comunale, utilizzato anche nei bandi e nell'allocazione di risorse che hanno effetti su infanzia e adolescenza, è l'Indice di Vulnerabilità Sociale e Materiale elaborato da Istat¹¹ sulla base dei dati censuari del 2011. Purtroppo sappiamo che in questo decennio per molte aree, zone urbanistiche, quartieri i livelli e i divari di povertà ed esclusione sociale sono aumentati ed è urgente poterli misurare, incrociandoli con i dati Miur e Invalsi al livello di singola scuola e altri dati come, ad esempio, l'accesso alle cure e il diritto alla salute. Solo mappando la povertà educativa dei bambini e la condizione socio-economica delle famiglie con minori da un lato e la dotazione e l'offerta educativa, di servizi socio-sanitari al livello micro-territoriale si potranno orientare le risorse sulle aree prioritarie, quelle con maggiori bisogni¹². Perché non sono state ancora identificate le aree prioritarie su

¹¹ <https://www.istat.it/it/archivio/195846>

¹² Si rammenta che, su impulso di Save the Children, il Parlamento nella legge 27 dicembre 2017 n. 205 (comma 230) " Legge di Bilancio 2018" ha dato mandato all'Istat "Al fine di realizzare specifici interventi educativi urgenti volti al contrasto della povertà minorile nel

cui concentrare interventi e risorse affinché diventino aree ad alta intensità educativa? Perché nella distribuzione e ripartizione territoriale di risorse destinate ad un tema così centrale come il contrasto multidimensionale alle povertà educative, attraverso un ventaglio ampio di azioni e interventi, non si è costruito un modello più efficace che orienti queste risorse nelle aree più deprivate?

Cosa proponiamo:

Occorre definire al più presto un **indice multidimensionale di povertà educativa territoriale**, da utilizzare per orientare risorse e interventi dedicati al rafforzamento dei servizi educativi, fin dalla prima infanzia, risorse destinate alle scuole per renderle più accoglienti, sviluppare una pedagogia più attenta ad ogni bambino, soprattutto i più vulnerabili, e per 'aprirle' tutto il giorno, tutto l'anno con l'offerta di attività, risorse destinate ai primi 1000 giorni, ad interventi in ambito psico-sociale per bambini e adolescenti, e per il sostegno alla genitorialità, misure di rigenerazione urbana per rendere i luoghi a misura di bambino e di adolescente, misure per sostenere luoghi e attività culturali e lo sport.

Prevedere, come è stato appena fatto per gli asili nido, che corsi extra scolastici di insegnamento di arti e sport, e le mense scolastiche – oggi disciplinati come servizi pubblici a domanda individuale - debbano invece essere garantiti, in quanto servizi essenziali allo sviluppo dei minorenni che vivono in quel territorio - prevedendo una soglia di esenzione dal pagamento della tariffa per le famiglie in certificata situazione di povertà. Per ridurre i divari di cittadinanza, così profondi e gravi per lo sviluppo e la crescita dei più piccoli, sappiamo infatti che un passo importante e molto urgente è quello di **definire dei LEP**, come è stato appena fatto per i servizi educativi alla prima infanzia, anche sulla **refezione scolastica** (ancora definito come servizio a domanda individuale). Per aiutare i Comuni a garantire questi Livelli essenziali è necessario istituire un Fondo Nazionale specifico, strutturale, e ben finanziato.

3.3 Integrazione di misure per le famiglie maggiormente a rischio di disagio

Cosa ostacola la messa a sistema di banche dati previste a livello normativo, come ad esempio il SIOSS, e la pubblicazione di dati e informazioni relativi all'erogazione di servizi e benefici in favore dei minori? Una questione importante da porsi è: questi benefici economici per le famiglie con figli minorenni stanno riducendo le disuguaglianze economiche e riducendo la povertà assoluta?

territorio nazionale” di definire “i parametri e gli indicatori misurabili con l’obiettivo di individuare le zone oggetto di intervento prioritario”. Questo lavoro non è ancora stato portato a compimento, mentre sarebbero già oggi disponibili indicatori in grado di definire e circoscrivere le aree prioritarie.

