

## *Editoriale*♣

di *Paolo Onelli*\*

Nel corso degli ultimi anni è emerso con forza il dato secondo cui bambine e bambini, ragazze e ragazzi sono tra i soggetti maggiormente a rischio di povertà ed esclusione sociale e risultano i più esposti a un peggioramento delle condizioni di vita in situazioni di crisi economica e sociale, quale quella derivante dalla pandemia da COVID-19 e dai possibili effetti negativi della guerra in Ucraina sulla situazione socioeconomica dei paesi europei.

La letteratura di settore è oramai concorde nell'affermare che sui fenomeni di povertà, assoluta o relativa che sia, pesa fortemente la trasmissione intergenerazionale dello svantaggio, in termini di maggiori rischi di povertà nella vita adulta laddove si siano sperimentati maggiori rischi in età infantile e adolescenziale.

Negli anni più recenti si è fatta strada una rinnovata sensibilità, anche normativa, emersa sotto la spinta della crescente diffusione di condizioni di povertà, sollecitata da iniziative quali la definizione, a livello Europeo, del Pilastro europeo dei diritti sociali e del relativo Piano d'Azione (2017 e 2021), e prima ancora da quella proveniente dalla Raccomandazione della Commissione del 20 febbraio 2013, Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale. Il tema della povertà minorile, mai come in questo momento, è oggetto di attenzione da parte dell'Italia anche grazie alla forte spinta propulsiva fornita, a livello europeo, dalla Raccomandazione istitutiva della Garanzia Infanzia approvata lo scorso 14 giugno 2021. Lo stesso Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali

♣ DOI 10.3280/SISS2022-002001

\* Direzione Generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. [DGInclusione@lavoro.gov.it](mailto:DGInclusione@lavoro.gov.it).

*Sicurezza e scienze sociali IX, 2/2022, ISSN 2283-8740, ISSNe 2283-7523*

2021 – 2023 e il correlato Piano Nazionale contro la povertà del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali si muovono in questa direzione puntando con decisione ad un intervento integrato sui fattori che colpiscono i minori all'interno dei nuclei familiari più poveri.

L'Italia da tempo ha avviato una serie di misure per contrastare il fenomeno, costruite con un approccio multidimensionale e sinergico. Tali misure partono imprescindibilmente dalla creazione di una rete di protezione accessibile a tutti coloro che vivono tale condizione garantendo un contributo economico capace di sostenere il reddito familiare, affiancato dai necessari servizi alla persona di accompagnamento sociale, agli opportuni interventi di sostegno alla genitorialità vulnerabile e all'inclusione lavorativa.

Il D.lgs. n. 147 /2017 recante “Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà” (REI, Reddito di inclusione), è la misura con cui l'Italia ha posto al centro della sua azione la lotta alla povertà, intesa come impossibilità di disporre dell'insieme dei beni e dei servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso. Come è noto, il Decreto-legge 4/2019, approvato nel gennaio 2019, ha poi introdotto il Reddito di cittadinanza.

L'attuazione del Reddito di cittadinanza, ha contribuito certamente ad attenuare l'impatto (comunque assai rilevante) della grave crisi economica e sociale conseguente all'avvento della pandemia. Ora si pone la necessità di una complessiva calibratura dei vari strumenti per far progredire il sistema sociale italiano nel senso dell'efficacia e dell'effettività del contrasto alla povertà nei nuclei familiari con figli minori di età a carico.

Va sottolineato, in questo contesto, che gli strumenti d'integrazione del reddito familiare quali il Reddito di cittadinanza e, per certi aspetti, anche l'Assegno unico Universale, debbono associarsi a percorsi effettivi d'inclusione sociale e proprio rispetto al miglioramento delle condizioni e delle prospettive di vita dei minori, trovano il loro parametro di efficacia più importante e significativo. Questa nozione di “cambiamento” è la base di significato sia del Patto d'inclusione sociale che di quello per il lavoro, entrambi previsti dalla normativa vigente.

