

Focus tematici

Il contrasto alla povertà delle persone di minore età e delle loro famiglie: un inquadramento normativo

Il problema della povertà e delle disuguaglianze sociali che da essa discendono rappresenta una delle più importanti sfide dell'età contemporanea, interessando con intensità e grado di diffusione diversi tutte le aree del mondo: dai Paesi meno sviluppati che sono certamente i più colpiti, con tassi di povertà estrema altissimi fra la popolazione, sino anche ai Paesi più sviluppati dove la povertà è un fenomeno tutt'altro che eradicato specie tra le categorie più fragili, tra cui le persone minori di età, e nelle regioni più periferiche e rurali. A partire dal livello internazionale, il contrasto alla povertà continua quindi a essere al primo posto nell'agenda politica delle Nazioni Unite, restando ancora oggi una delle più grandi sfide irrisolte. Non è un caso che il primo obiettivo dell'**Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile**, sottoscritta nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'Onu, riguardi proprio la lotta alla povertà, intesa come la sfida prioritaria da vincere, il punto da cui partire nel ripensamento radicale e complessivo dei modelli di sviluppo, la condizione imprescindibile per dare a un numero sempre maggiore di persone la possibilità di una vita dignitosa. Più in particolare, si parla di povertà estrema quando una persona, una comunità o tutti gli abitanti di un'intera regione sono costretti a vivere con meno di 1,90 dollari al giorno. Meno di due dollari al giorno per procurarsi cibo, acqua, medicine e tutto ciò di cui ci sarebbe bisogno per avere una vita dignitosa. Dopo decenni di progressiva riduzione, nel 2020 si stima che il numero di poveri sia aumentato tra gli 88 e i 115 milioni. La pandemia da Covid-19 non è tuttavia il solo fattore che ha contribuito ad aggravare il tasso di povertà estrema minacciando il raggiungimento del Goal 1 dell'Agenda 2030. Anche cambiamenti climatici e conflitti armati, non ultimo quello scoppiato in Ucraina, stanno incidendo fortemente sul tasso di povertà, soprattutto per quanto concerne le persone minori di età, ponendo problematiche di sviluppo rispetto alle prospettive esistenziali dei bambini, delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze e, in senso generale, del futuro delle nuove generazioni.

Negli anni più recenti, soprattutto a livello europeo, particolarmente significativo è stato l'impegno dimostrato per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, con particolare riguardo alle persone di minore età, non solo attraverso importanti strumenti giuridici finalizzati a incentivare i singoli Stati membri ad adottare politiche efficaci e a condannarli in caso di violazione dei diritti fondamentali, ma anche attraverso l'adozione di risorse economiche, piani d'azione e strategie di carattere strutturale, di vero e proprio welfare sociale, finalizzate a redistribuire le risorse e a porre le condizioni per prevenire la caduta in povertà e favorire al contrario la crescita e lo sviluppo.

Le situazioni di povertà, infatti, non possono essere risolte ricorrendo ai soli aiuti economici. Si tratta di realtà multidimensionali, che richiedono approcci integrati e programmazioni coordinate di interventi estesi al campo sociale, sanitario, culturale, ambientale. Per questo, è necessario progettare programmi di protezione sociale che comprendano investimenti per sanità, alimentazione, istruzione, formazione professionale, pensioni. Più nello specifico, merita menzionare la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 4 marzo 2021, [COM/2021/102 final](#), *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*, che trasforma i principi in azioni concrete a vantaggio dei cittadini, proponendosi, tra le varie cose, di ridurre di almeno 15 milioni il numero delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale in Europa. Per raggiungere questi obiettivi sono stati creati dei fondi specifici finalizzati a finanziare l'azione dei singoli Stati e tra questi si può menzionare il Fondo sociale europeo istituito dal regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio Ue, del 17 dicembre 2013, [n. 1304/2013](#).

Ma l'intervento certamente più significativo con riferimento alle persone minori di età è rappresentato dal Sistema europeo di garanzia per i bambini e le bambine vulnerabili (*European Child Guarantee*), proposto dalla Commissione europea per promuovere pari opportunità e garantire l'accesso a servizi essenziali per i bambini, le bambine, i ragazzi e le ragazze bisognosi (con meno di 18 anni e a rischio di povertà o esclusione sociale) e istituito dal Consiglio dell'Ue con raccomandazione 14 giugno 2021, [\(UE\)2021/1004](#). Gli Stati membri dell'Unione europea sono chiamati a fornire un accesso gratuito ed effettivo ai bambini e alle bambine bisognosi con riferimento a: servizi educativi e di cura per la prima infanzia; attività educative e scolastiche; almeno un pasto sano ogni giorno di scuola; servizi sanitari (salute). Per la realizzazione dei relativi interventi sono stati messi a disposizione finanziamenti mirati nell'ambito del Fondo sociale europeo plus (*European Social Fund Plus - ESF+*), il quale finanzia progetti che promuovono l'inclusione sociale, contrastano la povertà e investono nelle persone, così come nel Fondo europeo per lo sviluppo regionale, *InvestEU* e nello stesso Dispositivo per la ripresa e resilienza (*Recovery and Resilience Facility - Next Generation EU*). La prima fase dell'iniziativa è partita nel 2015 con una risoluzione del Parlamento europeo che auspicava lo sviluppo di un Programma di garanzia per l'infanzia e l'adolescenza, per il contrasto della povertà multidimensionale. La seconda fase del programma riguardava lo studio di fattibilità, da cui sono stati identificati i gruppi prioritari destinatari dell'assistenza.