Cosa proponiamo:

È importante per le misure che coinvolgono ampie risorse pubbliche, come ad esempio il RdC, rendere trasparente la quota destinata alle varie tipologie di famiglie con figli minorenni, regione per regione, e anche al livello di ambito territoriale, per monitorare e valutare l'impatto sulla povertà assoluta minorile (la cui misura è tuttavia disaggregata solo al livello di macroarea, Nord, Centro, Sud, e su cui occorrerebbe investire per arrivare ad una misura più complessa e capillare). Occorre poi incrociare i dati sul RdC, il REM, l'assegno unico universale, i dati dell'Isee minorenni, per capire come integrare le diverse misure di trasferimento monetario, al fine di renderle efficaci nella lotta alla povertà e modulare meglio anche altre misure di inclusione sociale come le misure di contrasto alla povertà abitativa (housing), alla povertà educativa e alla povertà di salute dei bambini e adolescenti coinvolti. Solo mettendo a sistema le diverse misure e attraverso sistemi di microsimulazione (come Euromod) per valutarne l'impatto, è possibile rendere efficiente l'allocazione di risorse pubbliche a sostegno delle famiglie con minori che rappresentano una quota importante di tutte le risorse destinate ai minori. Occorre inoltre avere una base dati solida e aggiornata (protetta, non aperta) con tutte le informazioni sui servizi e interventi sociali a beneficio di ciascun nucleo con figli minori percettore di altri trasferimenti monetari, con l'obiettivo di una presa in carico integrata e organica dei casi più complessi che coinvolgono i minorenni.

3.4 Governance e monitoraggio civico del PNRR e dei fondi strutturali

È possibile formulare proposte efficaci per migliorare e rendere più trasparente la *governance* e il monitoraggio (anche da parte della società civile e della cittadinanza attiva a livello locale) delle risorse spese e da spendere con il PNRR e i nuovi fondi strutturali 2021-2027? Come realizzare una *governance* del PNRR e un monitoraggio trasparente di tutti questi fondi nonché una valutazione che tenga in considerazione i minorenni per capire ex ante ed ex post quanto, come, e con quali risultati si destinano risorse e investimenti alla fascia di popolazione 0-17 anni? Quali indicatori per costruire la necessaria base conoscitiva per la fascia 0-17?

L'occasione del PNRR è storica sia per l'ingente ammontare delle risorse, sia per la velocità a cui sono rese disponibili e con cui dovranno essere impiegate, ma anche per un altro motivo: le regole europee ci impongono di predisporre una *governance* e una struttura di coordinamento centrale del Piano, che supervisioni la sua attuazione in termini di obiettivi fissati, con trasparenza, e che non può fare a meno di una maggiore apertura verso la società civile e accademica – in complementarità con il positivo processo di reclutamento di nuove competenze e capitale umano nelle pubbliche amministrazioni necessario per l'attuazione del Piano.

Altra misura importante adottata a livello europeo è quella della **Child Guarantee (CG)**. L'obiettivo della Raccomandazione del Consiglio europeo che istituisce una Garanzia Europea per l'infanzia è quello di prevenire e combattere l'esclusione sociale dei minorenni, garantendo loro l'accesso a una serie di servizi educativi e sociali fondamentali. La Raccomandazione prevede che venga definito a livello nazionale un Piano di Azione 2022-2030, i cui progressi devono essere riferiti alla Commissione europea ogni due anni. Lo scopo del Piano di Azione Nazionale è quello pianificare e coordinare obiettivi e misure integrate volte a garantire l'accesso ai servizi essenziali indicati attraverso tutte le risorse nazionali ed europee disponibili (come indicato nella Raccomandazione, oltre al 5% del Fondo Sociale Europeo Plus, anche risorse provenienti dal Fondo europeo di sviluppo regionale e InvestEU, nonché, ovviamente, dallo strumento Next Generation EU). Il Piano d'azione può essere l'occasione per avere un quadro completo delle risorse messe a disposizione ed impiegate con riferimenti temporali precisi, anche se limitatamente agli obiettivi della CG? L'opportunità offerta dal PNRR e dalla CG può fornire lo spazio per innovare la qualità delle statistiche su un doppio livello: creare nuovi dati/indicatori ad oggi non disponibili ed accelerare la messa a sistema e integrare le banche dati che abbiamo già?

Cosa proponiamo:

