

dossier

XIX Legislatura

26 giugno 2023

Bambini nel cuore dell'Europa. Due anni dall'adozione della Garanzia Europea Infanzia

Bruxelles, 28 giugno 2023

Documentazione per le Commissioni RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Bambini nel cuore dell'Europa.
Due anni dall'adozione della Garanzia
Europea Infanzia

Bruxelles, 28 giugno 2023

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI

SERVIZIO DEGLI AFFARI
INTERNAZIONALI

UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE
ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

N. 38

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE
EUROPEA

N. 20



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

TEL. 06-6706-5785 – affeuropei@senato.it

Dossier n. 38



UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06-6760-2145 - cd RUE@camera.it

Dossier n. 20

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

ORDINE DEL GIORNO

IL PROGRAMMA DELLA RIUNIONE	7
I SESSIONE	9
1.1 L’iniziativa dell’Unione europea.....	11
1.2 L’attuazione in Italia: il Piano di azione nazionale per l’attuazione della garanzia infanzia (PANGI).....	13
1.3 Relazione tra il PANGI e le misure esistenti a favore dei minori	20
II SESSIONE.....	25
2.1 Le fonti di finanziamento europeo	27
2.3 Le risorse nazionali.....	30

CHILDREN AT THE HEART OF EUROPE: TWO YEARS OF THE EUROPEAN CHILD GUARANTEE

WEDNESDAY,
28 JUNE 2023
14:30 - 17:30

Meeting room:
ANTALL 2Q2

EUROPEAN PARLIAMENT
BRUSSELS



EMPL ICM

COMMITTEE ON EMPLOYMENT AND SOCIAL AFFAIRS

Interparliamentary
Committee Meeting

AGENDA

EUROPEAN PARLIAMENT - NATIONAL PARLIAMENTS

DRAFT PROGRAMME

Wednesday, 28 June 2023

- **14.30 - 15.00** Opening session chaired by EMPL Chair, Dragoş PÎSLARU

Welcoming words by **Ewa KOPACZ**, Vice-President and European Parliament Coordinator on Children's Rights

- Statement by Swedish Presidency of the Council, **Camilla WALTERSSON GRÖNVALL**, Minister for Social Services at the Ministry of Health and Social Affairs
- Keynote speech by **Ivelina BORISOVA**, Unicef Regional Advisor, Early Childhood Development, Europe and Central Asia

Start of the working sessions - “How to generate more political support” will be discussed in both sessions as a cross-cutting issue

- Introduction by EMPL Chair, **Dragoş PÎSLARU**

15.00 - 16.00 Session I: “Where do we stand with the adoption and implementation of the ECG action plans?”

This session will explore the general state of play and the reasons behind the situation. In this context, the session will also reflect upon what works and what are the remaining challenges.

- Launching the debate with **Joost KORTE**, Director General of DG Employment, Social Affairs and Inclusion

Discussion with National Parliamentarians, Members of the European Parliament and Child Guarantee National Coordinators based on experiences in the Member States.

16.00 - 16.15 *Coffee break*

16.15 – 17.15 Session II: “How to better finance the child guarantee to achieve its sustainability in the future?”

The session will explore good practice examples, innovative ways of financing as well as the challenges and possible solutions to improve the implementation of the Child Guarantee.

- Launching the debate with **Commission Vice-President Dubravka ŠUICA**

Discussion with National Parliamentarians, Members of the European Parliament and Child Guarantee National Coordinators based on experiences in the Member States.

17.15 - 17.30 Closing remarks

- Belgian Minister of Pensions and Social Integration, **Karine LALIEUX**
- EMPL Committee Chair, **Dragoş PÎSLARU**

IL PROGRAMMA DELLA RIUNIONE

La riunione interparlamentare del 28 giugno 2023 è organizzata dalla Commissione occupazione e affari sociali del Parlamento europeo, al fine discutere il livello di attuazione della Garanzia europea per l'infanzia, due anni dopo l'adozione della raccomandazione del Consiglio a nel giugno 2021.

L'incontro è articolato in due sessioni.

La prima sessione affronterà più specificamente la situazione di avanzamento del programma negli Stati membri.

La seconda sessione verterà sul tema delle risorse allocate per l'attuazione della Garanzia infanzia e delle prospettive future del suo finanziamento.

I SESSIONE

Il sistema europeo di garanzia per i bambini: a che punto siamo

1.1 L'iniziativa dell'Unione europea

Nel 2019, circa 18 milioni di minori nell'Unione europea (il 22,2% del totale della popolazione minorenni) viveva in nuclei familiari a rischio di povertà ed esclusione sociale. Oggi, il quadro appare notevolmente aggravato, anche per effetto della crisi pandemica e della guerra in Ucraina: **19,8 milioni di bambini** (il 24,4% del totale dei minori nell'UE) è in condizioni di disagio e di deprivazione materiale e sociale.

Fin dal suo insediamento, la Presidente della Commissione europea von der Leyen ha annunciato, nell'ambito dei suoi Orientamenti politici, la creazione di un sistema di **Garanzia europea per l'infanzia**, con l'obiettivo di assicurare che ogni bambino in Europa a rischio di povertà o esclusione sociale abbia accesso a diritti fondamentali, quali l'assistenza sanitaria e l'istruzione.

La Garanzia Infanzia è in realtà l'atto conclusivo di un decennio ricco di proposte dell'Unione europea per la tutela sostanziale dei diritti delle bambine, dei bambini e degli adolescenti.