Nel luglio 2020 la Commissione europea ha dato il via alla terza fase pilota (che durerà fino al 2022): in questa sono stati coinvolti i governi in Italia, Croazia, Bulgaria, Grecia, Spagna, Germania e Lituania, per la sperimentazione di sistemi di intervento per il contrasto alla povertà minorile e all'esclusione sociale quali possibili modelli per tutti gli Stati membri dell'Unione europea, in collaborazione con il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (Unicef).

In questo contesto in Italia è stato istituito con apposito decreto il Gruppo di lavoro (*Steering Committee*) interministeriale per l'implementazione dell'esperienza pilota della *Child Guarantee*, composto da rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Dipartimento per le politiche della famiglia - Presidenza del Consiglio dei ministri e di Unicef Italia, e sono state individuate le principali aree di intervento con azioni specifiche che riguarderanno: il rilancio dell'affidamento familiare; l'accompagnamento all'autonomia dei care leavers; la promozione di azioni sul contrasto alla povertà educativa e sulla protezione delle categorie di minorenni più vulnerabili; la sperimentazione relativa alla partecipazione di bambini, bambine, ragazzi e ragazze; la sperimentazione dell'esperienza dell'affiancamento familiare nel quadro delle attività promosse dai Centri per la famiglia.

Dunque, anche a livello nazionale, i piani strategici elaborati dalle istituzioni europee e i fondi strutturali messi a disposizione degli Stati membri hanno influito positivamente sulle politiche nazionali in materia di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale che negli ultimi anni si sono fatte più incisive anche alla luce dei dati preoccupanti rilevati dall'Istituto nazionale di statistica, secondo cui nel 2018 erano oltre 1,8 milioni le famiglie in condizioni di povertà assoluta, con un'incidenza pari al 7%, per un numero complessivo di oltre 5 milioni di individui (8,4% del totale). In particolare, emerge che la povertà assoluta colpisce il 30% dei cittadini stranieri residenti, che i minori di età coinvolti sono 1,2 milioni (12,6% del totale) e che il 10% delle famiglie in povertà si trova nel Mezzogiorno. Il Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, istituito con [legge del 28 dicembre 2015, n. 208](#), *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*, e originariamente con una dotazione strutturale di 1 miliardo di euro l'anno, è stato proprio pensato per dare concreta attuazione al Piano nazionale di lotta alla povertà e per il finanziamento delle misure di contrasto alla povertà.

Tra i vari interventi di contrasto alla povertà più significativi e recenti, deve essere inserito il [Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023](#). Si tratta del risultato dell'attività di programmazione della Rete della

protezione e dell'inclusione sociale, organismo istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'art. 21 del [decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147](#) con il compito di coordinare il sistema degli interventi e dei servizi sociali come previsto dalla [legge 8 novembre 2000, n. 328](#).

Il ministero stesso, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, lo ha ratificato e ha stabilito la distribuzione delle risorse a disposizione con il [decreto 30 dicembre 2021](#).

Il Piano individua le azioni prioritarie nell'ambito della lotta alla povertà, in un'ottica di una definizione progressiva dei Livelli essenziali delle prestazioni in ambito sociale (Leps) da garantire su tutto il territorio nazionale, e rientra in una programmazione di più ampia visione elaborata con l'obiettivo di eliminare i fattori primariamente responsabili della creazione di situazioni di povertà e marginalità.

Al suo interno sono quindi definite le priorità per il prossimo triennio, in coerenza con lo sviluppo degli interventi a valere sulle risorse della quota servizi del Fondo povertà per un graduale raggiungimento di Leps nei limiti delle risorse disponibili.

Il Piano si articola in quattro parti: potenziamento del servizio sociale professionale; rafforzamento dei servizi per l'attuazione del reddito di cittadinanza; servizi per la povertà e la marginalità estrema; sostegno ai neomaggiorenni in uscita da un percorso di presa in carico a seguito di allontanamento dalla famiglia di origine. In riferimento a quest'ultimo punto, per dare continuità alla sperimentazione rivolta ai care leavers, è importante sottolineare anche che il comma 335 dell'articolo 1 della [legge 30 dicembre 2020, n. 178](#), riserva cinque milioni del Fondo povertà dedicati a interventi volti a prevenire condizioni di povertà e permettere di completare il percorso di crescita verso l'autonomia.