- È necessario predisporre al più presto **un set adeguato di indicatori e una banca dati territoriale** mirata per la fascia d'età 0-17 anni che possa fornire una base conoscitiva sulla condizione dell'infanzia, sui servizi, sull'offerta educativa, per organizzare e orientare i nuovi progetti e i nuovi interventi.
- Sarebbe inoltre importante disporre di **informazioni trasparenti rispetto all'attribuzione delle risorse** dei bandi anche territorio per territorio, cioè poter accedere ad informazioni su tutti i progetti e programmi aggiudicati e attuati per ogni singola area, per monitorarli e valutare gli effetti prodotti sulla vita dei bambini e degli adolescenti. Il PNRR sta mettendo in campo linee di finanziamento e di intervento diverse che andrebbero però coordinate e programmate adeguatamente per ciascun territorio e tema – in questo caso il tema che fa da cornice ai diversi interventi è la condizione dei minori. Sarebbe utile costruire un portale come OpenCoesione (dedicato a tutti i fondi strutturali di coesione) che raccolga e renda leggibili tutti i dati sui progetti PNRR e i progetti finanziati con fondi SIE della nuova programmazione 21-27, che riguardano la fascia d'età 0-17 anni. Questa base dati rappresenterebbe uno strumento importante anche per la co-programmazione, la co-progettazione (terzo settore non solo come potenziale beneficiario, ma anche come soggetto che programma, progetta e gestisce interventi), sui territori e il monitoraggio civico, promuovendo la trasparenza e la partecipazione dei cittadini e dei ragazzi. Il Piano operativo della Child Guarantee, la cui implementazione sarà monitorata con cadenza periodica dalla Commissione Europea con un orizzonte temporale fino al 2030, dovrebbe contenere indicatori qualitativi e quantitativi, da sviluppare laddove non disponibili, in modo da valutare l'impatto dei finanziamenti rispetto ai target dei beneficiari.

3.5 Allocazione delle risorse

La modalità di allocazione delle risorse attraverso i bandi spesso non è ottimale, e dal nostro monitoraggio sono spesso emerse criticità. Tuttavia sappiamo che un'enorme mole di fondi PNRR, React-Eu, FSC, e di fondi europei 21-27 sarà distribuita in base a bandi e quindi dipende in buona parte dalla capacità che le amministrazioni pubbliche, a vari livelli, dimostreranno nel saper presentare e attuare i progetti. Dopo le enormi difficoltà incontrate nella capacità di utilizzare e valutare l'efficacia dei fondi europei nei precedenti settennati, in particolare nel Mezzogiorno, grazie al PNRR si sta prevedendo di rafforzare le capacità tecnico amministrative delle amministrazioni locali, anche attraverso nuove assunzioni di persone qualificate, creazione di task force dedicate che aiutino gli Enti Locali a presentare progetti di qualità e attuarli nei tempi previsti. Ma sappiamo che la questione è ben più ampia e l'allocazione di tutte queste risorse potrebbe comportare il rischio di non riuscire a ridurre le forti disuguaglianze regionali e territoriali (anche interne alle singole regioni) sempre più pronunciate e acute dalla crisi pandemica. Un primo passo è stato compiuto stabilendo la quota del 40% destinata al Mezzogiorno o definendo criteri ulteriori per il riparto regionale preventivo al lancio dei bandi, per garantire quote stabilite alle regioni più 'deboli'.

I bandi per la costruzione di asili nido o altri bandi PNRR sono infatti stati disegnati con criteri che premiano comuni più carenti di strutture, riconoscendo l'esigenza di migliorare i meccanismi fin qui utilizzati di allocazione delle risorse da assegnare ai migliori progetti: i bandi spesso premiavano la capacità dell'ente di co-finanziare il progetto o il ribasso, due criteri in netto contrasto con l'obiettivo di portare risorse e progetti di qualità nei territori vulnerabili. Come sarà possibile orientare le ingenti risorse ora disponibili verso le aree più critiche dei territori e investirele per migliorare opportunità educative, salute, inclusione sociale dei minori e delle loro famiglie? Lo svantaggio socio-economico, le carenze nei servizi socio-sanitari e nell'offerta educativa, la presenza della criminalità organizzata, caratteristiche di determinate aree del Paese, soprattutto nel Mezzogiorno, espongono bambine e bambini che vi crescono ad effetti dannosi e circoli viziosi, nel presente e nel futuro, che minano le loro *capabilities*, la loro resilienza, le possibilità di cambiare destini già scritti, di partecipare attivamente alla nostra società e al mercato del lavoro. Come assicurarsi la fuoriuscita di questi minori dal circolo vizioso delle povertà economiche di contesto ed educative?

Cosa proponiamo:

Così come dimostrano esperienze virtuose di “superamento della logica tradizionale dei bandi” per l’allocazione delle risorse - ad esempio l’esperienza portata avanti in questi ultimi anni con il Fondo di Contrasto alla povertà educativa gestito dall’impresa sociale Con I Bambini - occorre pensare a meccanismi per aumentare la capacità dei territori di attrarre i fondi, complementari alle iniziative istituzionali di assunzione di personale qualificato nelle amministrazioni locali, a partire dalla collaborazione con attori del privato sociale e no profit e dalle associazioni attive nei territori per arrivare alla co-progettazione, che porterebbe un contributo in termini di visione strategica per investire in progetti generativi e coordinati/sinergici tra loro. Solo così è possibile integrare le diverse fonti e linee di finanziamento e investimento, anche di carattere privato. Bisogna poi favorire la partecipazione dei ragazzi nei progetti che li coinvolgono, ascoltare il loro punto di vista e le loro idee innovative. È poi essenziale rafforzare le competenze di cittadinanza.