Già nel 2015, il Parlamento europeo aveva dato impulso a un'iniziativa specifica a tutela dei minori, con una [risoluzione](#) che auspicava lo sviluppo di un Programma di garanzia per l'infanzia e l'adolescenza, ai fini del contrasto della povertà multidimensionale¹.

Nella dichiarazione congiunta firmata nel dicembre 2020, i ministri del Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori" hanno chiesto l'istituzione di una garanzia europea per l'infanzia, nel solco di quanto previsto dal [Pilastro europeo dei diritti sociali](#).

Il principio 11 del Pilastro europeo dei diritti sociali prevede il diritto dei minori a un'educazione e cura della prima infanzia a costi sostenibili e di buona qualità, alla protezione della povertà e a misure specifiche tese a promuovere le pari opportunità dei minori provenienti da contesti svantaggiati. Inoltre il Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali dà nuovo impulso alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale nell'Unione, in particolare, fissando per il 2030 l'obiettivo di ridurre di circa 15 milioni il numero di persone in situazione di fragilità e svantaggio, compresi almeno 5 milioni di minori.

Il 24 marzo 2021, dopo un'ampia e partecipata consultazione delle principali parti interessate, la Commissione europea ha presentato la prima Strategia Ue sui diritti dei minorenni, con la quale la Commissione si impegna a porre i minori e il loro

¹ Con tale espressione si indica quella condizione di deprivazione nell'ambito di settori primari per la vita e lo sviluppo umano, quali l'istruzione, la salute, la nutrizione, le condizioni abitative, la cura della prima infanzia.

superiore interesse al centro delle politiche dell'UE, attraverso le sue azioni interne ed esterne e in linea con il principio di sussidiarietà.

Tra le azioni chiave dell'Ue prospettate dalla Commissione, vi è proprio l'adozione di una proposta di raccomandazione del Consiglio che istituisce il Sistema europeo di garanzia per i bambini vulnerabili (*European Child Guarantee*).

Il Consiglio ha adottato la [raccomandazione](#) il 14 giugno 2021.

L'**obiettivo** del nuovo sistema è quello di prevenire la povertà, garantendo per i minori e le loro famiglie un accesso effettivo, gratuito ed universale ai servizi che sono essenziali per il benessere e lo sviluppo delle loro competenze cognitive ed emotive.

I minori che vivono in condizioni di povertà o provengono da contesti svantaggiati hanno maggiori probabilità di incontrare ostacoli nell'accesso ai servizi fondamentali. Ciò può avere implicazioni a lungo termine per il loro sviluppo e le loro prospettive future, in quanto compromette l'integrazione nel mercato del lavoro e nella società.

Si tratta di conseguenze che non hanno solo una rilevanza limitata ai singoli individui e alle loro famiglie, ma che si riverberano sullo sviluppo sociale nella sua interezza, a livello nazionale ed europeo: la trasmissione delle condizioni di povertà ed esclusione sociale mette in pericolo la coesione nel corso delle generazioni e comporta costi più elevati per lo Stato, ostacolando la resilienza e le prospettive di una crescita inclusiva e sostenibile.

La raccomandazione è rivolta agli Stati membri, nella consapevolezza che, a fronte di una gamma molto vasta e diversificata dei fattori di rischio che espongono i minori alla vulnerabilità, gli approcci di ciascuno Stato dovrebbero essere **adattati alle circostanze ed esigenze specifiche** della propria comunità nazionale. Gli **assi di intervento** individuati sono:

- **educazione e cura** della prima infanzia, istruzione e attività scolastiche inclusive e un pasto sano al giorno a scuola;
- **assistenza sanitaria;**
- **nutrizione sana;**
- **alloggi adeguati;**
- *governance* e comunicazione.

In via preliminare, si raccomanda agli Stati membri di creare un **quadro strategico favorevole**, al fine di garantire la coerenza tra gli interventi mirati rivolti ai minori e le politiche generali nei settori di riferimento.

Inoltre, nella definizione delle misure integrate nazionali, occorre tenere in considerazione, in maniera sistematica e ai fini della massima inclusività, gli **svantaggi specifici** affrontati da alcune categorie di soggetti con situazioni di particolare fragilità: minori senza fissa dimora o minori in situazione di grave disagio abitativo, minori con problemi di salute mentale, minori provenienti da contesto migratorio o appartenenti a minoranza etniche, in particolare Rom, minori che si trovano in strutture di assistenza alternativa, in particolare istituzionale, minori con contesti familiari precari.

Per attuare gli obiettivi indicati dalla raccomandazione, gli Stati membri devono adottare **Piani d'azione fino al 2030**, tenendo conto delle circostanze nazionali, regionali e locali, nonché delle misure esistenti. Il Piano d'azione deve contenere:

- le categorie di minori bisognosi destinatarie delle misure;
- gli obiettivi qualitativi e quantitativi;
- le misure e le risorse finanziarie necessarie con le relative tempistiche di attuazione;
- le misure strutturali da adottare o già vigenti, sulla base del quadro strategico favorevole;
- un quadro nazionale per la raccolta dei dati, il monitoraggio e la valutazione del Piano.

Accanto al Piano, il Consiglio raccomanda l'adozione contestuale di misure di sensibilizzazione rivolte ai minori e alle loro famiglie, in particolare a livello regionale e locale, tramite gli istituti di istruzione e le strutture dei servizi sociali.

