

INVESTIRE NELL'INFANZIA: SPEZZARE IL CIRCOLO VIZIOSO DELLO SVANTAGGIO SOCIALE

Studio sulle politiche nazionali a cura del Network di esperti indipendenti sull'inclusione sociale

Titolo originale: **Investing in children: breaking the cycle of disadvantage**

An analysis by the European Network of Independent Experts on Social Inclusion

Anno 2013

Testo originale disponibile [a questa pagina](#) del sito della Commissione Europea
Direzione Generale Occupazione, Affari Sociali e Inclusione

Traduzione a cura dell'avvocato Simona Lisi, collaboratrice volontaria per Save the Children Italia - Unità Policy&Law

Prefazione

Il 20 febbraio 2013 la Commissione Europea ha adottato una raccomandazione riguardante *Investire nell'infanzia: spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale*. Si tratta di un elemento centrale del Pacchetto sugli Investimenti Sociali della Commissione che fornisce non solo un quadro delle iniziative sui temi chiave della protezione sociale ed inclusione sociale (incluse la povertà infantile e l'esclusione sociale) ma anche un'agenda chiave da seguire nel futuro. Il Pacchetto sugli Investimenti Sociali enfatizza l'importanza di riformare i sistemi di protezione sociale con un'ottica di prevenzione dei rischi, rispondendo il prima possibile ed aiutando le persone in diverse fasi della loro vita. La ragione per cui il Pacchetto sugli Investimenti Sociali include una specifica attenzione sui bambini è data dal fatto che **contrastare lo svantaggio tempestivamente, prima che si aggravino**, è uno dei migliori modi per contrastare l'ineguaglianza nell'istruzione ed aiutare i minori a vivere in pieno il loro potenziale.

Il Quadro Comune europeo proposto dalla raccomandazione sull'investimento sull'infanzia ha lo scopo sia di **contrastare la povertà infantile e l'esclusione sociale sia di promuovere il benessere dei minori**. Dovrebbe aiutare gli Stati membri a "rafforzare le sinergie in significative aree di interventi" ed anche a "rivedere le proprie politiche e ad imparare dalle esperienze degli altri a migliorare l'efficienza e l'efficacia della politica attraverso approcci innovativi, prendendo in considerazione le diverse situazioni a livello locale, regionale e nazionale". Incoraggia anche l'uso di strumenti finanziari dell'Unione Europea, in particolare i Fondi Strutturali, per promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà. In particolare pone linee guida per gli Stati membri "per organizzare ed implementare politiche per affrontare la povertà infantile e l'esclusione sociale, promuovendo il benessere dei minori, attraverso strategie di diverso tipo".

In questo contesto, ai membri del Network Europeo di Esperti Indipendenti sull'Inclusione Sociale è stato chiesto di preparare relazioni nazionali che potessero assistere la Commissione e gli Stati membri nell'implementazione della Raccomandazione ed informare sul suo monitoraggio, in particolare nel contesto del Semestre Europeo e della cooperazione nell'area sociale tra i Paesi dell'Unione Europea e la Commissione Europea organizzati secondo il Metodo di coordinamento aperto sociale. In particolare è stato chiesto loro di concentrarsi su cinque aspetti:

- [valutare i punti di forza e di debolezza del quadro generale di politiche nei Paesi degli esperti a livello nazionale e, se necessario, sub-nazionale;
- [identificare le sfide chiave e valutare i punti di forza e di debolezza delle politiche attuali o programmate per affrontarle nei primi due pilastri tracciati nella Raccomandazione (ad esempio accesso a risorse adeguate ed accesso a servizi di qualità a basso costo) e sottolineare le aree chiave per il miglioramento;
- [valutare la governance, l'implementazione ed il monitoraggio messi in atto e, qualora necessario, fare proposte per rafforzarli;
- [valutare quanto opportunamente i temi della povertà infantile e dell'esclusione sociale siano stati integrati all'interno dell'implementazione nazionale della strategia Europa 2020 e del semestre europeo e, se necessario, fare proposte per aumentare la sua integrazione; e
- [valutare a che livello gli Stati membri abbiano fatto uso o potrebbero in futuro fare un (migliore) uso delle opportunità fornite dagli strumenti finanziari dell'Unione Europea.

Il presente Rapporto di Sintesi è stato realizzato dal Core Team del Network sulla base delle relazioni degli esperti riguardanti i 28 Stati membri dell'Unione Europea. Inizia con l'esame dell'approccio generale ed i temi della governance negli Stati membri. Successivamente guarda alle politiche per assicurare accesso a risorse adeguate, sia attraverso la partecipazione dei genitori al mercato del lavoro e sia attraverso un sostegno al reddito. Poi guarda alle politiche per assicurare l'accesso a servizi di qualità a costi ragionevoli. Seguono due sezioni che esaminano come la povertà infantile e l'esclusione sociale possano essere affrontate nel Semestre Europeo e come gli strumenti finanziari dell'Unione Europea possano essere (meglio) utilizzati in sostegno dell'implementazione della Raccomandazione. Al riguardo è interessante notare che un importante passo in questa direzione è stato compiuto con le Raccomandazioni Specifiche Nazionali adottate nel 2013 come parte del semestre Europeo. La parte finale contiene un riassunto Paese per Paese di quelle che gli esperti nazionali considerano le priorità in ogni Stato membro al fine di implementare la Raccomandazione della Commissione. Oltre alle principali sezioni della relazione, per aiutare i lettori a capire il contesto generale, è stato aggiunto un allegato speciale (Allegato 1) che fornisce alcune delle cifre chiave sulla povertà infantile e sull'esclusione sociale e sul benessere infantile all'interno dell'Unione Europea.

La relazione inizia con un riassunto delle principali conclusioni delle analisi nazionali degli esperti indipendenti e, sulla base di queste analisi e della valutazione complessiva del Core Team Network, propone una serie di consigli concreti per aumentare l'implementazione della Raccomandazione sull'investimento nell'infanzia.

Vogliamo sottolineare che in questo Report di Sintesi, quando si sottolinea l'esperienza di uno o più Stati membri individuali, è perchè gli esperti indipendenti ritengono che possano rappresentare una buona illustrazione del tema in discussione. Di conseguenza il fatto che un particolare Paese sia menzionato non significa necessariamente che il punto non si applichi agli altri Paesi. Nel realizzare le loro relazioni gli esperti citano diverse fonti e relazioni a sostegno della loro analisi.