4. Risorse per la Cooperazione Internazionale

Per quanto concerne le risorse impiegate dall'Italia in attività di cooperazione allo sviluppo, queste vengono ogni anno contabilizzate dall'OCSE DAC, il Comitato per l'Assistenza allo Sviluppo che riunisce i donatori per stabilire regole e principi comuni e monitorare le politiche di cooperazione e gli investimenti in questo ambito.

Le risorse attribuite dal Governo italiano vengono così scrutinate dal DAC e contabilizzate, qualora ritenute passibili di essere definite come Aiuto Pubblico allo Sviluppo, andando a comporre un indice, pari al rapporto tra l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo e il Reddito Nazionale Lordo (APS/RNL). Questo rapporto, secondo gli impegni internazionalmente assunti, dovrà raggiungere la quota minima dello 0,7% entro il 2030.

I dati preliminari attualmente disponibili, tuttavia, ci dicono che l'Italia si pone ancora lontana dall'obiettivo, perché nel 2020 è stato a malapena raggiunto lo 0,22% del rapporto APS/RNL, molto distante da quanto previsto entro il 2030.

Ultimi anni che hanno visto anche affermarsi una preoccupante modalità di contabilizzazione dell'APS, allocando cifre molto importanti su quelli che vengono definiti i "costi dei rifugiati nel paese donatore", vale a dire quelle risorse stanziare per il primo anno di accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo sul territorio italiano. Tali risorse vengono contabilizzate come APS pur di fatto non lasciando mai i confini del Paese ma, nonostante questo, concorrono all'aumento, a dire nostro e di larga parte di società civile "gonfiato", dell'Aiuto erogato.

Non solo: considerato il calo delle spese effettivamente sostenute per l'accoglienza da qualche anno a questa parte, l'andamento dei volumi annuali dell'APS ha subito un calo drastico, che ha riportato, dopo alcuni anni di aumenti, il valore ufficiale dell'APS italiano a livelli decisamente più vicini agli importi che il nostro Paese effettivamente destina ad attività di cooperazione allo sviluppo nei Paesi partner. Di fatto, tale evenienza dimostra come la spesa per l'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati sia stata utilizzata per sostenere artificialmente un aumento dell'aiuto italiano, trend registrato anche in altri Paesi DAC.

La Legge di Bilancio 2022 - 2024 registra un sensibile aumento delle risorse e, grazie al passaggio in Aula, vede l'inserimento di un importante comma, che determinerà, a partire da quest'anno, il reindirizzamento delle risorse del Ministero dell'Interno conteggiate in Legge di Bilancio come Aiuto Pubblico allo Sviluppo ma non utilizzate a tal fine, verso attività di cooperazione allo sviluppo a valere sul Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Tale sviluppo è decisamente positivo, ma rimane essenziale la ridiscussione dei termini di contabilizzazione come definiti dall'OCSE DAC, che idealmente dovrebbe poter permettere di espungere le risorse utilizzate per l'accoglienza sul territorio nazionale dei donatori dalle spese di Aiuto Pubblico allo Sviluppo.

Noi di Save the Children vogliamo che ogni bambina e ogni bambino abbiano un futuro. Lavoriamo ogni giorno con passione, determinazione e professionalità in Italia e nel resto del mondo per dare alle bambine e ai bambini l'opportunità di nascere e crescere sani, ricevere un'educazione ed essere protetti.

Quando scoppia un'emergenza, siamo tra i primi ad arrivare e fra gli ultimi ad andare via.

Collaboriamo con realtà territoriali e partner per creare una rete che ci aiuti a soddisfare i bisogni delle e dei minori, garantire i loro diritti e ad ascoltare la loro voce.

Miglioriamo concretamente la vita di milioni di bambine e di bambini, compresi quelli più difficili da raggiungere.

Save the Children, da oltre 100 anni, lotta per salvare le bambine e i bambini a rischio e garantire loro un futuro.



Save the Children

Save the Children Italia Onlus

Piazza di San Francesco di Paola, 9
00184 Roma

Tel: (+39) 06.480.700.1

Fax: (+39) 06.480.700.39

info.italia@savethechildren.org

savethechildren.it