Si raccomanda altresì che l'intero processo di elaborazione del Piano si compia attraverso la **partecipazione** delle **autorità**, delle **organizzazioni interessate** e di tutti i **portatori di interesse** della società civile.

È prevista inoltre la designazione di un **coordinatore nazionale** della Garanzia per l'infanzia, dotato delle risorse e di un mandato adeguati, che consentano di coordinare e monitorare efficacemente l'attuazione del Piano.

1.2 L'attuazione in Italia: il Piano di azione nazionale per l'attuazione della garanzia infanzia (PANGI)

Il [Piano nazionale italiano \(PANGI\)](#) è stato presentato nel marzo 2022 e successivamente pubblicato dalla Commissione europea.

Insieme alla Francia e alla Svezia, l'Italia è stata uno dei primi paesi a presentare il Piano, dopo aver condotto una fase di sperimentazione.

Infatti, a seguito dell'inclusione dell'Italia nel 2020 tra i paesi *target* per l'avvio della Garanzia Infanzia, è stato elaborato uno studio preventivo di analisi trasversale "*Deep Dive Analysis of Policies, Programs, Services, Budgets and mechanisms Addressing Child Poverty and social exclusion*", concernente le politiche e i programmi contro la povertà, nonché l'individuazione dei gruppi vulnerabili in Italia, come individuati dalla Raccomandazione del Consiglio.

Successivamente, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 29 ottobre 2021, è stato costituito un apposito **Gruppo di lavoro**, presieduto dalla coordinatrice nazionale *pro tempore* della Garanzia Infanzia dell'Italia, Anna Maria Serafini².

La governance

La *governance* del Piano è costituita essenzialmente da due entità che hanno funzioni di coordinamento e supervisione:

- il **coordinatore nazionale**, punto di riferimento del Gruppo di lavoro istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- la **cabina di regia**, composta dai rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e connessa ADG (Autorità di gestione) Programma operativo nazionale (PON) Inclusione e FSE+, del Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri (PCM), del Ministero dell'istruzione e connessa ADG PON, del Ministero della salute e connessa ADG PON, della Conferenza Stato-regioni, dell'ANCI, dell'Istituto degli Innocenti, dell'ISTAT.

Tale *governance* si è innestata su un **sistema di competenze molto articolato**, svolgendo funzioni di coordinamento e integrazione tra i diversi livelli istituzionali coinvolti e fra le aree di intervento sociale.

Le politiche pubbliche sociali, sanitarie ed educative nei confronti dei minori e delle loro famiglie afferiscono infatti a diversi dicasteri: Dipartimento per le

² Anna Maria Serafini si è dimessa dall'incarico di coordinatrice nazionale nel maggio 2023.

politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero della salute e Ministero dell'istruzione.

Un ruolo molto significativo nell'analisi e nella programmazione delle politiche rivolte ai minori è svolto da organismi pubblici, quali l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (ONIA)³ e la Rete per la protezione e l'inclusione sociale⁴.

Nel quadro istituzionale, un ruolo di garanzia è attribuito all'**Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza** - Autorità terza e indipendente posta a tutela dei diritti dei minori, ai sensi della legge 12 luglio 2011, n. 112 - e alla **Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza**, che ha - in ossequio a quanto previsto dalla legge istitutiva 23 dicembre 1997, n. 451 - compiti di **indirizzo e di controllo** sulla concreta attuazione degli accordi internazionali e della legislazione interna, relativi ai diritti ed allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

A tali organismi e strutture centrali si affiancano le **regioni e gli enti locali**, che hanno competenze rilevanti in tutti i settori di *policy* investite dalla Garanzia infanzia.

La *governance* si è avvalsa della partecipazione e collaborazione delle parti sociali e del terzo settore, nonché dello *Youth Advisory Board*, che - nel rispetto delle indicazioni europee - è stato costituito nel dicembre 2021 per sperimentare un meccanismo di partecipazione attiva da parte di bambine, bambini e adolescenti.

Le categorie di soggetti minori individuati come target degli interventi.

Per individuare le categorie di minori a rischio, in ossequio a quanto raccomandato dal Consiglio, è stato utilizzato il parametro dell'incidenza di

³ Istituito con la legge n. 451 del 23 dicembre 1997 e regolato dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 103 del 14 maggio 2007, l'Osservatorio è presieduto dal Ministro con delega alle politiche per la famiglia e si compone di circa cinquanta membri, in rappresentanza delle diverse amministrazioni centrali responsabili delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, delle regioni e delle autonomie locali, dell'ISTAT, delle parti sociali, delle istituzioni e degli enti più rilevanti per il settore, nonché di rappresentanti del terzo settore ed esperti della materia. Tra i compiti dell'Osservatorio c'è la preparazione, ogni 2 anni, del Piano d'azione nazionale per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

⁴ Istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la rete è un organismo permanente di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali, responsabile dell'elaborazione degli strumenti di programmazione per l'utilizzo del Fondo nazionale per le politiche sociali, del Fondo povertà e del Fondo per la non autosufficienza, e riunisce i rappresentanti della *governance* centrale, regionale, territoriale, del mondo associativo, datoriale, delle parti sociali e del terzo settore.

povertà assoluta individuale (la percentuale di persone che vivono in famiglie in povertà assoluta sul complesso della popolazione residente).

