

DAL SISTEMA DI GARANZIA DELL'INFANZIA AI PATTI EDUCATIVI DI COMUNITÀ

STRATEGIE COMUNITARIE E APPROCCI INTEGRATI
PER IL CONTRASTO AI RISCHI DI ESCLUSIONE DEI MINORI

Pasquale di Padova

Anna Rita Piesco

Marco Marucci

Cristiana Porcarelli

31





L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro.

Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico - stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 - nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese.

Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. Da gennaio 2018 è Organismo intermedio del PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione (SPAO) per svolgere attività di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey.

Presidente: Sebastiano Fadda

Direttore generale: Santo Darko Grillo

Riferimenti

Corso d'Italia, 33
00198 Roma
Tel. +39.06.85447.1
web: www.inapp.org

Contatti: editoria@inapp.org

Collana a cura di Pierangela Ghezzi

Questo lavoro è esito di attività di ricerca condotte dalla Struttura Economia civile e processi migratori (Responsabile Antonello Scialdone).

Il paper analizza aspetti peculiari del rischio di esclusione minorile con particolare attenzione alla povertà educativa e prende in esame gli obiettivi della recentissima Raccomandazione europea su *Child Guarantee* e l'esperienza dei *Patti educativi di comunità*, approfondendo il tema del rilancio di servizi ed interventi destinati al benessere dei minori.

Questo testo è stato sottoposto con esito favorevole al processo di peer review interna curato dal Comitato tecnico scientifico dell'Istituto.

Autori

Pasquale di Padova, Inapp (Introduzione; par. 1.2)
(p.dipadova@inapp.org)

Anna Rita Piesco, Inapp (par. 1.1; par. 1.3; par. 2.1)
(a.piesco@inapp.org)

Marco Marucci, Inapp (par. 2.2; Considerazioni conclusive)
(m.marucci@inapp.org)

Cristiana Porcarelli, Inapp (cap. 3)
(c.porcarelli@inapp.org)

Testo chiuso: settembre 2021

Pubblicato: novembre 2021

Coordinamento editoriale

Valeria Cioccolo

Editing grafico e impaginazione

Valentina Valeriano

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente.

Alcuni diritti riservati [2021] [INAPP]

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License.

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISSN 2533-2996

ISBN 978-88-543-0257-0

ABSTRACT

DAL SISTEMA DI GARANZIA DELL'INFANZIA AI PATTI EDUCATIVI DI COMUNITÀ

Il contributo, che segue immediatamente la recente Raccomandazione del Consiglio (UE) n. 1004 del 14/06/2021 che istituisce la Garanzia europea per l'infanzia (*European Child Guarantee*), analizza i molteplici aspetti della povertà minorile con particolare attenzione all'ambito educativo. A tal fine vengono presi in esame i *Patti educativi di comunità* contenuti nel Piano scuola 2020-2021, che costituiscono già una prima risposta agli obiettivi della *Child Guarantee*. Successivamente, anche alla luce del PNRR, si approfondisce il tema del rilancio dei servizi educativi e di cura dell'infanzia messi a dura prova dalla pandemia. Si conclude che il contrasto alla povertà educativa minorile necessita del coinvolgimento di tutti i livelli di governance, di cui i *Patti educativi di comunità* rappresentano un esempio di buona pratica per la loro dimensione territoriale. Si ravvisa, tuttavia, anche il rischio di una scarsa incisività delle future azioni di contrasto dato il carattere non vincolante della *Child Guarantee*. Tale evenienza può essere scongiurata dalle pressioni della società civile, del Terzo settore e dei policy maker territoriali, mentre gli istituti di ricerca come Inapp sono chiamati a fornire ai decisori politici strumenti efficaci e analitici per supportarne al meglio l'azione.

PAROLE CHIAVE: povertà educativa, inclusione sociale, minori

FROM THE EUROPEAN CHILD GUARANTEE TO COMMUNITY AGREEMENTS FOR EDUCATION

This paper follows immediately the recent Council Recommendation (EU) no. 1004 of June 14, 2021, establishing the *European Child Guarantee*. The aim is to investigate the multiple aspects related to educational and, more in general, child poverty. The *Patti educativi di comunità* (Community Agreements for Education) contained in the 2020-2021 School Plan will be here examined since they already represent a first response to the objectives of the Child Guarantee. Given the recent NRRP, the theme of the relaunch of educational and care services for children, heavily put to test by the pandemic, is explored. We conclude that the fight against child educational poverty requires a participatory approach involving all levels of governance, with the community agreements for education representing an example of good practice especially for their territorial dimension. Even so, the risk of low effectiveness of policies, due to the non-binding nature of the Child Guarantee, should not be overlooked. However, pressures coming from civil society, Third Sector and territorial policy makers can ward off this danger, while research centres such as Inapp have to develop valid analytical tools in order to provide government and institutions with instruments to better address the action against social exclusion.

KEYWORDS: educational poverty, social inclusion, minors

PER CITARE IL PAPER: 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



INDICE

Introduzione.....	5
1 Il rischio di esclusione minorile: lo scenario europeo	6
1.1 Il contesto di riferimento	6
1.2 Alcuni dati per un confronto Italia-Europa sulla condizione dei minori più svantaggiati.....	7
1.3 Il pilastro europeo dei diritti sociali e la strategia dell'UE sui diritti dei minori	13
2 Il Sistema europeo di garanzia per i bambini vulnerabili Child Guarantee.....	17
2.1 Origini e obiettivi specifici	17
2.2 Attuazione della Child Guarantee: la fase pilota in Italia.....	19
3 I Patti educativi di comunità come strumento di contrasto alla povertà educativa minorile	25
3.1 Una pedagogia partecipativa.....	25
3.2 Pratiche promettenti a livello regionale	27
3.3 L'importanza di implementare i Patti educativi di comunità.....	29
Considerazioni conclusive.....	32
Bibliografia	35



INTRODUZIONE

Con il Sistema europeo di garanzia dell'infanzia o *Child Guarantee*, istituita con la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 14 giugno 2021, la Commissione europea si pone lo scopo di attuare un'importante azione volta a contrastare la povertà, combattere l'esclusione sociale dei minori e assicurare a bambini e adolescenti in situazioni di vulnerabilità l'accesso a determinati e fondamentali servizi di qualità.

Le riflessioni che qui verranno esposte, collocandosi immediatamente al seguito della recente Raccomandazione, e dunque nella momentanea assenza di dati utili alla valutazione di tale politica e di altri studi e ricerche sul tema con cui confrontarsi (la stessa UE si propone di svolgere valutazioni intermedie a partire dal 2024), senza pretese di esaustività intendono illustrare i contenuti del programma *Child Guarantee* e gli step principali relativi alla fase pilota di implementazione nel nostro Paese, contestualizzati nel particolare momento storico, caratterizzato dalla pandemia da Covid-19, da una faticosa ripresa dalla recessione economica, ma anche da ingenti stanziamenti europei, ideati proprio come strumenti per la ripresa degli Stati (*NextGenerationEU*, Piani nazionali di ripresa e resilienza, FSE+), da poter impiegare in settori strategici quali i servizi di istruzione, le infrastrutture sociali, le famiglie e le comunità, il Terzo settore.

Il tema è vasto, con implicazioni che toccano vari ambiti — economico, sociale, educativo, formativo, giuridico — e il progetto è molto ambizioso e necessariamente proiettato su un arco temporale piuttosto lungo, dato che ogni Stato membro dovrà recepire la Raccomandazione e attivarsi concretamente per l'attuazione della Garanzia per i minori, in base alle proprie condizioni e alle specifiche esigenze locali.

Dopo un'analisi di scenario in cui si evidenziano alcuni dati relativi alla condizione dei minori più svantaggiati in Italia ed in Europa, nel primo capitolo vengono descritti gli indirizzi comunitari di riferimento correlati al Sistema di garanzia per l'infanzia come il Pilastro europeo dei diritti sociali e la Strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori.

Nel secondo capitolo viene illustrato dettagliatamente il Sistema di garanzia dell'infanzia con le relative aree di intervento così come la fase pilota in Italia della *Child Guarantee* sviluppata sotto la direzione del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le Politiche della famiglia e dell'UNICEF.

Nell'ultimo capitolo, infine, vengono presentati i *Patti educativi di comunità* come strumento di contrasto alla povertà educativa minorile e alla dispersione scolastica, attraverso un approccio partecipativo delle diverse realtà territoriali e degli attori coinvolti, in linea con gli obiettivi della *Child Guarantee*.

La proposta, contenuta nelle conclusioni, è quella di monitorare con strumenti disponibili ad oggi ed in attesa di una rilevazione ad hoc sullo stato dei diritti dei minori, l'applicazione della *Child Guarantee* in Italia, in un confronto con il contesto europeo ed internazionale. L'obiettivo è quello di stimolare ulteriori analisi o proposte di indagine su aspetti specifici o target mirati con la finalità ultima di



delineare orientamenti che possano risultare utili nell'attuazione di politiche di contrasto all'esclusione minorile.

1 IL RISCHIO DI ESCLUSIONE MINORILE: LO SCENARIO EUROPEO

1.1 Il contesto di riferimento

L'emergenza causata dalla pandemia da Covid-19 ha prodotto notevoli effetti negativi sul benessere economico e sociale di famiglie e minori. Le ripercussioni più gravi le hanno subite i minori provenienti da contesti svantaggiati in quanto i gruppi a basso e medio reddito sono maggiormente esposti al rischio di disoccupazione e di emarginazione.

Nell'Unione europea quasi 18 milioni di minori sono a rischio di povertà o di esclusione sociale¹, con differenze significative tra gli Stati membri. La disparità di accesso ai servizi fondamentali, essenziali per il benessere e lo sviluppo delle competenze cognitive, emotive e sociali dei minori, è sicuramente la principale causa di esclusione sociale. I minori che vivono in condizioni di povertà o provengono da contesti di estremo disagio hanno maggiori probabilità di incontrare ostacoli nell'accesso alla cura della prima infanzia, a un'istruzione inclusiva, all'assistenza sanitaria, a un'alimentazione sana e a un alloggio dignitoso. Iniziare la propria vita in condizioni sfavorevoli segna inevitabilmente le prospettive future di questi minori.

È facilmente prevedibile che la crisi continuerà a marcare le disuguaglianze già esistenti e che, probabilmente, comporterà un aumento del numero delle famiglie a rischio di povertà o di marginalizzazione. Essa esercita, inoltre, una notevole pressione sulla disponibilità dei servizi: l'apprendimento a distanza, ad esempio, si è rivelato difficile per molti minori che vivono in famiglie disagiate o in zone remote, rurali o con infrastrutture digitali quasi del tutto assenti.

L'utilità di politiche e investimenti che tendano a ridurre lo svantaggio sin dai primi anni si può osservare da un duplice punto di vista: vi è un ritorno 'sociale' poiché si contribuisce, in tal modo, all'inclusione dei minori e ad aumentare le loro possibilità di raggiungere in età adulta condizioni socioeconomiche più soddisfacenti e di partecipare attivamente alla vita civica e democratica, ma anche un ritorno 'economico' perché immettere nel mercato del lavoro giovani leve preparate e formate significa facilitare la transizione dalla scuola al lavoro, ridurre la mancanza di competenze e di manodopera e adeguare il mercato alle necessità emergenti, come quelle implicate dalle transizioni verde e digitale. Investire nelle pari opportunità per i minori getta le basi per una crescita sostenibile e inclusiva, rendendo, così, le società più eque e resilienti.

Alla luce di queste considerazioni si rende necessaria un'importante azione sinergica e multidimensionale di contrasto alla povertà economica e educativa, di promozione di pari opportunità per i minori a rischio di povertà, di sostegno all'inclusione sociale dei minori, azioni che si muovano sotto un unico filo conduttore: la cooperazione a tutti i livelli. Un approccio integrato che, oltre a

¹ Cfr. Eurostat: Children at risk of poverty or social exclusion <https://bit.ly/3bhungr>.



garantire l'accesso ai servizi fondamentali in tutte le regioni e in tutti i territori dell'Unione, anche attraverso investimenti nelle infrastrutture dei servizi e nella forza lavoro, vada a migliorare l'efficacia e la pertinenza delle politiche correlate, combinare misure preventive e correttive e sfruttare al meglio gli strumenti esistenti.

Per poter meglio tutelare i bambini e i loro diritti e farli diventare 'centrali' nella elaborazione delle politiche europee, la Commissione europea, lo scorso 24 marzo, ha adottato la prima Strategia generale dell'UE sui diritti dei minori, nonché una proposta di Raccomandazione del Consiglio che istituisce una Garanzia europea per l'infanzia - *Child Guarantee*.

Le due iniziative trovano l'*ubi consistam* nell'articolo 12 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo² e nell'articolo 24 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea³ e nascono in una logica di processo bottom-up, in quanto alla loro elaborazione si è addivenuti dopo ampie consultazioni con i cittadini, le parti interessate e, soprattutto, dopo aver ascoltato oltre 10.000 bambini, partendo dall'assunto fondamentale che nessuna politica in materia di bambini dovrebbe essere concepita senza la loro voce. Entrambe le azioni sono finalizzate, per il periodo 2021-2024, alla progettazione e al potenziamento di azioni che tutelino e sostengano i diritti dei minori.

In questo particolare momento storico caratterizzato da una Europa già segnata da profonde disuguaglianze, acute ed estremizzate dalla pandemia da Covid-19, vi è una rinnovata attenzione al mondo dei minori e alla necessità di cogliere le sfide economiche e tecnologiche della società. Attenzione che può, e deve esser tradotta, in azioni concrete considerata la grossa mole di stanziamenti che per la prima volta l'Unione europea ha messo a disposizione degli Stati membri per aiutarli ad uscire dalla crisi.