Sommario, conclusioni e raccomandazioni

Sommario

Valutazione dell'approccio generale e governance

Gli Stati membri con un'alta (31-35%) (Regno unito, Lituania, Spagna, Croazia, Italia, Irlanda, Grecia) o molto alta (40-52%) (Lettonia, Ungheria, Romania, Bulgaria) proporzione di minori a rischio di povertà o esclusione sociale affrontano le maggiori sfide nel riformare il loro approccio generale ed aumentare le disposizioni di governance, in linea con la Raccomandazione della Commissione sull'investimento nell'infanzia. Ad ogni modo, anche gli Stati membri con una bassa (15-21%) (Finlandia, Danimarca, Slovenia, Paesi Bassi, Germania, Repubblica ceca, Svezia, Austria) o media (22-30%) (Estonia, Francia, Belgio, Lussemburgo, Slovacchia, Cipro, Portogallo, Polonia, Malta) percentuale di minori a rischio hanno degli spazi in cui potrebbero essere fatti dei miglioramenti.

La Raccomandazione della Commissione sottolinea l'importanza che i Paesi si dotino di un sistema coerente di politiche e strategie integrate di diverso livello (amministrativo), un approccio ai diritti dei minori che porti ad un'efficace integrazione delle politiche e dei diritti dei minori, un effettivo bilanciamento tra politiche universali e politiche mirate a soddisfare specifiche esigenze, il coinvolgimento di portatori di interessi (inclusi i minori stessi) ed un approccio alla pianificazione basato sull'evidenza dei fatti stabiliti oggettivamente. Si

sottolinea inoltre l'importanza di proteggere i minori durante la crisi economica.

Strategie integrate di diverso tipo

La Raccomandazione della Commissione sottolinea l'importanza dello sviluppo di strategie integrate e di diverso livello (sia a livello nazionale che sub-nazionale) per promuovere il benessere dei minori e combattere la povertà infantile e l'esclusione sociale. Dalle relazioni degli esperti, si possono iniziare ad identificare sei elementi chiave che possono aiutare ad assicurare tale approccio sia a livello nazionale che sub-nazionale:

- [includere la lotta contro la povertà infantile e l'esclusione sociale e la promozione del benessere dei minori tra gli obiettivi di tutti i più importanti dipartimenti ed agenzie governativi;
- [porre in essere accordi di coordinamento tra i vari governi (sia a livello nazionale che sub-nazionale) per lo sviluppo, l'implementazione ed il monitoraggio di strategie per promuovere il benessere dei minori e ridurre la povertà infantile e l'esclusione sociale. Nel fare questo, assicurare che approcci integrati a livello nazionale vengano tradotti in approcci integrati a livello regionale e locale e che ci siano accordi efficaci per assicurare sinergie tra politiche per i minori nazionali e sub-nazionali;
- [raccogliere ed analizzare dati significativi che documentino la situazione dei minori ed identifichino aree chiave che richiedono l'attenzione delle politiche, ed usare questi risultati per porre uno o più obiettivi globali chiari e basati sulle prove (quantificati);
- [sostenere gli obiettivi globali con obiettivi legati a specifiche politiche, ai gruppi più vulnerabili ed anche ai processi;
- [identificare azioni ed implementare programmi di lavoro per raggiungere ogni obiettivo;
- [monitorare e relazionare regolarmente sui progressi.

In generale i Paesi con un basso tasso di minori a rischio di povertà o esclusione sociale già hanno un insieme piuttosto completo di politiche in atto per aiutare a prevenire la

povertà infantile e l'esclusione sociale.

Nel caso dei Paesi a rischio medio, molti hanno un insieme abbastanza ampio di politiche in atto per promuovere il benessere dei minori che comprende molte delle aree sottolineate nella Raccomandazione della Commissione.

Tra i Paesi ad alto rischio, diversi hanno politiche abbastanza sviluppate a favore dei minori, ma queste spesso non sono sufficientemente ben coordinate e rivelano debolezze nell'implementazione.

I diritti dei minori e l'integrazione

Un approccio ai diritti dei minori ed un'efficace integrazione delle politiche e dei diritti dei minori sono più evidenti nei Paesi con bassi tassi di povertà infantile ed esclusione sociale. In alcuni dei Paesi a medio rischio, sebbene si riconoscano i diritti dei minori, praticamente essi non vengono sufficientemente attuati in specifiche politiche per i minori. Allo stesso modo mentre la maggior parte dei Paesi ad alto rischio riconosce chiaramente nella legislazione i diritti dei minori, frequentemente ci sono significativi problemi nell'implementazione ed applicazione della prospettiva dei diritti alla produzione di politiche. Esiste un'eccezione positiva (Croazia) in cui esiste un quadro di interventi forte per la promozione dei diritti dei minori che si riflette nella legislazione, nella coerenza istituzionale ed in quadri strategici. Come per i Paesi ad alto rischio, nei Paesi ad altissimo rischio, mentre esiste una chiara base dei diritti dei minori, il loro effettivo impatto sulla produzione delle politiche è stato limitato.

Politiche universali contro politiche mirate a soddisfare specifiche esigenze

La maggior parte dei Paesi con bassi tassi di povertà infantile ed esclusione sociale sembra avere politiche universali per tutti i minori. Molti esperti dei Paesi a basso rischio, mentre sono a favore di sistemi prevalentemente universali, ritengono che alcune misure

limitate a gruppi o aree più svantaggiate potrebbero essere utili. Un approccio piuttosto universale si riscontra anche in due dei Paesi a medio rischio, molti dei Paesi di questo gruppo sono a favore di un approccio che è essenzialmente di "universalismo progressivo": attuare misure generali a favore di tutti i minori affiancate da iniziative supplementari per fornire un sostegno ulteriore per alcune categorie vulnerabili.

Nella maggior parte dei Paesi con un alto tasso di povertà infantile o esclusione sociale il bilanciamento tra politiche universali e mirate appare problematico e stabilire un efficace approccio di universalismo progressivo rimane un obiettivo da raggiungere. In alcuni Paesi, in conseguenza della crisi economica, c'è stato un allontanamento dai programmi universali. Le risorse disponibili sono utilizzate principalmente per interventi a favore di soggetti vulnerabili e non per misure rivolte a tutti i minori. Il problema del raggiungimento di un bilanciamento tra politiche universali e mirate a soddisfare specifiche esigenze è ancora più evidente tra i Paesi ad altissimo rischio, specialmente a seguito della crisi economica.