Nel 2020 questo dato relativo alla popolazione di età compresa tra 0 e 17 anni è pari al **13,5%**; la cifra sale al **13,9% per bambine e ragazze** fino a 17 anni ed è pari al **13,1%** per i coetanei.

Il confronto sull'arco del decennio dell'incidenza di povertà assoluta tra le persone di minore età e quelle di tutte le età avvalorava lo **squilibrio generazionale** del fenomeno, al punto che i valori più alti si riscontrano per ciascun anno sistematicamente per bambine e bambini, ragazze e ragazzi.

La **distribuzione territoriale** della povertà assoluta e della povertà relativa⁵ fa emergere chiaramente le profonde differenze territoriali che caratterizzano il nostro Paese e la forte concentrazione di situazioni di povertà e vulnerabilità nelle regioni meridionali.

Nelle famiglie **monogenitoriali** l'incidenza della povertà è decisamente superiore rispetto a quella dei nuclei con entrambi i genitori, evidentemente a causa di un'alta presenza di adulti con basso o nullo reddito da lavoro (fattore che limita la possibilità di accedere all'assegno per il nucleo familiare e alle detrazioni per figli a carico). Disaggregando in base al genere dell'unico genitore, tutti gli indici di povertà in base al reddito prima dei trasferimenti sono peggiori per le donne, in caso di famiglie monogenitoriali.

Attraverso l'utilizzazione di questi parametri, sono state identificate le categorie di minori in situazioni di difficoltà originaria e che trovano barriere di accesso ai servizi, ai quali occorre indirizzare gli interventi della Garanzia infanzia:

- minorenni provenienti dall'**Ucraina**;
- minorenni **senza fissa dimora** o in grave situazione di **disagio abitativo** (al 2020 si registravano 1.336.387 minorenni in povertà assoluta, pari al 13,5% rispetto 9,4% del totale della popolazione;

⁵ Secondo l'Istat sono classificate come assolutamente povere le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia di povertà assoluta (che si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e per tipo di comune di residenza). Sono considerate invece povere relative le famiglie che hanno una spesa per consumi al di sotto di una soglia di povertà relativa convenzionale (linea di povertà). Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa mensile pari o inferiore a tale valore sono classificate come povere. Per famiglie di ampiezza diversa il valore della linea si ottiene applicando un'opportuna scala di equivalenza, che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti.

2.024.051 minorenni in povertà relativa pari al 20,4% rispetto 13,5% del totale della popolazione);

- minorenni con **disabilità** (al 2020 si registravano 300 mila studentesse e studenti, pari al 3,5% della popolazione minorile);
- minorenni con **background migratorio**, minorenni **stranieri non accompagnati** e **minoranze** (al 2020 si registravano 1.022.471 minorenni pari al 10% della popolazione minorile residente);
- minorenni con problemi di **salute mentale** (al 2020 si stima che rappresentino circa il 20% della popolazione minorile residente);
- minorenni che si trovano in strutture di **assistenza alternativa** (al 2019 si registrano 13.555 minori in affidamento familiare (pari all'1,4 per mille della popolazione minorile residente in Italia) e 14.053 minori nei servizi residenziali (pari all'1,5 per mille della popolazione minorile residente in Italia).

Obiettivi e azioni del Piano

Il Piano integra e valorizza pianificazioni esistenti e individua altre aree di intervento, al fine di acquisire nuovi livelli essenziali nelle prestazioni di *welfare*, a garanzia del pieno godimento di diritti da parte di bambine e bambini e di una maggiore uguaglianza sociale e territoriale. Le azioni-obiettivo sono state articolate nelle quattro aree:

1. **educazione e cura** della prima infanzia, istruzione e attività scolastiche, mense;
2. **salute e assistenza sanitaria**;
3. **contrasto alla povertà e diritto all'abitare**;
4. *governance* e infrastrutture di sistema.

L'**impostazione generale** prescelta per la selezione degli obiettivi e la loro declinazione, valorizza criteri di qualità, tra i quali:

- estensione delle infrastrutture del sistema locale dei servizi pubblici, valorizzando il rapporto con il privato sociale e l'associazionismo;
- promozione della concertazione, della coprogettazione e della programmazione condivisa tra istituzioni e tra *stakeholder* in una dimensione sia orizzontale, sia verticale;
- potenziamento della prevenzione nei vari ambiti;
- centralità del bambino e della bambina;
- misurabilità in termini socioeconomici delle politiche avviate e degli interventi, al fine anche di renderne possibile il monitoraggio e la valutazione.

Per ogni *policy*, sono individuate le singole azioni, gli eventuali obiettivi intermedi, le modalità di attuazione, i soggetti promotori e i soggetti coinvolti, nonché le fonti di finanziamento e gli indicatori per il monitoraggio e la valutazione del conseguimento degli obiettivi prefissati.

Si fa cenno ad alcune azioni previste in ciascuna area di intervento, facendo riferimento anche agli interventi analoghi già programmati nell'ambito del PNRR.

Educazione e cura della prima infanzia

Per quanto riguarda **l'area dell'educazione e cura della prima infanzia**, il Piano vuole favorire, la promozione di un LEP (Livello essenziale di prestazione), attraverso l'universalità e la gratuità di servizi educativi di qualità alla prima infanzia su tutto il territorio nazionale. In particolare, si pone l'obiettivo di portare l'offerta di **posti a tempo pieno** nei servizi educativi per l'infanzia verso il 50% di copertura quale media nazionale e nelle scuole per l'infanzia verso il 100%, riducendo gradualmente la contribuzione finanziaria da parte delle famiglie ed estendendo le fasce di gratuità.