1.2 Alcuni dati per un confronto Italia-Europa sulla condizione dei minori più svantaggiati

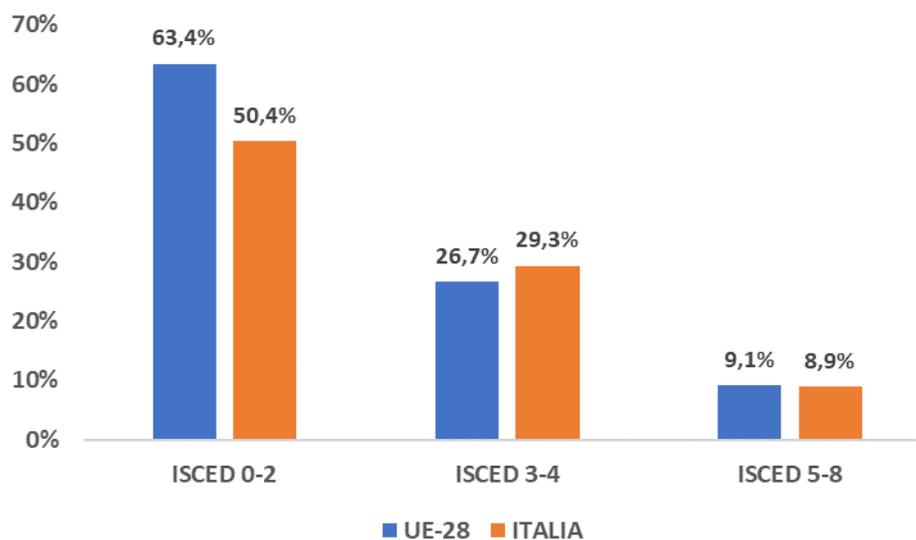
Nel 2020 la popolazione italiana nella fascia di età 0-14 anni costituisce il 13% del totale, in calo di un punto percentuale nell'ultimo decennio e leggermente inferiore alla media UE-28 che resta sostanzialmente stabile intorno al 15,6% (Eurostat - DEMO_PJANIND), confermando il lento ma incessante invecchiamento demografico del Paese.

² Articolo 12 della *Convenzione ONU sui diritti del fanciullo*: "(1) Gli Stati Parti assicurano al fanciullo che è in grado di formarsi le proprie opinioni il diritto di esprimere liberamente tali opinioni in tutte le questioni che lo riguardano, tenendo conto delle opinioni del fanciullo secondo l'età e la maturità del bambino. (2) A tal fine, al fanciullo è in particolare data la possibilità di essere ascoltato in qualsiasi procedimento giudiziario e amministrativo che lo riguardi, sia direttamente, sia tramite un rappresentante o un organo appropriato, in modo conforme alle norme procedurali della legge" <https://bit.ly/31zSBkz>.

³ Articolo 24 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*: "(1) I bambini hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere. Essi possono esprimere liberamente la propria opinione; questa (l'opinione) viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità. (2) In tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente. (3) Ogni bambino ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse" <https://bit.ly/3k4zNAC>.

All'interno di questo segmento di giovanissimi, nello scorso decennio in Italia i bambini con meno di 6 anni a rischio di povertà o esclusione sociale hanno rappresentato costantemente il 30% circa del totale, pur scendendo al 25,6% nel 2019, ultima annualità in cui il dato è disponibile, con un ritardo rispetto agli altri Paesi UE-28 che si aggira intorno ai 5 punti percentuali nel periodo considerato (Eurostat - ILC_PEPS01). Come è possibile osservare nella figura che segue, tale rischio non è equamente distribuito nella popolazione, ma in Italia come in Europa esso si concentra nelle famiglie con basso capitale culturale, sebbene non sia da trascurare come esso riguardi anche quasi un bambino su dieci fra i figli di genitori laureati.

Figura 1. Tasso di bambini con meno di 6 anni a rischio di povertà o esclusione sociale in base al titolo di studio dei genitori



Fonte: Elaborazione degli autori su dati Eurostat (ILC_PEPS60, 2019)

In questo contesto, particolarmente grave è l'incidenza delle famiglie con almeno un figlio minore che vivono in condizioni di povertà assoluta. Nel 2020, a valle di un periodo di crescita, tale tasso ha toccato l'11,5%, il valore massimo da quindici anni a questa parte, mentre nel triennio che precede la crisi del 2008 il tasso era fisso su valori inferiori al 3%. Per il 2020 l'Istat ha stimato in 1,3 milioni il numero di minori che patiscono questa condizione (Istat 2021). Come spesso accade, la situazione appare critica soprattutto nel Mezzogiorno, dove questa incidenza aveva raggiunto un picco del 14,4% nel 2018, circa 5-6 punti percentuali in più rispetto ai valori registrati rispettivamente al Centro e al Nord del Paese nello stesso anno⁴.

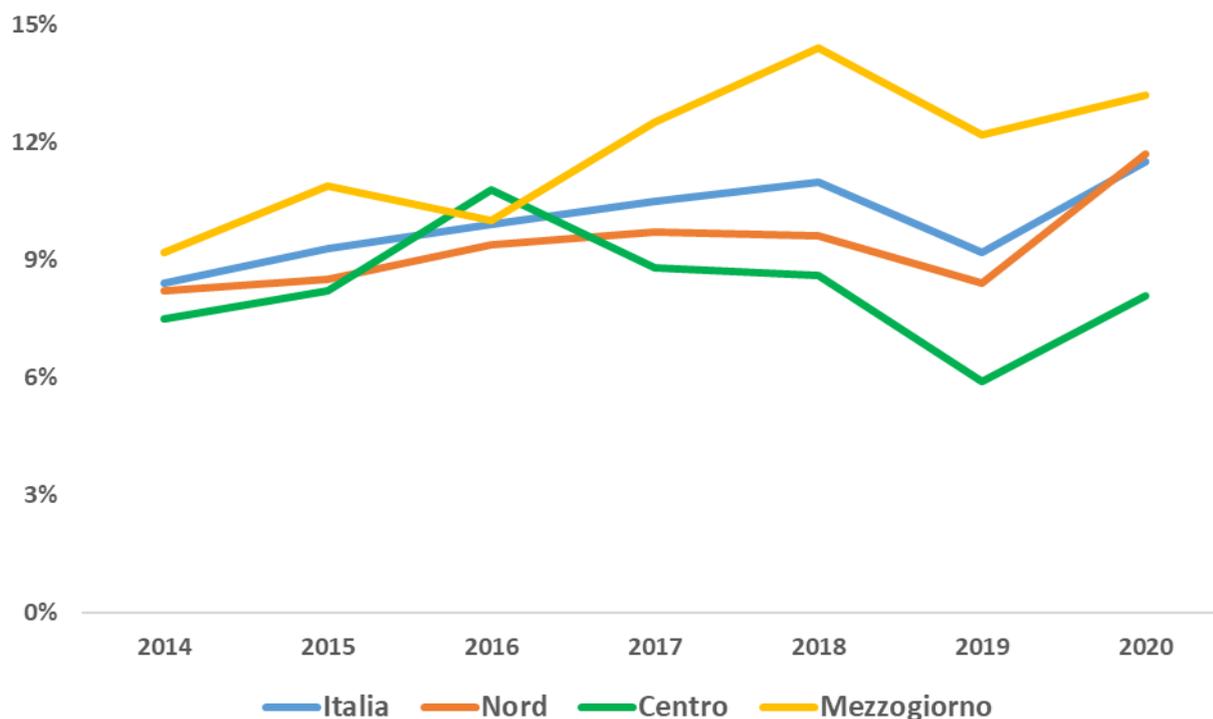
Il dato sulla povertà si riflette naturalmente anche sulla precarietà delle condizioni abitative in cui i minori italiani si trovano a vivere. Nel 2019 era ben il 41,6% di loro ad abitare in case sovraffollate, una percentuale cresciuta di 7 punti nell'ultimo decennio e praticamente il doppio della media UE-28 (Eurostat - TESSI171). Stabile attorno al 10% nell'ultimo decennio, invece, e in linea con la media UE-

⁴ Dati estratti il 9 luglio 2021 da I.Stat.



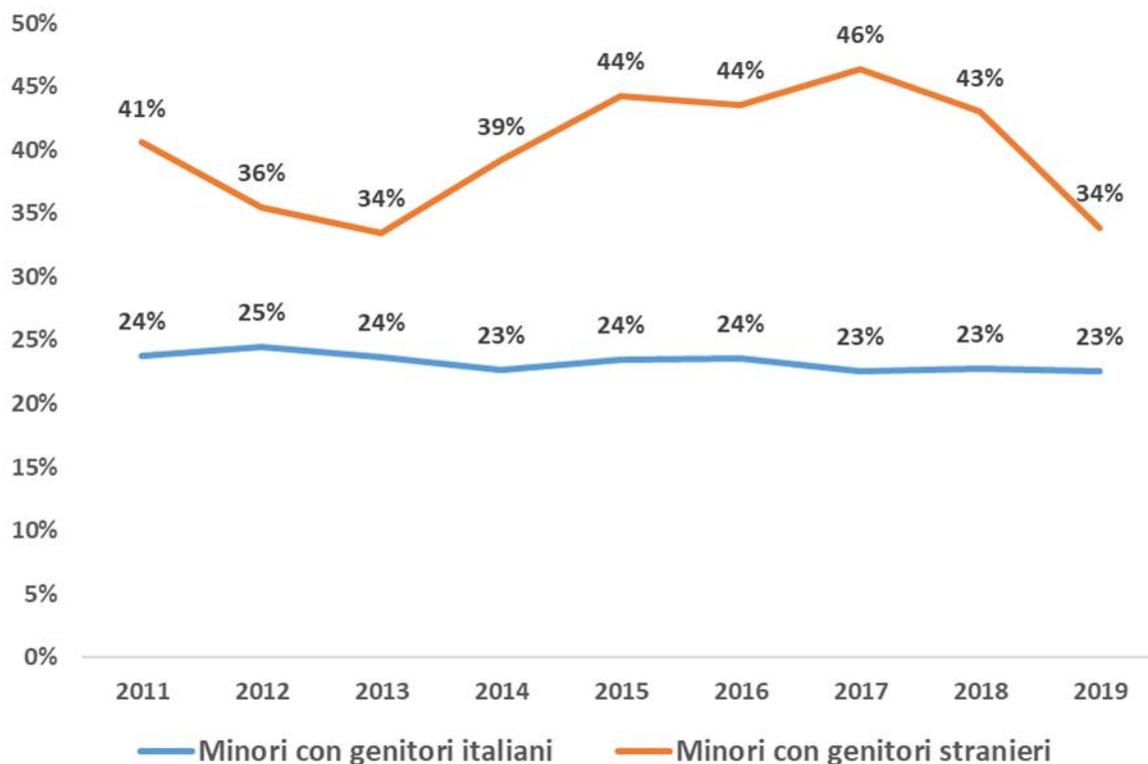
28 è il tasso di minori che vivono in famiglie in cui le spese per l'abitazione, al netto delle agevolazioni, erodono oltre il 40% del reddito disponibile (Eurostat - TESSI161), mentre è in decisa diminuzione quello di chi vive in abitazioni in cattive condizioni: dal 23% del 2011 si è passati al 12,8% del 2019, al di sotto della media UE-28 che invece si ferma al 14,4% (Eurostat - ILC_MDHO01C).

Figura 2. Percentuale di famiglie con almeno un figlio minore che vivono in condizione di povertà assoluta per ripartizione geografica



Fonte: Elaborazione degli autori su dati I.Stat (2014-2020)

Assai delicata è anche la situazione dei minori figli di stranieri. Mentre per quelli con genitori italiani, infatti, il rischio di povertà è rimasto stabile nell'ultimo decennio intorno al 23% (comunque più alto di 4-5 punti rispetto alla media UE-28), per i minori con genitori stranieri tale rischio è sensibilmente più elevato nel periodo considerato, con punte di oltre il 40% fra il 2015 e il 2018, finestra durante la quale la forbice con l'UE-28 si è allargata, per poi tornare ad avvicinarsi nuovamente alla media europea nel 2019, attestandosi al 33,9%, cioè su valori simili a quello registrato nel 2013, anno in cui si era raggiunto il livello più contenuto dopo un periodo di discesa (Eurostat - ILC_LI33).

**Figura 3. Tasso di minori a rischio di povertà in base alla cittadinanza dei genitori**

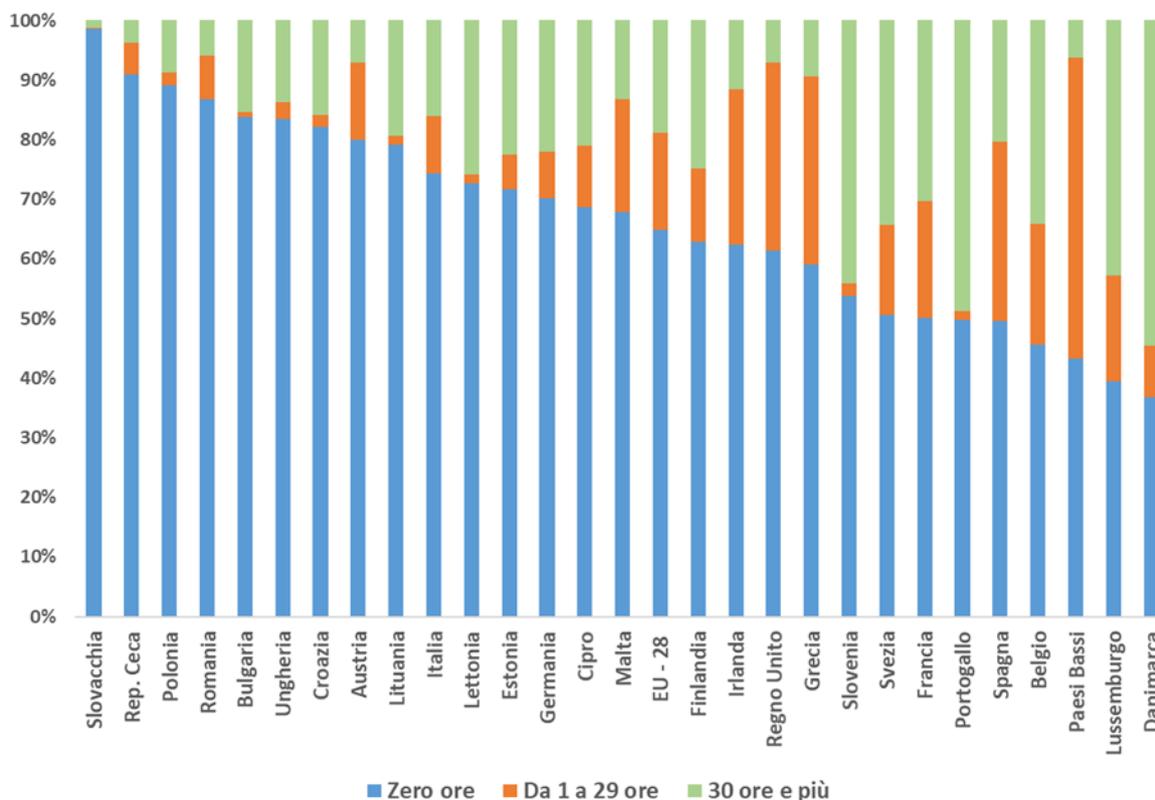
Fonte: Elaborazione degli autori su dati Eurostat (ILC_LI33, 2011-2019)

Analogamente, in linea con la media UE-28, l'1,7% dei minori di 16 anni in Italia nel 2017 riportava di aver rinunciato a visite mediche nonostante la gratuità del servizio sanitario nazionale, tasso che sale al 4,6% (+2% rispetto alla media UE-28) fra le famiglie che vivono al di sotto della soglia di povertà relativa al 60% del reddito mediano equivalente, e addirittura al 7,2% fra i figli degli immigrati (Eurostat - ILC_HCH14). Fra le ragioni dietro a questa rinuncia primeggiano i costi economici, indicati da quasi l'87% dei rispondenti, cui seguono i tempi di attesa con il 10,8% (Eurostat - ILC_HCH15).

Soffermando l'attenzione sulla povertà educativa, invece, si osserva che la quota di bambini fino a tre anni che non accedono ai servizi per l'infanzia né sono coinvolti in percorsi di istruzione formale ammonta al 73,7% del totale nel 2019, un dato che non subisce grosse variazioni nell'ultimo decennio al netto di alcune fluttuazioni, e regolarmente al di sotto della media UE-28 di circa 5-6 punti percentuali. Va ricordato che l'accesso a tali servizi in Italia è solo parzialmente sostenuto dallo Stato, peraltro con enormi disparità territoriali. Non a caso, passando alla fascia di popolazione in età compresa fra i 3 anni e l'età minima di ingresso alla scuola dell'obbligo, la quota di bambini che non accedono a questi servizi tendenzialmente gratuiti per le famiglie crolla al 6,8% nel 2019 (la media UE-28 è quasi il doppio), mentre sono il 76,6% coloro che frequentano per almeno 30 ore, ben 20 punti percentuali in più rispetto alla media UE-28 (Eurostat - ILC_CAINDFORMAL).



Figura 4. Percentuale di bambini con meno di 3 anni in UE-28 che accedono ai servizi educativi per l'infanzia per numero di ore di frequenza

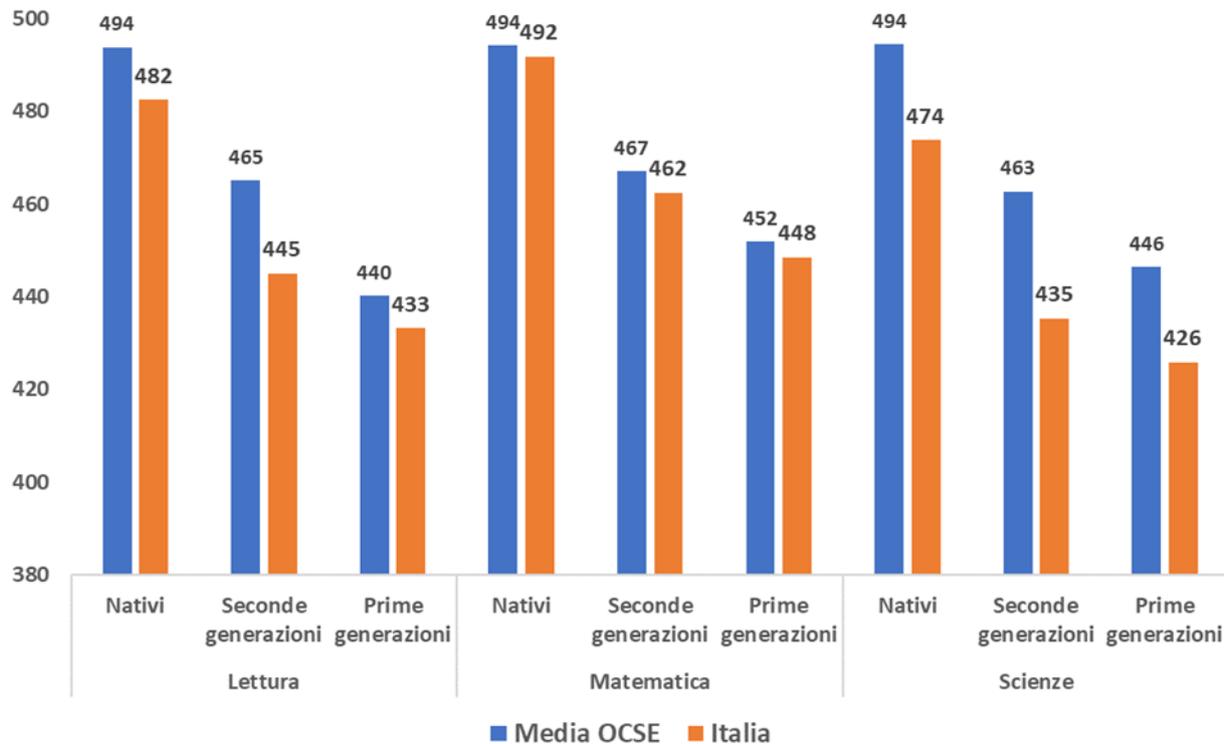


Fonte: Elaborazione degli autori su dati Eurostat (ILC_CAINDFORMAL, 2018)

Tuttavia le condizioni economiche delle famiglie italiane rendono comunque difficoltoso il pagamento delle spese legate ai servizi educativi: nel 2016, infatti, erano il 15% i minori che vivevano in famiglie che avevano espresso moderate o grosse difficoltà a sostenere tali costi, un dato superiore di 3 punti alla media UE-28 (Eurostat - ILC_ATS03); se poi prendiamo in considerazione solo i percorsi di istruzione formale, notiamo che nelle famiglie che vivono con meno del 60% del reddito mediano equivalente sono addirittura il 39,9% le persone di riferimento che asseriscono di avere moderate o grosse difficoltà nel sostenere spese quali tasse di iscrizione, libri, viaggi di istruzione, servizio mensa e via dicendo (Eurostat - ILC_ATS07).

Poco incoraggiante è anche il dato sulle competenze rilevato dai test PISA nel 2018: se gli studenti del nostro Paese a 15 anni fanno registrare punteggi in matematica in linea con la media dei Paesi OCSE, d'altro canto le loro abilità in lettura e scienze sono inferiori a quelle dei coetanei negli altri Paesi, e sistematicamente più bassi sono i punteggi che i quindicenni con background migratorio fanno registrare rispetto ai nativi italiani di pari età⁵.

⁵ Dati estratti il 13 luglio 2021 da PISA Data Explorer.

Figura 5. Confronto Italia - OCSE dei punteggi medi nei test PISA in lettura, matematica e scienze per status migratorio


Fonte: Elaborazione degli autori su dati PISA (2018)

La situazione non migliora andando ad esaminare gli anni iniziali della transizione dalla scuola al lavoro, che sono cruciali in quanto in grado di indirizzare in maniera decisiva i percorsi di passaggio alla vita adulta. Dal 2009 ad oggi, il tasso di giovani fra i 15 e i 24 anni che non studiano e non lavorano (NEET) è rimasto stabile intorno al 20%, con un picco del 22% nel 2014, mentre la discesa iniziata nel 2015 si è interrotta nel 2020, anno in cui questa quota è risalita al 18,9%, toccando un valore molto simile a quelli osservati nei primi anni successivi alla crisi del 2008. In tutto il periodo considerato, il dato italiano supera sempre la media UE-27, con un divario che è andato ampliandosi fino al 2014, attestandosi poi intorno all'8-9% (Eurostat - LFSI_NEET_A). Per quanto riguarda gli abbandoni scolastici, ossia la quota di 18-24enni che hanno lasciato gli studi con al più il diploma di scuola secondaria di primo grado e che non sono impegnati in percorsi di istruzione e/o formazione al momento dell'intervista, sebbene dal 2000 a oggi la tendenza alla riduzione del fenomeno sia proseguita senza interruzioni (per l'Italia si è passati dal 22,1% del 2005 al 13,1% del 2020), si osserva ancora una volta, tuttavia, un ritardo del nostro Paese rispetto alla media UE-28 di 4-5 punti percentuali nel periodo considerato (Eurostat - EDAT_LFSE_14).



1.3 Il pilastro europeo dei diritti sociali e la strategia dell'UE sui diritti dei minori

La *Child Guarantee* si inserisce in un ampio quadro europeo di salvaguardia dei diritti dei minori. La *Garanzia europea per l'infanzia* mette in pratica, infatti, il principio 11 del Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali sull'assistenza all'infanzia e sul sostegno ai bambini e completa la seconda area della Strategia generale dell'UE sui diritti dei minori.

Il Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali⁶, lanciato il 4 marzo scorso, delinea azioni concrete per proseguire l'attuazione dei principi definiti nel Pilastro europeo dei diritti sociali⁷. Ritendo i 20 principi del pilastro la *summa* delle azioni che possono contribuire a rendere l'Europa più forte, resiliente, inclusiva e competitiva, con il Piano d'azione la Commissione ha invitato gli Stati membri, le parti sociali, le autorità regionali e locali e la società civile a unirsi in uno sforzo globale volto ad accelerare l'attuazione del Pilastro nell'ambito delle rispettive sfere di competenza.

Sostanzialmente si tratta di un'opportunità per l'Europa di pensare nuove politiche in materia di occupazione, competenze e protezione sociale, contemperandole al rinnovato e trasformato contesto sociale, tecnologico ed economico, anche a causa della (purtroppo nota) situazione pandemica. E' altresì un'occasione per razionalizzare e aggiornare il corpus delle norme sociali esistenti, con la finalità di porre le competenze, l'innovazione e la protezione sociale su un piano di parità e, conseguentemente, di creare nuove prospettive occupazionali.

Il Piano d'azione definisce tre ambiziosi obiettivi per l'UE da conseguire entro il 2030:

- 1) almeno il 78% della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni dovrebbe avere un lavoro;
- 2) almeno il 60% degli adulti dovrebbe partecipare ogni anno ad attività di formazione;
- 3) il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale dovrebbe essere ridotto di almeno 15 milioni.⁸

Gli Stati membri dovrebbero utilizzare gli stanziamenti senza precedenti che l'UE ha messo a disposizione per sostenere le riforme e gli investimenti in linea con il Pilastro europeo dei diritti sociali. Il bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027, unitamente allo strumento per la ripresa *NextGenerationEU*, costituisce il più grande sistema di incentivi mai finanziato. Un totale di 1.800 miliardi di euro per aiutare l'Europa a riprendersi dalla crisi da Covid-19 e per elaborare piani di azione

⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni EMPT COM (2021) 102 final del 04.03.2021 Piano di azione sul pilastro europeo dei diritti sociali <https://bit.ly/3H4AJP9>.

⁷ Il Pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato nel 2017 al vertice di Göteborg (Svezia), stabilisce 20 principi e diritti essenziali per mercati del lavoro e sistemi di protezione sociale equi e ben funzionanti nell'Europa del XXI secolo. Tre sono gli ambiti principali del pilastro: 1) pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; 2) condizioni di lavoro eque; 3) protezione sociale e inclusione. La Commissione ha già presentato una serie di azioni derivanti dal pilastro, quali l'Agenda per le competenze per l'Europa (principio 1), la strategia per la parità di genere (principio 2), il Piano d'azione dell'UE contro il razzismo (principio 3), il pacchetto a sostegno dell'occupazione giovanile (principio 4) e la proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati (principio 6) <https://bit.ly/3wkpgFX>.

⁸ Tali obiettivi sono in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (Nazioni Unite, 21 ottobre 2015, A/RES/70/1 - *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*).



nazionali (Piani nazionali di ripresa e resilienza - PNRR⁹) che abbiano l'obiettivo di rendere le economie e le società europee più sostenibili, resilienti, eque e meglio preparate alle sfide e alle opportunità delle transizioni verdi e digitali.

Per sostenere l'attuazione del Piano d'azione, la Commissione ha invitato le istituzioni europee, i parlamenti nazionali, le parti sociali e la società civile a organizzare regolarmente dibattiti politici congiunti per fare il punto sui progressi compiuti verso la realizzazione di un'Europa sociale forte entro il 2030. La Commissione riesaminerà il Piano d'azione nel 2025. Il riesame fornirà una base per ulteriori azioni al fine di conseguire gli obiettivi dell'UE per il 2030.

Il Vertice di Porto, organizzato dalla presidenza portoghese del Consiglio dell'UE e svoltosi il 7 e 8 maggio scorsi, ha ribadito la centralità della persona nelle politiche europee, l'ambizione comunitaria di un'Europa socialmente più forte e la necessità di attivare governance multilivello per attuare concretamente e velocemente i principi del Pilastro.

Con la strategia dell'Ue sui diritti dei minori¹⁰, lanciata lo scorso 24 marzo e ispirata al principio cardine secondo cui "ogni bambino in Europa e nel mondo dovrebbe godere degli stessi diritti e vivere libero da discriminazioni e intimidazioni di qualsiasi tipo", la Commissione europea propone azioni concrete per proteggere, promuovere e far rispettare i diritti dei minori nel mondo. Il documento (della Strategia) si presenta diviso in sei aree tematiche.

La prima area è incentrata sulla partecipazione dei bambini alla vita politica e democratica. Le azioni proposte dall'UE per consentire loro di essere cittadini attivi cui venga riconosciuto il diritto all'espressione e all'ascolto spaziano dalla produzione di testi giuridici per minori all'organizzazione di consultazioni con i minori, ad esempio, nell'ambito della conferenza sul futuro dell'Europa o del Forum dei diritti fondamentali dell'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA), dal loro coinvolgimento attivo nel Patto europeo per il clima e del *Green Deal*, attraverso l'insegnamento nelle scuole dell'educazione sostenibile al clima, all'energia e all'ambiente, all'implementazione di prassi di partecipazione dei minori anche in materia di politiche di protezione dei loro diritti.

La seconda area vuole rafforzare l'inclusione socioeconomica, il diritto alla salute¹¹ e all'istruzione di tutti i bambini europei. Le varie azioni proposte prevedono, oltre all'istituzione di una Garanzia per

⁹ Con riguardo al nostro Paese, il PNRR Italia, nella Missione 4, dedicata a *Istruzione e Ricerca*, destina oltre 30 miliardi di euro al rafforzamento del sistema educativo, delle competenze digitali e tecnico-scientifiche, della ricerca e del trasferimento tecnologico Piano nazionale di ripresa e resilienza (2021) <https://bit.ly/3qhPkjU>.

¹⁰ 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 <https://bit.ly/3BHNYLe>. Nello stesso giorno è stata lanciata anche la proposta di raccomandazione del Consiglio per l'istituzione di una Garanzia europea per l'infanzia.

¹¹ Per i minori bisognosi è in generale difficile accedere ad alcuni servizi sanitari, come le cure odontoiatriche o ad ausili, quali apparecchi o lenti correttive. Tali minori dispongono, inoltre, di limitate opportunità e risorse per beneficiare dei programmi di prevenzione delle malattie e promozione della salute. La povertà economica incide, dunque, negativamente sul loro sviluppo psicofisico e ne aumenta il rischio di futuri problemi di salute. La facilitazione dell'accesso a programmi pubblici di prevenzione delle malattie e promozione della salute, comprese le vaccinazioni, e ai servizi di sostegno alla genitorialità, possono sicuramente portare risultati migliori in questo campo. Anche il diritto a un'alimentazione sana è difficile per le famiglie a basso reddito: servono programmi di educazione alimentare e per un sano stile di vita che possano ridimensionare i problemi dell'obesità, del consumo di alcol e tabacco, della mancanza di attività fisica, molto diffusi tra i minori provenienti da contesti svantaggiati. La pandemia da Covid-19 ha dimostrato l'importanza dei programmi di alimentazione scolastica per alcune categorie di minori che, durante il confinamento, sono stati



l'infanzia, una maggiore attenzione: al diritto dei minori di realizzare pienamente il proprio potenziale indipendentemente dal contesto sociale, alle esigenze dei bambini con disabilità attraverso la facilitazione dell'accesso ai servizi tradizionali, alle malattie prevenibili con i vaccini, alla salute mentale attraverso la divulgazione di informazioni e delle migliori pratiche, a una alimentazione sana e sostenibile, riducendo la commercializzazione online di prodotti ricchi di grassi, sale e zucchero (con codici di condotta volontari), alla cura della prima infanzia.

Particolare accento viene posto sul diritto all'istruzione¹², proponendo una raccomandazione del Consiglio sull'apprendimento online e a distanza nell'istruzione primaria e secondaria, l'istituzione di un gruppo di esperti per la creazione di ambienti di apprendimento di supporto per i gruppi a rischio e per sostenere il benessere a scuola, un rinnovato impegno nel sostenere gli Stati membri nell'attuazione della raccomandazione del Consiglio del 2020 sull'IFP per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza.

La terza area è dedicata a combattere la violenza contro i bambini e garantire la protezione dei minori. Accade ancora troppo spesso, purtroppo, che i bambini siano vittime, testimoni o autori di violenze. Le forme di violenza contro di loro socialmente o culturalmente accettate costituiscono barriere molto radicate in un'Europa in cui solo 23 Paesi hanno vietato le punizioni corporali. L'attenzione è tutta focalizzata, dunque, sul rafforzamento dei sistemi di protezione dei minori. In tale direzione la Commissione: presenterà una proposta legislativa per combattere la violenza di genere contro le donne e la violenza domestica, presenterà una raccomandazione sulla prevenzione delle pratiche dannose contro le donne e le ragazze, comprese le mutilazioni genitali femminili, sosterrà lo scambio di buone pratiche sull'abolizione della chirurgia non vitale su neonati ed adolescenti intersessuali senza il consenso pienamente informato loro o dei loro genitori (mutilazione genitale intersessuale), inviterà tutti gli Stati membri a sviluppare e rafforzare i sistemi integrati di protezione dell'infanzia, incoraggiando la collaborazione e la cooperazione in un clima che ponga al centro di tutto il bambino.

La quarta area riguarda la "giustizia a misura di bambino" e il potenziamento di un sistema giudiziario che sostenga i diritti e le esigenze dei bambini. Di sovente i minori diventano parti a vario titolo nei procedimenti giudiziari: imputati, vittime, testimoni nelle procedure di divorzio, di affidamento, di determinazione dello status. Qual che sia il caso, i bambini dovrebbero sempre sentirsi a proprio agio nel partecipare ai procedimenti e i sistemi giudiziari in Europa devono essere calibrati sulle loro

improvvisamente privati di una fonte sicura di nutrimento. È, pertanto, fondamentale che a scuola i minori bisognosi ricevano almeno un pasto sano al giorno o che i loro genitori/tutori siano in grado di provvedervi.

¹² La limitata disponibilità e i costi elevati dei servizi di educazione e cura della prima infanzia rendono, purtroppo, difficile un'ampia fruizione di tali opportunità. I minori svantaggiati infatti, soprattutto quelli provenienti da contesti migratori o i Rom, presentano in generale la più bassa percentuale di frequentazione ai corsi di studi, i risultati scolastici peggiori e i più elevati tassi di dropout. Considerato il numero sempre più crescente di questi minori nei sistemi di istruzione dei Paesi europei e il fatto che essi spesso non riescono ad avvicinarsi ai servizi di educazione per mancanza di infrastrutture adeguate o per problemi linguistici, considerato che la discriminazione nell'accesso all'istruzione generale per i minori con disabilità o con bisogni educativi speciali continua purtroppo ad esistere, diventa necessario fare prevenzione verso la segregazione nei contesti scolastici e adeguare le metodologie di insegnamento in conformità alla legislazione nazionale e agli obblighi derivanti dagli strumenti internazionali in materia. Una buona parte dell'apprendimento si consolida in maniera informale o non formale, attraverso attività sportive, ricreative o culturali, e in tali contesti si acquisiscono competenze sociali e trasversali, che sono particolarmente utili ai minori svantaggiati.



specifiche esigenze. In tal senso la Commissione si è impegnata a: rafforzare l'attuazione degli orientamenti del 2010 sulla giustizia a misura di bambino con il Consiglio d'Europa, sostenere economicamente progetti transnazionali e innovativi per proteggere i minori in migrazione nell'ambito del nuovo Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (AMIF), contribuire alla formazione di professionisti sul diritto a misura dei minori, in linea con la strategia europea di formazione giudiziaria per il 2021-2024, coadiuvare gli Stati membri nello sviluppo di alternative efficaci alla detenzione di bambini.

La quinta area vuole rafforzare il diritto dei minori a navigare in sicurezza nell'ambiente digitale e a sfruttarne le potenzialità. I bambini di oggi hanno fin troppa dimestichezza con tutti gli strumenti digitali e navigando in rete trovano numerose occasioni di apprendimento, interazione sociale, sviluppo delle abilità, gioco, organizzazione della vita quotidiana. I dispositivi e i programmi di assistenza aiutano, peraltro, i bambini con disabilità a connettersi con i loro coetanei e a partecipare alle lezioni. C'è però anche un rovescio della medaglia: la possibilità di accesso a Internet e ai dispositivi elettronici non è paritaria, la sovraesposizione agli schermi può causare danni alla salute, vari sono i pericoli in cui si può incorrere nel mondo digitale (abusi, cyberbullismo, incitamento all'odio, contenuti dannosi e disinformazione). Per accrescere le potenzialità della digitalizzazione e limitarne le storture, la Commissione vuole: adottare una strategia aggiornata *Internet per bambini* nel 2022, ideare un sistema guidato dai bambini che individui dei principi che devono essere divulgati e rispettati dall'industria, facilitare l'accesso alle TIC per tutti e sviluppare tecnologie di assistenza per i portatori di disabilità come il riconoscimento vocale e i sottotitoli codificati, potenziare la lotta contro tutte le forme di abuso sessuale online su minori, proponendo una legislazione ad hoc.

La sesta area, infine, ribadisce l'impegno alla protezione e al rispetto dei diritti dei minori a livello universale. Le azioni volte a garantire l'accesso a un'istruzione di qualità, accessibile e inclusiva, ai servizi di base, alla sanità, agli aiuti umanitari prevedono di: elaborare un Piano d'azione per i giovani entro il 2022 per promuovere l'emancipazione e la partecipazione attiva degli stessi; continuare a destinare il 10% dei finanziamenti per gli aiuti umanitari all'istruzione in caso di emergenze e crisi prolungate; riservare all'istruzione il 10% dei finanziamenti complessivi nell'ambito del NDICI (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument) nell'Africa subsahariana, in Asia e nel Pacifico, nelle Americhe e nei Caraibi; attivarsi per eliminare il lavoro minorile dalle catene di approvvigionamento delle imprese dell'UE, anche fornendo assistenza tecnica ai sistemi di ispezione del lavoro per il monitoraggio e l'applicazione delle leggi sul lavoro minorile.

L'attuazione della strategia sarà monitorata a livello nazionale dall'Unione e la Commissione riferirà sui progressi compiuti in occasione della riunione annuale del Forum europeo per i diritti dei minori. Alla fine del 2024 sarà effettuata una valutazione della strategia, con la partecipazione di minori.



2 IL SISTEMA EUROPEO DI GARANZIA PER I BAMBINI VULNERABILI CHILD GUARANTEE

2.1 Origini e obiettivi specifici

Il Sistema europeo di garanzia per i bambini vulnerabili si pone lo scopo di combattere l'esclusione sociale e di assicurare che minori e adolescenti in situazioni di vulnerabilità abbiano accesso a determinati e fondamentali servizi di qualità.

Child Guarantee, formalmente istituita con la raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 14 giugno 2021¹³, aveva già avuto il suo esordio nel 2015 allorquando, con un'apposita risoluzione¹⁴, il Parlamento europeo aveva invitato la Commissione europea 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 e il diritto a un alloggio decente e a un'alimentazione adeguata, nell'ambito di un piano integrato europeo per combattere la povertà infantile" (Fase 1 dell'attuazione della Garanzia). In seguito alla successiva richiesta del Parlamento di esaminare il potenziale campo di applicazione di una garanzia per i bambini bisognosi, la Commissione nel 2017 ha avviato la seconda fase, commissionando due studi, uno di fattibilità (*Feasibility Study for a Child Guarantee*) e uno sul quadro economico¹⁵.

Il primo studio è stato condotto tra settembre 2018 e marzo 2020 (Frazer *et al.* 2020) e ha valutato la fattibilità e i benefici complessivi di un Sistema di garanzia per l'infanzia. Presentato lo scorso 11 febbraio e basato su cinque ambiti fondamentali — servizi educativi per l'infanzia, istruzione, salute, nutrizione e condizioni abitative — giunge a formulare suggerimenti concreti per migliorare le politiche e i programmi a livello nazionale e comunitario per ridurre la povertà e le condizioni di disagio minorile e per assicurare l'accesso gratuito alle 5 macroaree di diritti sociali a: minori in contesti vulnerabili, minori con disabilità, minori con background migratorio, compresi i rifugiati, e minori fuori dalla famiglia, ad esempio, collocati in strutture residenziali.

Lo studio sul quadro economico è stato, invece, condotto tra dicembre 2019 e marzo 2021 (Guio *et al.* 2021) ed integra il primo fornendo un'analisi economica dettagliata della progettazione, governance, costi, benefici e opzioni di attuazione di una Garanzia europea per l'infanzia nei 27 Stati membri dell'UE. Nel luglio 2020 la Commissione europea ha avviato la terza fase della *Child Guarantee* (che durerà presumibilmente fino ad agosto 2022), 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 Stati membri dell'Unione europea.

¹³ Raccomandazione (UE) 2021/1004 del Consiglio dell'Unione europea del 14 giugno 2021 che istituisce una Garanzia europea per l'infanzia <https://bit.ly/3F3hzaz>.

¹⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 24 novembre 2015 sulla riduzione delle disuguaglianze, con un'attenzione particolare alla povertà infantile 2014/2237(INI) <https://bit.ly/3GUeECr>.

¹⁵ Gli studi, che si sono avvalsi di un'ampia consultazione con i bambini e con le parti interessate (durata dal 19 agosto al 20 ottobre scorso), sono stati condotti da un consorzio composto dall'Istituto lussemburghese di ricerca socioeconomica LISER e da Applica, in stretta collaborazione con PPMI, Eurochild, Save the Children ed esperti nazionali. I risultati evidenziano come solo 7 Stati membri dell'Ue - Danimarca, Germania, Estonia, Lettonia, Slovenia, Finlandia e Svezia - garantiscano un posto nei servizi pubblici per la prima infanzia per ogni minore dai 6 ai 18 mesi d'età <https://bit.ly/3GT83bK>.



Con questa azione la Commissione europea, si rivolge a determinate categorie di minori: minorenni con particolare bisogno di supporto e protezione, bambini e adolescenti con disabilità, in strutture residenziali, con background migratorio o in contesti familiari vulnerabili e si prefigge di assicurare loro gratuitamente ed efficacemente servizi essenziali quali:

- educazione e cura della prima infanzia, evitando la segregazione scolastica;
- istruzione e attività scolastiche, fornendo ad esempio attrezzature adeguate all'insegnamento a distanza e organizzando gite scolastiche;
- almeno un pasto sano per ogni giornata scolastica;
- assistenza sanitaria, facilitando tra le altre cose l'accesso a esami medici e programmi di screening sanitario.

Per accesso effettivo e gratuito a tali servizi si intende una situazione in cui essi devono essere prontamente disponibili, accessibili, anche da un punto di vista economico, di buona qualità e forniti tempestivamente, in cui i potenziali utenti sono consapevoli della loro esistenza e del diritto a fruirne e in cui i servizi sono forniti gratuitamente o attraverso l'organizzazione degli stessi o attraverso l'erogazione di prestazioni adeguate per coprirne i costi e gli oneri, o in modo tale per cui la situazione finanziaria non ostacoli la parità di accesso.¹⁶

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. Nel formulare le misure nazionali, gli Stati membri dovrebbero tenere conto delle esigenze specifiche dei minori che provengono dai contesti svantaggiati citati nella raccomandazione e dovrebbero concretamente attivarsi affinché i minori in stato di necessità e le loro famiglie abbiano un effettivo accesso a un'alimentazione sana e a un alloggio adeguato.¹⁷ Ogni Paese dovrà, dunque, elaborare un piano nazionale contenente interventi dettagliati e concreti per la realizzazione della *Child Guarantee*¹⁸ e nominare un *Child Guarantee Coordinator* che coordinerà le attività di pianificazione.

La Commissione monitorerà i progressi compiuti attraverso il semestre europeo, pubblicando, se necessario, raccomandazioni specifiche per Paese e riferirà al Consiglio sui progressi compiuti dopo

¹⁶ Cit. Raccomandazione in nota 14.

¹⁷ I minori provenienti da famiglie a basso reddito, con *background* migratorio o appartenenti a minoranze etniche hanno probabilità più elevate di vivere situazioni di grave disagio abitativo, di sovraffollamento o di povertà energetica. Molto spesso le famiglie monoreddito, in particolare quelle in cui capofamiglia è una donna, non riescono a fronteggiare le spese per l'abitazione. Per contrastare l'esclusione abitativa dei minori diventa opportuno promuovere un'assistenza di qualità all'interno della comunità che preveda la fornitura di un alloggio dignitoso e la garanzia che ai minori e alle loro famiglie venga offerta una sistemazione temporanea adeguata. A titolo esemplificativo si può affermare che il collocamento dei minori in strutture di assistenza istituzionale si dovrebbe attuare solo quando esso concorra a realizzare il loro interesse superiore e che bisognerebbe prevedere misure di sostegno per i minori che abbandonano i percorsi di assistenza per aiutarli a vivere in maniera autonoma e a ben integrarsi nella collettività.

¹⁸ Il più ampio canale di finanziamento dell'iniziativa sarà il Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+), un accordo politico raggiunto dal Consiglio d'Europa e dal Parlamento europeo, lo scorso 29 gennaio, stabilisce che circa 88 miliardi di Euro del FSE+ saranno destinati ad azioni di contrasto alla povertà minorile. Gli Stati membri con un livello di povertà minorile superiore alla media UE, tra cui l'Italia, dovrebbero utilizzare almeno il 5% delle loro risorse FSE+ per affrontare questo fenomeno. Oltre al FSE+, gli Stati membri dovrebbero utilizzare parte delle risorse europee del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e di queste opportunità si dovrebbe tener conto anche nei rispettivi Piani nazionali di ripresa e resilienza.



cinque anni dall'adozione della Raccomandazione. Il monitoraggio sarà supportato dal *Social Scoreboard* dell'Eurostat¹⁹. Va precisato che trovandoci nell'ambito della *soft governance* — perché le Raccomandazioni non sono vincolanti — non possono essere previste sanzioni per i Paesi inadempienti. L'obiettivo primario è, infatti, quello di un'ampia sensibilizzazione sul tema della tutela dell'infanzia e dell'ingresso a pieno titolo e in maniera stabile nelle agende politiche e pubbliche di tali argomenti. Parallelamente la *Child Guarantee* contribuirà a rafforzare l'attività di advocacy sulla tutela dei diritti dei minori che le organizzazioni di settore già portano avanti a livello nazionale.

2.2 Attuazione della Child Guarantee: la fase pilota in Italia

Dopo la prima fase del programma sul Sistema europeo di garanzia per l'infanzia e la seconda fase, in cui è stato condotto lo studio di fattibilità, nel luglio 2020 la Commissione europea ha dato il via a una terza fase pilota di sperimentazione su campo, che durerà fino al 2022. La terza fase è condotta grazie alla collaborazione di UNICEF²⁰ ed ha coinvolto i Governi di sette Paesi europei: Italia, Croazia, Bulgaria, Grecia, Spagna, Germania e Lituania. Nella sperimentazione vengono analizzati sistemi di intervento per il contrasto alla povertà minorile e all'esclusione sociale, come possibili modelli per gli Stati membri dell'Unione europea. In tutte le fasi del programma l'UNICEF prevede la partecipazione dei bambini e adolescenti al processo, attraverso due strumenti: un organo consultivo composto da minorenni e giovani e l'implementazione di strumenti e piattaforme dedicate all'ascolto e all'amplificazione delle loro voci. In quattro Paesi in particolare (Bulgaria, Croazia, Grecia e Italia), la sperimentazione è basata su analisi *evidence-based* e modelli sostenibili di servizi e interventi innovativi.

In Italia i lavori sono indirizzati e supervisionati da un gruppo di lavoro dedicato, costituito da rappresentanti del 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), del Dipartimento per le Politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dell'UNICEF²¹ e riguarda due livelli di intervento: da un lato viene condotta una ricerca approfondita (*Deep Analysis*, si veda Box n.3 per approfondire) di tutte le politiche in corso che contribuiscono alla lotta alla povertà minorile e all'esclusione sociale, i cui risultati sono utilizzati per la definizione del Piano nazionale d'azione; dall'altro vengono sperimentati nuovi modelli di intervento, che possono essere integrati nel Piano d'azione nazionale ed essere replicati negli altri Stati membri.

¹⁹ Il *Social Scoreboard* di Eurostat, lanciato dal 2018 con il *Joint Employment Report* (JER), monitora le prestazioni degli Stati membri in relazione al pilastro europeo dei diritti sociali dal 2018: <https://bit.ly/3GSAkiv>.

²⁰ Le informazioni e i punti di vista contenuti in questo paragrafo non rispecchiano necessariamente la visione dell'Unione europea né di UNICEF. Nessuna delle istituzioni o dei corpi dell'Unione europea o persona che agisce nel suo interesse né di UNICEF possono essere ritenuti responsabili dell'utilizzo delle informazioni in esso contenute. Per approfondimenti si veda: <https://bit.ly/3kaHdID>.

²¹ Nel dicembre 2020, con apposito Decreto, è stato istituito il gruppo di lavoro interministeriale per l'implementazione dell'esperienza pilota della *Child Guarantee* in Italia. Nel corso degli incontri periodici del suddetto gruppo di lavoro, sono stati definiti e concordati i termini di coinvolgimento dei soggetti partecipanti allo *steering committee*. In particolare, si è stabilito il coinvolgimento e i termini del supporto che i soggetti istituzionali garantiscono all'effettiva implementazione delle attività pianificate, collaborando ai processi di analisi preliminare, di implementazione del programma della *Child Guarantee* nonché della sua successiva valutazione.



I modelli di intervento, in Italia, riguarderanno alcuni campi specifici:

- affidamento familiare per minorenni particolarmente vulnerabili (0-6 anni; con disabilità; stranieri);
- 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.

L'UNICEF lavora in stretto coordinamento con il Governo italiano, in particolare con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, il Ministero dell'Istruzione, Il Ministero delle Pari opportunità e Famiglia, il Ministero dell'Interno, l'Autorità Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, l'Associazione nazionale Comuni Italiani, il SAI (Sistema di accoglienza e integrazione) e le 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.

Ad agosto 2021 il MLPS ha pubblicato il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023²², in cui viene ripreso più volte l'obiettivo generale di tutta la pianificazione sociale territoriale, che è quello di definire i LEPS – livelli essenziali delle prestazioni sociali, obiettivo tracciato fin dalla legge quadro sul sistema dei servizi sociali (L. n. 328/2000, art. 22), legge che nonostante i suoi 20 anni continua a rimanere un caposaldo per tutta la normativa successiva, anche quella specifica riguardante i diritti dell'infanzia. Anche la Garanzia infanzia rientra tra le misure individuate come LEPS (MLPS 2021, 12, tabella 1.1) il cui obiettivo diventa il suo potenziamento, anche in vista della recente introduzione a livello comunitario, attraverso i fondi del PON Inclusion e nelle modalità previste dallo stesso Piano sociale nazionale. Senza entrare nel dettaglio dal punto di vista procedurale viene ribadita la compartecipazione delle fonti di finanziamento (come già sancita nel D.Lgs. n. 147/2017 istitutivo del REI) e in particolare del programma REACT-EU per quanto riguarda gli obiettivi – ed i LEPS – del Piano povertà e del PNRR per quanto riguarda lo stesso Piano sociale nazionale. Il ruolo del Terzo settore, viene ribadito nello stesso Piano, sarà centrale ancorché rafforzato dalle recenti Linee guida sul rapporto tra amministrazioni pubbliche ed enti del Terzo settore²³, disciplinato negli artt. 55-57 del Codice del Terzo settore (D.M. n. 72 del 31/3/2021). Uno degli esempi tangibili sia di come integrare l'intervento pubblico con il privato sociale, sia di come vedere impegnate le risorse del PNRR verso gli stessi 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.

Il Piano parla esplicitamente della Garanzia per l'infanzia, richiamando la raccomandazione europea del 14/6/2021 e collocandola come misura trasversale ai finanziamenti europei (FSE) e a quelli nazionali e

²² Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 <https://bit.ly/3GTfG1J>.

²³ <https://bit.ly/3CNXdRN>.



subnazionali. In particolare, il programma è perseguito, a livello nazionale, attraverso il riparto del FNPS destinato agli "interventi per le persone di minore età" (MLPS 2021, 21), circa 192 mln/anno fino al 2022. A monte dei percorsi di seguito delineati viene presentato il 1° livello di ricerca (*Deep Dive Analysis*), che riguarda la costruzione di basi conoscitive sulla povertà minorile, attraverso un'analisi trasversale su tutte le aree programmatiche e gruppi vulnerabili identificati dalla proposta di Raccomandazione *Child Guarantee*, inclusi i meccanismi di monitoraggio e raccolta dati, a livello nazionale e locale. A partire dai risultati dell'analisi, il Piano prevede di sviluppare raccomandazioni in vista dello sviluppo del Piano di azione nazionale per la Garanzia per l'infanzia.

Vi è poi un 2° livello di ricerca che riguarda la sperimentazione e la raccolta dei modelli di intervento attivi nel nostro Paese. Esso si divide in alcuni percorsi tematici, legati agli obiettivi prefissati e di seguito sintetizzati.

Percorso 1: rilancio dell'affidamento familiare

I progetti attivati prevedono la valorizzazione e l'attualizzazione delle Linee di indirizzo per l'affidamento familiare del 2012, delle Linee di indirizzo per l'accompagnamento delle famiglie in condizione di vulnerabilità del 2017 e la valorizzazione di esperienze di affido già attivate sul territorio nazionale favore tra gli altri di minori con disabilità, minori nella fascia di età 0-6 e di minori stranieri, inclusi i minori stranieri non accompagnati.

I servizi e gli interventi includono anche lo sviluppo di moduli di formazione e la formazione dei formatori, rafforzando le competenze dei lavoratori in prima linea, e la raccolta di buone pratiche già esistenti in materia di affidamento per promuovere e sostenere lo *scaling-up* all'interno del sistema nazionale e dell'attuale legislazione.

Box 1. Progetto Terreferme: Percorsi di affido familiare per minorenni migranti soli

Il progetto *Terreferme*²⁴ di UNICEF e del Coordinamento nazionale delle Comunità di accoglienza – CNCA, in collaborazione con i servizi competenti, affianca la famiglia e il/la minore accolto/a, attraverso operatori professionali e le reti di famiglie, supportando il percorso, sia nella relazione famiglia-minore-istituzioni sia negli aspetti più educativi di accompagnamento all'autonomia. Il progetto, finanziato dall'Unione europea, è parte della fase di sperimentazione della *Child Guarantee* in Italia e rientra nell'ambito del programma di attuazione della legge n. 47/2017 e delle Linee di indirizzo per l'affidamento familiare. *Terreferme* ha preso avvio nel 2017 in forma sperimentale in tre regioni: la Sicilia, prima regione in Italia per numero di minori stranieri non accompagnati accolti, la Lombardia e il Veneto. In queste regioni vengono condotte attività di sensibilizzazione territoriale, formazione di potenziali famiglie affidatarie, valutazione dei percorsi dei minori e supporto ai progetti di affido, in stretta collaborazione con gli operatori pubblici preposti.

Il risultato atteso è la verifica delle condizioni di fattibilità e la definizione di 'modelli' per l'avvio in modo appropriato e mediante la formulazione di un progetto educativo personalizzato, di percorsi di affido

²⁴ <https://bit.ly/3bGCqDB>.



familiare di minori migranti soli. A partire dall'elaborazione di linee guida per l'ascolto e la selezione dei minorenni, fino alla formazione e alla selezione delle famiglie affidatarie, per offrire il necessario supporto agli affidi, potenziandone tutto l'attuale sistema.

Ad oggi, grazie anche alla rete interistituzionale costruita (Ministero dell'Interno, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, ANCI, AIMMF, AGIA) è stato possibile intercettare e coinvolgere ragazzi, cittadini, famiglie, operatori, reti e istituzioni e avviare i primi progetti di affido familiare. Nel 2021 sono previste tre edizioni del corso di formazione, rivolto a chi è interessato ad approfondire la tematica, a famiglie e single che desiderano sperimentarsi nel sostegno e nell'accoglienza di minorenni migranti soli e ad operatori pubblici e del privato sociale che si occupano del sistema di welfare e accoglienza²⁵. Il corso fornisce alcuni strumenti, di carattere generale e pratico, per comprendere meglio il fenomeno e le caratteristiche specifiche di queste storie di viaggio e il supporto che può dare una famiglia affidataria.

Percorso 2: Social housing community-based

Promuove azioni innovative di housing sociale basato sulle comunità, i cui alloggi sono finalizzati alla vita indipendente, in particolare per i *care leavers*²⁶, gli adolescenti in transizione verso l'età adulta, non accompagnati e separati dai genitori. Le esperienze sono mappate, analizzate, documentate, valutate e promosse per la loro diffusione. I servizi e gli interventi includono il sostegno ai servizi sociali locali, il *case management*, il supporto psico-sociale, la mediazione culturale, la consulenza legale, la diffusione delle informazioni e la facilitazione all'accesso dei servizi, oltre a rafforzare le competenze dei lavoratori impegnati in prima linea.

I progetti sono presenti in Sicilia, Lazio ed Emilia-Romagna e verranno coinvolti altri partner pubblici e privati con un bando aperto. È previsto un primo momento di confronto su come armonizzare gli obiettivi della *Child guarantee* con il sistema di *social housing* presente in Italia.

Percorso 3: Social housing e accrescimento delle competenze per i care leavers

Il percorso prevede di integrare il *social housing* e l'apprendimento di competenze del XXI secolo all'interno della sperimentazione del programma nazionale dedicato ai *care leavers*, coordinato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. I servizi e gli interventi mireranno a integrare il supporto individualizzato già esistente al fine di sostenerli ulteriormente verso la transizione scuola-lavoro e l'autonomia abitativa. L'intervento comprenderà una mappatura delle buone pratiche, il sostegno ai servizi sociali locali, attività di *capacity building* e sostegno diretto ai *care leavers*.

²⁵ È il caso di ricordare al proposito che l'Italia con la cd. Legge Zampa ha introdotto nel sistema di tutela di tali minori una funzione specializzata in capo ai cd tutori volontari di minori stranieri. Per una presentazione di prime evidenze empiriche su queste figure si vedano Sperindè *et al.* (2020) e Chiurco e Sperindè (2021).

²⁶ I *care leavers* (letteralmente "coloro che lasciano le cure") sono giovani che, al compimento della maggiore età, vivono fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, che li abbia collocati in comunità residenziali o in affido etero-familiare, ovvero ragazzi tra i 18 e i 24 anni che vivono o hanno vissuto un periodo della vita 'fuori famiglia' (in casa-famiglia, comunità per minorenni, affido). Sul target in oggetto ed in particolare sulle problematiche della transizione alla maggiore età cfr. Scialdone (2019).



Il progetto è attivo in Emilia-Romagna, Sicilia, Lazio, Campania e Toscana ed attualmente nella fase preparatoria.

Percorso 4: Sviluppo di competenze del XXI secolo per la transizione scuola-lavoro

Attraverso lo sviluppo di competenze del XXI secolo, si vuole migliorare l'occupabilità e l'inclusione sociale dei giovani e garantirne l'effettiva transizione verso il mondo del lavoro e l'età adulta. Il modello UPSHIFT, iniziativa faro dell'UNICEF, ad oggi sperimentato e validato in 34 Paesi globalmente, è disegnato per l'*empowerment* di adolescenti e giovani in situazioni di svantaggio, tramite percorsi di educazione all'imprenditorialità e potenziamento di competenze trasversali adeguate ai bisogni del XXI secolo. Grazie alla combinazione tra percorsi di innovazione sociale, formazione con affiancamento di mentori ed opportunità di *seed funding*, UPSHIFT fornisce ai partecipanti gli strumenti necessari per identificare i problemi del proprio territorio e creare soluzioni innovative a impatto sociale.

Tra i percorsi UPSHIFT in Italia, gli *Innovation & Creativity Camps* sono degli incubatori di idee generate dagli adolescenti su come affrontare i problemi della comunità. I giovani saranno accompagnati grazie ad un programma di 6 moduli fornito da insegnanti appositamente formati o da un corso di 12 settimane tenuto da mentori ed esperti in incubazione di progetti. Per completare, grazie alla piattaforma *Mygrants*²⁷ si miglioreranno le *hard and soft skills* e si promuoveranno tirocini di lavoro e *job matching*.

UPSHIT è attivo dal 2018 ed è presente in Sicilia, Lazio e Lombardia. Nel corso dell'a.a. 2020-2021, e sono stati già implementati 13 *Innovation & Creativity Camps*, raggiungendo circa 1.400 adolescenti e giovani.

Box 2. Innovation & Creativity Camp

L'*Innovation & Creativity Camp*²⁸ è un format didattico internazionale realizzato in Italia dall'UNICEF in partenariato con Junior Achievement Italia. Si tratta di un evento di una o più giornate, che riunisce tra gli 80 e i 100 adolescenti e giovani partecipanti. Di fronte a una problematica sociale, concreta e reale, i partecipanti devono elaborare una soluzione innovativa e sostenibile. I partecipanti sono divisi in gruppi e vengono accompagnati in un percorso progettuale e creativo partendo dalla definizione di un bisogno per arrivare allo sviluppo di una soluzione innovativa. In caso di gruppi misti, gli studenti dovranno dapprima imparare a conoscersi, stimolati da attività di *team-building* che insegnano anche a sbloccare e valorizzare le proprie potenzialità. Successivamente, viene lanciata una o più sfide iniziali, a cui i gruppi lavorano insieme per elaborare e presentare una soluzione di gruppo. La possibilità di attivare sessioni di consulenza con mentori esperti di imprenditorialità e il confronto con una giuria di alto profilo, spingono i partecipanti ad adeguare le proprie capacità comunicative e a sintetizzare i punti di forza della propria idea in un tempo limitato e utilizzando strumenti predefiniti.

L'*Innovation & Creativity Camp* consente agli adolescenti e giovani di sviluppare competenze-chiave del XXI secolo, come lo spirito d'innovazione, la capacità di lavorare in team, il problem-solving, la

²⁷ <https://mygrants.it/>.

²⁸ <https://bit.ly/2ZPVtZE>.



creatività, il pensiero critico, il public speaking, la capacità di pianificazione e gestione del tempo, pensiero etico e sostenibile, ecc. Attraverso una metodologia didattica cooperativa di *learning by doing* che prevede principalmente attività di gruppo e di soluzione di problemi, gli adolescenti e giovani utilizzano strumenti, metodi e concetti propri dell'innovazione e del *Design Thinking*, al fine di comprendere più da vicino il mondo del lavoro e scoprire nuove abilità, competenze e vocazioni professionali.

Percorso 5: Servizio innovativo di sostegno alle famiglie

Nell'ambito dei servizi innovativi di sostegno alle famiglie sarà introdotto un modello di affiancamento familiare con un focus specifico sui bambini con disabilità e povertà educativa. L'intervento prevede lo sviluppo di un modello di servizi, quale progetto pilota, affiancato da un monitoraggio e da un processo di messa a sistema per un potenziale *scale-up* nazionale. I territori interessati sono ancora da definire essendo il progetto ancora in fase preparatoria.

Percorso 6: Contrasto alla povertà educativa

Il percorso prevede l'identificazione dei migliori interventi pubblici volti a contrastare la povertà educativa. Il progetto mira ad identificare pratiche attualmente implementate da monitorare, analizzare e adattare per la loro potenziale replica e *scaling-up*. I territori interessati sono ancora da definire essendo il progetto ancora in fase preparatoria.

Box 3. La Deep Dive Analysis

La *Deep Dive Analysis* costituisce un insieme di analisi di politiche, programmi, servizi, budget ed interventi che riguardano la povertà infantile e l'esclusione sociale nei Paesi dell'UE, finalizzato ad indirizzare i Piani d'azione nazionali della *Child Guarantee*. Le principali richieste della Commissione riguardano la disponibilità di dati utili a mappare il numero di bambini che necessitano di servizi e di indicatori finalizzati a monitorare e valutare l'attuazione della Raccomandazione europea. Tali analisi, inoltre, generano conoscenze su ciò che ha determinato il successo degli interventi e delle politiche al fine di indirizzare i governi sulle possibili misure da adottare, sia a livello regionale che locale, adattandosi in modo coordinato e multisetoriale. Tutte le 'analisi approfondite' saranno effettuate dai rispettivi governi entro la fine del terzo trimestre del 2021.



3 I PATTI EDUCATIVI DI COMUNITÀ COME STRUMENTO DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ EDUCATIVA MINORILE

3.1 Una pedagogia partecipativa

La proposta europea della *Child Guarantee* di cui si è discusso nei paragrafi precedenti si concretizza in un momento storico particolare in cui la scuola è chiamata a svolgere un ruolo di rilancio e traino della società civile duramente colpita dalla pandemia da Covid-19; al tempo stesso, come istituzione più vicina ai bisogni di un determinato territorio, può svolgere un ruolo di 'guida' all'interno della più ampia prospettiva della cosiddetta comunità educante.

La comunità educante è composta dai soggetti coinvolti nella cura e nell'educazione dei minori e, oltre alla scuola e alla famiglia, comprende le organizzazioni del Terzo settore, il privato sociale, le istituzioni pubbliche, la società civile, le parrocchie, le università ed i giovani stessi; essa può rappresentare una risposta valida al fenomeno della povertà educativa minorile attraverso interventi co-progettati da tutti gli attori coinvolti. Grazie alla condivisione di strumenti, idee e buone pratiche è possibile migliorare le condizioni di vita di bambini e ragazzi, che diventano non solo destinatari degli interventi formativi, ma anche protagonisti delle iniziative ideate e realizzate.

La scuola, in virtù della propria autonomia, può diventare il fulcro di nuove partnership tra gli attori della comunità educante per dar luogo ad accordi che consentano di realizzare attività formative con le quali arricchire l'offerta didattica standard e contrastare la povertà educativa minorile e l'esclusione sociale di bambini e adolescenti.

Nel *Documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative in tutte le Istituzioni del Sistema nazionale di Istruzione per l'anno scolastico 2020-2021*²⁹, sinteticamente definito *Piano scuola 2020-2021*, compaiono ufficialmente i *Patti educativi di comunità* (di seguito Patti), ovvero accordi siglati tra istituzioni scolastiche, enti locali, istituzioni pubbliche e private, varie realtà del Terzo settore, incluse le associazioni. Nel biennio considerato nel documento di programmazione, i Patti dovrebbero diventare uno strumento di supporto alla ripartenza scolastica per far fronte alle problematiche sorte in uno scenario emergenziale dovuto alla pandemia da Covid-19 ma, per le loro caratteristiche, possono essere considerati efficaci anche nel medio lungo periodo.

Tra gli obiettivi principali dei Patti rientrano il contrasto alla povertà educativa e alla dispersione scolastica, attraverso un approccio partecipativo e la valorizzazione delle esperienze e delle risorse già presenti sul territorio. Gli accordi prevedono, infatti, vari tipi di collaborazione per rafforzare alleanze educative, civili e sociali e utilizzare beni comuni presenti in un determinato territorio in attuazione dei seguenti principi costituzionali: il principio di sussidiarietà orizzontale (articolo 118, comma 4), il principio di solidarietà (articolo 2) e quello di comunanza di interessi (articolo 43).

²⁹Decreto del MIUR Prot. 39 del 26/06/2020, *Adozione del Documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative in tutte le Istituzioni del Sistema nazionale di Istruzione per l'anno scolastico 2020/2021* <https://bit.ly/3pZYdPg>.



I Patti educativi di comunità hanno dunque diverse finalità riassumibili come segue:

- Rafforzare l'offerta educativa attraverso l'integrazione del pubblico e del privato grazie al coinvolgimento di stakeholder diversi (scuole, enti locali, università, centri per la formazione professionale, enti culturali, Terzo settore, impresa sociale).
- Arricchire il curriculum scolastico standard attraverso un numero maggiore di occasioni di apprendimento non formale e informale che consentano lo sviluppo di competenze trasversali.
- Utilizzare e sviluppare spazi 'comuni' progettando attività più adeguate ai bisogni dei cittadini di un determinato territorio.

Anche nel recente *Piano scuola 2021-2022*³⁰ vengono forniti alcuni esempi di attività realizzabili attraverso la stipula dei Patti: il focus è sull'arricchimento formativo garantito dalla possibilità di svolgere attività didattiche complementari a quelle del tradizionale curriculum scolastico utilizzando diverse tipologie di strutture rispetto alla scuola come parchi, teatri, biblioteche, cinema, musei. Ciò consentirebbe di sperimentare maggiormente proposte pedagogiche diverse come l'*outdoor learning*³¹ o il *service learning* (Chipa *et al.* 2020a; 2020b), nelle quali assumono una certa rilevanza gli spazi di apprendimento 'esterni' alla scuola dove si sperimentano attività e metodologie per consentire agli studenti di sviluppare l'osservazione e la scoperta del territorio. In particolare, attraverso il *service learning* si promuove l'idea di una scuola civica e l'integrazione tra scuola, territorio, enti locali e mondo del lavoro. Inoltre, diventa centrale la partecipazione attiva degli studenti nella progettazione delle attività finalizzate all'apprendimento, facendo leva sulla loro motivazione e sulla percezione dell'utilità e della spendibilità dei percorsi di apprendimento a loro destinati.

Nei Patti come nella *Child Guarantee*, la partecipazione attiva degli studenti rappresenta un elemento chiave per sviluppare quella competenza denominata "cittadinanza attiva", rendendo i giovani protagonisti non solo della progettazione dei percorsi di apprendimento ma anche attori più consapevoli nell'intero processo di apprendimento.

Per quanto riguarda gli ambiti di applicazione, le aree di intervento previste nei Patti educativi sono molteplici e in relazione agli attori coinvolti: si spazia dall'attività motoria alla musica, da laboratori di arte e creatività alle tecnologie informatiche fino a percorsi di apprendimento 'green' legati a tematiche ambientali e recupero del territorio.

Da una prima ricognizione desk i Patti educativi di comunità paiono già diffusi in diverse regioni italiane. Gli uffici scolastici regionali hanno pubblicato bandi relativi a manifestazioni di interesse rivolti a tutte le scuole affinché si possano avvalere dei fondi destinati all'implementazione di tali accordi. Nel paragrafo successivo verranno sinteticamente descritte alcune pratiche promettenti di Patti educativi di comunità presenti in Campania, Piemonte, Emilia-Romagna e Lazio.

³⁰ Decreto MIUR n. 257 del 6/08/2021, *Piano scuola 2021 – 2022 Documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative nelle istituzioni del Sistema nazionale di Istruzione* <https://bit.ly/3D2UWIZ>.

³¹ Per *outdoor learning* o *outdoor education* si intendono le attività educative, non necessariamente connesse al curriculum scolastico standard, svolte all'aperto da scuole, associazioni ed enti locali. Tali attività arricchiscono le capacità relazionali degli studenti e favoriscono il rispetto dell'ambiente, della percezione del sé nel mondo e della propria salute fisica e mentale.



3.2 Pratiche promettenti a livello regionale

Tra le esperienze significative a livello regionale, si segnala in primis quella della Campania dove è stato siglato un Patto educativo di comunità³² tra *Save the Children* e la Cooperativa sociale Dedalus, con la collaborazione di 17 organizzazioni civiche e del Terzo settore, l'ASL NA1 centro e l'Assessorato alla scuola e all'istruzione del Comune di Napoli. Il Patto viene implementato in quattro quartieri e municipi del Comune di Napoli (Pianura, Chiaiano, Rione Luzzatti e San Lorenzo-Vicaria-Vasto) piuttosto difficili dal punto di vista della dispersione scolastica e della povertà educativa, ancor prima della fase emergenziale dovuta alla pandemia da Covid-19, e prevede il coinvolgimento di dieci istituti scolastici³³ con l'obiettivo di raggiungere circa 5.000 studenti.

Obiettivo generale del Patto è quello di prevenire e contrastare la povertà educativa, il precoce abbandono scolastico, il fallimento formativo valorizzando la sinergia tra pubblico e privato grazie alla condivisione delle esperienze educative e delle risorse presenti sul territorio; sono previsti interventi differenziati nei territori coinvolti sulla base di alcuni pilastri (o punti chiave) dichiarati nel Patto stesso:

- Valorizzazione della scuola pubblica come laboratorio sociale e di comunità attraverso il confronto tra scuola, docenti e famiglie in cui trovi largo spazio la co-progettazione delle attività di supporto agli studenti (nello studio, nella didattica a distanza, nell'apprendimento grazie a percorsi specifici dedicati all'apprendimento delle competenze digitali e di competenze di tipo trasversale).
- Cura delle situazioni considerate maggiormente fragili e vulnerabili (bisogni educativi speciali, studenti diversamente abili, studenti con difficoltà linguistiche perché figli di migranti, nuclei familiari con particolari situazioni di povertà materiale, abitativa o educativa).
- Prevenzione della dispersione scolastica attraverso percorsi personalizzati rivolti a quegli studenti colpiti maggiormente dalla crisi dovuta alla pandemia da Covid-19.
- Partecipazione attiva degli studenti e delle loro famiglie favorendo percorsi di cittadinanza attiva, con una particolare attenzione alle relazioni e all'utilizzo degli spazi pubblici facilitando l'apertura della scuola durante tutto il giorno.
- Azioni di supporto psico-sociale per le famiglie e gli alunni.

Nel Patto confluiscono alcuni interventi già sperimentati nel Comune di Napoli attraverso i programmi nazionali *Bella Presenza* e *Futuro Prossimo* che hanno come capofila rispettivamente la Cooperativa Dedalus e *Save the Children*; tali programmi vengono finanziati dall'impresa sociale *Con i Bambini*

³² Gli attori coinvolti nel Patto: Save The Children Italia, Dedalus, L'Orsa Maggiore, Coordinamento Genitori Democratici, EasLab, Movimento di Cooperazione Educativa, L'uomo e il Legno, Ellebi, E.D.I., A Voce Alta, Fondaca, Matematici per la città, Libera, Aste e Nodi, Le Nuvole, Casa del Contemporaneo, Oltre la tenda, Turmed, il Teatro nel baule, l'ASL NA1 (distretto 26-28 e Open Point/Ufficio socio-sanitario), l'assessorato alla scuola e all'istruzione del Comune di Napoli, il Teatro di Napoli, Stellafilm, Guida Editori, Greenpeace, CSV Napoli, lo scrittore Massimiliano Virgilio, Studio Riccardo Dalisi.

³³ Gli istituti scolastici coinvolti nel Patto educativo: IC Giovanni XXIII-Aliotta, ISIS Melissa Bassi, IC Nazareth-Musto, IS G. Siani, IC R. Bonghi, IC Bovio-Colletta, CPIA Napoli 1, IC F. Russo, IC 72° Palasciano e IC Don G. Russolillo.



nell'ambito del Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile³⁴. Save the Children inserisce nel Patto anche alcuni progetti già attuati in un altro programma nazionale denominato *Fuoriclasse in Movimento* finanziato da donatori privati. Tutti gli attori coinvolti offrono alle scuole a titolo gratuito attività educative che vengono realizzate con la collaborazione ed il coordinamento delle direzioni scolastiche, le quali a loro volta individuano periodicamente i destinatari degli interventi sulla base di una accurata analisi dei bisogni.

Nella Regione Piemonte si segnala il Patto educativo di comunità della Città di Torino³⁵ rintracciabile attraverso un'accurata sezione web nella quale sono presenti dati ed informazioni anche di tipo quantitativo in riferimento agli attori coinvolti, alla tipologia di interventi e alle risorse finanziarie dedicate.

Nell'ultimo trimestre del 2020 è stato realizzato e approvato un Documento Quadro *Patto educativo di comunità* della Città di Torino grazie ad un gruppo di lavoro composto da rappresentanti dell'Assessorato all'Istruzione, dell'Università di Torino, del Politecnico di Torino, di Indire e dell'Ufficio scolastico regionale ambito di Torino. Il Documento quadro rappresenta una cornice teorica sulla quale basare lo sviluppo di attività educative co-progettate dalle scuole e dagli enti coinvolti nel Patto. Le proposte, declinate a titolo di esempio nel Documento, riguardano percorsi formativi per docenti e studenti, elaborazione di prodotti digitali per la didattica in presenza e a distanza, formazione di operatori museali digitali, di operatori per la didattica digitale nelle attività extra scolastiche, di ludotecari digitali, realizzazione di attività di supporto per gli studenti più fragili. Sono circa 84 gli enti che hanno aderito al Documento quadro e nell'anno scolastico 2020/2021 risultano finanziati circa 75 Patti educativi di comunità³⁶ per un ammontare complessivo di circa 463mila euro.

Seppur non esplicitamente dichiarato come un vero e proprio Patto educativo di comunità, il progetto THubs 0-6³⁷ risulta essere un'esperienza rilevante dal punto di vista della rete territoriale e per la grande attenzione rivolta ai minori, e per tale motivo merita di essere qui richiamato. Realizzato nella città di Torino dal mese di febbraio 2018 al mese di maggio 2021, ha visto il coinvolgimento di ben 23 partner, soggetti diversificati come enti locali, istituzioni private, enti operativi nell'ambito del Terzo settore. Il progetto è strutturato in un unico hub di servizi in città con 15 snodi territoriali nel contesto urbano utilizzando le Case di Quartiere e ha come obiettivo quello di sostenere fragilità economiche, sociali e culturali dei nuclei familiari con figli minori nella fascia d'età 0-6: le attività offerte sono rivolte non solo al modo dell'infanzia (spazi gioco in orario extra scolastico, ludoteche, baby parking) ma anche ai genitori, attraverso percorsi formativi di sostegno agli adulti (percorsi di ridefinizione professionale e di orientamento).

Per quanto riguarda l'Emilia-Romagna, si segnala la piattaforma digitale della filiera educativa denominata *Cooperare per Ripartire*³⁸, un progetto promosso dalla Alleanza delle cooperative di

³⁴ Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile Istituito con la Legge di Stabilità 2016 n. 208 del 28/12/2015.

³⁵ <https://bit.ly/3w5XixL>.

³⁶ Ufficio scolastico regionale per il Piemonte Piano di riparto delle risorse per il sostegno finanziario ai Patti di comunità, rientranti tra le misure per la ripresa dell'attività didattica in presenza nell'anno scolastico 2020/2021.

³⁷ <https://bit.ly/2ZI9kRQ>.

³⁸ <https://bit.ly/3nVqWls>.



Bologna. Il progetto risulta fortemente incentrato sui Patti educativi di comunità e consta di circa 20 proposte, suddivise in cinque cluster (salute, inclusione, cittadinanza, comunità, spazi) rivolte alla comunità educante (famiglie, scuola, istituzioni pubbliche, enti del Terzo settore) per rispondere non solo ai nuovi bisogni emergenti dalla situazione pandemica ma anche per co-progettare interventi in linea con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile dell'Agenda ONU 2030. Si tratta di progetti per l'inclusione scolastica incentrati su varie problematiche quali il divario digitale, la mancanza di momenti di socializzazione per i minori, l'elaborazione del trauma correlato alle recenti misure restrittive introdotte per contrastare la pandemia e al conseguente distanziamento sociale; gli interventi proposti riguardano anche sportelli di ascolto per studenti, genitori e insegnanti per prevenire il rischio di precoce abbandono scolastico, corsi di prevenzione Covid-19 e laboratori di educazione alla sostenibilità e al consumo consapevole.

Uno dei Patti educativi di comunità presenti nella Regione Lazio denominato *Approdo* ha come obiettivo principale il rafforzamento della comunità educante del Municipio Roma VIII attraverso la creazione di spazi dedicati all'accoglienza culturale che diventino luoghi sicuri contro l'indifferenza, la povertà educativa e l'isolamento sociale. Il Patto si inserisce nell'ambito di un progetto denominato *Approdo - porto culturale sicuro* nato in risposta all'avviso pubblico *Educare insieme* del Dipartimento delle Politiche per la famiglia per il finanziamento di iniziative volte a contrastare la povertà educativa, le disuguaglianze e i divari socioeconomici dei minori e ad avviare un processo territoriale grazie al quale consolidare attività di rete tra soggetti pubblici e del Terzo settore. Il Patto educativo *Approdo* intende migliorare le condizioni di vita di chi vive particolari disagi all'interno della comunità educante del Municipio VIII sensibilizzando la comunità stessa con proposte, eventi e iniziative volte all'esercizio della cittadinanza attiva e attività che abbiano come comun denominatore il tema della solidarietà, dell'accoglienza, della cura del bene comune e la valorizzazione dello spazio pubblico. Ogni intervento del progetto viene intitolato con un nome derivante dal linguaggio dei naviganti, come ad evocare un percorso, un viaggio nell'esercizio della cittadinanza: *Cambusa - Biblioteca partecipata e Street books* è un'attività che, oltre all'aumento del patrimonio librario, prevede specifici laboratori di lettura destinati ai minori che vivano in povertà educativa; *Rotte - Toponomastica e segnaletica creativa* consiste in attività rivolte al territorio e allo spazio pubblico per renderlo a misura dei minori attraverso la realizzazione di segnaletica creativa del proprio territorio realizzata da loro stessi; *Diario di bordo - Documentazione e Cineforum* è un percorso informativo sugli elementi del linguaggio cinematografico attraverso laboratori di scrittura e *storyboard* (racconti per immagini); *Equipaggi di Terra - Mediterranea Saving Humans* è un'attività di formazione di comunità rivolta principalmente ad insegnanti e formatori basata sui temi del salvataggio in mare e dell'accoglienza.

3.3 L'importanza di implementare i Patti educativi di comunità

Le pratiche rintracciate a livello regionale e, sopra sinteticamente descritte, rappresentano solo una minima parte dell'ampio numero di Patti educativi di comunità implementati a livello nazionale che meritano di essere approfonditi a livello quali-quantitativo in altra sede. Offrono tuttavia lo spunto per alcune riflessioni generali.



L'emergenza Covid-19 ha messo in evidenza l'importanza della rete territoriale dimostratasi fortemente proattiva nel supporto dei cittadini in difficoltà; i Patti educativi di comunità rappresentano uno strumento importante per rafforzare ulteriormente la rete ed agire nei contesti maggiormente colpiti dai fenomeni della marginalità e della disuguaglianza sociale. Trattandosi di iniziative con e nella scuola, i maggiori beneficiari risultano essere proprio i minori che possono arricchire il proprio percorso formativo attraverso lo sviluppo di competenze trasversali o *soft skills*, fondamentali per il pieno esercizio della cittadinanza attiva.

Come accennato nei paragrafi precedenti, i Patti rispondono agli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030³⁹ in particolare, all'Obiettivo n. 4 *Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti* in quanto intendono prevenire e contrastare la povertà educativa, la dispersione scolastica e il fallimento educativo dei minori.

Tra i principali benefici derivanti da una maggiore diffusione dei Patti si annoverano lo sviluppo della cittadinanza attiva e della solidarietà, la prevenzione della dispersione scolastica, l'inclusione sociale delle fasce giovanili più vulnerabili e la realizzazione di modelli educativi nuovi in contesti diversi da quelli destinati all'apprendimento formale.

Sarebbe auspicabile far confluire nei Patti educativi di comunità gran parte dei progetti già sperimentati e finanziati anche attraverso altre iniziative. Ad esempio, nell'esperienza del Comune di Napoli, sono stati inseriti nel Patto educativo di comunità alcuni progetti finanziati attraverso il Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile⁴⁰ destinato "al sostegno di interventi sperimentali finalizzati a rimuovere gli ostacoli di natura economica, sociale e culturale che impediscono la piena fruizione dei processi educativi da parte dei minori". Tale fondo nasce da un'alleanza tra Fondazioni di origine bancaria, Terzo settore e Governo per contrastare il fenomeno della povertà educativa nel 2016. Fino al 2018 le Fondazioni hanno alimentato il Fondo con circa 360 milioni di euro e nella Legge di Bilancio 2019 sono stati stanziati ulteriori 55 milioni di euro annui di credito di imposta a favore delle Fondazioni di origine bancaria, che possono usufruirne per il 65% degli importi versati. Si prevede, quindi, un contributo da parte delle Fondazioni di circa 80 milioni di euro l'anno. L'impresa sociale *Con i bambini*⁴¹ gestisce l'operatività del Fondo ed ha già pubblicato diversi bandi per assegnare risorse finanziarie a circa 384 progetti sull'intero territorio nazionale coinvolgendo quasi 500mila minori e circa 6.600 organizzazioni, tra Terzo settore, scuole, enti pubblici e privati.

Altre risorse (circa 15mln) provengono dal bando del Dipartimento per le Politiche della Famiglia⁴², pubblicato a dicembre 2020 e rivolto ai comuni italiani, per contrastare la povertà educativa e l'esclusione sociale dei bambini e dei ragazzi. Oltre all'avviso sopra menzionato *Educare insieme*, si segnala quello denominato *Educare in comune* rivolto ai comuni italiani per il sostegno di azioni che

³⁹ Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile <https://bit.ly/3mCYWUj>.

⁴⁰ Legge di Stabilità 2016 (L. n. 208 del 28/12/2015) con la quale viene istituito il Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile <https://bit.ly/3bLUixc>.

⁴¹ L'impresa sociale *Con i bambini* è una società senza scopo di lucro interamente partecipata dalla Fondazione *Con il Sud*.

⁴² Dipartimento per le politiche della famiglia - Presidenza del Consiglio dei Ministri (2020) Gli interventi per la famiglia, l'infanzia e l'adolescenza durante l'emergenza Covid-19. Il rapporto del Ministro per le Pari opportunità e la Famiglia <https://bit.ly/3bHiel1>.



rafforzino gli attori locali della comunità educante attraverso modelli e servizi di welfare di comunità nei quali i minori ed i loro nuclei familiari diventino protagonisti, come beneficiari degli interventi e strumenti stessi delle azioni d'intervento progettuale. In linea con gli obiettivi della *Child Guarantee*, i progetti dovranno essere volti a contrastare gli effetti negativi prodotti dalla pandemia su bambini e ragazzi. Tre sono le aree tematiche oggetto di finanziamento: famiglia come risorsa; relazione e inclusione; cultura, arte e ambiente⁴³.

Un ruolo attivo e responsabile delle reti territoriali, considerate come comunità educanti, è inoltre coerente con gli investimenti previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) in particolare nella Missione 5 *Coesione e inclusione* e Missione 4 *Istruzione e ricerca* in particolare nella componente *Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università*.

Nell'ambito degli interventi speciali per la coesione territoriale (M5C3), si prevede di dedicare fondi specifici e trasferimenti destinati alle autorità locali per la realizzazione di *infrastrutture sociali di comunità*⁴⁴ finalizzate ad aumentare i servizi sul territorio. Anche nelle regioni del Sud Italia si auspicano interventi socioeducativi realizzati dagli enti del Terzo settore *per coinvolgere fino a 50.000 minori in condizione di disagio o a rischio devianza per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno*.

⁴³ *Educare in comune*, è un programma con un budget di 15mln che finanzia progetti promossi dai Comuni, anche in collaborazione con enti pubblici e privati. Ciascuna proposta progettuale può beneficiare di un finanziamento fra i 50mila e i 350mila euro. <https://bit.ly/3GHnjbw>.

⁴⁴ <https://bit.ly/3mCFXJz> Cfr. Investimento 1 e 3 Missione 5 pp. 217-218.



CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il contrasto al fenomeno della povertà educativa minorile ruota intorno ad alcuni temi centrali come il rilancio della scuola, il rafforzamento della rete territoriale, l'integrazione tra pubblico e privato, la necessità di implementare politiche che mettano al centro i minori ed i loro bisogni multidimensionali misurati attraverso un approccio ecologico dinamico. A seguito della pandemia da Covid-19 si è ulteriormente rafforzato l'impegno della comunità internazionale nel favorire l'inclusione sociale delle famiglie e dei minori, che in Unione europea ha prodotto in tempi recenti la Strategia europea per l'infanzia e l'adolescenza ed un programma di *Child Guarantee* contenuto nella Raccomandazione del Consiglio (UE) 2021/1004.

Nello stesso periodo è stato altresì approvato dalla Commissione europea il Piano nazionale di ripresa e resilienza, il documento che illustra gli obiettivi, le riforme e gli investimenti che il nostro Paese intende realizzare utilizzando i fondi europei di *NextGenerationEU*.

Poiché la povertà educativa minorile è un fenomeno complesso e multidimensionale (Di Profio 2020; Caritas Italiana 2017; Gnocchi e Mari 2016; Save The Children 2014; Morlicchio 2012), le azioni di contrasto ad essa correlate richiedono un approccio partecipativo che include tutti i livelli di governance. In questo senso la rete territoriale sembra essere un elemento fondamentale per costruire un nuovo modello di integrazione tra pubblico e privato sociale nel quale la scuola può svolgere un ruolo di coordinatore di servizi sul territorio per rispondere più efficacemente ai bisogni dei minori, come già illustrato nel precedente capitolo dedicato ai Patti educativi di comunità. Questi ultimi rappresentano un modello di partnership pubblico/privato caratterizzato da un approccio orientato alla co-progettazione, una modalità di progettare gli interventi in maniera condivisa valorizzando al tempo stesso le particolarità del territorio.

Come dimostrano anche i progetti strategici coordinati dall'UNICEF brevemente descritti nei paragrafi precedenti, il livello territoriale e il coordinamento tra diversi livelli di governo, a partire dai Comuni e dai Municipi delle grandi Città, rappresentano la chiave di volta per interventi di questo tipo. *Child Guarantee* e Patti educativi di comunità diventano quindi, partendo da coordinate distinte, pilastri indispensabili per la fattibilità di una politica di supporto diretta ai minori, che si adatti alle nuove esigenze drammaticamente emerse durante la pandemia da Covid-19 e che sia da spartiacque per la riduzione dei divari territoriali che ancora segnano il nostro Paese ma anche diversi Stati europei.

Gli esempi pratici e i riferimenti analitici raccolti in questo primo documento rappresentano un'occasione di riflessione e di spunto per successive analisi che hanno, ad oggi, un nuovo parametro di riferimento, costituito dai dettami della Raccomandazione UE e da quella che sarà, a breve, la strategia italiana per la *Child Guarantee*, di cui molte famiglie hanno necessità assoluta. Il pericolo che il carattere non vincolante del programma si traduca in un nulla di fatto deve essere scongiurato dall'attivismo civico tipico del nostro Paese, dalle associazioni del Terzo settore e dai policy maker territoriali, che devono sapere approfittare di questa occasione per pretendere un reale cambiamento di rotta. Parimenti il ruolo di Istituti di ricerca come il nostro deve essere in grado di raccogliere dati, monitorarli, collegare diversi fenomeni al fine di indirizzare al meglio tale cambiamento.



Per fare ciò si dovrebbe anzitutto monitorare l'applicazione della *Child Guarantee* in Italia, partendo dagli obiettivi del recente Piano pluriennale per il sistema integrato di educazione e istruzione per i bambini 0-6 anni 2021-2025, di luglio 2021, e da quelli del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 di agosto 2021, in cui è già ricompresa la Garanzia per l'infanzia. Questi obiettivi verranno perseguiti attraverso il PNRR *Italia Domani* che utilizza i fondi di *NextGenerationEU* e del Quadro Finanziario Pluriennale – QFP, ma anche attraverso la prossima programmazione del Fondo sociale europeo Plus (FSE+), che destina circa 88 miliardi di euro ad azioni di contrasto alla povertà minorile e almeno il 25% all'inclusione sociale. L'Italia inoltre è uno degli Stati membri con un livello di povertà minorile superiore alla media UE, che dovranno quindi utilizzare almeno il 5% delle loro risorse FSE+ per affrontare questo fenomeno. Tutto ciò va seguito, attraverso un piano di monitoraggio completo che affianchi quello ufficiale del PNRR⁴⁵, combinando le diverse azioni che verranno attuate a diversi livelli di governo.

Come abbiamo potuto osservare le prerogative della Raccomandazione europea sono lungimiranti, ancorché non vincolanti (trattandosi di *soft law* non sono previste sanzioni nel caso in cui i Paesi siano inadempienti), e non si esauriscono con le prerogative del Piano *Italia Domani* che prevede, ad esempio, la disponibilità di 288.000 nuovi posti negli asili nido e destina risorse per il risanamento e la costruzione di edifici scolastici. Rompere il ciclo della povertà vuol dire infatti agire su più fronti, garantendo autonomia alle fasce vulnerabili, pari opportunità e protezione, rispetto dei diritti, promozione della cittadinanza attiva e accesso sicuro al *web* (Save The Children 2015; 2016; 2017). Per includere in un processo di monitoraggio tutte queste caratteristiche serve un piano integrato costruito con la partecipazione degli attori locali di queste politiche, come nel caso delle comunità educanti, che potrebbero essere il veicolo di questa trasformazione ma, ancor prima, le antenne locali dell'implementazione di tale strategia.

A partire dagli indicatori suggeriti dalla stessa Commissione europea, che ha introdotto nuove variabili al *Social Scoreboard* del Pilastro europeo dei diritti sociali⁴⁶, ed includendo quelli previsti dalle *Country-specific Recommendation (child poverty; income support; inclusive education; access to ECEC, access to healthcare; homelessness)* si possono ricavare i primi elementi per controllare l'andamento del fenomeno e compararlo a livello europeo. In attesa, come cita la stessa Raccomandazione (UE) 2021/1004, che la Commissione collabori con il Comitato per la protezione sociale "per stabilire un quadro di monitoraggio comune utilizzando le fonti di dati e gli indicatori esistenti, e, se necessario, sviluppare ulteriormente indicatori di risultato quantitativi e qualitativi comuni concordati per valutare l'attuazione della presente raccomandazione" (Art. 12, Raccomandazione del Consiglio (UE) 2021/1004). Parallelamente è indispensabile avviare un'indagine su campo per catturare tutte le iniziative locali, a partire dalle sperimentazioni condotte da UNICEF e dalle esperienze delle comunità

⁴⁵ <https://italiadomani.gov.it>.

⁴⁶ Il nuovo *headline indicator* "children at risk of poverty or social exclusion" che si compone di: At-risk-of-poverty-rate (AROP) for children; Severe Material and Social Deprivation Rate (SMSD) for children; Children living in a household with a very low work intensity (% popolazione 0-17 anni su totale).



educanti, per completare il quadro d'analisi che evidenzia i cambiamenti, la diffusione e le criticità di un programma complesso e ambizioso come quello della *Child Guarantee*.

Non sono operazioni semplici, ma la sfida è tratta e, se ben organizzata, la struttura di monitoraggio potrebbe servire da stimolo al raggiungimento degli obiettivi stessi, diventando un tassello fondamentale del Piano nazionale per la Garanzia dell'Infanzia in Italia.



BIBLIOGRAFIA

- Caritas Italiana (2017), *Futuro anteriore. Rapporto 2017 su povertà giovanili ed esclusione sociale in Italia*, Teramo, Palumbi Ettore
- Chipa S., Giunti C., Orlandini L. (a cura di) (2020a), Indire, *Il Service Learning per l'innovazione scolastica. Le proposte del Movimento delle Avanguardie educative*, Firenze, Carocci Editore
- Chipa S., Giunti C., Lotti P., Orlandini L., Tortoli L. (a cura di) (2020b), *Linee guida per l'implementazione dell'idea "Dentro/fuori la scuola - Service Learning"*, Avanguardie Educative, Firenze, Indire
- Chiurco L., Sperindè S. (2021), La tutelle volontaire des mineurs seuls en Italie, *Les Cahiers du Travail Social*, n. 98, pp.107-119
- Del Bene A., Rossi L., Viaconzi R. (2021), *La comunità educante. I patti educativi per una scuola aperta al futuro*, Novate Milanese, Fabbrica dei Segni
- Del Gottardo E. (2017), *Comunità educante, apprendimento esperienziale, comunità competente*, Napoli, Giapeto Editore
- Di Profio L. (a cura di) (2020), *Povertà educativa: che fare? Analisi multidisciplinare di una questione complessa*, Milano, Editore Mimesis
- 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
- Gnocchi R., Mari G. (2016), *Le vecchie e le nuove povertà come sfida educativa*, Milano, Vita e Pensiero
- 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
- Inapp (2021), *Rapporto 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, Roma, Inapp
- Istat (2021), *Le statistiche dell'Istat sulla povertà - Anno 2020*, 16 Giugno 2021
- MLPS (2021), *Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023*, Agosto 2021
- Morlicchio E. (2012), *Sociologia della povertà*, Bologna, Il Mulino
- Save the Children (2014), *La lampada di Aladino. L'indice di Save the Children per misurare le povertà educative e illuminare il futuro dei bambini in Italia*, Roma
- Save the Children (2015), *Illuminiamo il futuro 2030. Obiettivi per liberare i bambini dalla povertà educativa*, Roma
- Save the Children (2016), *Liberare i bambini dalla povertà educativa. A che punto siamo?*, Roma
- Save the Children (2017), *Sconfiggere la povertà educativa in Europa: fino all'ultimo bambino*, Roma
- Scialdone A. (2019), *Adulti per forza? Transizioni dei ragazzi 'fuori famiglia' verso l'autonomia ed uscita dalle comunità di accoglienza*, *Sicurezza e Scienze Sociali*, n.1, pp.139-152
- Sperindè S., Chiurco L., Rossi F. (2020), *Una sfida oltre i confini. Esperienze di tutela volontaria di minori migranti*, Roma, Inapp

