# La Child Guarantee nella lotta contro la povertà educativa e l'esclusione minorile

Anna Rita Piesco, Pasquale di Padova, | 03 gennaio 2022

*Questo articolo riprende alcune argomentazioni più estesamente espresse in di Padova P., Piesco A.R., Marucci M., Porcarelli C. (2021), Dal Sistema di Garanzia dell'Infanzia ai Patti educativi di comunità, Inapp Paper n.31, Roma, INAPP*

Contrastare le disuguaglianze che ostacolano il pieno sviluppo dei minori non è solo un imperativo di giustizia sociale, ma anche un investimento che genera ritorni positivi tanto per la coesione della società quanto per il pieno sviluppo dei sistemi economici. L'integrazione in età adulta nella struttura economica è, infatti, una delle condizioni per la piena partecipazione alla vita sociale, mentre la formazione di giovani leve qualificate e preparate consente di ridurre il *gap* con le competenze richieste dal mercato e migliora l'adattamento delle forze produttive alle necessità emergenti.

Con *Child Guarantee*, o Garanzia europea per l'Infanzia, istituita con la Raccomandazione 2021/1004 del Consiglio UE del 14 giugno 2021[note]Raccomandazione (UE) 2021/1004 del Consiglio dell'Unione europea del 14 giugno 2021 che istituisce una Garanzia europea per l'infanzia.[/note], la Commissione europea si propone appunto di attuare un'importante azione di contrasto alla povertà educativa e all'esclusione dei minori e di assicurare l'accesso a determinati e fondamentali servizi di qualità.

Secondo i dati Eurostat, prima del 2020 erano quasi 18 milioni i minori a rischio di povertà o esclusione sociale. Si prevede che la pandemia contribuirà ad aggravare le già precarie condizioni soprattutto delle famiglie più svantaggiate, andando così a incidere pesantemente, oltre che sulle opportunità di vita attuali, anche sulle prospettive di vita a lungo termine dei minori che vivono in situazioni di marginalità.

Nel nostro Paese, nel 2020 l'incidenza delle famiglie con almeno un figlio minore che vivono in condizioni di povertà assoluta ha toccato l'11,5% (coinvolgendo circa 1,3 milioni di minori), il valore massimo da quindici anni a questa parte (dati Istat), mentre nel decennio 2010 - 2019 fra i bambini con meno di 6 anni quasi uno su tre si è trovato a rischio di povertà o esclusione sociale, con un ritardo rispetto agli altri Paesi UE-28 di circa 5 punti percentuali (Eurostat - ILC_PEPS01). Questo rischio non si è, però, equamente distribuito nella popolazione, ma si è concentrato maggiormente sulle famiglie con basso capitale culturale (Eurostat - ILC_PEPS60), del Mezzogiorno (dati Istat) e sui figli degli stranieri (Eurostat - ILC_LI33).

Sul versante della povertà educativa, invece, va rilevato che la quota di bambini fino a tre anni che non accedono ai servizi educativi per l'infanzia ammontava al 73,7% del totale nel 2019, un dato sostanzialmente stabile degli ultimi dieci anni e regolarmente al di sotto della media UE-28 di circa 5-6 punti percentuali (Eurostat - ILC_CAINDFORMAL). Nelle famiglie che vivono con meno del 60% del reddito mediano equivalente, sono addirittura il 39,9% gli adulti che riferiscono di avere incontrato moderate o grosse difficoltà nel sostenere le spese legate all'istruzione dei minori (Eurostat - ILC_ATS07).

Questo quadro problematico richiede un ambizioso piano di interventi a più livelli e in diversi campi, come quello messo in campo dall'Unione europea con l'istituzione di una "Garanzia europea per l'Infanzia", *Child Guarantee*, supportata dalla "Strategia generale EU sui diritti dei minori"[note]Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni COM (2021) 142 final del 24.03.2021 Strategia dell'Ue sui diritti dei minori. Nello stesso giorno è stata lanciata anche la proposta di raccomandazione del Consiglio per l'istituzione di una Garanzia europea per l'infanzia.[/note] e dal "Piano di azione sul pilastro europeo dei diritti sociali"[note]Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni EMPTY COM (2021) 102 final del 04.03.2021 Piano di azione sul pilastro europeo dei diritti sociali[/note]. Si tratta di azioni basate sulla *multilevel governance*, un approccio integrato che, oltre a garantire l'accesso ai servizi fondamentali in tutto il territorio dell'Unione, vuole migliorare l'efficacia delle politiche correlate, combinare misure preventive e correttive e sfruttare al meglio gli strumenti esistenti, partendo dall'assunto fondamentale che nessuna politica in materia di minori deve essere

concepita senza ascoltare prima la loro voce.