Si fa presente che il **PNRR prevede un forte investimento nella prima infanzia**. Si tratta del 2,4% delle risorse totali previste, cioè di 4,6 miliardi di euro che saranno destinati all'educazione della prima infanzia, con la creazione di 228 mila nuovi posti nido, in grado di più che raddoppiare la copertura pubblica nella fascia di età 0-3 anni.

Inoltre, il Piano intende rendere l'offerta di un **pasto sano al giorno** a scuola, un servizio pubblico essenziale per il quale venga stabilito un LEP.

Al riguardo, il PNRR prevede un investimento di **400 milioni di euro per la costruzione di mense scolastiche** per favorire il tempo pieno, un investimento di 300 milioni di euro per le palestre scolastiche e un investimento di 500 milioni di euro per sostenere le attività nelle scuole, attraverso un'organizzazione del tempo - scuola che prevede un'offerta educativa anche nella fascia pomeridiana (attraverso l'estensione del tempo pieno nella scuola pubblica dell'infanzia e primaria), al fine di raggiungere una copertura del 100%.

Per far fronte all'alto tasso di **abbandono scolastico**, si prevede di aumentare l'accesso alla scuola a tempo pieno, così come l'offerta didattica di sostegno

prevedendo figure di mediazione per studenti con disabilità o con disturbi dell'apprendimento, per studenti con *background* migratorio, appartenenti a minoranze etniche o a contesti familiari precari. Si prevede altresì di ampliare l'offerta didattica per ragazzi e ragazze che intendono intraprendere percorsi lavorativi.

Salute e assistenza sanitaria

In merito agli interventi nel settore della salute dei minori di età, tra le azioni individuate dal Piano, vi è il rafforzamento degli investimenti in attività di prevenzione e promozione della **salute materno-infantile**, l'accesso effettivo alla pediatria di libera scelta ed estensione del servizio fino al compimento della maggiore età, il rafforzamento e le sperimentazioni innovative nel campo dei servizi e delle figure rivolte alla prevenzione, alla diagnosi e alla riabilitazione di disturbi relativi alla **salute mentale**, l'aumento dei **consultori** e dei **punti di ascolto** rivolti ai minorenni.

Inoltre, sono previste azioni per facilitare l'accesso all'assistenza sanitaria - includendovi anche le cure psicologiche - per i minorenni provenienti dall'Ucraina, per i minorenni con *background* migratorio o appartenenti a minoranze.

In questo ambito, si sottolinea che il PNRR ha indirizzato risorse significative al sistema di assistenza territoriale e delle reti di prossimità. Tra le molte innovazioni, quella che riguarda l'istituzione di 1.226 case di comunità, in cui inserire tutti i servizi territoriali, inclusi quelli per donne e minori.

Diritto all'abitare

A questo riguardo, di rilievo nel Piano è la proposta di sostegno e di estensione sull'intero territorio nazionale del programma PIPPI (**Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione**), diventato un LEP, e il sostegno ai *care leavers*, neomaggiorenni in uscita da un percorso di presa in carico a seguito di allontanamento dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria.

Altre misure di rilievo riguardano l'ampliamento **dell'accesso alle misure di contrasto alla povertà** per i minorenni provenienti da un contesto migratorio e da minoranze, l'incremento dell'offerta di **alloggi adeguati** a prezzi

accessibili anche attraverso la mappatura di luoghi pubblici dismessi per destinarli ad abitazioni e a strutture ricreative, sportive e culturali specificamente pensate per bambine e bambini, per ragazze e ragazzi.

Governance e le infrastrutture di sistema

A questo riguardo, il Piano prevede lo sviluppo coordinato delle infrastrutture amministrative, sociali sanitarie, educative e abitative con pari offerta in tutto il territorio nazionale, il rafforzamento della multidisciplinarietà e dell'interconnessione degli interventi, importanti per promuovere un'analisi multidimensionale dei bisogni del minore, la promozione di approcci volti ad abbattere le barriere di accesso ai servizi di prossimità per i minori e le loro famiglie, anche attraverso l'ascolto e la partecipazione del minore alla programmazione degli interventi.

1.3 Relazione tra il PANGI e le misure esistenti a favore dei minori

Il Piano si integra e si avvale di strategie programmatiche, di politiche pubbliche e di misure già vigenti.

Come già riportato nel paragrafo precedente, il **PNRR** prevede investimenti su tre aspetti chiave: asili nido, edilizia scolastica e riduzione dei divari educativi. In particolare, la Missione 4 “Istruzione” prevede la componente M4C1.1 “Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione”, nella quale sono stanziati risorse dedicate alla realizzazione di un **Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia** (4,6 miliardi di euro), di un **Piano di estensione del tempo pieno e delle mense** (0,96 miliardi di euro) e di **interventi** straordinari per la **riduzione dei divari territoriali** nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado (1,5 miliardi di euro).

La Missione 5 “**Inclusione e coesione**” prevede la componente M5C2 “**Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore**”, che dispone di risorse complessive pari a 11,17 miliardi di euro. In particolare, si tratta di investimenti concernenti la rigenerazione urbana e *l'housing* sociale, volti alla realizzazione di nuove strutture di edilizia residenziale pubblica che, come tali, possono concorrere alla realizzazione degli obiettivi del PANGI in materia di incremento di alloggi per i minori svantaggiati.