Coinvolgimento delle parti interessate

Il coinvolgimento delle parti interessate è abbastanza diffuso tra i Paesi con bassi e medi livelli di povertà infantile o esclusione sociale. Tra i Paesi con alti o altissimi livelli di povertà infantile o esclusione sociale, il quadro tende ad essere più negativo. Alcuni esperti sono particolarmente critici riguardo il basso livello di consultazione, anche se in alcuni Paesi vi sono degli sviluppi positivi.

Pianificazione basata sull'evidenza dei fatti

In molti dei Paesi con bassi livelli di povertà infantile o esclusione sociale, la produzione di politiche basata sull'evidenza dei fatti è abbastanza diffusa ed in alcuni sta acquistando importanza. Tuttavia anche nei Paesi con bassi livelli di povertà infantile o esclusione sociale, vi è spazio per miglioramenti, particolarmente nell'area dell'utilizzo delle

valutazioni di impatto. Anche molti dei Paesi con livelli medi di povertà infantile o esclusione sociale pongono una forte enfasi sullo sviluppo di politiche basate sull'evidenza dei fatti ed hanno sviluppato sistemi di monitoraggio abbastanza efficaci, sebbene la valutazione di impatto ex ante sia abbastanza limitata. Pochi dei Paesi con alto tasso di povertà infantile ed esclusione sociale hanno una forte tradizione di produzione di politiche basata sull'evidenza dei fatti. Questo porta molti esperti a raccomandare miglioramenti nella raccolta ed analisi dei dati. Nei Paesi con alto tasso di povertà infantile ed esclusione sociale, la produzione di politiche basata sull'evidenza dei fatti è debole e deve essere significativamente sviluppata.

Proteggere i minori durante la crisi

Molti dei Paesi con un basso tasso di povertà infantile ed esclusione sociale hanno largamente sostenuto investimenti sui minori e sulle famiglie durante la crisi ed hanno fatto sforzi per assicurare che i minori fossero protetti dall'impatto della crisi. In molti Paesi a medio rischio sono stati fatti degli sforzi per proteggere i minori e le famiglie ed alcuni hanno introdotto delle misure per mitigare l'impatto delle misure di austerità. Tuttavia il quadro è meno positivo in Portogallo dove non c'è prova di politiche introdotte come risposta agli effetti della presente crisi sui minori. L'impatto della crisi nei Paesi con un elevato tasso di povertà infantile o esclusione sociale è stato negativo e le misure per proteggere i minori non sono state adeguate.

La partecipazione dei genitori al mercato del lavoro

Misure di sostegno alla partecipazione dei genitori al mercato del lavoro, specialmente quelli distanti dal mercato del lavoro ed in famiglie particolarmente a rischio, sono cruciali per assicurare l'accesso ad adeguate risorse e ridurre la povertà infantile e l'esclusione sociale.

Nei Paesi che fanno esperienza di livelli relativamente alti di disoccupazione, è chiaro che esiste una combinazione di sfide che devono essere affrontate dagli Stati membri.

Aumento dell'occupazione

Molti dei Paesi con bassi e medi livelli di disoccupazione prestano significativa attenzione all'aumento dell'occupazione e partecipazione dei genitori e ne sostengono il reinserimento dopo il congedo parentale. Molti esperti identificano aree di miglioramento, come concentrarsi di più sulle donne immigrate, ed attivare politiche relative al mercato al lavoro indirizzate ai genitori soli, donne con bambini piccoli, genitori provenienti da un ambiente svantaggiato o provenienti da aree rurali e lavoratori stagionali.

Molti esperti di Paesi con un alto o altissimo livello di disoccupazione identificano serie limitazioni nelle politiche esistenti per aumentare l'impiego dei genitori nel mercato del lavoro. Essi raccomandano un insieme di miglioramenti necessari tra le misure del mercato del lavoro per aumentare l'occupazione. Queste includono: maggiore presenza di programmi per genitori singoli o coppie (quasi) disoccupate (specialmente le famiglie più numerose) e per genitori (in particolare donne) provenienti da un ambiente svantaggiato e specialmente immigrati o appartenenti a minoranze etniche; aumentare le opportunità per i genitori di partecipare a programmi di formazione; sviluppare maggiore assistenza personalizzata per i genitori provenienti da un ambiente svantaggiato; migliorare l'accesso all'informazione sui programmi.

Servizi socio-educativi per la prima infanzia

Molti Paesi con basso o medio livello di (quasi) disoccupazione hanno abbastanza successo nell'assicurare un efficace accesso a servizi socio-educativi per la prima infanzia a costi ragionevoli e di qualità. e nell'adattare la scelta dei servizi a situazioni lavorative sempre più diverse e nel sostenere i genitori nella loro ricerca di lavoro, sebbene le previsioni della Romania al riguardo siano abbastanza deboli secondo gli esperti. Molti esperti notano la necessità di miglioramenti in alcune aree. Essi includono: affrontare nei

servizi le significative differenze regionali, focalizzarsi maggiormente sui servizi relativi ai minori fino a tre anni, migliorare la qualità, focalizzarsi maggiormente sulle famiglie più povere e sui minori provenienti da un ambiente più svantaggiato ed aree più remote e rurali, e tenere più conto delle diverse situazioni lavorative.

I servizi socio-educativi per la prima infanzia sono particolarmente deboli in molti dei Paesi con alto o altissimo livello di (quasi) disoccupazione. Particolari problemi possono sorgere nelle comunità più emarginate e specialmente nelle aree rurali isolate e nelle comunità emarginate rom. Il Belgio in qualche modo è un'eccezione in questo gruppo di Paesi in quanto l'accesso ai servizi sta migliorando. Molti esperti fanno delle raccomandazioni per migliorare i servizi socio-educativi per la prima infanzia. Tra queste: miglioramento dell'economicità, disponibilità e/o qualità dei servizi come anche focalizzarsi sui minori provenienti dagli ambienti più svantaggiati e/o dalle aree più remote e rurali.