Questo complesso di azioni, che istituisce un vero e proprio Sistema europeo di Garanzia per i bambini vulnerabili, è finalizzato, per il quadriennio 2021-2024, alla progettazione e al potenziamento di azioni che tutelino e sostengano i diritti dei minori attraverso la collaborazione tra gli Stati membri.

La prima fase di *Child Guarantee* è ravvisabile in una risoluzione del Parlamento europeo del 2015 (2014/2237(INI)) con la quale si invitavano la Commissione e gli Stati membri dell'UE a "introdurre una Garanzia per l'Infanzia in modo che ogni bambino in povertà o a rischio di esclusione potesse avere accesso gratuito ad assistenza sanitaria, istruzione, assistenza all'infanzia, diritto a un alloggio decente e a un'alimentazione adeguata, nell'ambito di un piano integrato europeo per combattere la povertà infantile".

Una seconda fase si è aperta nel 2017 quando, in seguito alla richiesta del Parlamento europeo di esaminare il campo di applicazione di una Garanzia per i bambini bisognosi, la Commissione ordinò due studi esplorativi, uno di fattibilità[note]Frazer H., Guio A.C., Marlier E. (a cura di) (2020), Feasibility Study for a Child Guarantee: Final Report, Feasibility Study for a Child Guarantee (FSCG), Brussels, European Commission.[/note], per valutare la possibile implementazione di un Sistema di Garanzia per l'Infanzia, e uno sul quadro economico[note]Guio A.C., Frazer H., Marlier E. (a cura di) (2021), Study on the economic implementing framework of a possible EU Child Guarantee scheme including its financial foundation. Second phase of the Feasibility Study for a Child Guarantee (FSCG2). Final Report, Brussels, European Commission.[/note], contenente una dettagliata analisi economica della progettazione, governance, costi e benefici della Garanzia nei 27 Paesi membri.

Nel pieno rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, la Commissione ha invitato gli Stati membri ad adottare al più presto la Raccomandazione che istituisce la Garanzia europea per l'Infanzia e a presentare, entro sei mesi dalla sua adozione, piani d'azione nazionali sulle modalità di attuazione. Ogni Paese dovrà dunque elaborare un piano contenente interventi dettagliati e concreti per la realizzazione della *Child Guarantee* e nominare un *Child Guarantee Coordinator* con funzioni di supervisione. La Commissione monitorerà i progressi compiuti attraverso il semestre europeo, pubblicando, se necessario, raccomandazioni specifiche per Paese e riferirà al Consiglio sugli obiettivi realizzati dopo cinque anni dall'adozione della Raccomandazione. Il monitoraggio sarà supportato dal *Social Scoreboard* dell'Eurostat. Trovandoci nell'ambito della *soft governance* (non avendo le Raccomandazioni natura vincolante), non possono essere comminate sanzioni ai Paesi inadempienti, ma va considerato che, di fondo, l'obiettivo prioritario che l'UE si propone con tale iniziativa è quello della più ampia sensibilizzazione e di una rinnovata attenzione al tema della tutela dell'infanzia nelle agende politiche.