Nella Missione 6 “**Salute**”, la componente M6C1 “Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza territoriale sanitaria” prevede investimenti pari

a 7 miliardi di euro, allo scopo di riformare gli *standard* strutturali, organizzativi e tecnologici per l'assistenza.

Assegno di inclusione

Il **reddito di cittadinanza**, che è stato sostituito, a decorrere dal gennaio 2024, **dall'assegno di inclusione**, (decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48⁶), è la prestazione sociale contro la povertà della quale ha tenuto conto il PANGI nella definizione delle azioni a favore dei minori svantaggiati.

Il nuovo **assegno di inclusione** è anch'esso una misura nazionale di contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale delle fasce deboli attraverso percorsi di inserimento sociale, nonché di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro.

Essa spetta ai nuclei familiari in cui vi sia almeno un **soggetto minore** o avente almeno sessanta anni di età o disabile.

I requisiti soggettivi o inerenti al nucleo familiare, e quelli inerenti alla cittadinanza, alla residenza o al soggiorno del richiedente il beneficio, sono analoghi a quelli già previsti per il reddito di cittadinanza.

I requisiti inerenti alle condizioni economiche del nucleo familiare, concernenti sia i valori massimi dell'ISEE, del reddito familiare, del patrimonio immobiliare e del patrimonio mobiliare, sia l'assenza di godimento di alcuni beni durevoli particolari, sono analoghi a quelli previsti per il reddito di cittadinanza. Tra le differenze, si segnala che il limite relativo al reddito familiare è parametrato in base a una scala di equivalenza e che è stata la misura del beneficio economico.

Assegno unico e universale per i figli a carico

L'**assegno unico e universale per i figli a carico**, istituito con il decreto legislativo n. 230 del 2021, è un contributo economico, rivolto alle famiglie con figli a carico, per ogni figlio, dal 7° mese di gravidanza fino ai 21 anni di età, in base alle domande che vengono presentate all'Inps o agli istituti di patronato. L'assegno sostituisce i previdenti contributi economici statali rivolti alle famiglie con figli, è universale - tutte le fasce di reddito ne hanno

⁶ Il decreto-legge è - al momento della pubblicazione del presente *dossier* - in corso di conversione.

diritto - e progressivo - l'importo aumenta al diminuire dell'Isee. Sono previste maggiorazioni per le famiglie numerose, per le famiglie con figli con disabilità e per le famiglie con genitori entrambi titolari di redditi da lavoro.

Esso non concorre alla formazione del reddito complessivo.

A partire da marzo 2023, non è più necessario presentare la domanda per il rinnovo del beneficio, in quanto la prestazione è erogata d'ufficio dall'Inps a chi ha già beneficiato dell'assegno.

Si tratta di una semplificazione importante per favorire l'accesso dei cittadini alla misura di sostegno alle famiglie.

Con la legge di bilancio 2023 (legge n. 197 del 2022), è stato stabilito un **incremento del 50% dell'assegno unico per le famiglie con figli di età inferiore a un anno** e per quelle con **tre o più figli di età compresa tra uno e tre anni con Isee fino a 40.000 euro**. È stata altresì prevista una maggiorazione del 50% dell'assegno unico per le famiglie con 4 o più figli e sono state confermate e rese permanenti le maggiorazioni dell'assegno unico per le persone con disabilità.

Il decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48⁷, ha previsto che la maggiorazione sarà riconosciuta a partire dal 1° giugno 2023 anche per i minori che appartengono a nuclei familiari in cui è presente un solo genitore lavoratore nel caso in cui, al momento della domanda, l'altro risulti deceduto.

Piano di azione per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Per quanto riguarda le politiche programmatiche, occorre fare riferimento al **Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva**, strumento programmatico e di indirizzo, elaborato dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 103. Esso individua gli interventi prioritari a favore dei soggetti in età evolutiva, in attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo.

Il [5° Piano nazionale](#) di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2022-2023, approvato dall'Osservatorio

⁷ Il decreto-legge è - al momento della pubblicazione del presente dossier - in corso di conversione.

nazionale per l'infanzia e l'adolescenza il 21 maggio 2021, è stato adottato con decreto del Presidente della Repubblica il 25 gennaio 2022.

Frutto di un'intensa attività di coprogettazione, il Piano è articolato in 3 aree d'intervento, educazione, equità, *empowerment*, composte ciascuna da obiettivi generali e azioni specifiche.

Il Piano dà conto dei dati Istat riguardanti l'esposizione alla vulnerabilità dei minori: il 12,6 per cento dei minorenni italiani vive in povertà assoluta⁸, il 5 per cento ogni anno affronta una storia di dispersione scolastica, il 12,3 per cento non ha sufficiente accesso a *internet*; l'Italia si presenta inoltre come il Paese dell'Occidente europeo con le maggiori percentuali di giovani di 15-29 anni che non sono né occupati, né inseriti in un percorso di istruzione (c.d. *neet*) e con i minori tassi di laureati; aumentano i ricoveri e le segnalazioni nell'area della salute mentale infantile e adolescenziale, nonché le malattie croniche e le disabilità, fra cui si osserva un rilevante aumento dei cosiddetti disturbi del neurosviluppo, le segnalazioni di dislessia (DSA) e bisogni educativi speciali (BES) a scuola, delle violenze sui bambini e addirittura dei filicidi in particolare da parte dei padri, dei suicidi adolescenziali, dell'utilizzo di psicofarmaci in età evolutiva.