Equilibrio tra vita privata e lavoro

Molti dei Paesi a basso e medio rischio dispongono di politiche che promuovono la qualità, l'occupazione inclusiva ed un ambiente di lavoro che permette ai genitori di conciliare il lavoro ed il loro ruolo genitoriale. Tuttavia molti esperti identificano delle aree per un miglioramento. Queste includono: rendere il sistema degli assegni familiari più flessibile, estendere il congedo per paternità obbligatorio, migliorare gli incentivi fiscali per l'impiego in favore delle famiglie con due redditi, sviluppare accordi lavorativi più flessibili per i genitori, e promuovere maggiore uguaglianza di genere nel mercato del lavoro e nella cura dei minori.

Molti dei Paesi con alti livelli di (quasi) disoccupazione hanno bisogno di fare molto di più per promuovere un migliore equilibrio tra lavoro e vita privata. Tra i miglioramenti suggeriti dagli esperti ci sono riforme del mercato del lavoro che riconoscano l'importanza di conciliare la cura della casa ed il lavoro, incluso il congedo parentale e di paternità retribuiti, contratti di lavoro più flessibili, più flessibilità negli orari di lavoro degli istituti per i servizi educativi per la prima infanzia e più sostegno per i genitori singoli.

Sostegno al reddito

Molti dei Paesi con un basso tasso di povertà infantile ed esclusione sociale forniscono prestazioni piuttosto adeguate, coerenti ed efficienti. Tuttavia alcuni esperti di questi Paesi raccomandano dei miglioramenti. Questi includono: fare di più per sostenere il genitore singolo e le famiglie più numerose, spostando l'attenzione dal concentrarsi sullo status legale delle famiglie alla valutazione degli effettivi bisogni delle famiglie, fornendo maggiore aiuto alle persone con problemi di debiti, aumentando i livelli delle indennità di disoccupazione così da restringere il divario tra coloro che si trovano all'interno del mercato del lavoro e coloro che sono all'esterno ed i loro figli.

Alcuni degli esperti dei Paesi con livello medio di povertà infantile o esclusione sociale sono abbastanza critici riguardo all'assenza di attenzione prestata o all'approccio preso per cambiare i loro sistemi di sostegno al reddito. Alcuni esperti propongono dei suggerimenti per dei miglioramenti. Questi consistono: nell'adottare un approccio di progressivo universalismo alle prestazioni per i minori per migliorare la sicurezza finanziaria per tutte le famiglie e l'efficacia nel prevenire la povertà infantile; introdurre meccanismi di adeguamento dei sussidi durante le crisi economiche; focalizzarsi maggiormente sui gruppi vulnerabili ed assicurare prestazioni adeguate.

L'inadeguatezza dei sistemi di prestazioni per proteggere sufficientemente i minori contro la povertà o l'esclusione sociale è una caratteristica chiave di molti Paesi con alti o altissimi tassi di povertà infantile o esclusione sociale ed in molti casi la situazione è peggiorata a seguito dei tagli e restrizioni durante la crisi. Di conseguenza, molti esperti fanno delle raccomandazioni per migliorare l'adeguatezza e la disponibilità dei sistemi di sostegno al reddito. Queste includono: dare priorità ai genitori singoli ed alle famiglie numerose, ai minori con disabilità, ai gruppi a rischio come i minori immigrati; considerare meglio i costi dell'energia.

Prestazioni in natura

In molti Paesi a rischio basso e medio l'equilibrio tra sostegno in natura e al reddito non è un tema significativo. Tuttavia in alcuni Paesi vi è una crescente tendenza a completare schemi di supporto al reddito in denaro con significative prestazioni in natura. L'importanza ed, in alcuni casi, la necessità di accrescere la previsione di prestazioni in natura per completare, ma non sostituire, le prestazioni in denaro, è più frequentemente riferita dagli esperti ai Paesi con alti e altissimi tassi di povertà infantile ed esclusione sociale.

L'accesso ai servizi a costi ragionevoli

L'accesso a servizi di qualità a costi ragionevoli è particolarmente arduo per il gruppo di Paesi con un altissimo tasso di minori a rischio di povertà o esclusione sociale e per alcuni dei Paesi con alto tasso. In molti di questi Paesi ci sono stati tagli ai servizi dovuti alla crisi finanziaria e questo ha riguardato particolarmente i minori. Molti dei Paesi a basso e medio rischio forniscono servizi di buona qualità ed a costi ragionevoli.

Gli esperti identificano un numero di sfide da affrontare in relazione alla previsione ed alla fornitura

di servizi. Queste includono: aumentare gli investimenti nei servizi, affrontare l'incertezza con una prospettiva a lungo termine, contrastare le disparità regionali e rurali, focalizzarsi maggiormente sui casi più a rischio, aumentare la consapevolezza della diversità e delle differenze interculturali, migliorare il coordinamento e l'integrazione dei servizi, e creare un migliore collegamento dei servizi sociali e di sostegno al reddito, aumentare il coinvolgimento delle parti interessate ed ascoltare i minori e migliorare la qualità dei servizi.

Istruzione

La Raccomandazione della Commissione sottolinea il ruolo importante che può essere svolto dai sistemi educativi nello spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale. Tuttavia in molti dei Paesi con altissimi tassi di povertà infantile ed esclusione sociale molto di più deve essere fatto per spezzare il circolo dello svantaggio educativo e costituisce un'importante sfida in alcuni dei Paesi con alti tassi. Molti dei Paesi con bassi e medi livelli di povertà infantile ed esclusione sociale hanno sviluppato buoni sistemi educativi per molti minori. Tuttavia diversi esperti notano alcune sfide urgenti che devono essere affrontate.

Tra le aree segnalate come prioritarie dagli esperti: la divisione sociale ed etnica e la diversa qualità delle scuole, rimediare all'impatto negativo sui minori provenienti da ambienti svantaggiati dei tagli nelle spese sull'istruzione, concentrarsi maggiormente sui gruppi svantaggiati (come i minori immigrati, i minori rom o i minori con disabilità), affrontare le disparità regionali e contrastare l'abbandono scolastico prematuro.

Sistemi sanitari

La Raccomandazione della Commissione sottolinea l'importanza di assicurare che i sistemi sanitari sappiano affrontare le necessità dei minori svantaggiati (in particolare assicurando un accesso universale al sistema sanitario, affrontando barriere come i costi o le barriere culturali ed aumentando la prevenzione). Tuttavia nei Paesi con altissimi livelli di povertà infantile o esclusione sociale la mancanza di accesso ad un adeguato sistema sanitario per i minori provenienti da un ambiente svantaggiato, come i minori rom o i minori provenienti da comunità rurali/remote e/o da sacche di povertà, sono visti come dei temi chiave. In generale il tema delle cure sanitarie non è così critico nei Paesi ad alto rischio. Tuttavia diversi esperti in questi Paesi considerano questa un'area prioritaria per un miglioramento. Tra i Paesi a basso e medio rischio i servizi sanitari sono generalmente buoni per molti bambini. Tuttavia in alcuni Paesi la loro accessibilità e capacità di rispondere ai bisogni dei minori provenienti da ambienti svantaggiati necessita di maggiore concentrazione.

Le raccomandazioni degli esperti in quest'area includono: aumentare l'investimento globale nei sistemi sanitari, ridurre i costi, aumentare l'accesso per i minori provenienti da ambienti svantaggiati, affrontare le disparità regionali e concentrarsi sulle aree più svantaggiate.

Abitazione ed ambiente di vita

La Raccomandazione sottolinea l'importanza di fornire ai minori un'abitazione ed un ambiente di vita adeguati (in particolare fornendo alle famiglie a rischio di rimanere senza fissa dimora un'abitazione di qualità a costi ragionevoli). Tuttavia in molti dei Paesi con altissimo o alto rischio di povertà infantile o esclusione sociale i temi legati all'abitazione ed all'ambiente di vita sono una grande sfida. Diversi esperti sottolineano anche il crescente problema dei senza fissa dimora.

I temi legati all'abitazione non sono una sfida significativa per molti dei Paesi con basso o medio livello di povertà infantile ed esclusione sociale. Tuttavia alcuni esperti qui considerano prioritarie una serie di sfide.

Esempi di raccomandazioni degli esperti per azioni in questo campo includono: aumentare l'edilizia popolare specialmente per famiglie giovani, famiglie con un solo genitore e gruppi svantaggiati; ridurre la divisione sociale; ridurre i costi delle abitazioni; assistere le persone con indebitamenti legati alla casa.

Servizi di assistenza alle famiglie e di cura alternativa

La Raccomandazione della Commissione enfatizza l'importanza dei servizi di assistenza alle famiglie e l'alta qualità dei servizi alternativi agli istituti per minori ed, in particolare, l'importanza di rafforzare la prevenzione ed assicurare che i minori nei servizi alternativi abbiano accesso a servizi di qualità e vengano sostenuti nel loro passaggio all'età adulta. Tuttavia in molti dei Paesi con un altissimo ed in alcuni con un alto tasso di povertà infantile o esclusione sociale, dei miglioramenti nei servizi di assistenza alle famiglie e nei

servizi alternativi sono ancora necessari ed, in particolare, nella creazione di servizi di cura alternativa e molti esperti considerano prioritarie raccomandazioni in quest'area. Un sostegno per i minori e le famiglie è generalmente ben sviluppato in molti dei Paesi a basso e medio rischio. Tuttavia anche qui alcuni esperti considerano prioritaria la necessità di ulteriori miglioramenti.

Aree chiave per un miglioramento enfatizzate dagli esperti includono: sviluppare servizi sociali locali e servizi di protezione per i minori, concentrando l'attenzione su servizi alternativi, quali quelli forniti da comunità di assistenza e dalle famiglie ed aumentando la capacità dei servizi esistenti.

Affrontare la povertà infantile e l'esclusione sociale nel Semestre Europeo

Programmi Nazionali di Riforma

Tra i Paesi con bassi livelli di povertà infantile o esclusione sociale, questi temi non sono specificamente affrontati in molti programmi nazionali di riforma, sebbene diversi comprendano il miglioramento delle opportunità educative. Tra i Paesi con medi livelli di povertà infantile o esclusione sociale solo alcuni danno un'alta priorità nei loro programmi nazionali di riforma alla povertà infantile ed all'esclusione sociale. Dall'altro canto, diversi di questi Paesi non considerano il contrasto alla povertà infantile ed all'esclusione sociale come un tema prioritario, ma includono alcune misure che contribuiranno a contrastarli.

Tra i Paesi con altissimi livelli di povertà infantile o esclusione sociale, diversi danno a questi temi una priorità abbastanza alta. I Paesi con altissimi livelli di povertà infantile o esclusione sociale comprendono, per una certa misura, questi temi nei loro programmi di riforma nazionale, sebbene in maniera limitata.

Integrazione della Raccomandazione all'interno del Semestre Europeo

Le relazioni degli esperti includono un insieme di suggerimenti per incoraggiare gli Stati membri ad integrare la Raccomandazione nelle politiche nazionali e specialmente nei futuri programmi di nazionali di riforma. A livello dell'Unione Europea, le raccomandazioni degli esperti comprendono: aumento dell'uso delle Raccomandazioni Specifiche Nazionali, stabilire un obiettivo europeo per la povertà infantile e l'esclusione sociale, applicare valutazioni di impatto sociale nei programmi nazionali e stabilire linee guida per una maggiore partecipazione da parte dei minori e delle organizzazioni che lavorano con loro nel processo del Semestre Europeo. Le loro raccomandazioni a livello nazionale e sub-nazionale includono: stabilire obiettivi nazionali, sviluppare una copertura più completa ed integrata delle politiche sui minori nei programmi nazionali di riforma, fare un uso maggiore delle valutazioni di impatto sociale, aumentare le relazioni ed il monitoraggio, individuare meglio i minori a maggiore rischio e legare meglio l'occupazione e le politiche economiche con l'inclusione sociale dei minori.

Diversi esperti identificano delle barriere che impediscono che la povertà infantile venga affrontata nei programmi di riforma nazionale. Queste coprono 4 principali aree: l'assenza di impegno politico, l'assenza di risorse finanziarie, il fatto che i programmi nazionali di riforma vengano visti in via primaria come correzione fiscale e crescita economica, la creazione di comparti e l'assenza di capacità nella pianificazione.

Mobilizzare gli strumenti finanziari dell'Unione Europea

Gli esperti hanno valutato fino a che punto gli Stati membri abbiano fatto un uso appropriato degli strumenti finanziari dell'Unione Europea (in particolare il Fondo Sociale Europeo ed altri fondi strutturali, il Fondo Europeo per l'Aiuto ai più Bisognosi etc...) per sostenere l'intervento per priorità rilevanti. In generale ritengono che i Fondi Strutturali siano di maggiore importanza nei Paesi con alti e altissimi tassi di povertà infantile o esclusione sociale rispetto a quelli con bassi o medi livelli, con poche eccezioni. Tra molti dei Paesi con bassi livelli di povertà infantile o esclusione sociale i Fondi Strutturali hanno svolto un ruolo marginale nell'affrontare questi temi. Tra molti Paesi con medi livelli di

povertà infantile o esclusione sociale i Fondi Strutturali non si concentrano particolarmente sull'inclusione sociale dei minori, sebbene diversi si concentrino sul migliorare la transizione dalla scuola al lavoro, migliorare l'occupazione dei genitori.

Molti Paesi con alti o altissimi livelli di povertà infantile o esclusione sociale fanno un uso considerevole dei fondi dell'Unione Europea, particolarmente i fondi Sociali Europei, per promuovere l'inclusione sociale dei minori.

Suggerimenti per il prossimo periodo di programmazione

Gli esperti propongono un insieme di suggerimenti per migliorare il sostegno ai progetti che investono sui minori. Essenzialmente questi rientrano in due categorie: miglioramenti nell'approccio e nella governance e suggerimenti per politiche specifiche. Tra le aree principali in cui gli esperti propongono suggerimenti per miglioramenti nell'approccio e nella governance che dovrebbero aiutare ad aumentare l'investimento di fondi dell'Unione Europea nel promuovere l'inclusione sociale ed il benessere dei minori ricordiamo: rendere l'infanzia e l'inclusione sociale una priorità nell'uso dei fondi dell'Unione Europea; indirizzare meglio i fondi ai minori ed alle famiglie più svantaggiati; un'analisi ed una valutazione migliori che portino ad un approccio più strategico verso l'utilizzo dei fondi dell'Unione Europea; sviluppo di approcci più integrati; migliore coordinamento verticale-orizzontale; maggiore coinvolgimento dei portatori di interessi; migliore monitoraggio.

Molti esperti suggeriscono un insieme di priorità per l'utilizzo dei Fondi Strutturali in politiche specifiche. Queste includono: fare uso del sostegno in natura per i più svantaggiati attraverso, ad esempio, il Fondo Europeo per l'aiuto ai più Bisognosi; aumentare la partecipazione al mercato del lavoro dei genitori, specialmente donne immigrate; contrastare lo svantaggio educativo e migliorare il passaggio dalla scuola al lavoro per gli studenti vulnerabili; sostenere gli assistenti sociali rom nei servizi socio-educativi per la prima infanzia e nell'istituzione di scuole; aumentare i servizi socio-educativi per la prima infanzia; migliore istruzione e formazione per i genitori, specialmente genitori soli e genitori disoccupati di lungo corso; sostenere le cure sanitarie; sviluppare servizi sociali comunitari; aumentare il sostegno per conciliare vita privata e lavoro; sviluppare servizi alternativi a quelli istituzionali.

Priorità chiave nazionali secondo gli esperti nazionali

La parte finale della relazione contiene un riassunto Paese per Paese di quelle che gli esperti nazionali considerano le priorità chiave in ogni Stato membro al fine di implementare la Raccomandazione della Commissione.

Conclusioni e raccomandazioni

Conclusioni

La presente sintesi delle relazioni degli esperti sottolinea che l'implementazione della Raccomandazione della Commissione sull'investimento nell'infanzia rappresenta una sfida molto maggiore per alcuni Paesi piuttosto che per altri. In generale, quegli Stati membri con alti livelli di povertà infantile o esclusione sociale tendono ad affrontare le sfide maggiori sia in termini di adattamento del loro approccio globale e di governance sia di investimento in politiche più efficaci. Tuttavia ci sono miglioramenti che devono essere fatti in tutti i Paesi.

E' incoraggiante che quei Paesi che meglio promuovono l'inclusione sociale ed il benessere dei minori tendano ad essere quelli che hanno già attuato molti degli approcci invocati dalla Raccomandazione. Questo dimostra che l'investimento in efficaci strategie per promuovere l'inclusione di tutti i minori porti a risultati positivi. Questo dovrebbe essere un incoraggiamento per tutti gli Stati membri a considerare seriamente l'implementazione della Raccomandazione.

In molti, ma non tutti gli Stati, i minori e le loro famiglie sono stati interessati in maniera non proporzionale dalla crisi economica e finanziaria e dalle misure di austerità sviluppate in risposta ad esse. Troppo spesso l'impatto di tali misure sui minori non è stato sufficientemente, se non affatto, preso in considerazione. I servizi per i minori e le loro

famiglie sono stati spesso tagliati proprio quando erano maggiormente necessari. Questo comporta che i diritti dei minori vengano messi a rischio come risultato dell'assenza di accesso ad un reddito, protezione, servizi e sostegno adeguati.

L'analisi degli esperti rivela che, fino ad oggi, l'integrazione dei temi che hanno a che fare con l'inclusione sociale ed il benessere dei minori abbia ricevuto una priorità piuttosto limitata nell'implementazione della strategia Europa 2020 della maggior parte degli Stati membri. L'approccio è spesso troppo limitato, concentrandosi maggiormente sullo svantaggio educativo e sulle politiche per sostenere la partecipazione dei genitori al mercato del lavoro. Per implementare con successo la Raccomandazione sarà necessario incoraggiare gli Stati membri ad intraprendere un approccio più completo che presti attenzione ai temi del sostegno al reddito ed accesso ai servizi.

Un'area problematica che emerge all'interno dei 28 Stati membri è rappresentata dai particolari rischi affrontati dai minori provenienti da una minoranza etnica, particolarmente i minori rom ed i minori immigrati. Si sottolinea anche la situazione dei minori con disabilità. I rischi per questi gruppi sono diventati sempre maggiori con la crisi economica. Nell'implementare la Raccomandazione, particolare attenzione dovrà essere prestata ad investire nel loro benessere.

Una conclusione importante è data dal ruolo chiave già svolto dai Fondi dell'Unione Europea nel sostenere iniziative a beneficio dei minori in molti dei Paesi che affrontano i più alti livelli di povertà infantile o esclusione sociale. E' chiaro che in molti casi i Fondi potrebbero essere usati in maniera più estesa e strategica insieme alle risorse nazionali per un impatto durevole. Per questa ragione nel prossimo periodo di Programmazione, i Fondi dell'Unione Europea possono svolgere un ruolo centrale nell'aiutare ad implementare la Raccomandazione.

Raccomandazioni

Alla luce delle conclusioni generali, proponiamo una serie di proposte su come l'implementazione della Raccomandazione dovrebbe essere ulteriormente sostenuta a livello dell'Unione europea.

Integrare la Raccomandazione in Europa 2020

Se gli Stati membri devono dare un'alta priorità all'implementazione della Raccomandazione sull'investimento nell'infanzia, è essenziale che diventi una componente chiave nel ciclo di governance Europa 2020. Per assicurare questo, facciamo le seguenti proposte:

- [l'Indagine Annuale sulla Crescita dovrebbe dedicare una specifica sezione ogni anno a valutare la situazione in relazione alla povertà infantile ed esclusione sociale. Dovrebbe contenere una relazione sull'implementazione della Raccomandazione e proporre priorità chiave per l'anno seguente;
- [a tutti gli Stati membri si dovrebbe chiedere di includere una specifica sezione nei loro Programmi Nazionali di Riforma del 2014 e degli anni futuri sottolineando le loro priorità chiave per l'implementazione della Raccomandazione e facendo delle relazioni sul loro progresso;
- [gli Stati Membri, come parte dei loro obiettivi di inclusione sociale di Europa 2020 dovrebbero essere incoraggiati a considerare di istituire specifici sotto-obiettivi sulla povertà infantile ed esclusione sociale;
- [la Commissione dovrebbe fare maggiore utilizzo delle molteplici Raccomandazioni Specifiche Nazionali sulla povertà infantile e l'esclusione sociale. Queste dovrebbero indirizzarsi in particolare ai Paesi con alti o altissimi livelli di povertà infantile o esclusione sociale;
- [bisognerebbe considerare di istituire un obiettivo europeo sulla povertà infantile ed esclusione sociale come parte dell'obiettivo generale sulla povertà ed esclusione sociale di Europa 2020, dal momento che questo dimostrerebbe l'importanza politica data all'implementazione della Raccomandazione;

- [l'implementazione della Raccomandazione dovrebbe essere regolarmente rivista e sulla stessa si dovrebbe relazionare alla Convenzione Annuale della Piattaforma Europea contro la Povertà e l'Esclusione Sociale.

Promuovere il benessere dei minori come parte chiave della dimensione sociale dell'Unione Economica e Monetaria

Se l'investimento nell'infanzia deve essere incorporato all'interno della pianificazione dell'Unione Europea, deve essere preso in considerazione non solo nell'implementazione della strategia Europa 2020, ma anche nella pianificazione economica e monetaria dell'Unione Europea ed, in particolare, nello sviluppo dell'Unione Economica e Monetaria. Per incoraggiare questo proponiamo che:

- [nella Comunicazione della Commissione dell'ottobre 2013 sul rafforzamento della dimensione sociale dell'Unione Economica e Monetaria, sul rafforzamento della sorveglianza dell'occupazione e delle sfide sociali e sul rafforzamento del coordinamento delle politiche nel semestre Europeo, il tema della povertà minorile e dell'esclusione sociale dovrebbe essere un tema chiave di tale sorveglianza.

Porre il benessere dei minori al centro del Metodo di Coordinamento Sociale Aperto

Dato il ruolo chiave che il Metodo di Coordinamento Sociale Aperto dovrebbe svolgere nell'assicurare una forte dimensione sociale alla strategia Europa 2020, sarà fondamentale che l'implementazione della Raccomandazione costituisca un elemento centrale del Metodo di coordinamento Sociale Aperto. A tal fine suggeriamo che:

- [il Comitato di Protezione Sociale e la Commissione Europea sviluppino un

programma di lavoro per diversi anni sulla prevenzione e contrasto della povertà infantile ed esclusione sociale per monitorare ed implementare la Raccomandazione della Commissione e per istituire un costante meccanismo di relazione. Tale meccanismo dovrebbe essere promosso dal Consiglio dei Ministri del "Lavoro, Politiche Sociali, Salute e Affari dei Consumatori" dell'Unione Europea;

[a tutti gli Stati membri si dovrebbe chiedere di approfondire nelle loro Relazioni Sociali Nazionali le politiche ed i programmi che stanno sviluppando per implementare la Raccomandazione. Queste relazioni dovrebbero poi divenire la base per un processo di riesame alla pari sotto gli auspici del Comitato di Protezione Sociale.

Impatto sui minori delle politiche di austerità

Dal momento che questa relazione ha sottolineato l'impatto negativo sui minori e sulle loro famiglie della crisi finanziaria ed economica e delle risultanti misure di austerità, sarà importante assicurare che in futuro l'investimento sui minori sia posto al centro delle risposte alla crisi. Per tale motivo, proponiamo che:

[Gli Stati membri siano incoraggiati a porre il tema della povertà e del benessere infantile al centro delle politiche di austerità e siano utilizzate valutazioni di impatto sociale ex ante nello sviluppare ed implementare politiche rilevanti. Valutazioni di impatto sui minori ex-post dovrebbero anche essere introdotte per assicurare che le misure prese in questo contesto non abbiano il risultato di aumentare la povertà infantile, l'esclusione sociale o le disuguaglianze.

Accrescere la pianificazione basata sull'evidenza dei fatti e stabilire degli obiettivi

Dal momento che questa relazione ha sottolineato delle debolezze nella pianificazione basata sull'evidenza dei fatti in diversi Paesi e dal momento che questo sembra essere

legato all'assenza di adeguati e tempestivi dati sulla situazione dei minori, c'è bisogno di fare ulteriori miglioramenti a tale riguardo sia a livello nazionale sia a livello europeo. A tal fine proponiamo che:

- [gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati a: migliorare ulteriormente la raccolta e tempestività di dati statistici sui minori, accompagnare dati quantitativi con dati (più) qualitativi quando necessario, per esempio sul numero e condizioni di vita dei minori negli istituti;
- [a livello europeo, per approfondire la comprensione della povertà infantile e dell'esclusione sociale, dovrebbe essere fatto maggiore uso dell'indicatore europeo sui bisogni materiali specifici per i minori suggerito da Guio, Gordon e Marlier. Sarà inoltre importante sviluppare indicatori e raccogliere dati per misurare il benessere dei minori così come la povertà infantile e l'esclusione sociale nell'Unione Europea;
- [data l'importanza di tenere in considerazione il punto di vista dei minori, gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati a sviluppare un'indagine sui minori.

Rafforzare i diritti dei minori

Per rafforzare l'approccio ai diritti dei minori invocato nella Raccomandazione e per la conclusione secondo cui in molti Paesi, sebbene i diritti dei minori siano riconosciuti, essi non vengono sufficientemente attuati per quanto riguarda la povertà infantile e l'esclusione sociale, deve essere fatto di più per applicare i diritti dei minori secondo quanto sottolineato dalla Raccomandazione. A tal fine proponiamo che:

- [la Commissione ed il Comitato di Protezione Sociale dovrebbero considerare attentamente come l'implementazione della Raccomandazione ed il processo di relazione associato ad essa possano essere avvicinate sia ai processi di relazione che tutti gli Stati membri sono invitati a seguire in conformità alla Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia sia all'implementazione dell'Agenda propria della Commissione Europea per i Diritti dei Minori;
- [la Commissione ed il Comitato per la Protezione Sociale dovrebbero considerare di preparare delle linee guida per gli Stati membri su come un'attenzione ai minori

come portatori di diritti possa in pratica essere utilizzata per lo sviluppo di politiche per l'inclusione sociale dei minori.

Aumentare l'equilibrio tra approcci universali e più specifici

Considerata la conclusione di questa relazione secondo cui in molti dei Paesi con alti o altissimi livelli di povertà infantile o esclusione sociale l'equilibrio fra politiche universali e specifiche appare problematico e stabilire un approccio di progressivo universalismo rimane un obiettivo da perseguire, sono necessari ulteriori sforzi per aiutare gli Stati membri a raggiungere un equilibrio di maggiore successo. Inoltre, dal momento che in alcuni Paesi politiche universali di successo di lungo termine sono messe a rischio in seguito alle misure di austerità e ad un eccessivo affidamento a politiche di breve termine mirate ad un'esigenza specifica, l'importanza dell'investimento a lungo termine su tutti i minori deve essere costantemente ripetuto. Alla luce di queste conclusioni proponiamo che:

- [la Commissione dovrebbe considerare il tema del progressivo universalismo come un tema chiave nello scambio di conoscenze e buone prassi come strumento per sottolineare gli esempi positivi negli Stati membri che hanno avuto più successo.

Aumentare lo scambio di conoscenze e buone pratiche

Appare chiaro dalle relazioni degli esperti che esiste una grande quantità di buone pratiche ed esperienza negli Stati membri sullo sviluppo di strategie efficaci e programmi per investire nell'infanzia. La condivisione di questo bacino di conoscenze sarà cruciale nell'aiutare gli Stati membri ad implementare la Raccomandazione. Le relazioni preparate dagli esperti e questa relazione di sintesi sono risorse preziose al riguardo. La Commissione ha già fatto importanti passi per sostenere l'implementazione della Raccomandazione attraverso iniziative come *la Piattaforma Europea per gli Investimenti sui Minori*. Inoltre proponiamo che:

- [la Commissione dovrebbe assicurare che la Banca delle Conoscenze che è stata annunciata come parte del Pacchetto sugli Investimenti Sociali dia un'alta priorità ai temi della povertà infantile e dell'esclusione sociale e sviluppi collegamenti stretti con la Piattaforma Europea per gli Investimenti sui Minori;
- [la Commissione dovrebbe chiedere al futuro Network Europeo di Politiche Sociali di fare regolarmente relazioni sul progresso negli Stati membri dell'implementazione della Raccomandazione della Commissione e, nel fare questo, identificare esempi interessanti di politiche efficaci da cui i Paesi dovrebbero imparare;
- [la Commissione nel suo monitoraggio della situazione della povertà infantile ed esclusione sociale, dovrebbe identificare gruppi di Stati membri che affrontano simili sfide riguardo alla povertà infantile ed all'esclusione sociale che potrebbero poi essere usate come base per accresciute conoscenze reciproche.

Rafforzare la partecipazione delle parti interessate

Considerata la conclusione di questa relazione secondo cui in molti Stati membri c'è stato un limitato coinvolgimento dei minori o delle organizzazioni che lavorano con loro nell'implementazione della Strategia Europa 2020, sarà molto importante che questo cambi, se l'implementazione della Raccomandazione deve essere efficacemente integrata in futuro nel ciclo di Europa 2020. A tal fine proponiamo che:

- [la Commissione ed il Comitato per la Protezione Sociale, sulla base di esempi esistenti di buone prassi, dovrebbero sviluppare linee guida per il coinvolgimento nello sviluppo, monitoraggio ed implementazione di strategie e politiche per prevenire e contrastare la povertà e l'esclusione sociale, dei portatori di interessi, incluse le persone che fanno esperienza della povertà. Queste linee guida dovrebbero includere una specifica sezione sul coinvolgimento di importanti organizzazioni che lavorano con i minori ed i minori stessi. Essi dovrebbero diventare una base per il monitoraggio del progresso degli Stati membri nel contesto dell'implementazione sia della Raccomandazione della Commissione europea sugli investimenti nell'infanzia, sia della dimensione sociale di Europa

2020.

Massimizzare l'uso dei Fondi dell'Unione Europea per i minori

Questa relazione ha chiaramente dimostrato il ruolo critico che può essere svolto dai Fondi dell'Unione Europea nell'implementazione della Raccomandazione. E' incoraggiante che la Commissione abbia già posto significativa enfasi nel prossimo periodo di programmazione sull'uso di Fondi Strutturali per sostenere le misure di inclusione sociale. Tuttavia, per assicurare che questi vengano usati in pieno per il benessere dei minori proponiamo che:

- [la Commissione sfidi gli Stati membri, specialmente quelli con alti o altissimi livelli di povertà infantile ed esclusione sociale, a fare dell'inclusione sociale dei minori una priorità nell'utilizzo dei fondi dell'Unione Europea nel prossimo periodo di programmazione e sottolinei la necessità di indirizzare i fondi ai minori ed alle famiglie più svantaggiati;
- [la Commissione incoraggi gli Stati membri ad usare i Fondi Strutturali in maniera strategica come parte di una strategia globale per contrastare la povertà infantile e l'esclusione sociale e per promuovere il benessere dei minori.