Nel luglio 2020 la Commissione europea ha dato il via alla terza fase, chiedendo all'UNICEF - Ufficio Regionale per l'Europa e l'Asia Centrale - di collaborare con i Governi di Italia, Croazia, Bulgaria, Grecia, Spagna, Germania e Lituania nella sperimentazione di sistemi di intervento per il contrasto alla povertà minorile e all'esclusione sociale, come possibili modelli per gli altri Stati membri dell'Unione europea. In Italia i lavori, che si svolgono sotto l'indirizzo e la supervisione di un nutrito gruppo di lavoro composto da rappresentanti di varie istituzioni[note]All'interno del gruppo sono presenti esponenti di: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (DG per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale e DG dell'Immigrazione e delle Politiche di integrazione), Ministero dell'Istruzione, Ministero delle Pari Opportunità e Famiglia, Ministero dell'Interno, Autorità Garante nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, Associazione nazionale Comuni Italiani, SAI (Sistema di accoglienza e integrazione) e università. A livello locale, l'UNICEF si sta coordinando con le Regioni, i Tribunali per i Minorenni, gli Uffici Scolastici Regionali (USR) e Provinciali (USP), le Prefetture e i Dipartimenti dei Servizi Sociali dei Comuni.[/note], si snodano lungo due direttrici: la prima, definita di *Deep Analysis*, ha previsto una ricerca approfondita di tutte le politiche in corso che contribuiscono alla lotta contro la povertà minorile e all'esclusione sociale, i cui dati sono stati utilizzati per la definizione del Piano d'azione nazionale; la seconda ha a che fare, invece, con la sperimentazione e la raccolta di nuovi modelli di intervento che possono essere integrati nel Piano d'azione per poi essere replicati negli Stati membri. In Italia, questi interventi sperimentali troveranno posto all'interno di alcuni specifici ambiti tematici:

- rilancio dell'affidamento familiare per minorenni particolarmente vulnerabili (0-6 anni; con disabilità; stranieri; non accompagnati);

- promozione della semi-autonomia per adolescenti fuori dalla famiglia;
- integrazione di componenti di *housing* sociale e sviluppo competenze del XXI secolo all'interno della Sperimentazione nazionale *Care Leavers*;
- sviluppo competenze del XXI secolo per il supporto alla transizione scuola-lavoro;
- contrasto alla povertà educativa;
- affiancamento e supporto a famiglie vulnerabili attraverso Centri per la Famiglia.

Ad agosto 2021 il MLPS ha pubblicato il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023[note]Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023[/note], nel quale viene ribadita la compartecipazione delle fonti di finanziamento, in particolare del programma REACT-EU, e viene individuato l'obiettivo generale di tutta la pianificazione sociale territoriale, ovvero la definizione dei LEPS, i livelli essenziali delle prestazioni sociali. Anche la Garanzia per l'Infanzia rientra tra le misure individuate come LEPS, con l'obiettivo di potenziarla attraverso i fondi del PON Inclusione nelle modalità previste dallo stesso Piano nazionale.

Un esempio tangibile di integrazione dell'intervento pubblico con il privato sociale e di utilizzazione delle risorse del PNRR verso gli obiettivi della *Child Guarantee* sarà quello di estendere il modello P.I.P.P.I. (Programma di intervento la prevenzione dell'istituzionalizzazione dei minori) a livello nazionale con la prerogativa di riconoscere il servizio stesso come LEPS.

In conclusione, la lotta alla povertà educativa dei minori, anche alla luce delle conseguenze della pandemia che hanno inasprito le profonde disuguaglianze già esistenti, richiede un approccio multidimensionale, partecipativo e capace di includere tutti i livelli di governance. In tal senso, *Child Guarantee* può rappresentare un pilastro fondamentale per le politiche di supporto dedicate ai minori, per dare risposta alle esigenze drammaticamente riemerse durante la pandemia e per provare a ricomporre alcune delle fratture territoriali che ancora segnano il nostro Paese. Se il carattere non vincolante del programma non può che far sorgere legittime preoccupazioni sulla sua effettiva esecuzione, diventa allora fondamentale da un lato che il mondo delle associazioni, il Terzo settore e i policy maker territoriali non facciano mancare la loro pressione sui decisori politici per pretendere, in questa particolare congiuntura storica, che si approfitti di strumenti straordinari come quelli messi in campo col PNRR per realizzare un tangibile cambiamento di rotta nel contrasto ai rischi di povertà ed esclusione sociale dei bambini, mentre dall'altro che gli Istituti di Ricerca sappiano indirizzare al meglio tali azioni fornendo supporto scientifico attraverso il monitoraggio dei fenomeni e la valutazione del programma.