È quindi cruciale la capacità dei sistemi territoriali di offrire, attraverso un patto da sottoscrivere con le persone destinatarie delle misure dell'integrazione del reddito, la concreta prospettiva della costruzione di un progetto di cambiamento in cui la famiglia possa trovare, in sé e nella propria rete sociale, le risorse che ne permettano la fuoriuscita dalle condizioni di povertà. Il progetto personalizzato sulla base delle condizioni dei diversi nuclei famigliari deve promuovere l'attivazione sociale e l'inclusione attiva di tutti i membri della famiglia, con particolare attenzione a quei nuclei fa-

miliari in cui sia presente un bambino nei primi mille giorni di vita. Vale la pena sottolineare che nella costruzione del Patto per l'inclusione, un'attenzione specifica è dedicata alle attività volte a garantire il benessere dei bambini puntando al miglioramento della frequenza scolastica, salute e igiene, partecipazione ad attività sociali e contatti con i coetanei. I nuclei familiari con figli minorenni percettori il Reddito di Cittadinanza, si impegnano, infatti, ad assicurare la "frequenza e l'impegno scolastico" e "comportamenti di prevenzione e cura volti alla tutela della salute, individuati da professionisti sanitari" (così come previsto dall'articolo 6, comma 5, lettere c) e d), del D.lg. 147/2017).

L'Assegno unico universale per i figli a carico (AUUF), si inquadra in una riforma di sistema, avviata con la legge delega del 1° aprile 2021, n. 46, attuata col successivo decreto legislativo 29 dicembre 2021 n. 230, con la quale il legislatore ha inteso accorpate in un'unica prestazione, una serie di benefici prima vigenti e segnatamente: le detrazioni IRPEF per i figli a carico fino a 21 anni; gli assegni al nucleo familiare (ANF); gli assegni per le famiglie con almeno tre figli minori; il bonus bebè, il premio alla nascita; il fondo di sostegno alla natalità.

L'A.U.U.F. ha, inoltre, l'obiettivo di coprire, in un'ottica universale, le famiglie con figli che non avevano accesso all'assegno per il nucleo familiare (lavoratori autonomi, disoccupati e coltivatori diretti). Poiché l'A.U.U.F. è di recentissima introduzione, solamente a regime e a seguito di apposito monitoraggio, se ne potranno valutare gli impatti in termini di riduzione del rischio di povertà sui nuclei familiari più poveri.

Negli ultimi tre anni quindi, due nuove e significative forme di sostegno al reddito sono state introdotte, prevedendo importi e finanziamenti aggiuntivi rispetto al periodo precedente. In particolare, per l'A.U.U.F. la legge finanziaria per il 2021 aveva incrementato con € 6 miliardi aggiuntivi le risorse precedentemente allocate dai preesistenti strumenti di supporto economico al sostegno della genitorialità e della famiglia. Nel 2020, il Reddito di Cittadinanza ha comportato un costo pari a circa € 7,2 miliardi, salito a € 8 miliardi nei primi 11 mesi del 2021.

Tra gli impegni più recenti dell'Italia, particolare menzione meritano gli sforzi per avviare l'implementazione della Raccomandazione del Consiglio Europeo finalizzata a istituire una Garanzia europea per l'infanzia volta ad assicurare ai bambini ed adolescenti a rischio di povertà o di esclusione sociale l'accesso effettivo a un'alimentazione sana e a un alloggio adeguato, l'accesso effettivo e gratuito all'educazione e cura della prima infanzia, all'istruzione (comprese le attività scolastiche), a un pasto sano per ogni giorno di scuola e all'assistenza sanitaria, con particolare attenzione anche

alla dimensione di genere e a forme di svantaggio specifiche - quali i minori senza fissa dimora o in situazioni di grave deprivazione abitativa, i minori con disabilità, i minori provenienti da un contesto migratorio, i minori appartenenti a minoranze razziali o etniche (in particolare Rom), i minori che si trovano in strutture di assistenza; i minori in situazioni familiari precarie.