A fronte di tutto ciò, i servizi territoriali non hanno organici numericamente uniformi, i posti letti ospedalieri per le patologie neuropsichiatriche infantili sono sottodimensionati, come lo sono le diverse tipologie di comunità per minori (da quelle psichiatriche, anche con posti dedicati ad esempio a minori adottati, a quelle educative, ecc.) e la disponibilità delle famiglie affidatarie. Da ciò «derivano differenze drammatiche in termini di opportunità di salute, educazione e inclusione, che segnano irrimediabilmente gli itinerari di vita individuali così come le possibilità di sviluppo di intere comunità».

Il Piano prevede un complesso di azioni, volte a rafforzare il sistema pubblico e integrato di servizi, relative all'area educativa, sanitaria e sociale, con l'obiettivo prioritario di contrastare la povertà assoluta dei minori e favorire l'inclusione sociale, soprattutto avendo riguardo al rafforzamento del sistema educativo.

⁸ Il dato del 5° Piano differisce da quello riportato dal PANGI, cfr pag. 8 del presente *dossier*.

II SESSIONE

Come finanziare la Garanzia infanzia per garantirne in futuro la sostenibilità

2.1 Le fonti di finanziamento europeo

La raccomandazione del Consiglio che istituisce una Garanzia europea per l'infanzia prevede la disponibilità di Fondi europei.

Nel quadro del **Fondo sociale europeo Plus (FSE+)**, tutti gli Stati membri destinano un importo adeguato alla lotta contro la povertà infantile o l'esclusione sociale. Per gli Stati membri in cui la percentuale di minori a rischio di povertà o di esclusione sociale è superiore alla media dell'Unione, tale importo dovrà essere pari ad almeno il 5% della loro dotazione nazionale a titolo del FSE+.

Conformemente ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, il **Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)** e **InvestEU** sostengono anche gli investimenti nelle infrastrutture abilitanti, quali gli alloggi sociali e le strutture per l'educazione e la cura della prima infanzia, nonché nelle attrezzature e nell'accesso a servizi di interesse generale e di qualità.

Nell'ambito del piano per la ripresa dell'Europa e dello strumento «Next Generation EU», il dispositivo per la ripresa e la resilienza offre finanziamenti supplementari dell'Unione per riforme, investimenti e politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze, che sono inclusi nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza. Lo strumento di sostegno tecnico può sostenere gli Stati membri nella progettazione e nell'attuazione di riforme strutturali nei settori dell'istruzione, dei servizi sociali, della giustizia e della sanità, comprese le riforme intersettoriali volte a contrastare la povertà infantile e l'esclusione sociale.

Gli Stati membri possono anche beneficiare del programma dell'UE «Frutta, verdura e latte nelle scuole» per il periodo 2017-2023 affinché i minori abbiano maggiore accesso a prodotti sani e comprendano meglio i vantaggi offerti da alimenti sani e sostenibili.

Nel PANGI sono indicate le modalità di utilizzo dei Fondi europei.

L'Italia deve assegnare almeno il 5% del totale delle risorse FSE+, poiché la percentuale di minori a rischio di povertà ed esclusione sociale è superiore alla media europea⁹.

⁹ Nel [Def 2023](#) si fa presente che secondo il *Country Report* 2022 in Italia il tasso di persone a rischio di povertà o esclusione sociale resta ancora superiore alla media dell'UE (24,9 per cento contro 21,6 per cento). Nel confronto europeo, inoltre, le risultanze dello *Scoreboard* sociale del Rapporto

Nell'ambito del FSE+, le politiche per l'infanzia sono il *target* di uno specifico *cluster* tematico, che prevede l'assegnazione della quota Ue per un importo di € 710.936.118,60 di cui 334.703.884 sul PON Scuola 21-27 e il resto sul PON Inclusione e lotta alla povertà.

Il *focus Child Poverty* sarà quindi interamente coperto da due programmi nazionali (**PN Scuola e competenze e PN Inclusione e Povertà**), ma anche i programmi regionali possono aderire, con azioni in tutte le aree coperte dalla Garanzia Infanzia: parità di accesso ai servizi per l'infanzia, all'istruzione, all'assistenza sanitaria, a un alloggio decente e a un'alimentazione adeguata.

Con particolare riferimento alla Programmazione della politica di coesione 2021-2027, per quanto riguarda il FESR e il FSE+, l'azione complementare dei due fondi assume rilievo, per quanto connesso all'attuazione della Garanzia infanzia, sull'Obiettivo strategico di *policy* n. 4, "Un'Europa più sociale e inclusiva".

Il concorso dei due fondi è essenziale per integrare e rafforzare l'azione ordinaria in tutti gli ambiti di *policy* in esso ricompresi: lavoro, istruzione e formazione, inclusione e protezione sociale e salute.

[L'Accordo di partenariato per la programmazione 2021-2027](#)¹⁰ ha sostanzialmente assegnato un ruolo chiave al **Programma nazionale inclusione e lotta alla povertà 2021-2027**.