La Raccomandazione prevede che gli Stati Membri in cui il tasso di povertà minorile è al di sopra della media europea (è il caso dell'Italia) possano utilizzare il Fondo sociale europeo Plus nella misura di almeno il 5% dell'allocazione totale in interventi specifici per il contrasto alla povertà infantile secondo le linee prioritarie citate. Concorrono alla realizzazione della Child Guarantee anche le risorse del FESR (Fondo Europeo di sviluppo regionale) e del Next Generation EU, in ossequio al principio di sussidiarietà e proporzionalità.

In attuazione della Raccomandazione istitutiva della Garanzia Infanzia approvata lo scorso 14 giugno 2021, è stato elaborato il Piano di Attuazione Nazionale della Garanzia Infanzia, sottoposto alla Commissione Europea nel mese di marzo. Tale documento di programmazione ha un respiro di lungo periodo, perché si proietta fino al 2030.

La sua elaborazione ha tenuto conto delle fragilità che per molti anni hanno segnato il sistema di Welfare italiano, caratterizzato da una prolungata fase che ha visto una spesa al di sotto della media europea sia per trasferimenti monetari che per investimenti nei servizi rivolti all'infanzia e all'adolescenza e alle loro famiglie. Oltre che dalla persistente frammentazione dei livelli di governance, una non omogeneità territoriale dei servizi, una raccolta dati non indirizzata unitariamente e una scarsa politica di outreach.

Il percorso di elaborazione del Piano è stato caratterizzato dal coinvolgimento degli stakeholders, dei Ministeri, dei Comuni, delle Regioni e la partecipazione attiva delle ragazze e dei ragazzi rappresentativi dei destinatari degli interventi.

Nel PANGI si affrontano due questioni fondamentali: la prima riguarda come coniugare l'universalità dei diritti dei soggetti minorenni con l'azione specifica rivolta ad alcuni di essi. L'altra attiene a come la riorganizzazione dei diversi sistemi a partire da quello amministrativo, sociale, sanitario scolastico, possa migliorare la Governance a tutti i livelli e promuovere l'intersettorialità e l'interprofessionalità.

Con particolare attenzione alle azioni di competenza di questo Ministero, si evidenziano le misure finalizzate a incrementare l'accesso al Reddito di Cittadinanza sia per le famiglie provenienti da un contesto migratorio sia

a ulteriori beneficiari che, pur avendo i requisiti, non accedono alla misura per barriere all'accesso; favorire l'accesso a prestazioni e servizi delle minoranze etniche, in particolare Rom, sinti e caminanti; garantire l'offerta di servizi appropriati a supporto della inclusione sociale dei minori nelle famiglie in condizione di povertà; rimodulare il contributo affitto per le famiglie beneficiarie del Reddito di cittadinanza; incrementare l'offerta di alloggi adeguati a costi accessibili.

In particolare, sul tema specifico degli adolescenti, uno dei target considerati cruciali dal PANGI, si segnalano le misure tese a favorire gli interventi che si incardinano tra scuola e territorio per favorire esperienze di auto-gestione e autonomia dei ragazzi e delle ragazze e sviluppino un coinvolgimento di ragazzi e ragazze nel contesto sociale della città (progetto Get Up), la promozione di pratiche inclusive in età scolastica che favoriscano opportunità di inserimento socio-lavorativo per i minorenni e giovani con background migratorio nei percorsi di transizione verso l'età adulta, il potenziamento dei servizi di supporto psicosociale per adolescenti con background migratorio o appartenenti a minoranze.

Inoltre, si segnalano gli obiettivi finalizzati a potenziare la governance nelle diverse articolazioni centrali e locali della Rete per l'inclusione, il sistema di monitoraggio e valutazione nel quadro del SIUSS per superare la frammentarietà dei dati, rafforzando e rendendo maggiormente strutturata la base informativa e valorizzando la messa a regime dei sistemi informativi istituzionali esistenti o in fase di avvio.