La Commissione Europea ha approvato il nuovo [Programma Nazionale Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027](#), che si prefigge, quale obiettivo generale, di promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà quali valori fondamentali del nostro stile di vita. Sotto la *governance* del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si punterà ad ampliare il raggio di azione degli interventi, indirizzandosi verso le condizioni che portano all'esclusione sociale, allargandone lo spettro verso tutte le nuove fragilità che stanno emergendo anche a seguito della pandemia da Covid-19.

congiunto per l'occupazione del 2023 mostrano una particolare fragilità ed esposizione al rischio di povertà relativa dei bambini e dei ragazzi in età compresa tra 0 e 17 anni.

¹⁰ L'Accordo di Partenariato è un documento, predisposto da ogni Stato membro ed approvato dalla Commissione, che "definisce la strategia e le priorità di tale Stato membro nonché le modalità di impiego efficace ed efficiente dei fondi SIE al fine di perseguire la Strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva". L'Accordo di partenariato tra Italia e Commissione europea relativo al ciclo di programmazione 2021-2027 è stato approvato con Decisione di esecuzione della CE il 15 luglio 2022.

Nell'ambito dell'Accordo, l'Italia si è impegnata a rispettare una serie di concentrazioni tematiche, tra cui quella di destinare almeno il 5% del totale delle risorse FSE+ al sostegno alla lotta contro la povertà infantile. Tali risorse sono state allocate a valere sul Programma nazionale Inclusione e lotta alla povertà e sul Programma nazionale scuola e competenze 2021-2027.

In particolare, il **Programma nazionale inclusione e lotta alla povertà 2021-2027** prevede un investimento complessivo sul triennio pari a 4.079.865.834 suddivisi su cinque priorità:

- mantenere un forte presidio sugli interventi di **inclusione e politica attiva**, sostenendo il rafforzamento del sistema dei servizi sociali e promuovendo un approccio basato sulla presa in carico e, ove appropriato, sulla definizione di progetti personalizzati, a partire dal superamento delle disparità economiche, sociali e territoriali;
- mantenere e rafforzare le azioni volte a intercettare *target* specifici di destinatari, in particolare la **popolazione di etnia sinti e caminanti (RSC)**, la **popolazione immigrata**, persone con **disabilità o non autosufficienti**, **donne vittime di violenza e di tratta**, tutela e promozione dell'inclusione sociale delle persone di **minore età** ed interventi su quelli a maggiore rischio di esclusione sociale e povertà educativa (anche in raccordo col progetto europeo di *Child guarantee*);
- mantenere una forte enfasi sulla **povertà estrema**, considerando come una componente importante del nuovo Programma Nazionale sarà quella di offrire sostegno alimentare e distribuzione di beni materiali;
- agire sulle **infrastrutture sociali** e per l'inclusione attiva con traguardi di medio lungo periodo.

Nel Programma nazionale, la Garanzia infanzia è una priorità per la realizzazione di misure connesse ai *target* coincidenti con i destinatari della Garanzia Infanzia.

Nel PANGI si afferma che le risorse europee specificamente allocate per l'attuazione della Garanzia infanzia devono essere utilizzate in sinergia con le risorse che, sempre nell'ambito dei Fondi europei, sono dedicate in via generale all'inclusione sociale e al sostegno degli indigenti, in un'ottica di complementarietà e di rafforzamento trasversale delle azioni.

2.3 Le risorse nazionali

Risorse ordinarie e specifiche o straordinarie concorrono all'attuazione del Piano di azione.

La spesa per l'infanzia e l'adolescenza nel nostro Paese può essere ricondotta sostanzialmente a tre aree: la spesa socio assistenziale, la spesa per l'educazione e l'istruzione, la spesa sanitaria.

Secondo i dati riportati dal PANGI, la spesa socio assistenziale per l'infanzia e le famiglie ammonta attorno **all'1,5% del Pil**. Queste risorse non identificano in maniera esaustiva l'impegno del bilancio pubblico per le responsabilità familiari, **mancando le detrazioni** che, nell'ambito dell'imposta personale, sono concesse ai contribuenti con figli minorenni e la spesa per l'istruzione.

A queste risorse sopraelencate va aggiunta la spesa per la tutela della salute dei minorenni.

In conclusione, come riportato nel PANGI, la dimensione della spesa pubblica a favore dell'infanzia e dell'adolescenza complessivamente considerata può essere stimata in circa 100 miliardi di euro l'anno, ovvero circa il 6% del Pil.

Sul fronte sociale, occorre considerare il **Fondo nazionale per le politiche sociali**, (FNPS) destinato alle Regioni per lo sviluppo della rete integrata di interventi e servizi sociali, come previsto dalla Legge 328/2000. Una quota del Fondo è inoltre attribuita al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per gli interventi a carattere nazionale. Le risorse complessivamente destinate al Fondo sono pari a € 390.925.678,00 per ognuna delle annualità 2021-2022-

2023. Le regioni devono programmare per un triennio, gli impieghi delle risorse complessivamente loro destinate, entro 60 giorni dall'emanazione del decreto ministeriale di riparto. Inoltre, a valere sulla quota del Fondo nazionale per le politiche sociali destinata alle regioni sono finanziate, per non meno di 3.937.500,00 euro, azioni volte all'implementazione delle Linee di indirizzo sull'intervento con bambine e bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità (PIPPI).

A sostegno dell'erogazione dei servizi concorre anche il **Fondo di solidarietà comunale** istituito dall'articolo 1, comma 380, della legge n. 228/2012 (stabilità 2013).

Fondo ordinario specifico è, poi, il **Fondo nazionale infanzia e adolescenza** di competenza del Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri.