

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

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

## **TUTTI I CAPITOLI**

Vedi anche il documento contenente la prefazione, il sommario, le conclusioni e le raccomandazioni

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

## CAPITOLO 2

### VALUTAZIONE DELL'APPROCCIO COMPLESSIVO E DELLA GOVERNANCE

La presente sezione valuta l'efficacia e la conformità alla Raccomandazione della Commissione dell'approccio complessivo al contrasto della povertà infantile e dell'esclusione sociale e alla promozione del benessere infantile degli Stati membri. In particolare esamina diverse aree chiave sottolineate nella Raccomandazione. Riguardano l'importanza da parte degli Stati di avere: un insieme completo di politiche e strategie integrate a diverso livello (nazionale e sub-nazionale); un approccio ai diritti dei minori che porti ad un'effettiva integrazione delle politiche e dei diritti dei minori; un efficace equilibrio tra politiche universali e politiche mirate ad un'esigenza specifica; il coinvolgimento delle parti interessate (inclusi i minori) ed un approccio alla pianificazione basato sull'evidenza di fatti stabiliti oggettivamente.

Nel fare la nostra valutazione teniamo conto dei diversi punti di partenza dei Paesi ed in particolare la misura in cui la percentuale dei minori che affrontano la povertà o l'esclusione sociale vari grandemente all'interno dell'Unione Europea. I Paesi vengono raggruppati in quattro categorie e la valutazione guarda alla situazione di ciascun gruppo per volta. Gli Stati con un'alta (31-35%, ad esempio Regno Unito, Lituania, Spagna, Croazia, Italia, Irlanda, Grecia) o altissima (40-52%, ad esempio Lettonia, Ungheria, Romania, Bulgaria) percentuale di minori a rischio di povertà o esclusione sociale affrontano le sfide maggiori nel riformare il loro approccio complessivo e rafforzare la governance. Tuttavia anche gli Stati membri con una bassa (15-21%, ad esempio Finlandia, Danimarca, Slovenia, Paesi Bassi, Germania, Repubblica ceca, Svezia, Austria) o media (22-30%, ad esempio Estonia, Francia, Belgio, Lussemburgo, Slovacchia, Cipro, Portogallo, Polonia, Malta) percentuale di minori a rischio hanno aree in cui potrebbero essere fatti dei miglioramenti.

Bisogna sottolineare che i minori sono a maggiore rischio di povertà o esclusione sociale del resto della popolazione complessiva.

#### **Strategie integrate di diverso livello**

La Raccomandazione della Commissione pone enfasi sulle strategie integrate per promuovere il benessere dei minori che comprendano un ampio spettro di politiche sottolineate nel quadro della Raccomandazione. Mentre gli Stati membri cercano di assicurare tale approccio in diversi modi,

guardando agli Stati membri si possono cominciare ad identificare sei elementi chiave che possono aiutare a sviluppare tale approccio:

- [ Richiedere a tutti i significativi dipartimenti ed agenzie del Governo di includere la lotta contro la povertà infantile e l'esclusione sociale e la promozione del benessere dei minori tra i loro obiettivi e valutare l'impatto sulla povertà infantile ed esclusione sociale di tutte le loro politiche
- [ Porre in essere accordi di coordinamento tra i Governi (ad esempio un comitato di funzionari tra i ministri e, se opportuno, tra i diversi livelli di governo) che coinvolgano tutti i significativi ministri ed agenzie su base continua nello sviluppo, implementazione e 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 efficaci accordi per assicurare sinergie tra le politiche per minori a livello nazionale e sub-nazionale
- [ Raccogliere ed analizzare significativi dati che documentino la situazione dei minori ed identifichino le aree chiave che richiedano l'attenzione delle politiche ed utilizzare ciò (e consultazioni con tutti i portatori di interessi significativi) per stabilire uno o più obiettivi chiari globali (quantificati) (ad esempio ridurre il numero dei minori che fanno esperienza di povertà ed esclusione sociale entro una certa data)
- [ Sostenere gli obiettivi globali con obiettivi relativi a politiche specifiche (ad esempio ridurre il numero di minori che vivono in nuclei familiari (quasi) disoccupati, assicurare un adeguato reddito minimo per tutti i minori, aumentare l'accesso ai servizi socio-educativi per la prima infanzia, ridurre i livelli di abbandono scolastico, ridurre il numero di minori in abitazioni sotto i livelli standard, aumentare gli indicatori di salute per i minori...), obiettivi relativi ai gruppi più vulnerabili ( ad esempio i minori rom, i minori provenienti da un ambiente di minoranze/migrazione, i minori con disabilità, i minori che vivono in istituti, i minori senza fissa dimora o che vivono per strada) ed anche con obiettivi di processo (ad esempio aumento del coinvolgimento dei minori e delle organizzazioni che lavorano con loro nelle discussioni sulle politiche, aumento dei meccanismi istituzionali per l'integrazione degli obiettivi di benessere infantile, miglioramento della raccolta dei dati, aumento degli accordi di monitoraggio)
- [ Identificare azioni ed implementare programmi di lavoro per raggiungere ciascun obiettivo
- [ Monitoraggio e relazione regolare sul progresso

### **Paesi a basso rischio**

In generale i Paesi con i più bassi tassi di povertà infantile ed esclusione sociale hanno già un insieme di politiche abbastanza completo che aiuta a prevenire la povertà infantile e l'esclusione sociale. Tuttavia un approccio integrato e di diverso livello (amministrativo) ai bisogni dei minori è più evidente in alcuni Paesi. Per esempio in Svezia le politiche sulla famiglia e sui minori fanno parte delle politiche di welfare generali, universalistiche che caratterizzano il modello di welfare State svedese. L'esperto sloveno considera che l'approccio generale all'inclusione sociale dei minori e la governance in Slovenia siano soddisfacenti. L'approccio e la governance slovene generalmente corrispondono a quelli richiesti nella Raccomandazione della Commissione Europea sull'investimento sull'infanzia. Le politiche ed i diritti dei minori sono stati integrati in politiche chiave ed in documenti strategici (per esempio il Programma per i Minori ed i Giovani ed il Programma Nazionale di Protezione Sociale).

Nei Paesi Bassi non esiste una politica completa o integrata per la povertà infantile o l'esclusione sociale a livello nazionale, sebbene un approccio più integrato avvenga a livello regionale e locale con i comuni che svolgono un ruolo chiave nell'implementazione di misure sull'assistenza sociale, cure sanitarie per i minori, istruzione prima della scuola ed all'inizio della scuola e sostegno sociale. Tuttavia, sebbene non esista un'unità di coordinamento centralizzata esplicita per le politiche sui minori e la famiglia, i servizi per i minori e la famiglia sono completi ed altamente specializzati. Allo stesso modo l'Austria non ha una strategia chiara ed integrata di diverso livello sulla povertà ed il benessere infantile, ma si concentra più in generale su "politiche sulla famiglia". In Germania l'assenza di una strategia nazionale contro la povertà infantile, ha portato diversi Länder a pubblicare i loro report regionali su questo tema ed a sviluppare i propri programmi statali per migliorare la situazione dei minori, dei più giovani e delle famiglie in precarie condizioni di vita. Allo stesso tempo sempre più comuni hanno cominciato a pubblicare i propri report ed a sviluppare i propri programmi contro la povertà infantile. Nella Repubblica ceca è difficile identificare una strategia integrata di diverso livello di investimento nell'infanzia e di rottura del circolo vizioso dello svantaggio sociale. Per tale ragione diversi esperti raccomandano lo sviluppo di un approccio più integrato. Per esempio:

- [ I Paesi Bassi hanno bisogno di sviluppare un approccio più integrato alla povertà infantile, all'inclusione sociale ed al benessere dei minori. Specifici obiettivi per l'inclusione sociale dei minori dovrebbero essere formulati e legati ad obiettivi sull'accesso all'assistenza ai minori a basso costo, affrontando svantaggi educativi come il prematuro abbandono scolastico, istruzione prima della scuola ed all'inizio della scuola, ed accesso e qualità per i servizi ai giovani;
- [ l'Austria ha bisogno di rafforzare l'approccio di governance cominciando con una valutazione onnicomprensiva del benessere dei minori e della povertà infantile. In un

secondo tempo, sulla base di questa valutazione, dovrebbero essere discusse delle riforme che portassero ad una strategia integrata per migliorare il benessere dei minori e ridurre la povertà infantile in Austria;

- [ In Germania lo sviluppo e l'implementazione di una strategia federale integrata contro la povertà in generale e contro la povertà infantile in particolare è di primaria importanza. Il coordinamento di politiche tra i diversi livelli statali ed i gruppi di interessati richiede l'istituzione di un istituto nazionale separato, che dovrebbe assicurare una programmazione continua, un coordinamento ed un processo di cooperazione. Inoltre, strategie integrate dovrebbero essere sviluppate ed implementate in primo luogo a livello locale. Il sistema di network preventivi per gruppi di diversa età nella città di Monheim potrebbe servire d'esempio di buona prassi per altri comuni;
- [ Nella Repubblica ceca, il primo passo per raggiungere un approccio più integrato è considerare l'investimento sull'infanzia una delle agende prioritarie nella pianificazione pubblica. Questo è difficile da raggiungere perchè la preoccupazione principale delle politiche riguarda obiettivi economici con un'enfasi di breve termine sul contenimento dei costi/ taglio della spesa.

## **Paesi a medio rischio**

Nel caso dei Paesi a medio rischio molti hanno in atto un insieme di politiche abbastanza ampio per promuovere il benessere dei minori che comprende molte aree sottolineate nella Raccomandazione della Commissione. Alcuni stanno facendo dei passi per aumentare i loro sforzi. Per esempio il Belgio ha recentemente pubblicato un Piano Nazionale per Combattere la Povertà Infantile. Esso fa riferimento specifico al bisogno di un alto grado di sinergia tra i diversi livelli e le aree delle politiche. Il quarto obiettivo strategico del piano comporta la negoziazione di partenariati orizzontali e verticali tra diverse aree di politiche e diversi livelli di governo. Questa è la ragione per cui il piano fornisce una visione completa delle iniziative prese a diversi livelli. In Estonia la Strategia per i Minori e le Famiglie per il 2012-2020 ed il suo Piano d'Azione per il 2012-2015 costituiscono un quadro di politiche integrate di diverso livello per contrastare la povertà infantile e l'esclusione sociale e per promuovere il benessere dei minori in Estonia. Gli obiettivi della Strategia insieme alle misure ed attività di implementazione che si concentrano primariamente sulla prevenzione permettono di aumentare l'efficacia del lavoro nelle politiche per i minori e la famiglia. Anche la Francia ha aumentato l'attenzione alla povertà infantile con l'introduzione nel 2012 di una sezione "infanzia" nel programma di azione pluriennale sulla povertà. Il progetto sull'infanzia include benefici maggiori per famiglie monoparentali e numerose, e servizi per la cura dell'infanzia

più estesi. Tuttavia non è un piano generale per l'investimento nell'infanzia, ma piuttosto per l'investimento nell'infanzia povera. Inoltre c'è bisogno di aumentare la partecipazione delle autorità locali in strategie integrate, dato che le azioni sulla povertà infantile coinvolgono le autorità locali. A Malta l'infrastruttura dei servizi fornisce una strategia integrata e di diverso livello. Il fatto che molti dei servizi vengano forniti da una Fondazione che agisce attraverso un numero di agenzie mostra chiaramente che lo scopo è di assicurare omogeneità, integrazione e di ottimizzare le sinergie tra politiche ed attori. Anche l'avvio della Policy Nazionale per i Minori, enfatizzando un approccio universale ai diritti dei minori, è indicativo del fatto che l'intenzione è di assicurare l'integrazione delle politiche e dei diritti dei minori.

Tuttavia in alcuni casi l'approccio è piuttosto frammentario e potrebbe essere ulteriormente integrato. Per esempio in Lussemburgo un approccio a diverso livello al benessere dei minori e dei giovani è stato sviluppato durante l'ultima decade ed un'attenzione speciale è stata prestata ai più vulnerabili. Tuttavia la maggior parte delle iniziative è stata presa ad hoc e senza una strategia globale per lo sviluppo di politiche integrate. Tuttavia alcuni sforzi sono stati introdotti per raggiungere una migliore integrazione (ad esempio una nuova regolazione sulla collaborazione tra scuole primarie e servizi socio-educativi a livello locale, come servizi pre e dopo-scuola (maisons relais), assistenza ai minori e servizi giornalieri) ed il Patto Giovani. Cipro si muove gradualmente verso una strategia sociale completa sebbene i cambiamenti siano lenti e l'attuale crisi economica complichino i temi di politica sociale. Il Protocollo d'Intesa include una sezione sulle riforme del welfare. In Polonia i temi e le sfide che riguardano i minori sono stati ben riconosciuti ma queste conoscenze basate sull'evidenza dei fatti non vengono tradotte in una strategia singola o un pacchetto completo di politiche per i minori, nonostante anni di dibattiti e raccomandazioni degli esperti. È importante che le famiglie più che i minori sembrano richiamare l'attenzione dei legislatori. Questo influenza sia le strategie che le misure attuali, rendendoli fortemente orientati alla famiglia. Nonostante l'assenza di una strategia separata dedicata ai minori, il tema dei minori viene affrontato da vari programmi e strategie nazionali. Abbastanza spesso i temi legati ai minori vengono posti tra gli obiettivi/priorità strategici, sebbene frequentemente vengano annunciati come relativi alla famiglia più che ai minori. In Portogallo il coordinamento è un tema cruciale per aumentare la collaborazione tra le agenzie. La promozione della cooperazione deve essere sostenuta. Non dovrebbe dipendere dalla buona volontà degli individui, il ruolo dello Stato dovrebbe essere chiarito e tutte le parti interessate devono prendersi delle responsabilità secondo obiettivi chiari, che devono essere direttamente legati alle richieste della Raccomandazione.

In questa categoria gli esperti sono più critici riguardo all'approccio tenuto in Slovacchia. L'ultimo Piano d'Azione Nazionale per i minori per il 2014-2017 è stato approvato dal Governo il 5 giugno 2013 ed è una sintesi delle strategie e misure esistenti che vengono implementate da diversi

ministeri e regioni autonome. Tuttavia, mentre afferma di essere strumento di coordinamento di diverse politiche (istruzione, affari sociali e politiche sulla famiglia, assistenza sanitaria, giustizia) e diversi livelli (centrale, regionale, locale) in effetti sembra essere un tipico documento contenitore che accumula politiche esistenti o programmi di ministeri individuali. Anche il coordinamento e l'approccio completo a livello locale affronta diversi ostacoli a causa di organismi responsabili della protezione dei diritti dei minori a corto di personale e con un eccessivo carico di lavoro. Per questo è di urgente importanza rafforzare la governance sulla protezione infantile a livello locale.

Due degli esperti di questo gruppo nello specifico raccomandano lo sviluppo di un approccio più strategico e completo:

- [ l'esperto polacco raccomanda lo sviluppo di una strategia strettamente concentrata sull'investimento nell'infanzia, combinando e bilanciando i possibili interventi - come suggerito dalla Raccomandazione della Commissione; attualmente una tale strategia non esiste, sebbene varie misure siano discusse nella Strategia di Sviluppo del Capitale Umano 2020, e nel programma Presidenziale "Buon Clima per la Famiglia";
- [ gli esperti portoghesi raccomandano che, considerato che non esiste una strategia complessiva per contrastare la povertà infantile e l'esclusione sociale in Portogallo, è di grande importanza: assicurare che gli approcci strategici vengano effettivamente implementati e vi si dia continuità; basare le politiche sull'evidenza di fatti riguardanti la situazione dei minori; sviluppare una rigorosa valutazione delle misure che affrontano la povertà infantile ed il benessere dei minori basata su criteri ed obiettivi chiari, che dovrebbero essere necessariamente legati agli impegni del Portogallo verso la promozione dei diritti dei minori; ed assicurare che gli impegni legali esistenti siano messi in pratica e monitorati.

## **Paesi ad alto rischio**

Tra i Paesi ad alto rischio, diversi hanno sviluppato sufficienti politiche in favore dei minori, ma spesso queste non sono ben coordinate e ci sono punti deboli nell'implementazione. Per alcuni raggiungere un adeguato bilanciamento tra livelli nazionale e sub-nazionale ed un'efficace integrazione a livello locale costituisce una sfida particolare. Per esempio la Croazia dispone di un quadro coerente e forte di politiche per promuovere i diritti ed il benessere dei minori, in modo particolare a livello nazionale. C'è una forte struttura istituzionale per la promozione di un approccio ai diritti dei minori, così come un quadro strategico. Il documento chiave strategico è il Piano Nazionale per i Diritti ed Interessi dei Minori 2006-2012 ed è in attesa di essere presto

completata una bozza di Strategia per i Diritti e la Protezione dei Minori 2013-2022 e costituirà la base per un Piano d'Azione per il 2013-2015. Tuttavia, allo stesso tempo, i diritti dei minori provenienti da gruppi svantaggiati, particolarmente i minori rom ed i minori con disabilità non vengono sempre pienamente implementati. Inoltre la lotta alla povertà infantile ed all'esclusione non ha ricevuto, finora, l'attenzione che dovrebbe. L'Italia, mentre ha raggiunto alcuni risultati positivi negli anni recenti in aree come l'istruzione per la prima infanzia, le cure sanitarie e di servizi alternativi, non ha superato le disparità regionali maggiormente dovute alla bassa capacità istituzionale e al coordinamento tra i diversi livelli di governo. Queste hanno ampliato i punti deboli in altre politiche, direttamente o indirettamente rilevanti per la povertà infantile. La Spagna ha sviluppato un quadro legale innovativo di protezione per i minori parallelamente ai bassi livelli di politiche per le famiglie con minori poveri. In questo senso non vi è stata una strategia di politiche integrata, di diverso livello per contrastare la povertà infantile. Tuttavia dal 2000 vi è stato un significativo progresso nello sviluppo di politiche pubbliche attraverso i piani strategici nazionali I (2006-2009) e II (2013-2016) ed i vari piani delle Regioni Autonome. Mentre i temi della povertà infantile sono nell'agenda del Governo del Regno Unito, l'approccio alla povertà infantile non comprende un'analisi completa della povertà infantile o una strategia integrata di diverso livello.

Ci sono due Paesi in questo raggruppamento il cui approccio è particolarmente debole e disgiunto. La Grecia, nonostante abbia stabilito uno specifico obiettivo per la riduzione della povertà infantile, manca di una specifica strategia coordinata per contrastare la povertà infantile e l'esclusione e per promuovere il benessere dei minori. Questo è legato anche al fatto che in Grecia ancora è assente una strategia globale nazionale per l'inclusione sociale e contro la povertà. In mancanza di tale strategia, le misure implementate rimangono parziali e frammentarie e non formano parte di un approccio integrato di diverso livello. Sinergie tra le politiche e le parti interessate sono difficili da trovare, dato che manca una solida organizzazione. Non vi è una configurazione istituzionale per assicurare un coordinamento ed una cooperazione tra i dipartimenti, nè un sistema di monitoraggio per monitorare il progresso dell'implementazione delle relative misure e per valutare il loro impatto sulla povertà infantile. In Lituania il minore era e rimane alla periferia delle politiche sociali. La frammentaria politica sociale sui minori manca di coerenza e di sostegno politico. Il Programma di Welfare Infantile ed il Piano di Misure di Implementazione del Programma per il 2013-2018 non includono la salute, l'abitazione, l'istruzione, la partecipazione dei minori e temi di prevenzione del rischio di povertà. Per spostare le politiche sui minori dalla periferia delle politiche sociali, è necessario sviluppare una strategia nazionale più globale ed integrata.

Diversi esperti raccomandano che, in conformità con la Raccomandazione della Commissione, l'approccio complessivo debba essere rafforzato sviluppando un approccio più completo ed integrato. Per esempio:



- [ gli esperti croati raccomandano che l'approccio e la governance complessivi potrebbero essere rafforzati attraverso un migliore coordinamento orizzontale e verticale, da un lato, ed una maggiore importanza ai temi dei diritti dei minori e della generale inclusione sociale, dall'altro lato;
- [ gli esperti greci considerano di cruciale importanza che il governo greco dia priorità politica alla lotta alla povertà infantile ed all'esclusione sociale e concentrano gli sforzi nella progettazione ed implementazione di una Strategia Coerente, che prenda la forma di un Piano d'Azione con specifici obiettivi in politiche chiave (come la salute, l'istruzione ed il sostegno al reddito), misure concrete, organizzazione di fondi ed una tabella di implementazione, assicurando un approccio integrato;
- [ l'esperto irlandese considera che, mentre il governo ha dato un'alta priorità alla povertà infantile, tra cui un obiettivo specifico per la sua riduzione, è necessario implementare ed aggiornare in maniera completa la strategia sulla povertà infantile che fu stabilita nel 2007. In particolare una politica aggiornata sulla povertà infantile ha bisogno di assicurare che ci sia integrazione tra le diverse misure e simmetria tra le politiche. I sotto-obiettivi per la povertà infantile (come per la povertà nelle famiglie (quasi) senza lavoro) dovrebbero essere più precisi, incrementati da altri obiettivi, ed incorporati in un programma di misure sviluppate per affrontare la povertà e l'esclusione sociale tra i minori e gli adulti in maniera più ampia. Mentre l'iniziativa "Children Plus" (che consiste in un insieme di iniziative indirizzate ai minori con basso reddito, con un forte orientamento all'istruzione precoce e allo sviluppo) è un passo in questa direzione, non costituisce una strategia completa;
- [ l'esperto italiano sottolinea la necessità di elaborare un programma completo ed integrato come parte di un nuovo piano d'azione nazionale per il benessere infantile, come il prossimo Programma di Riforma Nazionale. Il programma sull'infanzia dovrebbe identificare obiettivi nazionali e sub-nazionali sulla povertà infantile e l'esclusione sociale, come anche migliorare meccanismi di monitoraggio attraverso un approccio di valutazione dell'impatto sociale. Livelli armonizzati di servizi di qualità dovrebbero essere incorporati in un fondo nazionale singolo per sistemi di welfare locali per ridurre le disparità regionali, di genere ed etniche;
- [ l'esperto lituano argomenta che per spostare la politica sui minori dalla periferia della politica sociale, è necessario sviluppare una strategia nazionale più universale ed integrata;
- [ l'esperto spagnolo considera che le politiche sull'infanzia dovrebbero sviluppare strategie più efficienti, coordinate e creare maggiori sinergie tra portatori di interessi istituzionali e sociali. Il recente Piano Nazionale Strategico sull'Infanzia e l'Adolescenza 2013-2016 e l'imminente Piano d'Azione Nazionale sull'inclusione sociale 2013-2016 costituiscono due passi istituzionali verso il raggiungimento di questi obiettivi.

## Paesi ad altissimo rischio

Tra i Paesi ad altissimo rischio soltanto l'Ungheria ha attribuito una priorità abbastanza alta alla povertà infantile. Tuttavia significativi miglioramenti sono necessari nell'implementazione e coordinamento delle politiche:

- [ l'Ungheria attribuisce alla povertà infantile un'alta priorità. La strategia globale è completa, di diverso livello ed integrata. Gli obiettivi sono specifici ed in linea con gli obiettivi di Europa 2020. Tuttavia, sebbene esista una strategia integrata e vi siano sinergie tra le diverse politiche e gli attori, alcune importanti misure contraddicono la strategia. In altre parole esiste una contraddizione tra gli obiettivi di governo descritti in diversi strumenti, ad esempio la Strategia Nazionale di Inclusione Sociale e misure minori programmate e realizzate secondo quelle, ed altre misure di larga scala che hanno un effetto negativo sull'inclusione sociale.

Diversi Paesi ad altissimo rischio cominciano ad implementare la Raccomandazione della Commissione da una posizione molto debole:

- [ In Bulgaria una Strategia Nazionale per la Riduzione della Povertà e la Promozione dell'Inclusione Sociale è stata elaborata ed approvata dal Consiglio dei ministri, redatta con la partecipazione di tutte le parti interessate e presenta lo stato attuale, gli obiettivi nazionali, le sfide chiave, le priorità e le misure. Tuttavia si teme che senza un piano d'azione completo ed uno schema di monitoraggio e valutazione chiari, la Strategia rischi di diventare un documento inutile, non in grado di implementare la politica praticamente, aggravando così i rischi cui è esposta metà della popolazione infantile in Bulgaria. Tuttavia, considerato il peggioramento del welfare infantile e l'aumento della povertà infantile in Bulgaria nel contesto di una situazione globale di emergenza sociale, le misure per un immediato soccorso devono avere la precedenza su considerazioni strategiche. Tuttavia gli esperti indipendenti bulgari hanno considerato prioritarie due raccomandazioni molto specifiche per migliorare il quadro generale delle politiche sul welfare dei minori in Bulgaria: 1) la prevenzione della povertà, abbandono, abuso dei minori attraverso un sostegno alle famiglie e sviluppo di una politica familiare dovrebbe diventare una priorità nella situazione attuale; 2) lo sviluppo di servizi di qualità alternativi attraverso un aumento del numero di assistenti sociali è un altro tema chiave che deve essere affrontato.
- [ in Lettonia la riduzione della povertà infantile non è mai stata una reale priorità del governo.

Anche nel 2012 quando si iniziarono delle discussioni sulla riduzione dell'inuguaglianza, i minori non furono considerati come un gruppo prioritario. La frammentazione delle funzioni tra diversi ministeri settoriali e l'assenza di una politica singola impedisce lo sviluppo di una strategia integrata di diverso livello. Per implementare con successo una strategia integrata di diverso livello sarebbe necessario definire la riduzione della povertà infantile come una delle priorità del governo nel campo dell'esclusione sociale sviluppando una politica uniforme ed indirizzata ad un obiettivo. Il prossimo passo nell'implementazione di una politica uniforme è la valutazione della responsabilità delle istituzioni coinvolte e la riduzione della frammentazione delle funzioni tra vari ministeri settoriali.

[ in Romania politiche integrate ancora mancano e programmi che affrontano la povertà infantile e l'esclusione sociale sono ancora sparsi tra diverse politiche settoriali e diversi livelli amministrativi, senza un'effettiva comunicazione tra questi attori. Vi è anche un'implementazione irregolare di politiche a livello regionale e locale. Le politiche contro la povertà e per favorire l'inclusione sociale sono state separate dalle politiche di protezione dei minori e dalle politiche sui diritti dei minori. Le prime erano sotto la responsabilità di attori amministrativi centrali, mentre la protezione dei minori è stata progettata separatamente come politica regionale/locale. Vi è bisogno di aumentare l'accesso a servizi sociali di base - servizi sanitari primari - preventivi e servizi educativi per la prima infanzia e concentrare di nuovo le politiche di inclusione sociale nei servizi sociali integrati ed accessibili, fornendo sinergie tra diversi settori ed aree di protezione sociale. Molti dei cambiamenti che devono essere fatti sono processi a medio termine e gli interventi immediati dovrebbero far uso delle risorse, istituti e legislazione esistenti per migliorare l'accesso a risorse e servizi, per assicurare pacchetti di servizi sociali minimi ai minori e legare i bisogni alle risorse, continuando a sviluppare e migliorare sistematicamente i servizi sociali di base. E' necessario anche sviluppare un sistema di monitoraggio per seguire questi sviluppi, con un'enfasi sui minori rurali, minori e giovani rom.

## **Diritti ed integrazione dei minori**

Promuovere i diritti dei minori è al centro della Raccomandazione della Commissione. Per gli Stati membri questo significa riconoscere che i minori sono portatori di diritti e mettere le loro necessità al centro della pianificazione. In questo modo occuparsi delle necessità dei minori diventa un obbligo politico fondamentale e non solo una possibile scelta di politica. Un vantaggio dell'adottare un approccio ai diritti è che incoraggia un approccio a diverso livello ed universale per promuovere il benessere dei minori. Esso enfatizza inoltre il diritto dei minori ad essere ascoltati ed a

partecipare allo sviluppo di politiche che li riguardano.

### **Paesi a basso rischio**

Un approccio ai diritti dei minori ed un'effettiva integrazione delle politiche e dei diritti sono evidenti in molti dei Paesi con bassi livelli di povertà infantile ed esclusione sociale. In Danimarca, per esempio, il riconoscimento dei minori come portatori di interessi indipendenti, ha portato il quadro della politica più vicino alla Raccomandazione della Commissione. In Finlandia i diritti dei minori e l'accesso a servizi di qualità sono relativamente ben organizzati, con le responsabilità principali sui comuni/autorità locali.

Alcuni esperti suggeriscono un rafforzamento dell'approccio ai diritti. Sebbene ci sia già una forte attenzione ai diritti dei minori, l'esperto svedese suggerisce che l'approccio ai diritti potrebbe essere ulteriormente rafforzato se la Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dei Minori venisse recepita nella legislazione svedese, come nel caso della Norvegia e della Finlandia. Allo stesso modo l'esperto tedesco suggerisce che l'approccio ai diritti potrebbe essere ulteriormente rafforzato ed avere più importanza politica se i diritti dei minori fossero legalmente racchiusi nella Legge Costituzionale in Germania.

### **Paesi a medio rischio**

Tra i Paesi a medio rischio Cipro e l'Estonia hanno un'attenzione ai diritti dei minori abbastanza forte che tiene conto dei temi chiave dell'inclusione sociale, come l'abitazione, l'istruzione e l'integrazione degli immigrati. A Cipro i diritti dei minori vengono rispettati ed i più importanti trattati internazionali sono stati integrati nella legislazione nazionale. Tuttavia più attenzione deve essere prestata alla legittimazione dei minori ed al loro coinvolgimento attivo nella società.

In Estonia la Strategia per i minori e le famiglie è basata su un approccio ai diritti dei minori. Uno dei principali obiettivi stabilisce che i diritti dei minori vengano garantiti e che un sistema funzionale di protezione dei minori venga creato per valorizzare ogni minore e sia necessario un ambiente sicuro che supporti lo sviluppo ed il benessere dei minori. In tutte le decisioni ed attività che riguardano i minori e le famiglie, lo Stato porrà in prima linea gli interessi, i bisogni ed il benessere dei minori e delle loro famiglie, fornendo a tutti i minori che vivono in Estonia uguali diritti ed

opportunità.

Tuttavia in alcuni Paesi, sebbene i diritti dei minori vengano riconosciuti, in pratica essi non condizionano sufficientemente la produzione di politiche per i minori. In Belgio, per esempio, il Piano Nazionale sottolinea che bisogna considerare i punti di vista dei minori e riconosce la primaria responsabilità dei genitori nella crescita dei minori e che agli stessi bisogna fornire supporto necessario. A livello sub-nazionale, anche le entità federali attribuiscono priorità ai diritti dei minori. In Lussemburgo il Garante per i diritti dei minori sottolinea che la situazione dei diritti dei minori è generalmente soddisfacente, ma alcune importanti sfide rimangono, in particolare l'alloggio, l'istruzione e l'integrazione degli emigranti.

Diversi esperti sottolineano che sia di urgente importanza promuovere la consapevolezza tra i legislatori a tutti i livelli di governance che la povertà è una violazione dei diritti dei minori, particolarmente informandoli delle conseguenze negative della povertà nella prima infanzia per le prospettive future dei minori. In Polonia i diritti dei minori vengono trattati come tema separato e vengono gestiti da una separata agenzia governativa. Vengono osservati, ma non incorporati, e non hanno un impatto visibile sul progetto globale di politiche legate ai minori. Così, l'esperto polacco argomenta che nello sviluppare strategie e misure, bisognerebbe prestare attenzione ai bisogni dei minori piuttosto che a quelli delle famiglie, ed i diritti dei minori ed il loro benessere dovrebbero essere esplicitamente presi in considerazione. Il Portogallo nell'ultima decade si è impegnato chiaramente a promuovere i diritti dei minori, specialmente in termini di legislazione. Tuttavia l'attuale situazione sociale ed economica del Paese sta mettendo in pericolo alcune di queste conquiste. In Slovacchia, mentre il Piano d'Azione Nazionale per i minori tratta temi come la crescente consapevolezza da parte delle autorità pubbliche dei diritti dei minori e sostegno dell'educazione ai diritti e partecipazione dei minori alla pianificazione, la povertà in questo documento non è riconosciuta come violazione dei diritti dei minori. Un accesso a risorse adeguate, un alloggio dignitoso o il diritto all'istruzione nel caso di minori provenienti da un ambiente sociale svantaggiato non sono argomenti espliciti nel piano. Fenomeni legati alla povertà come l'assenteismo ed il precoce abbandono scolastico vengono affrontati da una prospettiva amministrativa.

## **Paesi ad alto rischio**

Mentre molti dei Paesi ad alto rischio riconoscono chiaramente i diritti dei minori nella legislazione, vi è frequentemente un significativo problema nell'implementazione e nell'applicazione di una

prospettiva dei diritti alla pianificazione.

Per esempio in Grecia il legame tra le disposizioni legislative per i diritti dei minori e le politiche per i minori rimane piuttosto debole e riesce difficilmente ad agevolare la promozione di un approccio ai diritti dei minori. Inoltre non sono stati posti in essere specifici accordi per assicurare che i diritti e le necessità dei minori venissero integrati nelle politiche come nelle decisioni statali relative alle spese. L'esperto irlandese sottolinea che attualmente una prospettiva dei diritti ha poca diffusione nelle politiche sociali ed economiche. Per esempio il Child Benefit universale, sostegno nazionale per tutti i minori, è stato significativamente tagliato e potrebbe essere reso selettivo ed ai minori non vengono riconosciuti diritti personali o individuali all'assistenza o altri servizi (come accaduto in altri Paesi, per esempio). Una base ai diritti dei minori è stata gettata dalla Strategia Nazionale sui Minori e dal recente referendum che ha avuto successo. L'esperto raccomanda che l'Irlanda consideri modalità per un'estensione, nella forma di sussidi e servizi direttamente ai minori, e che questi costituiscano un diritto del minore. Potrebbe anche assumere la forma di consultazioni con i minori. In Italia l'Ombudsperson Nazionale (il Garante per i diritti dell'infanzia) ha sottolineato che la limitata attenzione politica alle necessità ed ai diritti dei minori, l'assenza di investimenti da parte dello Stato in questi temi sociali, l'assenza di livelli di base di qualità nei servizi sociali e la frammentazione delle responsabilità (tra ministeri, commissioni, comitati ed osservatori) hanno portato ad una ridotta efficienza nel quadro di politica generale e nella disponibilità di risorse finanziarie. In Lituania gli ultimi due Garanti sono stati abbastanza attivi nell'integrare il Garante per i diritti dei minori come istituzione indipendente ed influente che protegge i diritti dei minori. Tuttavia vi è oggi una forte assenza di volontà politica e soluzioni sistematiche adeguate per implementare propriamente la Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia in Lituania. In Spagna è stato stabilito un forte quadro regolatorio per promuovere i diritti dei minori, ma non è stato accompagnato da un quadro di efficace protezione sociale. Lo squilibrio tra i due tipi di politiche - protezione legale e protezione sociale, è indicativo dell'assenza di una strategia integrata a diverso livello per prevenire e combattere la povertà infantile. Anche nel Regno Unito vi è un approccio ai diritti dei minori debole. Il governo britannico è critico rispetto ad un'enfasi eccessiva nella prospettiva dei diritti umani, aumentando la discrezionalità nel sistema dei benefici e diminuendo i fondi, rimuovendo l'aiuto legale. Mentre il governo ha riferito circa i propri sforzi di porre i giovani al centro delle decisioni sui servizi, una recente relazione ha riferito che troppi minori e giovani svantaggiati erano impossibilitati ad accedere pienamente ai loro diritti. Deve essere migliorato l'accesso a servizi chiave, e colpisce particolarmente che a molti giovani sia mancato un supporto critico durante il passaggio all'età adulta.

Più positivamente la Croazia dispone di un forte quadro di misure per la promozione dei diritti dei minori, che si riflette nella legislazione, nella coerenza istituzionale ed in quadri strategici. In

particolare l'istituzione del Garante è un meccanismo chiave per la promozione dei diritti dei minori in Croazia. Allo stesso tempo, i diritti dei minori provenienti da gruppi svantaggiati, particolarmente i minori rom ed i minori con disabilità, non vengono sempre applicati pienamente in pratica.

### **Paesi ad altissimo rischio**

Come per i Paesi ad alto rischio, i Paesi ad altissimo rischio, da un lato hanno chiaramente gettato le basi per i diritti dei minori su cui costruire, tuttavia il loro impatto attuale sulla pianificazione è stato limitato.

Per esempio l'esperto ungherese nota che si fa spesso riferimento ad un approccio ai diritti dei minori, ma poi esso può essere superato da altri interessi. Nessuno sforzo visibile pubblicamente è stato fatto per sostenere il coinvolgimento dei minori nella pianificazione che li riguarda. Allo stesso modo l'esperto lettone nota che da un punto di vista formale un approccio ai diritti dei minori si è consolidato nella regolamentazione nazionale, come uno dei requisiti principali per assicurare il rispetto dei diritti dei minori, tuttavia in pratica la conformità ad esso dipende dalle possibilità economiche dello Stato e delle amministrazioni locali. Così si raccomanda che la Lettonia rafforzi la conformità all'approccio ai diritti dei minori definito nella legislazione lettone, che questo approccio debba essere applicato praticamente in maniera coerente e che non debba essere subordinato alle possibilità finanziarie dello Stato e delle amministrazioni locali, come anche alle priorità politiche delle parti. In Romania dal 2004 i diritti dei minori costituiscono la base per i servizi e le strategie di protezione dei minori a livello locale e regionale. Ancora però i programmi di protezione dei minori e delle famiglie, centrati sui diritti dei minori, non sono collegati alle politiche contro la povertà e a favore dell'inclusione sociale.

### **Politiche universali contro politiche mirate ad esigenze specifiche**

La Raccomandazione della Commissione Europea incoraggia gli Stati membri a "mantenere un adeguato equilibrio tra politiche universali, con lo scopo di promuovere il benessere di tutti i minori, ed approcci specifici, con lo scopo di sostenere i più svantaggiati". Le relazioni degli esperti

mostrano un'ampia diversità di approcci nei vari Paesi. Mentre i Paesi a più basso rischio pongono maggiore enfasi sulle policies universali, generalmente approcci più specifici sono più evidenti in molti dei Paesi a più alto rischio. Tuttavia, a maggiore o minore misura, molti Paesi uniscono entrambi gli approcci. In molti casi gli esperti sottolineano una crescente enfasi sul progressivo universalismo, tutti i minori vengono sostenuti, ma quelli con particolari necessità vengono sostenuti più di altri.

### **Paesi a basso rischio**

La maggior parte dei Paesi con bassi livelli di povertà infantile ed esclusione sociale generalmente sembra avere politiche piuttosto universali per tutti i minori. In Svezia, per esempio, si evita di concentrarsi su un'esigenza specifica, quando si tratta di attenuare la povertà e l'esclusione sociale. Il modello implementato in Finlandia è basato su principi di universalità, disponibilità non discriminatoria di servizi sociali e sanitari. L'universalismo della politica nel caso finlandese è considerato come il miglior metodo di beneficiare i gruppi più vulnerabili. Nei Paesi bassi il governo opta per politiche universali e sceglie di non formulare politiche per gruppi specifici. Tuttavia questo non significa che misure indirizzate a gruppi vulnerabili come i minori non siano state sviluppate. Negli ultimi anni si è verificato un leggero spostamento dall'universalità ad un sostegno più specifico.

Altri Paesi, come la Germania e la Repubblica ceca, hanno unito gli approcci, completando politiche universali con altre più specifiche. Nella Repubblica ceca uno storico equilibrio piuttosto efficace tra politiche universali e specifiche tende a deteriorarsi a causa dell'incapacità dei servizi che sono universali per legge, ma in realtà, non disponibili per tutti i bisognosi (come l'istruzione per la prima infanzia e servizi per l'impiego), l'assenza di specifici servizi o altro tipo di sostegno per i minori che devono affrontare diversi svantaggi, una maggiore selettività e specificità dei benefici.

Diversi esperti nei Paesi a basso rischio, mentre sono a favore di sistemi prevalentemente universali, considerano che una specificità aggiuntiva verso i gruppi e le aree più svantaggiate sarebbe utile. Per esempio:

- [ in Svezia la divisione geografica, etnico/economica deve essere presa di mira con più forza per contrastare la trasmissione intragenerazionale della povertà e dell'esclusione sociale;
- [ in Danimarca il governo potrebbe considerare di completare il quadro generale per contrastare l'esclusione sociale con specifici sforzi che mirano ai bisogni ed alle sfide dei minori provenienti da minoranze etniche, fra i quali la povertà è cresciuta



significativamente;

- [ nei Paesi bassi ci sono nuovi gruppi a rischio di povertà che non vengono raggiunti. Il governo dovrebbe stimolare ed agevolare i comuni ad includere questi gruppi nelle loro politiche, aumentando la cooperazione a livello locale.

## **Paesi a medio rischio**

Un approccio prevalentemente universale si trova anche in due dei Paesi a medio rischio, Lussemburgo e Francia. Per esempio in Lussemburgo il Ministero della Famiglia e dell'Integrazione chiarisce che la lotta alla povertà ed all'esclusione sociale tra i minori ed i giovani è fortemente influenzata dalla predominanza dell'approccio universale, come descritto nel Report Sociale Strategico. In Francia nella riforma delle politiche sulla famiglia, presentata dal Primo Ministro il 3 giugno 2013, vi è stato uno sforzo per assicurare un più giusto equilibrio nella distribuzione delle prestazioni familiari tra famiglie con redditi più alti e famiglie povere. Il governo ha deciso di eliminare il tetto del quoziente familiare, una misura secondo cui, a parità di reddito, le famiglie con minori pagano meno imposte sui redditi, generando fondi di circa un miliardo di euro.

Diversi Paesi favoriscono un approccio che è essenzialmente di universalismo progressivo. Per esempio l'Estonia utilizza un sistema di prestazioni familiari di tipo universale in cui ogni minore ha il diritto di ricevere un sussidio per minori. Il sistema di prestazioni familiari universali contiene anche specifiche prestazioni aggiuntive fornite a famiglie a maggiore rischio di povertà (genitori singoli, famiglie con tre o più minori, famiglie con sette o più minori). A Malta si cerca di raggiungere un buon equilibrio tra politiche universali e specifiche. Tuttavia l'esperto considera che l'approccio è stato curativo, e non sufficientemente proattivo e preventivo. In Slovacchia le politiche universali hanno principalmente forma finanziaria e prevalgono nella protezione e nel sostegno familiare, mentre politiche specifiche hanno più spesso la forma di servizi sociali e sono soggette a variazioni regionali.

In riferimento all'equilibrio tra iniziative universali e specifiche nella lotta alla povertà infantile ed all'esclusione sociale, si può affermare che l'approccio tenuto dal Belgio è di universalismo progressivo. Questo implica che, oltre alle misure generali pensate per beneficiare tutti i minori, vengono prese anche iniziative supplementari per fornire un supporto ulteriore a certi sotto-gruppi vulnerabili. Questo è l'approccio seguito nel Piano Nazionale per Combattere la Povertà Infantile. Il gruppo preso in considerazione dal piano consiste in minori tra 0 e 18 anni, ma una speciale attenzione viene prestata ai minori che vivono in estrema povertà, agli anni della prima infanzia (0-3 anni) ed agli adolescenti.

In alcuni Paesi vi è stato uno spostamento verso politiche più specifiche. A Cipro l'impatto della crisi economica è stato usato per cambiare l'equilibrio tra politiche universali e politiche specifiche, indirizzate ai più bisognosi. Recenti riforme nel welfare hanno portato gradualmente ad uno spostamento dall'universalismo alla selettività. Questo spostamento è stato largamente dettato dal Protocollo d'Intesa tra Cipro ed i finanziatori internazionali, raggiunto nel contesto degli sforzi fatti per portare il Paese fuori dall'attuale crisi economica. Gli esperti portoghesi concludono che lo Stato portoghese stia avendo forti difficoltà a mantenere l'impegno verso un adeguato equilibrio tra approcci universali e specifici, come anche ad assicurare attenzione ai minori che affrontano rischi maggiori a causa dei diversi svantaggi. In Polonia di solito i servizi sono universali ma i sussidi per i minori e le famiglie per la maggior parte dipendono dal reddito, attraverso l'uso di un semplice test sul reddito. Questo include prestazioni in denaro "regolari", come anche sussidi concessi ai minori all'interno di speciali programmi, come il Programma Alimentare, ad esempio. Prestazioni in caso di nascite, malattia dei minori o disabilità sono spesso non dipendenti dal reddito, ma alcuni cambiamenti in tal senso sono in corso.

### **Paesi ad alto rischio**

L'equilibrio tra politiche universali e politiche specifiche appare problematico nella maggior parte dei Paesi ad alto rischio. Stabilire un effettivo approccio di progressivo universalismo rimane un obiettivo da raggiungere.

In molti Paesi ci sono tensioni tra approcci universali ed approcci selettivi. E' il caso della Croazia, in cui queste tensioni sono complicate dalle preoccupazioni riguardanti una popolazione in calo e dai diversi tentativi largamente senza successo di articolare delle politiche a favore della natalità. In alcuni Paesi, in parte come risposta alla crisi economica, vi è stato uno spostamento dai programmi universali. In Italia c'è bisogno di usare i principi dell'universalismo selettivo per guidare i processi di spending review per meglio affrontare gli impatti della crisi. In Grecia vi è una tendenza a modificare gli interventi di politica sociale da universali a basati sul reddito, riflettendo maggiormente i vincoli fiscali del Governo ed il contenimento della spesa e non le reali necessità dei minori e delle loro famiglie. Gli esperti del Regno Unito mostrano che il governo sta ponendo troppa enfasi su un piccolo gruppo di "famiglie problematiche". Vi saranno nuovi incentivi per i servizi sociali per lavorare più strettamente insieme per ridurre i costi e migliorare i risultati.

Anche in Irlanda e Spagna l'equilibrio è problematico. In Irlanda le previsioni esistenti sono sia universalistiche sia specifiche e la politica sta attivamente cambiando l'equilibrio. Ma questi

cambiamenti appaiono ad hoc e non vi è accordo su una strategia globale. Non vi è sufficiente attenzione ai minori a rischio maggiore, a causa di molteplici svantaggi. Le risorse destinate ai minori più svantaggiati - i minori delle minoranze etniche e quelli in famiglie (quasi) senza lavoro - sono state tagliate e nelle misure esistenti non si attribuisce particolare priorità a tali minori. In Spagna l'efficacia delle politiche sui minori è stata ostacolata dalla convergenza di politiche dall'approccio universale che sono limitate nel loro scopo e nella loro intensità, e dall'insufficienza di politiche specifiche indirizzate ai gruppi più a rischio (minori che vivono in case impoverite, immigrati o famiglie rom). Per andare verso una governance più forte, è necessario un maggiore equilibrio tra politiche di protezione sociale universaliste di scopo ed efficacia più estesi, e politiche specifiche a favore dei gruppi più vulnerabili.

### **Paesi ad altissimo rischio**

Il problema del raggiungimento di un efficace equilibrio tra politiche universali e specifiche è ancora più evidente tra i Paesi ad altissimo rischio. Per esempio in Lettonia domina l'approccio universale alla programmazione di politiche e misure ed è combinato con misure specifiche a livello nazionale e locale. Tuttavia l'efficacia delle misure specifiche è influenzata significativamente dalle insufficienti risorse finanziarie destinate alla risoluzione di questi problemi. Uno studio della Banca Mondiale ha confermato l'assenza di misure specifiche, in particolare per il sostegno degli abitanti più poveri. In Romania vi è uno spostamento verso programmi specifici e vi è più attenzione ai sussidi che ai servizi. Le prestazioni universali, mentre il loro valore assoluto è stato "congelato" durante la crisi economica, hanno rappresentato il migliore ed unico sostegno per i minori durante questo periodo di tracollo economico. I servizi sono stati largamente ignorati; i servizi universali medici ed educativi per i minori sono fortemente diminuiti e lo sviluppo di servizi specializzati per minori vulnerabili, non uguali tra le varie regioni, è rallentato durante gli ultimi quattro anni.

### **Coinvolgimento delle parti interessate**

## **Paesi a basso e medio rischio**

Mentre il coinvolgimento delle parti interessate è abbastanza diffuso tra i Paesi con bassi e medi livelli di povertà infantile ed esclusione sociale, tentativi di sostenere il coinvolgimento dei minori sono abbastanza limitati. Per esempio in Polonia, mentre tradizionalmente il coinvolgimento dei genitori nello stabilire politiche per i minori, misure di implementazione e/o valutazione del loro impatto era limitato, si notano recenti cambiamenti in questo campo. Tuttavia il coinvolgimento dei minori è molto meno visibile. Gli esperti portoghesi hanno notato che i tentativi di coinvolgere i minori sono scarsi.

Belgio, Malta e Cipro forniscono positivi esempi di coinvolgimento dei portatori di interessi.

In Belgio nella lotta alla povertà - e alla povertà infantile in particolare - le parti interessate sono sempre coinvolte nel processo di formulazione dei vari piani. Questo è il caso del Piano Nazionale per Combattere la Povertà Infantile, in cui i funzionari responsabili della politica hanno dialogato con le parti interessate, consultando minori e giovani. A questi ultimi, per esempio, viene chiesto di inviare tramite e-mail suggerimenti e commenti che possono avere.

Cipro si sta gradualmente avvicinando ai paradigmi europei, aumentando il coinvolgimento dell'ampia gamma di parti interessate nella creazione ed implementazione di politiche sociali adottando o, almeno, contemplando l'adozione di buone pratiche utilizzate in altri Paesi.

Malta è un piccolo Paese in cui quasi tutti sono avvicinabili immediatamente, per questo il coinvolgimento delle parti interessate nelle decisioni è un'esperienza quotidiana. Inoltre esistono strutture formali che assicurano un dialogo continuo tra genitori, o chi si prende cura dei minori in alternativa, e le agenzie, come la Commissione Nazionale per la Famiglia.

In Slovacchia la preparazione dell'ultimo Piano d'Azione Nazionale per i minori (2014-2017) si è basata su una cooperazione con gli attori significativi, inclusi i rappresentanti dei minori. La partecipazione dei minori è stata riconosciuta come parte sostanziale del processo di realizzazione delle politiche sui minori e sui giovani. Tuttavia il coinvolgimento delle parti interessate della società civile non garantisce che le loro proposte e richieste vengano effettivamente ascoltate. C'è bisogno di imparare dalle buone pratiche degli altri Stati membri.

## **Paesi ad alto ed altissimo rischio**

Tra i Paesi ad alto ed altissimo rischio, la situazione tende ad essere più negativa, diversi esperti sono particolarmente critici riguardo il basso livello di consultazione. Per esempio in Grecia la consultazione e la cooperazione tra chi deve prendere decisioni e le parti interessate rimane a bassi livelli e non sono state sviluppate procedure per mobilitare il coinvolgimento delle parti interessate e per accettare i punti di vista dei minori e dei loro genitori, specialmente quelli in condizioni di povertà ed esclusione sociale. La Croazia non ha ancora sviluppato meccanismi istituzionali per l'inclusione dei minori nelle decisioni. In Irlanda attualmente non vi è un dialogo permanente tra il governo e le parti interessate. Tuttavia ci sono segnali verso una direzione positiva. Il Forum per l'Inclusione Sociale viene tenuto ogni anno ed il documento riassuntivo delle riforme sulla povertà fa riferimento specifico al coinvolgimento dei portatori di interessi. In Ungheria il coinvolgimento dei portatori di interessi potrebbe essere significativamente migliorato, a livello formale, ma specialmente a livello sostanziale. In Romania il coinvolgimento nella creazione, implementazione e sviluppo di un quadro coerente di protezione per i minori è limitato alle ONG. In molti casi le consultazioni ed il riscontro delle ONG e delle altre parti interessate rimane senza conseguenze legislative e fattive. Nel Regno Unito ci sono state consultazioni sulle misure sulla povertà infantile ed un certo coinvolgimento degli stessi minori; ma le organizzazioni che lavorano con i minori ed i genitori nelle famiglie a basso reddito sono spesso critiche su elementi della strategia del governo.

Tuttavia ci sono sviluppi più positivi in alcuni Paesi. In Spagna negli ultimi 15 anni si è assistito ad un miglioramento del quadro di cooperazione ed azioni congiunte tra le pubbliche amministrazioni e le organizzazioni non governative in sostegno dell'infanzia. In Lettonia la partecipazione della società civile, dei partners sociali, e di altre organizzazioni alla programmazione, valutazione e monitoraggio a livello nazionale è stata consolidata in diversi documenti legali. Il documento che regola l'operato del Consiglio dei Ministri raccomanda la partecipazione di partner sociali, organizzazioni non governative e governi locali al processo decisionale. Il coinvolgimento dei portatori di interessi è influenzato da diversi fattori. Al riguardo è essenziale rafforzare la capacità finanziaria e di risorse umane delle organizzazioni non governative che rappresentano gli interessi dei minori per dare loro la possibilità di partecipare allo sviluppo, monitoraggio e valutazione delle politiche.

## **Pianificazione basata sull'evidenza dei fatti**

## **Paesi a basso rischio**

In molti dei Paesi a basso rischio la pianificazione basata sull'evidenza dei fatti sembra essere ben strutturata ed in alcuni sta acquistando importanza. Per esempio in Germania la valutazione dei programmi e delle misure di politica sociale ha acquistato importanza nel dibattito sulla politica sociale. Nella Repubblica ceca vi è stato un certo progresso riguardo agli approcci basati sull'evidenza dei fatti nella pianificazione. Il Ministero del Lavoro e degli affari Sociali realizza regolarmente stime sull'impatto delle misure di riforma sulle entrate e le spese delle famiglie. Tuttavia le maggiori autorità decisionali sono ancora più sensibili agli obiettivi politici che ad un approccio basato sull'evidenza dei fatti.

In Danimarca vi è una crescente attenzione nazionale e locale su programmi e metodi basati sull'evidenza dei fatti, indirizzati ai minori svantaggiati. Il Ministero per gli Affari Sociali e l'Integrazione lavora strettamente per identificare le migliori pratiche attraverso una raccolta sistematica di conoscenza degli effetti, utilizzando risultati di ricerca esistenti, internazionali e nazionali, per implementare le migliori prassi nelle pratiche sociali dei comuni.

Tuttavia anche nei Paesi con bassi livelli di povertà infantile ed esclusione sociale vi è spazio per miglioramento. Per esempio in Finlandia le valutazioni di impatto sociale potrebbero essere implementate in maniera più completa.

## **Paesi a medio rischio**

Diversi tra i Paesi a medio rischio pongono un'enfasi abbastanza forte sullo sviluppo di politiche basate sull'evidenza dei fatti ed hanno sviluppato sistemi abbastanza efficaci di monitoraggio, sebbene la valutazione di impatto ex ante sia spesso abbastanza limitata.

Nella strategia estone per la famiglia ed i minori, molta attenzione è stata prestata al crescente ruolo degli approcci basati sull'evidenza dei fatti nello sviluppo dei servizi, per esempio i programmi genitoriali basati sui fatti. Le strategie polacche nell'identificazione delle sfide e nello stabilire delle priorità si riferiscono a rilevanti indicatori statistici.

Tuttavia in alcuni Paesi gli esperti notano che la pianificazione basata sull'evidenza dei fatti abbia bisogno di maggiore sviluppo. L'esperto di Cipro sottolinea l'assenza di un visibile quadro per le valutazioni di impatto e che non vi sono banche dati coerenti e complete per analisi basate sui fatti.

L'esperto di Malta sottolinea la necessità di una ricerca più diretta con lo scopo di fornire dati chiari sui livelli esistenti di povertà e sull'individuazione della stessa. La pianificazione basata sull'evidenza dei fatti, sebbene formalmente riconosciuta dal governo, rimane piuttosto debole in Slovacchia. Indicatori riguardanti i minori ed i giovani vengono presentati nei report domestici ed internazionali, ma vengono raramente valutati come base per la pianificazione, tuttavia si osservano dei miglioramenti. L'ultimo Piano d'Azione Nazionale per i minori presta molta più attenzione agli indicatori rispetto ai precedenti. Una valutazione ex ante in alcuni casi è complicata dall'assenza dei dati e dalle insufficienti capacità analitiche.

## **Paesi ad alto rischio**

Pochi dei Paesi ad alto rischio hanno una tradizione abbastanza forte di pianificazione basata sull'evidenza dei fatti e monitorano le relative politiche sui minori, sebbene non sufficientemente. Per esempio in Spagna valutazioni ex post sono relativamente prevalenti, non ci sono valutazioni ex ante pubblicate. In generale le valutazioni ex ante tendono a non esistere. Nel Regno Unito il Governo realizza valutazioni di impatto delle proposte, sottolineando gli impatti potenziali. Autorità esterne realizzano valutazioni alternative, spesso utilizzando presupposti divergenti. Vi è anche un programma completo di ricerca e valutazione. Molti governi vengono criticati per cercare di mettere in una buona luce le loro politiche; questo governo è stato criticato dall'istituto statistico ufficiale per aver usato impropriamente cifre ufficiali. Alcuni periodi di consultazione sono stati più brevi di quanto suggerisca la guida ufficiale.

In Irlanda è in corso un certo spostamento verso la pianificazione basata sull'evidenza dei fatti. Tuttavia l'utilizzo degli approcci basati sui fatti è molto limitato e piuttosto nuovo in Irlanda e non vi è stata una valutazione ufficiale dell'impatto sui minori delle politiche introdotte in risposta alla crisi. Tuttavia la pianificazione basata sull'evidenza dei fatti è debole in diversi Paesi. Per esempio in Croazia vi è un'assenza marcata di dati significativi di riferimento che possano contribuire alla pianificazione basata sui fatti. Questo è il caso particolarmente dei minori rom e dei minori con disabilità. In Grecia vi è una profonda assenza di un sistema di monitoraggio coerente per monitorare il progresso nell'implementazione delle relative misure e per valutare il loro impatto sulla povertà infantile.

Questo porta diversi esperti a raccomandare miglioramenti nella raccolta e nell'analisi dei dati. Per esempio:

- [ la Croazia dovrebbe sviluppare un insieme chiaro e coerente di indicatori sul benessere dei minori capaci di essere monitorati tempestivamente;
- [ la Grecia ha bisogno di rafforzare i meccanismi di raccolta dei dati istituendo una banca dati nazionale centrale sui minori in tutte le aree di interesse e sviluppare di conseguenza specifici indicatori.

### **Paesi ad altissimo rischio**

La pianificazione basata sull'evidenza dei fatti è debole e deve essere migliorata in molti dei Paesi ad altissimo rischio. Per esempio in Lettonia, sebbene rilevanti dati statistici e studi siano disponibili, la politica implementata fino ad adesso è stata dipendente più da priorità politiche e dall'influenza delle parti che dall'attualità dei problemi sociali.

Tuttavia l'Ungheria sta facendo dei miglioramenti ed il sistema proposto ed elaborato di monitoraggio è nella giusta direzione.

### **Protezione dalla crisi**

L'impatto della crisi nell'Unione Europea è stato particolarmente sui minori di alcuni Paesi. Tuttavia l'aumento della povertà infantile è stato più duro in alcuni Paesi piuttosto che in altri, e diversi Stati membri hanno avuto esperienza di aumenti particolarmente significativi.

### **Paesi a basso rischio**

Molti dei Paesi a basso rischio hanno ampiamente sostenuto investimenti nell'infanzia e nelle famiglie durante la crisi ed hanno fatto sforzi per assicurare che i minori fossero protetti dagli impatti della crisi. Tuttavia molti hanno avuto difficoltà nel mantenere la qualità dei servizi a livello locale.

In Svezia, fino ad oggi, la crisi ha avuto un impatto limitato. Tuttavia in Finlandia è chiaro che l'estesa responsabilità delle autorità locali renda difficile assicurare uno standard uguale di servizi all'interno del Paese e con l'attuale crisi economica le autorità locali stanno veramente lottando per



assicurare servizi ai minori nel Paese. La sfida di assicurare un approccio coerente tra le autorità locali è evidente anche in Danimarca. Nei Paesi Bassi, in risposta agli effetti negativi della crisi sui minori a rischio di povertà, il governo nazionale ha fornito ai comuni ed alle organizzazioni volontarie ulteriore denaro per politiche sulla povertà.

### **Paesi a medio rischio**

In molti dei Paesi a medio rischio sono stati fatti degli sforzi per proteggere i minori e le famiglie ed alcuni hanno introdotto misure per mitigare l'impatto delle misure di austerità. Per esempio Cipro ha introdotto un nuovo sussidio per i genitori singoli nel 2012. In Estonia la riforma del sistema di sussidi ai minori del Luglio 2013 potrebbe essere stata indotta dalla necessità di risolvere il problema della povertà delle famiglie con molti bambini e dei genitori singoli, che è aumentato nel 2012 e che in larga parte è conseguenza della crisi economica. In Francia c'è stato un aumento del 25% in 5 anni della prestazione di sostegno ai genitori, tuttavia l'esperto francese considera che le risorse destinate a sostenere le misure programmate nel piano pluriennale potrebbero non essere sufficienti, data la necessità di ridurre il deficit di bilancio. In Polonia i minori non sembrano aver sofferto della crisi. La povertà infantile è diminuita ed alcune misure sui minori mostrano dei miglioramenti: l'aumento delle soglie di reddito per le prestazioni dipendenti dal reddito, il congedo di maternità prolungato, e lo sviluppo di asili nido. Allo stesso modo in Slovacchia la politica sulla famiglia non è stata influenzata negativamente dalla crisi. Gli investimenti sull'infanzia e sulle famiglie per proteggere dall'impatto della crisi sono stati mantenuti. I sussidi ai minori e parentali sono stati regolarmente aggiornati. Malta non è stata molto colpita dalla crisi internazionale e le prestazioni sociali non sono stati impattate affatto: anzi, in alcune aree di welfare le prestazioni sono aumentate. La situazione è meno positiva in Portogallo dove non c'è prova di politiche introdotte in risposta agli effetti dell'attuale crisi economica sui minori, così non affrontando il principio della Raccomandazione riguardante la necessità di un sostegno agli investimenti sui minori e sulla famiglia.

### **Paesi ad alto rischio**

Molti esperti dei Paesi ad alto rischio sono molto critici riguardo alla mancanza di sufficiente protezione dei minori dall'impatto della crisi. Per esempio in Croazia il tema dell'impatto della crisi sui minori è stato poco considerato, sebbene vi sia prova che la crisi stessa ed alcune delle misure

macroeconomiche e fiscali prese in risposta possano aver avuto un impatto significativo sul benessere dei minori. In Grecia gli investimenti nell'infanzia e nella famiglia sono stati completamente lasciati da parte dagli attuali piani del Governo, e non vi è traccia di cambiamento di questa situazione nel prossimo futuro. In Italia dal 2008 una significativa riduzione nelle risorse finanziarie ha influenzato tutti i fondi rilevanti al benessere dei minori. L'esperto spagnolo sostiene che tagli alla spesa sociale riguardanti i minori in termini sia di sussidi che di servizi devono essere fermati per ridurre i tassi di povertà infantile e promuovere il benessere dei minori e delle loro famiglie. Nel Regno Unito le recenti misure di austerità e le riforme delle prestazioni hanno avuto un grandissimo impatto sui minori. Il Commissario per i Minori in Inghilterra ha valutato dettagliatamente l'impatto delle misure di austerità sui minori ed ha concluso che: "L'analisi dei sistemi fiscali, delle prestazioni e dei crediti di imposta ha mostrato che successive misure hanno portato le famiglie con i minori a perdere una parte maggiore del loro reddito rispetto a quelle senza minori. Preoccupa molto che alcune delle famiglie con minori più vulnerabili stiano perdendo in proporzione di più".

### **Paesi ad altissimo rischio**

L'impatto della crisi nei Paesi ad altissimo rischio è stato uniformemente negativo e le misure per proteggere i minori non sono state adeguate. Per esempio in Ungheria la risposta alla crisi in riferimento all'impatto sui minori è debole e non universale. L'unica misura universale che riguarda alcuni minori positivamente è stata l'introduzione del sistema fiscale non progressivo con sussidi per i minori. In Lettonia le misure fiscali prese dal governo durante la crisi economica hanno avuto un diretto impatto negativo sulla povertà infantile ed hanno ulteriormente aggravato la situazione dei minori e delle famiglie con minori. Così la programmazione politica deve spostarsi da una valutazione dell'impatto sociale formale ad una valutazione dell'impatto sociale effettivo. In Romania la risposta alla crisi economica ha comportato un aumento nell'austerità fiscale, con una ridefinizione delle prestazioni specifiche e gli effetti sui minori sono stati drammatici.

## **Capitolo 3**

### **Accesso a risorse adeguate**

#### **Partecipazione dei genitori al mercato del lavoro**

Politiche in grado di sostenere la partecipazione dei genitori al mercato del lavoro, specialmente per quelli distanti dal mercato del lavoro ed in famiglie particolarmente a rischio, sono cruciali per ridurre la povertà infantile e l'esclusione sociale. In diversi Paesi l'alto numero di minori che vivono in famiglie "ad intensità lavorativa molto bassa" costituisce una sfida speciale.

In questo capitolo si esaminano quali Stati membri devono agire per migliorare la partecipazione dei genitori nel mercato del lavoro. Nei Paesi che sperimentano livelli relativamente alti di disoccupazione, chiaramente esiste un insieme di sfide che devono essere affrontate dagli Stati membri se vogliono con successo aumentare la partecipazione dei genitori al mercato del lavoro. La necessità di un insieme di azioni è ben riassunta dall'esperto croato che sottolinea che "vi sono sfide chiave legate all'occupazione dei genitori, in particolare madri e genitori singoli in Croazia, anche in riferimento alla loro capacità di conciliare lavoro e cura dei minori. Questo è aggravato da un'assenza di flessibilità negli orari di lavoro, l'assenza di opportunità di lavoro part-time e condiviso, l'assenza di un'adeguata previsione di strutture pre-scuola e dopo-scuola, e l'assenza di programmi destinati all'occupazione e a conciliare famiglia e lavoro".

#### **Paesi con bassi o medi livelli di (quasi) disoccupazione**

Molti Paesi con bassi livelli di (quasi) disoccupazione e diversi con medi livelli hanno attribuito significativa attenzione alla creazione di lavoro per i genitori per evitare trappole di inattività. Per esempio nella Repubblica ceca i punti di forza delle politiche possono essere visti nella previsione di sufficienti incentivi economici per lavorare, incluso uno schema flessibile di congedo parentale. Tuttavia alcuni degli incentivi si sono indeboliti: i bonus di attivazione per la partecipazione al servizio pubblico sono stati cancellati ed il salario minimo dopo sette anni nel 2013 è aumentato in maniera trascurabile. Dall'altro lato in alcuni Paesi vi è un reale problema di bassa retribuzione che non solleva le famiglie dalla povertà. Per esempio in Portogallo si assiste ad un rafforzamento dei poveri tra la popolazione occupata. In Romania mentre la disoccupazione è bassa, la struttura dell'occupazione propende verso forme di occupazione non impiegatizia, specialmente nelle aree

rurali. Queste forme di impiego sono fortemente associate ad un'occupazione informale ed a bassi livelli di reddito. Mentre i minori con genitori che lavorano come impiegati formali sono esposti al rischio di povertà in modo comparabile agli omologhi dell'Unione Europea (meno nel caso di minori con genitori con istruzione più elevata) il rischio di povertà dei minori con genitori che lavorano in proprio è drammaticamente alto. Inoltre la percentuale di genitori che lavorano o di adulti con persone a carico in famiglia, è alta anche confrontata con gli altri Paesi dell'Unione Europea, nonostante le deboli disposizioni formali sui servizi ai minori e la mancanza di flessibilità del mercato del lavoro.

### **Paesi con alti o altissimi livelli di (quasi) disoccupazione**

In molti dei Paesi con alti o altissimi livelli di (quasi) disoccupazione, gli incentivi per l'occupazione sono considerati molto frequentemente come un tema chiave che deve essere affrontato. Per esempio nel Regno Unito la povertà tra le persone che lavorano è aumentata (forse in parte a causa dei cambiamenti di protezione sociale, come anche del basso stipendio). Vi sono tuttavia alcuni Stati membri di questo gruppo che stanno introducendo efficaci misure per affrontare questo tema. Per esempio il Belgio, dopo l'introduzione del cosiddetto "bonus-lavoro", ha introdotto una nuova misura nel Programma di Riforma Nazionale del 2012 creata per ridurre il carico fiscale sulle categorie a basso e medio reddito. Si è aumentato il limite annuale di reddito non tassabile fino a 200 euro. Inoltre la cosiddetta Esenzione di Integrazione Socio-Professionale ha specificamente lo scopo di promuovere il passaggio delle persone che vivono di sostegno al reddito verso un lavoro (possibilmente part-time).

Diversi esperti nelle quattro categorie sollecitano delle azioni per migliorare le risposte della politica in questa area. Per esempio:

- [ l'Ungheria ha bisogno di sostenere la mobilità dei lavoratori sviluppando ulteriormente lo schema di sussidio all'abitazione ed estendendo il gruppo che ha diritto al sostegno. Dovrebbe essere fornito un sussidio ai costi di viaggio per promuovere l'occupazione quando è necessario fare da pendolari;
- [ in Italia una riforma fiscale più progressiva basata sulla tassazione della ricchezza, uno spostamento dal lavoro del carico fiscale, migliorerebbe il valore dei guadagni delle donne dall'occupazione. Coordinando questa riforma con il sostegno al reddito ed un miglioramento dei servizi, la divisione di genere nel lavoro e la separazione di genere nelle responsabilità familiari sarebbero ridotte;

- [ la Lettonia deve riconoscere a livello politico il problema della povertà tra le persone che lavorano e devono essere implementate misure di incentivo all'occupazione, sviluppo di nuovi meccanismi di sostegno per il passaggio dalla disoccupazione al mercato del lavoro, riduzione del carico fiscale per coloro i quali percepiscono un basso stipendio, ed aumento del livello di reddito minimo. Più attenzione dovrebbe essere prestata non solo all'occupazione, ma a significativi aspetti di riduzione della povertà come la qualità del lavoro ed un lavoro dignitoso, specialmente per le persone distanti dal mercato del lavoro;
- [ il Portogallo deve sviluppare solide politiche integrate per aumentare l'accesso a lavori di qualità e sostenibili e per assicurare che le misure di consolidamento ed i limiti di bilancio non erodano i già estremamente bassi livelli di salario che hanno lungamente caratterizzato una parte importante del mercato del lavoro portoghese;
- [ la Romania ha urgentemente bisogno di identificare delle strategie per aumentare incentivi al lavoro (formale), specialmente nelle aree rurali attraverso misure come l'aumento delle opportunità di istruzione elevata/professionale per i minori rurali, aumentando il legame tra la scuola e mercati del lavoro locali, aumentando l'occupazione formale, ed aumentando la mobilità/flessibilità del mercato del lavoro;
- [ la Spagna ha bisogno di migliorare la qualità del lavoro, la stabilità ed il salario per le famiglie povere con minori.

## **Aumentare l'occupazione**

### **Paesi con bassi e medi livelli di (quasi) disoccupazione**

Molti Stati membri con bassi o medi livelli di (quasi) disoccupazione attribuiscono molta attenzione all'aumento dell'occupabilità e della partecipazione dei genitori, specialmente genitori singoli e percettori di un secondo reddito familiare ed a sostenere il loro rientro dopo il congedo parentale. Tuttavia alcuni esperti identificano delle mancanze nelle politiche. Per esempio gli esperti greci concludono che si trovano a fatica misure specifiche per sostenere la partecipazione dei genitori nel mercato del lavoro. Non sono state sviluppate politiche per sostenere il segmento della forza lavoro intrappolato in bassi stipendi e lavori non sicuri, che portano ad aumentare la povertà tra quelli che lavorano. L'esperto lituano considera che la lista di interventi per sostenere la partecipazione dei genitori nel mercato del lavoro è breve. L'esperto rumeno sottolinea l'alto numero di persone che fanno parte di imprese familiari e lavoratori autonomi nelle aree rurali. Questo significa che aumentare l'occupabilità deve corrispondere a seri sforzi per creare incentivi per prendere parte ad attività formali e creare disincentivi per il lavoro informale. Questo è il caso

particolarmente delle aree rurali e del lavoro stagionale.

Molti esperti identificano ancora delle aree di miglioramento, come focalizzarsi di più sulle donne immigrate ed indirizzare meglio le politiche per il mercato del lavoro ai genitori singoli, donne con bambini piccoli e genitori provenienti da un ambiente svantaggiato. Per esempio:

- [ l'Austria deve sviluppare una strategia per aumentare la partecipazione al mercato del lavoro delle donne immigrate, specialmente per persone provenienti da Paesi non UE/Associazione europea di libero scambio. Questa strategia potrebbe racchiudere diverse misure, come sensibilizzazione, consulenza, riqualificazione ecc...Tali misure già esistono ad un certo livello in Austria, ma dovrebbero essere considerevolmente allargate per affrontare in modo più dinamico il problema dei bassi tassi di attività delle donne immigrate;
- [ la Repubblica ceca deve affrontare le deboli politiche del mercato del lavoro, specialmente in riferimento ai gruppi più distanti dal mercato del lavoro, inclusi genitori con bambini piccoli, attraverso più efficaci interventi sull'occupazione con più personale per gli uffici di collocamento e più efficace sostegno individuale e consulenza;
- [ in Danimarca la concentrazione della povertà tra i lavoratori autonomi e la crescita di povertà tra disoccupati e genitori singoli deve essere affrontata con misure ulteriori rispetto a quelle già introdotte;
- [ in Germania, in futuro, sarà necessario un riorientamento delle politiche di integrazione nel mercato del lavoro; queste dovranno essere concentrate in primo luogo sui gruppi più vulnerabili nel mercato del lavoro;
- [ la Grecia deve fornire un sostegno aggiuntivo ai genitori disoccupati, specialmente madri, assicurando non soltanto la previsione di strutture sovvenzionate di cura per i minori, ma anche la loro partecipazione in forme di lavoro o programmi di formazione, assicurando risorse adeguate e promuovendo il loro rientro nel mercato del lavoro;
- [ in Italia l'area più urgente per miglioramenti è la combinazione di incentivi finanziari per promuovere il lavoro e programmi locali di efficace creazione di lavoro. L'occupabilità e la partecipazione dei genitori singoli e dei percettori di un secondo reddito familiare nel mercato del lavoro dovrebbe diventare una priorità, insieme ad un ruolo genitoriale bilanciato tra uomini e donne;
- [ in Lituania, data l'assenza di informazioni sulla misura in cui genitori lontani dal mercato del lavoro beneficiano di programmi per aumentare l'occupabilità, il Labour Exchange dovrebbe analizzare i dati da gruppi di persone che sono sostenute in maniera supplementare nel mercato del lavoro;
- [ i Paesi Bassi per aumentare la partecipazione al mercato del lavoro delle madri con minori giovani, devono sviluppare programmi innovativi che non solo coinvolgono datori di lavoro

e servizi di cura per i minori, ma anche madri e minori e scuole;

- [ la Romania deve sviluppare efficaci programmi del mercato del lavoro, capaci di raggiungere coloro che sono fuori dal mercato del lavoro ed assicurare un quadro per un'istruzione e formazione permanente;
- [ la Slovacchia dovrebbe sostenere misure attive per il mercato del lavoro, ed i genitori singoli ed i genitori con tre o più bambini dovrebbero ricevere più assistenza e sostegno per aiutarli a partecipare a questi programmi.

### **Paesi con alti ed altissimi livelli di (quasi) disoccupazione**

Molti esperti dei Paesi con alti o altissimi livelli di (quasi) disoccupazione identificano nelle politiche esistenti seri limiti all'aumento dell'occupabilità dei genitori nel mercato del lavoro. Tuttavia ci sono alcuni Paesi in questo gruppo che stanno prendendo importanti misure per aumentare il sostegno ai genitori, specialmente genitori singoli, a lavorare.

In Irlanda incoraggiare l'impiego per tutti quelli che possono lavorare è un obiettivo generale di politica sociale ed economica. E' stato ideato un insieme di strategie, tra cui un'iniziativa lavoro, tagli ai sussidi per i disoccupati (specialmente sotto ai 25 ani), rafforzamento del Piano d'Occupazione Nazionale, significative riforme istituzionali nei servizi legati al mercato del lavoro e nuovi servizi.

In vista dell'importanza di questo tema, molti esperti raccomandano un insieme di miglioramenti nelle politiche per creare occupabilità che i Paesi dovrebbero porre in essere. Queste includono: maggiore attenzione ai programmi per genitori singoli o coppie (quasi) senza lavoro (specialmente le famiglie più numerose) ed a genitori (specialmente donne) provenienti da ambienti svantaggiati e immigrati o appartenenti a minoranze etniche; aumentare le opportunità per i genitori di partecipare a forme di lavoro sovvenzionato (il lavoro sovvenzionato è un tipo di lavoro in cui il datore di lavoro riceve un sussidio per la creazione ed il mantenimento della posizione lavorativa, ed è indirizzato alle persone che non riescono a trovare lavoro nel mercato del lavoro tradizionale) o programmi di formazione; sviluppare un'assistenza personalizzata per genitori provenienti da ambienti svantaggiati; migliorare l'accesso all'informazione sui programmi.

Per esempio:

- [ il Belgio dovrebbe migliorare ulteriormente l'accesso delle famiglie (quasi) senza lavoro ai

posti disponibili;

- [ in Ungheria è necessario ridurre i costi amministrativi ed il costo del lavoro per i lavoratori con un basso livello di istruzione. Il sistema di sussidi al reddito recentemente introdotto è un buon passo, ma potrebbe essere completato con un'assistenza personalizzata; inoltre la formazione può efficacemente aumentare le opportunità di trovare lavoro per i lavoratori non qualificati. Dovrebbero essere resi disponibili più fondi per fornire servizi relativi al mercato del lavoro che promuovono direttamente la partecipazione al mercato del lavoro. Anche la struttura del lavoro pubblico dovrebbe essere cambiata;
- [ l'Irlanda deve dare più attenzione al tema del sostegno e dei percorsi verso il lavoro per i genitori;
- [ in Svezia la disoccupazione, specialmente la disoccupazione giovanile e la disoccupazione tra immigrati, deve continuare ad essere un'alta priorità e bisogna anche sviluppare una strategia su come prevenire l'aumento della disoccupazione di lungo corso;
- [ nel Regno Unito, dal momento che la povertà familiare è condizionata dall'occupazione femminile (genitori soli e molti percettori di un secondo reddito familiare (donne), l'investimento nelle infrastrutture dovrebbe includere più lavori che possono essere occupati dalle donne; l'impatto del Credito Universale su chi guadagna di meno dovrebbe essere rivisto.

## **Servizi socio-educativi per la prima infanzia**

La previsione di servizi socio-educativi di qualità ed a costi ragionevoli per la prima infanzia è un elemento chiave dell'investimento nell'infanzia, sia perchè svolge un ruolo chiave nello sviluppo e benessere dei minori, sia perchè aiuta ad aumentare l'accesso dei genitori al lavoro e così un reddito adeguato.

## **Paesi con bassi e medi livelli di (quasi) disoccupazione**

Molti Paesi con bassi e medi livelli di (quasi) disoccupazione hanno abbastanza successo nell'assicurare un efficace accesso a servizi socio-educativi per la prima infanzia di qualità, a costi ragionevoli e nell'adattare i servizi a modalità lavorative sempre diverse e a sostenere i genitori nella loro ricerca del lavoro. Tuttavia alcuni esperti notano dei punti deboli nelle presenti disposizioni. Per esempio in Francia è necessario un migliore accesso a servizi socio-educativi per



la prima infanzia per i minori provenienti da famiglie povere. Il 92% dei minori sotto i tre anni provenienti dal 20% delle famiglie più povere sono assistiti dai loro genitori. In Grecia nonostante l'aumento delle strutture e dei servizi socio-educativi per la prima infanzia forniti, servizi di cura per i minori a costi ragionevoli non sono ancora ampiamente disponibili per i minori prima che vadano a scuola. Inoltre c'è un forte "deficit di welfare pubblico" in termini di servizi forniti ai minori ed alle famiglie in difficoltà, il cui numero sta crescendo a causa delle attuali condizioni economiche. In Romania, mentre è in atto un elaborato quadro legislativo, le infrastrutture e le risorse umane per sostenere tale sistema sono ancora insufficienti ed inadeguate. Le strutture sono ancora scarse, l'accesso rimane differenziato, specialmente per i minori/comunità poveri ed i minori che vivono nelle aree rurali, e la qualità dell'istruzione è ancora bassa. In Slovacchia, sebbene sia riconosciuta in vari documenti strategici la necessità di aumentare i servizi socio-educativi per la prima infanzia, poco è stato fatto dal governo centrale per migliorarne la disponibilità. Nel 2010 più di un quarto dei minori da 3 a 6 anni non era coinvolto in alcuna forma socio-educativa.

Le aree in cui gli esperti più frequentemente propongono miglioramenti includono: affrontare le significative differenze regionali, aumentare l'accessibilità ed i costi ragionevoli, dare maggiore attenzione ai minori fino a 3 anni, migliorare la qualità, focalizzarsi maggiormente sulle famiglie più povere, tenere più conto delle diverse modalità lavorative. Per esempio:

- [ L'Austria deve aumentare l'accessibilità e la qualità dei servizi istituzionali ed affrontare differenze regionali molto significative per aumentare le opportunità per i genitori di partecipare al mercato del lavoro;
- [ Cipro dovrebbe porre maggiore enfasi nel promuovere la previsione di servizi socio-educativi per la prima infanzia, correggendo le storture che danneggiano l'efficacia dell'attuale sistema. Bisognerebbe coinvolgere in maniera più creativa ed energica la società civile nella messa a disposizione dei servizi;
- [ nella Repubblica ceca l'assenza di servizi socio-educativi per la prima infanzia in generale ed in particolare nelle comunità rom è una sfida chiave e per questo c'è bisogno di aumentare i servizi, specialmente per i minori fino a 3 anni, inclusi i minori rom;
- [ L'Estonia dovrebbe sviluppare ulteriormente servizi di sostegno familiare e servizi per i minori. La scarsità di servizi accessibili e di alta qualità forniti dalle autorità locali rimane preoccupante;
- [ la Francia impegna significative risorse nel fornire strutture per i minori adeguate. Ora è importante assicurare che questi servizi siano ubicati prioritariamente nelle regioni più in difficoltà e che si concentrino sulle famiglie più povere;
- [ in Germania, sebbene negli ultimi anni i servizi socio-educativi per la prima infanzia abbiano ricevuto un'alta priorità politica, l'espansione delle strutture giornaliere non ha

risolto tutti i problemi. A causa della scarsità dei fondi, i deficit qualitativi minacciano di aumentare e finora le famiglie con maggiore necessità di sostegno sono state quelle che hanno giovato di meno dell'offerta ampliata;

- [ la Grecia deve aumentare la capacità dei posti e la qualità dei servizi forniti nelle strutture per la prima infanzia, in modo da rispondere alle diverse modalità lavorative dei genitori;
- [ l'Italia deve aumentare i servizi socio-educativi per la prima infanzia personalizzati, specialmente guardando ai bisogni delle famiglie;
- [ il Lussemburgo deve migliorare il numero di posti nei servizi socio-educativi per la prima infanzia;
- [ i Paesi Bassi dovrebbero fare marcia indietro sulla misura per ridurre il sussidio per i minori per mantenere l'accesso a servizi formali a basso costo;
- [ in Polonia negli ultimi anni il governo ha prestato particolare attenzione all'istruzione prima della scuola, specialmente allo sviluppo di asili nido. Le strategie nazionali hanno assunto significativi obiettivi, in particolare per conciliare lavoro e vita privata. Tuttavia un formale sistema di cura per i minori sotto i 2 (o 3) anni non è ancora sviluppato ed è al di sotto degli standard europei, nonostante gli sforzi visibili del governo per migliorarlo. Inoltre il sistema di finanziamento dell'istruzione prima della scuola deve essere rivisto;
- [ la Romania deve sviluppare un efficace sistema di servizi socio-educativi per la prima infanzia di qualità. Gli asili nido possono diventare il centro più importante per l'accesso a cure mediche di base e preventive, per una nutrizione adeguata, per identificare i problemi che impattano sui minori. C'è un bisogno speciale di focalizzarsi sulle aree rurali ed assicurare l'integrazione dei minori poveri/rom;
- [ la Slovacchia dovrebbe preparare un programma più ambizioso per migliorare l'accesso a servizi socio-educativi per la prima infanzia, specialmente per i minori provenienti da un ambiente svantaggiato;
- [ la Slovenia deve adattare i servizi socio-educativi per la prima infanzia alle modalità lavorative sempre diverse dei genitori ed assicurare un considerevole aumento dei minori rom che frequentano i programmi.

### **Paesi con alti ed altissimi livelli di (quasi) disoccupazione**

In molti dei Paesi con alti ed altissimi livelli di (quasi) disoccupazione i servizi socio-educativi per la prima infanzia sono particolarmente deboli. Per esempio in Bulgaria l'ostacolo maggiore alla normale partecipazione dei genitori, specialmente madri, al mercato del lavoro è la persistente scarsità di posti negli asili nido. In Croazia l'accesso a servizi socio-educativi per la prima infanzia

è generalmente scarso e la situazione è peggiore in alcune regioni, in aree isolate e rurali e per gruppi particolarmente svantaggiati. Nell'assegnazione dei posti, le politiche attuali inoltre favoriscono le famiglie in cui entrambi i genitori lavorano così che i disoccupati o le famiglie con un genitore in cerca di lavoro sono sistematicamente svantaggiate.

Il Belgio, l'Ungheria e l'Irlanda costituiscono in qualche modo un'eccezione in questo gruppo di Paesi, ci sono stati sforzi per aumentare l'accesso ai servizi per i minori. In Belgio le agenzie governative hanno una forte reputazione nel raggiungere le famiglie più povere. Tuttavia, anche qui l'accesso rimane più semplice per le famiglie della classe media e per le famiglie in cui lavorano entrambi i genitori. L'Ungheria tende ad espandere e rafforzare un'istruzione di qualità nella prima infanzia, programmi pedagogici integrati negli asili nido ed a fornire servizi giornalieri più flessibili. L'Irlanda si sta muovendo nella giusta direzione, tuttavia non vi è stata stabilità in termini sia di previsione che di strategia per l'impegno nell'investimento sociale.

Diversi esperti fanno delle raccomandazioni per aumentare i servizi socio-educativi per la prima infanzia, migliorando il basso costo, la disponibilità e/o qualità dei servizi come anche focalizzandosi sui minori provenienti dagli ambienti più svantaggiati e dalle aree più remote e rurali. Per esempio:

- [ il Belgio deve migliorare l'accessibilità come anche la qualità dei posti disponibili per le famiglie povere. Per aumentare l'accesso per le famiglie più vulnerabili, si raccomanda di aumentare il numero di posti basati sul reddito;
- [ la Bulgaria dovrebbe assicurare l'accesso garantito di tutti i minori a servizi socio-educativi per la prima infanzia fornendo posti sufficienti in asili aziendali ed asili nido ed eliminando o significativamente riducendo le spese non rimborsabili pagate dai genitori;
- [ la Croazia deve assicurare una leadership nazionale sull'istruzione per la prima infanzia, che attualmente è sotto la responsabilità delle autorità locali, aumentando l'accesso a programmi a basso costo, di qualità, prima della scuola, per tutti, in modo particolare per gruppi vulnerabili incluse le famiglie a basso reddito, rom e famiglie rurali;
- [ l'Ungheria deve continuare a coinvolgere un crescente numero di minori svantaggiati nell'istruzione per la prima infanzia e fornire servizi integrati per loro e le loro famiglie e diminuire le disuguaglianze territoriali molto significative nella disponibilità ed accessibilità dei servizi;
- [ l'Irlanda deve porre in atto una politica per l'istruzione e cura per la prima infanzia attenta ad un uguale accesso per tutti i minori ed i genitori, che sia a costi ragionevoli e di formazione.
- [ la Svezia dovrebbe assicurare che i comuni fornissero senza ritardo i servizi per i minori di

cui i genitori hanno bisogno e dovrebbe fare passi ulteriori per salvaguardare servizi giornalieri di standard adeguato;

- [ nel Regno Unito lo schema di servizi per i minori esente da tassazione proposto dovrebbe essere riconsiderato.

## **Conciliare lavoro e vita familiare**

### **Paesi con bassi e medi livelli di (quasi) disoccupazione**

Molti dei Paesi a basso e medio rischio hanno politiche che promuovono un'occupazione di qualità, inclusiva ed un ambiente lavorativo che permette ai genitori di conciliare il loro lavoro ed il ruolo genitoriale. Esempi interessanti si possono trovare in Germania, Portogallo e Slovenia.

La Germania ha fatto considerevoli miglioramenti durante le ultime decadi per migliorare la possibilità di conciliare lavoro e vita privata attraverso orari di lavoro flessibili, attraverso contratti collettivi o accordi aziendali e l'espansione di strutture per i minori flessibili e scuole a tempo pieno.

Il Portogallo negli ultimi anni ha aumentato il potenziale di politiche per l'impiego a sostegno della genitorialità, come sussidi di maternità e paternità e questi, finora, non sono stati colpiti dalle misure di austerità.

In Slovenia le donne rimangono legate al mercato del lavoro anche quando ci sono bambini piccoli in famiglia. Di solito lavorano a tempo pieno, possibile attraverso misure di politica familiare e politiche del mercato del lavoro. Durante più di un anno di congedo parentale, gli stipendi sono pienamente pagati.

Diversi esperti dei Paesi a basso e medio rischio identificano aree di miglioramento. Per esempio:

- [ L'Estonia, per rendere più efficace il sistema dei sussidi sociali, dovrebbe armonizzare il sistema di sussidi familiari e renderlo più flessibile in modo da migliorare le opportunità di conciliare il lavoro dei genitori e la vita privata;
- [ L'Italia dovrebbe estendere i congedi di paternità obbligatori; promuovere uguali opportunità ed un uguale trattamento tra uomini e donne; aumentare le deduzioni fiscali e gli incentivi per l'occupazione a favore di famiglie a doppio reddito; prendere in considerazione per la tassazione il lavoro casalingo ed i costi per crescere; stimolare un welfare aziendale in connessione con la contrattazione collettiva;

- [ il Lussemburgo dovrebbe sviluppare politiche nei settori pubblico e privato per agevolare la conciliazione tra lavoro e vita privata;
- [ la Polonia dovrebbe rafforzare le disposizioni di lavoro flessibile per i genitori e promuovere l'uguaglianza di genere nel mercato del lavoro così come nella cura dei minori; in particolare c'è bisogno di promuovere il congedo parentale tra i padri.

### **Paesi con alti e altissimi livelli di (quasi) disoccupazione**

Molti dei Paesi con alti livelli di (quasi) disoccupazione devono fare di più per promuovere un migliore equilibrio lavoro-vita privata. Per esempio in termini di misure orientate a riequilibrare lavoro e vita privata, l'Irlanda ristagna dietro altri Paesi. Mentre il congedo di maternità è cresciuto significativamente negli ultimi anni, il congedo parentale continua a non essere retribuito e non vi è diritto al congedo di paternità. Il sistema irlandese tende a rafforzare le divisioni di genere. Il Belgio è di nuovo un'eccezione nel prendere alcune importanti iniziative, per esempio, la proposta di aumentare la durata del congedo parentale da dieci a quindici giorni sia per gli impiegati che per i liberi professionisti nella confederazione Wallonia-Bruxelles è un passo nella giusta direzione.

Alcuni esperti suggeriscono dei miglioramenti nelle politiche in quest'area. Per esempio:

- [ la Croazia deve fare delle riforme nel mercato del lavoro che riconoscano l'importanza di conciliare cura della casa e lavoro. Sono necessarie in termini di flessibilità dei contratti di lavoro, incluso part-time, condivisione del lavoro e lavoro flessibile e soprattutto flessibilità negli orari di lavoro degli istituti per l'istruzione della prima infanzia;
- [ l'Irlanda deve porre in atto una politica sull'equilibrio del lavoro e della vita privata, coinvolgendo misure come il congedo paterno retribuito ed il congedo parentale retribuito;
- [ la Lettonia deve sviluppare misure con lo scopo di fornire sostegno ai genitori singoli e stimolare la loro capacità di conciliare lavoro e vita privata.

### **Sostegno al reddito**

### **Adeguatezza delle prestazioni**

### **Paesi a basso e medio rischio**

Molti dei Paesi a basso rischio forniscono sussidi abbastanza adeguati, coerenti ed efficienti (attraverso un adeguato bilanciamento di schemi universali e specifici, evitando le trappole di inattività, riflettendo l'evoluzione dei tipi familiari ed assicurando redistribuzione tra gruppi di reddito). Austria, Lussemburgo e Slovenia forniscono esempi positivi.

In Austria i trasferimenti monetari alle famiglie riducono molto la povertà infantile materiale. Lo strumento più importante è dato dai sussidi familiari universali.

Il Lussemburgo sta riformando lo schema di reddito minimo per rispondere meglio alle necessità di gruppi specifici della popolazione ed a situazioni specifiche e sta creando una soglia di povertà nazionale sulla base dei budget di riferimento.

In Slovenia un livello di sussidi relativamente alto che redistribuisce il reddito riduce significativamente la povertà e l'inuguaglianza di reddito.

In alcuni Paesi di questo gruppo c'è stato un preoccupante indebolimento dell'efficacia dei sistemi. Per esempio in Germania negli ultimi anni il miglioramento della situazione materiale dei minori poveri è stato trascurato e sebbene i fondi monetari per il matrimonio ed i relativi sussidi familiari ed esenzioni fiscali siano abbastanza alti, il sistema dei sussidi esistente è piuttosto inefficace a prevenire o ridurre la povertà infantile. In Svezia c'è stato un continuo deteriorarsi del sistema di mantenimento del reddito in diversi anni.

Diversi esperti dei Paesi a basso rischio raccomandano miglioramenti. Per esempio:

in Danimarca l'imminente riforma dei sussidi e schemi deve prendere in considerazione la previsione di adeguate risorse per tutti i cittadini, così assicurando uguali opportunità per i minori;

nella Repubblica ceca, sebbene vi sia un sistema di trasferimento piuttosto efficace, è necessario affrontare l'adeguatezza del sostegno al reddito, particolarmente per le famiglie monoparentali, famiglie con 3 o più bambini e famiglie con componenti disoccupati;

la Germania dovrebbe, per raggiungere una politica sostenibile contro la povertà infantile, rivedere il sistema esistente di sussidi monetari legati al matrimonio ed alla famiglia al di fuori dello status legale delle famiglie ed in favore di situazioni di reale bisogno nelle famiglie. Riducendo drasticamente i sussidi legati al matrimonio, dovrebbero essere resi disponibili fondi per l'espansione della famiglia e, soprattutto, sussidi relativi ai minori, che al tempo stesso dovrebbero essere concentrati sulle famiglie a basso reddito. Per ridurre più efficacemente la povertà infantile, sarebbe necessaria una ristrutturazione dei sussidi familiari orientata ai minori e l'introduzione di un reddito minimo relativo ai minori;

nei Paesi bassi, i comuni dovrebbero essere incoraggiati a sviluppare l'integrazione di assistenza al debito con programmi di reinserimento per prevenire e sostenere famiglie (con minori) con problemi di debito, che sono un nuovo gruppo a rischio di povertà;

la Svezia dovrebbe portare a termine il piano per introdurre un'assicurazione di disoccupazione unitaria amministrata dallo Stato e basata su un sistema legato alla retribuzione che di fatto dia alla maggior parte dei disoccupati l'80% del loro precedente reddito. Tale riforma dovrebbe inoltre beneficiare i minori con genitori disoccupati. E' necessaria anche una strategia per salvaguardare la sicurezza del reddito tra coloro che sono più lontani dal mercato del lavoro, diminuendo la differenza di reddito tra coloro che sono dentro e fuori del mercato del lavoro ed affrontando indirettamente il livello di rischio di povertà tra i minori.

Alcuni degli esperti dei Paesi a medio rischio sono abbastanza critici sull'assenza di attenzione prestata o approccio preso per cambiare i loro sistemi di supporto al reddito. Per esempio l'attuale schema di sussidi ai minori del Belgio è inefficace a combattere la povertà infantile. In Portogallo i sussidi sociali sono posti sotto una considerevole pressione. Lo Stato ha ridotto del 30% la sua spesa per il sostegno alle famiglie con minori ed un terzo dei beneficiari ha perso l'accesso ai sussidi per i minori. Anche in Slovacchia il sostegno fornito è molto basso, spesso significativamente al di sotto del minimo di sussistenza e questo rende impossibile ai beneficiari mantenere un dignitoso standard di vita. Tuttavia gli esperti considerano che alcuni Paesi in questo gruppo abbiano sistemi ampi e redistributivi.

Alcuni esperti sottolineano la necessità di miglioramenti. Ad esempio:

- [ il Belgio dovrebbe riformare il suo sistema di sussidi ai minori, basato sul principio di progressivo universalismo, per un migliore bilanciamento tra sicurezza per tutte le famiglie ed efficacia nel prevenire la povertà infantile;
- [ Cipro, data l'attuale difficoltà economica, dovrebbe consolidare il sostegno al reddito, introducendo procedure legislative ed amministrative più severe per sradicare la diffusa mancata denuncia dei redditi;
- [ il Lussemburgo dovrebbe attribuire più attenzione separata all'adeguatezza del reddito delle persone vulnerabili;
- [ il Portogallo dovrebbe contrastare l'emergenza di allarmanti situazioni di sopravvivenza economica derivanti sia dagli effetti della crisi e dalle misure di consolidamento adottate. In un contesto di crescente disoccupazione e di crescente povertà nel lavoro, guadagni di efficienza non dovrebbero essere raggiunti restringendo l'accesso ai sussidi di protezione per la disoccupazione o ad altri sussidi sociali che colpiscono direttamente la vita dei minori;

- [ la Slovacchia dovrebbe fondare in modo diverso il sistema delle prestazioni di assistenza sociale e basare questo sistema su un'attenta valutazione degli standard minimi di vita che potrebbero assicurare una vita modesta, ma dignitosa e l'integrazione di base nella società.

## **Paesi ad alto o altissimo rischio**

L'inadeguatezza dei sistemi di sussidi è una caratteristica chiave di molti dei Paesi ad alto ed altissimo rischio ed, in molti casi, i sistemi sono peggiorati a seguito dei tagli e delle restrizioni durante la crisi. Per esempio in Grecia non sono stati fatti seri sforzi per creare ed implementare una politica completa per le famiglie con minori con lo scopo di assicurare adeguati standard di vita attraverso una combinazione ideale di prestazioni in denaro ed in natura. Il sostegno pubblico fornito alle famiglie con minori è stato ridotto a trasferimenti di reddito e sgravio fiscale, mentre le prestazioni in natura sono state piuttosto mancanti. L'impatto di questi trasferimenti sulla riduzione della povertà appare trascurabile. In Irlanda i tagli degli ultimi anni hanno avuto un impatto su quasi tutti i settori della popolazione, ma hanno colpito specialmente le famiglie con minori e tra queste le famiglie numerose. La politica attuale sembra concentrarsi di più su un obiettivo specifico e spostarsi dall'universalismo. Non è controbilanciata da una maggiore previsione di servizi in natura. In Lituania, a causa della crisi, dopo l'introduzione del Sussidio ai Minori basato sui redditi, il numero dei beneficiari del Sussidio è diminuito più di 4 volte. In Spagna le politiche di consolidamento fiscale hanno arrestato i relativi miglioramenti fatti nell'ultima decade con tagli alle spese sull'istruzione, cure sanitarie e servizi sociali. Nel Regno Unito parti del pacchetto di austerità del governo e le misure di riforma del welfare stanno aggravando il problema della povertà infantile.

Gli esperti nazionali frequentemente raccomandano miglioramenti nell'adeguatezza e disponibilità del sostegno al reddito. Per esempio:

- [ la Bulgaria deve ridisegnare il sistema dei trasferimenti sociali con un accento speciale al sostegno al reddito minimo ed incentivi fiscali per le famiglie con minori. Dovrebbe sviluppare un insieme di regole, uno standard finanziario ed una metodologia per garantire il pacchetto minimo di servizi per i minori e le famiglie a livello locale. Un'altra raccomandazione è quella di creare un legame tra i sussidi in denaro per i genitori, misure di protezione dei minori e servizi di sostegno alla famiglia;
- [ in Croazia il rischio di povertà tra le famiglie monoparentali, all'interno di famiglie numerose e tra i gruppi vulnerabili, particolarmente famiglie con minori con disabilità e famiglie rom, è



prioritario. Inoltre è necessaria una più chiara definizione degli obiettivi di politica riguardanti i sussidi ai minori. Al tempo stesso è necessario un chiarimento degli impatti aggiuntivi di schemi locali specifici di sostegno al reddito. Questo è importante perchè alcune città, inclusa Zagabria, offrono un importante sostegno in natura alle famiglie, in particolare attraverso la fornitura gratis di libri di scuola che non vengono offerti in altre parti del Paese. Il problema dell'adeguatezza del sostegno ai minori per quelle famiglie con intensità lavorativa molto bassa e/o basse retribuzioni dal lavoro, è un altro tema importante che deve essere affrontato;

- [ in Grecia particolare attenzione dovrebbe essere prestata al progetto del programma pilota recentemente adottato "Minimo reddito garantito", come programma integrato di sostegno sociale, che unisce la previsione di un adeguato sostegno al reddito per le famiglie con minori con servizi di qualità, come servizi di promozione dell'occupazione per i genitori, servizi socio-educativi per i minori, servizi sanitari, strutture per alloggio ecc...C'è un urgente bisogno che tale programma venga tempestivamente implementato su base generale e permanente;
- [ in Ungheria ci si dovrebbe concentrare sulle famiglie monoparentali o su quelle con almeno 3 minori. Il livello di sussidi familiari non si differenzia abbastanza da far fronte alle necessità delle famiglie che stanno attraversando rischi di povertà diversi. Anche il periodo di 3 mesi del sussidio di disoccupazione deve essere modificato, perchè è troppo breve e dopo le persone ricevono solo un sostegno minimo;
- [ in Irlanda il pericolo di frammentazione del sistema di sostegno al reddito per i minori deve essere affrontato. L'Irlanda deve sviluppare ed applicare una politica coerente sul sostegno al reddito per le famiglie con i minori;
- [ l'Italia dovrebbe introdurre un quadro di reddito minimo nazionale capace di stimolare schemi universali e specifici a livello regionale, come parte di sistemi di welfare locali. Questa misura dovrebbe velocizzare l'attuale sistema di sussidi familiari ed ai minori;
- [ in Lettonia, in vista dell'alto tasso di povertà infantile, è necessario riconsiderare l'equilibrio tra sussidi universali e specifici per assicurare che maggiore sostegno sia fornito alle famiglie bisognose. La copertura e la generosità dei sussidi specifici dovrebbero essere aumentate per assicurare che fossero capaci di fornire un sostegno adeguato alle famiglie povere con minori e ridurre realmente il loro rischio di povertà. A questo riguardo l'aumento del livello di reddito minimo garantito sarebbe una delle misure più urgenti, in particolare per le famiglie con minori, insieme alla previsione delle fonti di reddito prese in considerazione nel valutare il reddito di una famiglia povera;
- [ in Spagna l'impatto limitato delle politiche di riduzione della povertà infantile e di garanzia di un reddito adeguato sollevano sfide di cambiamento in due modi: un aumento della quantità di sussidi secondo le necessità di ciascuna famiglia; un rafforzamento della

- garanzia di reddito per gli immigrati e le famiglie rom con minori;
- [ nel Regno Unito è necessaria una spesa aggiuntiva per migliorare gli standard di vita delle famiglie a basso reddito.

## **Prestazioni in natura**

In molti Paesi a basso e medio rischio, l'equilibrio tra sostegno in natura ed al reddito non è un tema significativo. Tuttavia in alcuni Paesi vi è una crescente tendenza a completare gli schemi di sostegno al reddito in denaro con significative prestazioni in natura. Il tema delle prestazioni in natura è molto frequentemente riferito dagli esperti ai Paesi ad alto ed altissimo rischio. Per esempio:

- [ in Ungheria l'introduzione di prestazioni in natura dovrebbe essere aggiuntiva ai presenti sussidi in denaro e non dovrebbe sostituirli;
- [ in Portogallo la lotta alla povertà infantile e la promozione dell'inclusione sociale richiede una protezione rafforzata in tempi di difficile accesso ad un'occupazione retribuita ed un continuo investimento nel sostenere le famiglie riguardo a fattori che agevolano l'accesso alla scuola (ad esempio materiale scolastico, trasporto scolastico);
- [ in Romania per le famiglie con bambini più grandi bisogna diversificare le prestazioni in natura e specialmente quelle legate ad attività extracurricolari. Più in generale diversificare ed aumentare il numero di prestazioni in natura/benefici fiscali per migliorare le condizioni di vita dei minori (abitazione ed ambiente circostante) come crediti sovvenzionati per miglioramenti nelle abitazioni, isolamento termico, efficaci sistemi di riscaldamento, mutui parzialmente sovvenzionati per gruppi vulnerabili ecc...;
- [ la Spagna ha bisogno urgentemente di ripristinare le previsioni di spesa per i pasti ed i libri e l'ulteriore assistenza sociale per i minori nelle famiglie più vulnerabili.

## **Evitare la stigmatizzazione**

Nella maggior parte dei Paesi a basso rischio e molti dei Paesi a medio rischio la stigmatizzazione non è considerata come un tema significativo. Tuttavia alcuni esperti consigliano maggiore attenzione. Per esempio:

- [ il Belgio deve fare ulteriori sforzi per estendere la copertura dell'assistenza sociale a tutti i potenziali beneficiari, attraverso una combinazione di informazione e proattivo rilevamento;
- [ nella Repubblica ceca, considerate le insufficienti capacità di personale dei lavoratori in prima linea degli uffici di collocamento, la stigmatizzazione potrebbe difficilmente essere prevenuta;
- [ il Portogallo deve concentrarsi sulle necessità dei minori, agevolando l'accesso a sussidi sociali "regolari" e servizi di integrazione ed evitando la stigmatizzazione dei minori e delle loro famiglie.

In alcuni dei Paesi ad alto ed altissimo rischio deve essere fatto di più per evitare la stigmatizzazione. Per esempio la Romania, nel breve termine, dovrebbe allestire squadre d'emergenza per coprire le sacche di povertà sempre più significative e le comunità marginali con servizi di base. A lungo termine deve essere sviluppata e resa istituzionale una politica abitativa inclusiva (sociale) per evitare trappole di povertà geografica, con un grave impatto sui minori ed il loro futuro educativo e le loro opportunità di impiego.

## Capitolo 4

### Accesso a servizi di qualità a costi ragionevoli

Il tema dell'accesso a servizi di qualità a costi ragionevoli è impegnativo specialmente per il gruppo di **Paesi ad altissimo rischio** e per alcuni dei Paesi ad **alto rischio**. Alcuni hanno fatto passi positivi, ma spesso sono accompagnati da tagli in altri servizi per i minori. Per esempio la Bulgaria ha fatto dei progressi nel ridisegnare i servizi pubblici per i minori e le famiglie, tuttavia ha ancora bisogno di fare urgenti cambiamenti nella legislazione per consolidare le conquiste e continuare il processo. Le riforme nei servizi legati ai minori e specialmente le maggiori modifiche legislative come quelle previste nella Bozza di Legge sui Minori e nella Bozza di Legge sulla Pre-scuola e l'Istruzione Scolastica sono state spostate o bloccate dall'instabilità politica. L'Irlanda ha introdotto un obiettivo specifico sulla povertà infantile ed una nuova Iniziativa Plus sui Minori. Quest'ultima è composta da tre elementi: 1) fondi per un approccio al contrasto della povertà infantile basati sull'intervento precoce e sulla prevenzione; 2) fondi per altri 6.000 posti per il dopo-scuola; 3) fondi aggiuntivi per il programma dei pasti a scuola. Allo stesso tempo vi sono stati tagli significativi al reddito ed altri sostegni per le famiglie con minori. In Romania vi sono stati passi positivi in termini di quadro legislativo messo in atto, ma c'è un problema di implementazione. In Spagna la crisi economica e finanziaria ha causato tagli alla spesa pubblica nei servizi educativi e sociali che hanno colpito in maniera non proporzionale le famiglie povere con i minori. Un altro problema è lo squilibrio tra sostegno finanziario ed accesso ai servizi. Per esempio in Romania le politiche contro la povertà e per l'inclusione sociale si sono concentrate eccessivamente sui sussidi sociali passivi e vi è stata una bassa enfasi sullo sviluppo dei servizi sociali.

La maggior parte dei **Paesi a basso e medio rischio** forniscono servizi di buona qualità ed a costi ragionevoli per i minori. Tuttavia diversi esperti notano alcuni temi che devono essere affrontati. Per esempio una divisione sociale ed etnica crescente è una sfida in Danimarca. In Finlandia costituiscono un problema le crescenti differenze regionali nell'inclusione sociale e nel welfare all'interno del Paese e nell'attuale clima economico negativo molte autorità locali stanno veramente lottando per mantenere la qualità dei servizi per i minori nel loro territorio. In Germania, anche se vi è un accesso libero ai servizi pubblici per tutti i gruppi della popolazione, esistono specifiche barriere per certi gruppi. I migranti devono confrontarsi con barriere etnico-culturali e di lingua e vi sono barriere finanziarie ai servizi a pagamento per i membri di famiglie a basso reddito. A Malta vi è una vasta gamma di servizi e strutture per far fronte alle necessità dei minori, il punto debole è che i servizi forniti non necessariamente arrivano ai minori stessi e, più seriamente, praticamente

viene svolto poco lavoro preventivo. La Slovacchia rimane dietro agli altri Paesi a medio rischio ed ha grandi mancanze in tutti i tipi di servizi essenziali.

Gli esperti identificano un numero di azioni prioritarie in riferimento ai servizi:

[ aumentare gli investimenti:

- la Slovacchia deve urgentemente aumentare gli investimenti nella disponibilità di servizi essenziali (in primo luogo servizi socio-educativi per la prima infanzia, abitazione, protezione dei minori, custodia e servizi per le famiglie in crisi). E' necessario trattare i problemi di governance e considerare di ritirare le competenze dalle autorità locali che non le hanno esercitate propriamente, specialmente nei servizi socio-educativi per la prima infanzia ed in tema di abitazione;

[ affrontare l'incertezza con una prospettiva a lungo termine:

- il Portogallo deve chiarire i principi fondamentali e gli obiettivi a lungo termine;

[ contrastare disparità regionali e rurali:

- l'Ungheria deve affrontare la realtà che i servizi sono sottofinanziati ed esistono significative inuguaglianze territoriali nella disponibilità ed accessibilità degli stessi;

- l'Italia deve ridurre le disparità regionali e definire ed implementare livelli armonizzati di assistenza nel territorio nazionale. In questa direzione dovrebbero essere fatti degli sforzi per sradicare ogni restrizione discriminatoria (ad esempio contro i rom, immigrati e senza casa) dalle leggi esistenti;

- la Polonia deve migliorare l'accesso ai servizi per i gruppi di minori svantaggiati, che vivono in aree rurali o disabili;

[ indirizzarsi maggiormente a quelli più a rischio:

- la Grecia dovrebbe sviluppare ed implementare politiche specifiche, che comportino misure a diverso livello, per i minori che stanno affrontando un maggiore rischio per diversi svantaggi, e specialmente per i minori che vivono in istituti, i minori rom, i minori immigrati;

- Malta deve ridefinire i servizi di welfare modificandoli da curativi a preventivi, con la presenza di iniziative strutturate. Lo sviluppo di assistenti sociali di comunità che lavorano in aree conosciute per la loro natura problematica è molto urgente;

[ aumentare il coordinamento e l'integrazione dei servizi e migliore collegamento dei servizi sociali e del sostegno al reddito;

- in Finlandia mentre il Programma di Sviluppo Nazionale per il Welfare Sociale e la Sanità è stato particolarmente attivo, l'approccio integrato richiede più attenzione in termini di politica;

- l'Italia deve sviluppare una fornitura di servizi e prestazioni semplificata e coordinata;

- la Germania deve sviluppare ulteriormente a livello dei comuni strategie integrate con l'obiettivo di sviluppare un sistema di sostegno per famiglie povere e minori. Il sistema di network preventivi

per diversi gruppi di età nella città di Monheim potrebbe servire d'esempio di buona prassi per gli altri comuni;

- la Lituania per spostare la politica sui minori dalla periferia della politica sociale, deve sviluppare una strategia nazionale più integrata;

- la Romania deve ricollegare i servizi di assistenza sociale specializzata con le politiche contro la povertà e per l'inclusione sociale promuovendo la cooperazione intersettoriale, così creando il quadro per un'assistenza sociale integrata a livello di comunità;

- la Spagna deve fare progressi nel coordinamento orizzontale tra servizi sociali, educativi e sanitari;

- la Svezia deve promuovere interventi per il benessere dei minori che siano basati su un approccio che integri l'impatto dei servizi e la protezione del reddito;

[ aumentare il coinvolgimento dei portatori di interessi ed ascoltare i minori:

- la Finlandia dovrebbe assicurare che la voce dei minori nelle questioni che li riguardano venisse ascoltata dal momento che attualmente il sistema è basato sulla voce e la legittimazione degli adulti ed in molti casi la voce dei genitori è assicurata a spese del minore;

- la Polonia dovrebbe considerare un maggiore coinvolgimento dei portatori di interessi (genitori) nell'ideazione delle misure specifiche;

[ aumentare la qualità dei servizi:

- in Irlanda i tagli ai servizi non sono accompagnati da obiettivi o standard di riferimento sulla qualità o procedure per proteggere i più vulnerabili. Questo dovrebbe essere al centro di un rinnovato programma di servizi di qualità.

## Istruzione

La Raccomandazione della Commissione sottolinea il ruolo importante che può essere svolto dai sistemi educativi nello spezzare il circolo dello svantaggio (in particolare affrontando le ulteriori barriere come i costi, promuovendo l'integrazione, fornendo sostegno personalizzato). Nella maggior parte dei paesi ad **altissimo livello** di povertà infantile ed esclusione sociale molto di più deve essere fatto per spezzare il circolo dello svantaggio educativo. Per esempio in Ungheria i principali problemi con l'attuale sistema scolastico, dalla prospettiva della povertà infantile, consistono nel fatto che è separato; inoltre la sua qualità è piuttosto irregolare e gli studenti svantaggiati spesso hanno accesso ad un'istruzione di qualità peggiore. In Lettonia il taglio sulle spese ha avuto un significativo impatto negativo sull'istruzione e l'incapacità dei genitori poveri di coprire i costi dell'istruzione (testi, cancelleria, vestiario ed altre cose necessarie per la scuola e per coprire i costi dei servizi) ha avuto un impatto negativo sulla performance scolastica degli

alunni ed ha aumentato il rischio di abbandono nelle scuole elementari. Per affrontare le inadempienze identificate nel 2012, la Legge sull'Istruzione è stata modificata, definendo chiaramente i materiali di studio che venivano acquistati dallo Stato e redistribuendo i fondi e prescrivendo ulteriori stanziamenti finanziari per l'acquisto di materiali di studio, in parte riducendo per i genitori i costi legati all'istruzione. In Romania nonostante gli sforzi per creare programmi per aiutare a prevenire l'abbandono scolastico, il sottofinanziamento del sistema ed il non efficace uso dei fondi europei hanno portato ad un'assenza di azioni coerenti al riguardo.

Lo svantaggio educativo è un altro tema importante in alcuni dei Paesi **ad alto rischio**. Per esempio in Croazia, sebbene vi sia stata attenzione politica ed un aumento dell'iscrizione dei minori rom nella scuola elementare in particolare, sono state espresse preoccupazioni circa il sistema scolastico separato e gli alti tassi di abbandono scolastico ed il rilevante numero di minori rom che devono ripetere un anno. Circa un terzo dei minori con disabilità ancora non ha accesso ad un'istruzione tradizionale e vi è un tasso ancora troppo alto di iscrizione a scuole speciali, residenziali. In generale l'Irlanda spende poco nell'istruzione in generale, sia per quanto riguarda i servizi socio-educativi per la prima infanzia sia la spesa per l'istruzione per coloro che sono svantaggiati. Mentre un aumento nell'investimento deve avere luogo quest'anno e le spese per l'istruzione sono state generalmente protette da tagli nel periodo recente, sono stati fatti molti cambiamenti che hanno un impatto significativo per i più vulnerabili (per esempio molti sussidi per permettere a chi ha un basso reddito di partecipare all'istruzione sono stati tagliati o aboliti e speciali sostegni all'istruzione per chi ha difficoltà educative sono stati significativamente tagliati da quando è cominciato il periodo recessivo). In Spagna la crisi ha avuto un notevole impatto sociale sulla riduzione delle prestazioni riguardanti i pasti ed i libri in quasi tutte le regioni del Paese e l'impatto si è notato particolarmente nelle famiglie povere con minori. Anche i tassi di abbandono scolastico sono molto alti nonostante alcuni miglioramenti negli anni recenti.

La maggior parte dei Paesi **a basso e medio rischio** ha ben sviluppato sistemi educativi per la maggior parte dei minori. Tuttavia diversi esperti notano sfide che devono essere affrontate. Per esempio in Austria la scelta del percorso di studi superiori - spesso chiamato "scelta" educativa - risulta fortemente legata all'ambiente sociale dei minori e riproduce svantaggi più che mitigarli. Nella Repubblica ceca una sfida chiave per la politica è l'esclusione di molti minori rom dall'istruzione tradizionale. In Danimarca una crescente divisione sociale ed in certo modo etnica del settore educativo risulta dal passaggio degli alunni più dotati dal settore pubblico al privato. Allo stesso modo il sistema scolastico della Svezia è diventato, durante un lungo periodo di tempo, sempre più separato. Differenze tra le scuole quando si tratta di voti stanno aumentando e questa crescente inuguaglianza è allarmante ed ingiusta. La Francia è uno dei Paesi in cui il sistema scolastico contribuisce maggiormente all'estensione delle inuguaglianze. In Germania strategie

insufficienti per il sostegno ai minori nel sistema scolastico hanno significato poco successo nel promuovere alunni provenienti da ambienti sociali svantaggiati. In Slovacchia il sistema educativo risente dei fondi insufficienti, degli insegnanti sovraccaricati e poco pagati. In aree con molte comunità rom, le scuole sono sovraffollate, non vi è spazio per attività di dopo-scuola o tutoraggio. L'esperto maltese sottolinea un'interessante iniziativa come parte delle nuove politiche nell'istruzione per affrontare l'assenteismo ed i precoci abbandoni scolastici. Gruppi multidisciplinari all'interno dei 10 collegi che raggruppano tutte le scuole dello Stato maltese monitorano quelle famiglie in cui vi è un alto rischio di assenteismo dalle scuole dei minori per fornire il supporto necessario per affrontare socialmente tali problemi.

Tra le aree considerate prioritarie dagli esperti vi sono: affrontare la separazione, dare più attenzione ai gruppi svantaggiati (come minori immigrati, minori rom o minori con disabilità) e affrontare le disparità regionali. Per esempio:

- [ l'Austria deve ridurre la stratificazione sociale all'interno del sistema educativo;
- [ la Croazia dovrebbe aumentare l'accesso all'istruzione di qualità per rom e minori con disabilità in modo da uguagliare le loro opportunità ed eliminare la separazione e la discriminazione;
- [ la Repubblica ceca dovrebbe promuovere un'istruzione inclusiva attraverso un'implementazione completa e veloce di piani individuali per alunni con specifici bisogni educativi, attraverso adeguato personale delle scuole (insegnanti, assistenti pedagogici);
- [ la Danimarca dovrebbe ulteriormente rafforzare lo sforzo di integrazione del sistema scolastico;
- [ la Francia dovrebbe rafforzare il sostegno nelle scuole dall'età prescolare, con particolare enfasi sui minori provenienti da famiglie con basso status economico e culturale, e specialmente minori da famiglie che non padroneggiano la lingua francese e famiglie da comunità non sedentarie;
- [ l'Ungheria dovrebbe significativamente aumentare il potenziale del sistema scolastico per fornire uguali opportunità;
- [ la Lettonia deve migliorare l'accesso ad un'istruzione inclusiva per i minori provenienti da gruppi a rischio di esclusione sociale (minori disabili, minori rom ecc) e sviluppare meccanismi di sostegno e misure per ridurre il tasso di abbandono scolastico;
- [ il Lussemburgo deve riformare le strutture educative di base e migliorare la qualità e la performance educative, particolarmente alla luce del continuo aumento di minori e giovani che non hanno una delle lingue del Lussemburgo come madre lingua;
- [ il Portogallo dovrebbe ottimizzare gli investimenti statali nella qualità delle infrastrutture educative migliorando la qualità del complessivo sistema scolastico. Il successo della



scuola dipende anche dal garantire condizioni di insegnamento e che venga raggiunto l'adeguato livello ed equilibrio delle risorse umane. L'assenza di personale scolastico non docente e la crescente proporzione tra insegnanti e studenti non contribuisce a quell'obiettivo;

- [ la Spagna dovrebbe garantire l'inclusione sociale degli alunni a rischio attraverso la combinazione di sostegno accademico ed adeguato nutrimento, evitando la stigmatizzazione che si è vista in alcune Regioni Autonome nell'estate del 2013 con l'assistenza speciale fornita alle minoranze etniche ed ai minori provenienti da famiglie senza risorse. Dovrebbe esserci un ritorno ai sussidi per i pasti, ai sussidi per i libri e programmi di compensazione per i minori più vulnerabili;
- [ la Svezia deve intraprendere delle azioni contro le crescenti differenze tra scuole per mitigare le differenze nelle opportunità di vita dei minori. Altrimenti i minori meno fortunati troveranno sempre più difficile completare il percorso educativo e, di conseguenza, anche entrare nel mercato del lavoro. Per affrontare questo problema il governo deve anche affrontare la divisione etnica, le sue cause e conseguenze.

## **Sistemi sanitari**

La Raccomandazione della Commissione sottolinea l'importanza di migliorare la capacità di risposta dei sistemi sanitari per affrontare le necessità dei minori svantaggiati (in particolare assicurando accesso universale alle cure sanitarie, affrontando barriere come i costi o le barriere culturali ed aumentando la prevenzione). Tuttavia in molti dei Paesi **ad altissimo rischio** l'accesso ad adeguate cure sanitarie per i minori di ambienti svantaggiati è considerato un tema chiave. Per esempio in Bulgaria l'impossibilità di accesso alle cure sanitarie per i genitori che non hanno un'assicurazione sanitaria colpisce i loro minori. I genitori che hanno perso i contatti con le unità sanitarie tendono a cercare meno cure sanitarie per i loro minori. Questo può riguardare, ad esempio, le pratiche di vaccinazione. Le comunità rom, per esempio, continuano ad affrontare tassi di vaccinazione più bassi. Inoltre il settore sanitario affronta serie sfide in termini di condizione finanziaria degli ospedali, qualità dei servizi sanitari, dispositivi tecnici e personale e vi sono significative variazioni geografiche nei servizi. In Ungheria c'è il problema delle significative inuguaglianze territoriali. Le regioni svantaggiate sono caratterizzate da posti di lavoro disponibili per medici di famiglia e pediatri. In Lettonia, sebbene i servizi sanitari siano gratuiti, l'acquisto dei farmaci causa considerevoli difficoltà ai genitori. In Romania l'accesso a servizi medici di base e preventivi è irregolare e molto più basso nelle aree rurali, nelle comunità povere e per i gruppi vulnerabili. Le barriere più importanti ai servizi medici di base sono l'insufficiente previsione di

assistenza medica (specialmente nelle aree rurali) e le barriere dei costi. I minori provenienti da aree rurali e le famiglie a basso reddito sono chiaramente sotto-esposte ai servizi medici, specialmente alle cure sanitarie preventive. Gli adolescenti sono il gruppo di età più svantaggiato in riferimento ai servizi medici preventivi.

Generalmente il tema delle cure sanitarie non è così critico nei Paesi **ad alto rischio**. Tuttavia, diversi esperti notano spazio per un miglioramento. Per esempio in Croazia, mentre la riforma del sistema sanitario è una priorità, temi riguardanti l'accesso alle cure sanitarie per i poveri e gli esclusi non sono una priorità politica e, mentre il sistema è formalmente gratuito, possono esserci problemi di considerevoli pagamenti non rimborsabili. In Grecia la grave diminuzione delle entrate personali e familiari ed i tagli alle spese pubbliche per la sanità hanno comportato un aumento della percentuale di persone che denunciano necessità di esami medici o trattamenti cui non si riesce a far fronte. Nell'attuale situazione di livello di disoccupazione senza precedenti, vi è stato un drammatico aumento del numero di coloro che non sono assicurati, il che comporta che un considerevole numero di famiglie con minori hanno perso l'accesso gratuito al sistema sanitario pubblico.

Tra i Paesi **a basso e medio** rischio, i servizi sanitari sono generalmente buoni per la maggior parte dei minori. Tuttavia in alcuni Paesi la loro accessibilità e capacità di rispondere alle necessità dei minori provenienti da ambienti svantaggiati richiede maggiore attenzione. Per esempio in Slovenia c'è preoccupazione circa la disparità etnica nell'accesso ai servizi sanitari, per cui i minori che appartengono a gruppi minoritari godono di minore accesso. I minori con genitori o tutori che non sono coperti da un'assicurazione sanitaria, perchè non hanno lo status di persona occupata o di cittadino, ed hanno così diritto solo a servizi medici di emergenza, ancora non hanno accesso a servizi sanitari.

Le raccomandazioni fatte dagli esperti includono: aumento dell'investimento globale nei sistemi sanitari, riduzione dei costi, aumento dell'accesso per i minori provenienti da ambienti svantaggiati, miglioramento dell'estensione dei servizi, affrontare le disparità regionali e focalizzarsi meglio sulle aree più svantaggiate. Per esempio:

- [ la Grecia deve urgentemente ideare e fornire a tutti i minori che vivono in Grecia una tessera sanitaria personale, che contenga informazioni sullo stato di salute dei minori ed assicuri accesso gratuito ai servizi sanitari pubblici, a prescindere dallo stato socio-economico dei loro genitori;
- [ la Lettonia deve migliorare la capacità di risposta del sistema sanitario alle necessità dei minori svantaggiati aumentando i fondi per il settore sanitario per ridurre le liste d'attesa per i servizi, migliorare i servizi sanitari per la madre ed il bambino e ridurre i costi sanitari per

- le famiglie con minori;
- [ la Lituania deve rafforzare gli sforzi per sostenere il benessere psicologico dei minori e dei giovani;
  - [ il Portogallo deve mantenere gratuito l'accesso al sistema sanitario pubblico e garantire che ulteriori costi come prevenzione, medicine ed esami complementari non limitino l'effettivo accesso a cure sanitarie complete e continuate per tutti i minori;
  - [ la Romania deve aumentare la copertura dei servizi sanitari di base, aumentare i servizi di emergenza in aree remote, rurali o povere; considerare prioritari i servizi preventivi per i minori, incluso il gruppo di età più ignorato, gli adolescenti;
  - [ la Slovenia dovrebbe raggiungere una copertura universale per l'assicurazione sanitaria dei minori.

### **Abitazione ed ambiente di vita**

La Raccomandazione della Commissione sottolinea l'importanza di fornire ai minori un'abitazione ed un ambiente di vita adeguati. Tuttavia in molti dei Paesi **ad altissimo ed alto rischio** l'abitazione e l'ambiente di vita costituiscono una sfida per alcuni minori. In Lettonia problemi di indebitamento legati alla casa sono aumentati a seguito della crisi economica. In Irlanda e Romania la previsione di edilizia popolare è problematica (in Irlanda stanno aumentando le liste d'attesa). Diversi esperti sottolineano anche il crescente problema dei senza fissa dimora. Per esempio il rischio di rimanere senza casa è cresciuto in Spagna a causa della crisi economica, riguardando in primo luogo le famiglie in cui tutti i membri sono disoccupati. Nel Regno Unito il problema dei senza fissa dimora sta crescendo e l'offerta di abitazioni è vista come un tema chiave che richiede maggiore investimento.

Il tema dell'abitazione non è una sfida significativa per molti dei Paesi **a basso e medio rischio**. Tuttavia gli esperti identificano una serie di sfide. Per esempio in Belgio l'attuale politica di edilizia popolare è troppo concentrata geograficamente e di conseguenza promuove la creazione di ghetti. Un effetto positivo dell'aumento dell'edilizia popolare è che abbasserebbe i prezzi del mercato degli affitti privati. Questo renderebbe l'affitto della casa più economico per tutte le famiglie a basso reddito. In Danimarca una crescente separazione nel settore abitativo ha portato alla formazione di aree in cui sono concentrati problemi sociali, delinquenza e disoccupazione con conseguenze negative per le uguali opportunità dei minori che stanno crescendo. Nella Repubblica ceca il rischio di rimanere senza casa sta crescendo a causa dei crescenti costi delle case e dell'assenza di edilizia popolare. Allo stesso modo in Slovenia vi è una scarsità di edilizia popolare. Anche in Slovacchia vi è scarsità di edilizia popolare ed un problema di accesso insufficiente ad abitazioni

dignitose nelle comunità rom.

Esempi di raccomandazioni degli esperti includono: aumento dell'edilizia popolare specialmente per le famiglie giovani, famiglie monoparentali e gruppi svantaggiati; ridurre la separazione sociale, ridurre i costi abitativi, assistere le persone con indebitamento legato alla casa. Per esempio:

- [ il Belgio dovrebbe considerare prioritarie misure per migliorare la quantità e la qualità dell'abitazione per i locatari (giovani famiglie in particolare);
- [ la Repubblica ceca dovrebbe sviluppare un quadro legislativo per l'edilizia popolare e fare più investimenti velocemente disponibili;
- [ la Danimarca dovrebbe continuare l'intenso sforzo per ridurre la divisione sociale;
- [ l'Ungheria dovrebbe aumentare la quantità di sussidi normativi per mantenere la casa, per coprire una parte più sostanziosa dei costi abitativi. La disponibilità di case popolari dovrebbe aumentare;
- [ la Lettonia deve introdurre misure di sostegno per proteggere le persone che hanno acceso mutui per la loro abitazione, in particolare famiglie con minori;
- [ il Portogallo ha bisogno di nuove forme di meccanismi di sostegno abitativo, tenendo in considerazione le mutevoli caratteristiche del mercato degli affitti. Alcune soluzioni in quest'area potrebbero includere l'accesso a sussidi per l'affitto, edilizia popolare, alternative abitative a basso costo;
- [ la Slovenia deve assicurare un considerevole miglioramento nell'accesso delle famiglie con minori ad adeguate case popolari.

### **Sostegno familiare e cure alternative**

La Raccomandazione della Commissione enfatizza l'importanza dei servizi di sostegno familiare e dell'alta qualità dei servizi alternativi agli istituti e di assicurare che i minori in servizi alternativi abbiano accesso a servizi di qualità e siano sostenuti nel loro passaggio all'età adulta.

Nella maggior parte dei Paesi **ad altissimo rischio** e molti **dei Paesi ad alto rischio** sono ancora necessari significativi miglioramenti nel sostegno familiare e nei servizi alternativi. Per esempio, sebbene la Bulgaria abbia fatto chiari progressi verso la creazione di servizi alternativi all'istituzionalizzazione, vi è ancora spazio per miglioramento. Allo stesso modo in Croazia, sebbene vi sia un impegno politico chiave verso la riduzione nella dipendenza da un'assistenza istituzionale per i minori che mancano di sostegno genitoriale, il progresso dei minori con problemi comportamentali e con disabilità è stato più lento di quanto previsto. L'Ungheria ha un esteso quadro istituzionale per il sostegno familiare e la protezione dei minori, purtroppo un numero di

famiglie e minori nelle situazioni più svantaggiate non hanno accesso a questi servizi, o possono ricevere quelli meno efficaci. L'accessibilità, le risorse umane e materiali di tali servizi sono significativamente peggiori nelle regioni più svantaggiate. In Lettonia, sebbene negli anni recenti il numero di minori collocati in sistemazioni fuori dalla famiglia sia gradualmente diminuito, è ancora alto. In Spagna è necessario progredire nello sviluppo di un diritto soggettivo a servizi sociali per i minori, fornito da alcune Regioni Autonome, ma non tutte. Il quadro è migliore in alcuni dei Paesi **ad alto rischio**. Per esempio in Italia i dati indicano che un progresso significativo è stato fatto per affrontare le sfide di aumentare il sostegno familiare e la qualità delle cure alternative.

Nella maggior parte dei Paesi **a basso e medio rischio** il sostegno per i minori e le famiglie è generalmente abbastanza ben sviluppato. Tuttavia, anche qui, in alcuni Paesi sono necessari miglioramenti. Per esempio in Estonia ci sono mancanze nell'implementazione della politica sui minori e la famiglia e c'è bisogno di aumentare un'efficace supervisione nelle unità di governo locale per individuare e prevenire situazioni che impediscono lo sviluppo dei minori. La Francia, sebbene l'assistenza disponibile ai minori ed alle famiglie in grande difficoltà sia generalmente soddisfacente, la presenza di servizi sanitari, servizi sociali scolastici e prevenzione a livello di comunità per i giovani è stata grandemente ridotta negli anni recenti.

Le aree di miglioramento sottolineate dagli esperti includono: sviluppo di servizi sociali locali e servizi di protezione per i minori, maggiore attenzione ai servizi alternativi all'istituzionalizzazione ed assistenza nella comunità ed aumento dei servizi. Per esempio:

- [ il Belgio dovrebbe considerare prioritario ulteriore investimento nel sostegno familiare per prevenire la crisi familiare;
- [ la Bulgaria dovrebbe aumentare il numero degli assistenti sociali presso i dipartimenti locali di protezione dei minori;
- [ la Croazia dovrebbe aumentare servizi basati sulla comunità;
- [ la Danimarca dovrebbe monitorare l'implementazione di misure a livello locale;
- [ l'Estonia deve agire il più velocemente possibile per fornire al governo locale assistenza, formazione per risolvere casi complicati e, prima di tutto, risorse per implementare le attività;
- [ la Francia dovrebbe considerare prioritario ricostruire servizi sanitari in prima linea, servizi sociali scolastici e servizi di prevenzione comunitari per giovani;
- [ l'Ungheria dovrebbe porre maggiore enfasi in futuro sullo sviluppo di previsioni di base, per crescere il minore nella propria famiglia. Più supporto istituzionale e guida dovrebbero essere forniti ai giovani per risolvere i loro problemi di occupazione ed abitazione;
- [ la Lettonia dovrebbe prestare maggiore attenzione all'implementazione di misure alternative all'istituzionalizzazione e dovrebbe sviluppare un sistema di sostegno per i

- minori orfani quando lasciano gli istituti e migliorare le misure esistenti per assicurare che siano preparati al meglio per cominciare la loro vita indipendentemente;
- [ il Lussemburgo deve rafforzare le capacità esistenti di servizi di sostegno sociale e finanziario;
  - [ Malta deve sviluppare programmi che forniscano sostegno preventivo e non soltanto curativo e sviluppare un nuovo orientamento nel lavoro sociale attraverso la creazione di assistenti sociali di comunità che lavorino direttamente con i loro clienti, a casa e a lavoro, e non in ufficio, per sostenere direttamente programmi di assistenza;
  - [ la Lituania deve velocizzare il processo di creazione di servizi alternativi all'istituzionalizzazione ed assicurare che ogni fase dell'assistenza sia indipendente dallo Stato e che le decisioni prendano in considerazione gli interessi dei minori, le loro necessità, stato ed altre circostanze. Dovrebbe intraprendere efficaci misure per promuovere sistemazioni alternative in famiglie (membri della famiglia o tutori qualificati e preparati) per i minori privi di assistenza genitoriale. E' necessario anche sostenere adeguatamente i giovani in tutela quando raggiungono la maggiore età. La Lituania deve anche migliorare l'accesso a servizi di sostegno per le famiglie con minori e sviluppare servizi sociali, educativi, sanitari per i minori che vivono in famiglie a rischio;
  - [ il Portogallo deve approfondire i miglioramenti raggiunti nell'area specifica della protezione dei minori per aumentare il sostegno familiare e la qualità delle sistemazioni alternative. Oltre ad investire in sistemazioni istituzionali di qualità, c'è bisogno di investire in assistenza non istituzionale. Questo richiede una regolamentazione ed un monitoraggio chiari, ma anche un ruolo di sostegno da parte dello Stato, sia a livello centrale che locale;
  - [ i Paesi bassi dovrebbero monitorare strettamente l'imminente riforma del sistema di assistenza giovanile. Anche i comuni dovrebbero essere agevolati con conoscenze ed adeguate risorse per implementare efficacemente la nuova legge;
  - [ la Romania deve sviluppare un network integrato di servizi di assistenza sociale al livello della comunità per assicurare un approccio integrato ai servizi della famiglia e dei minori.

## **Capitolo 5**

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

#### **Programmi nazionali di riforma**

##### **Paesi a basso rischio**

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 molti coprano il miglioramento delle opportunità educative. Per esempio l'Austria menziona la povertà infantile e giovanile diverse volte, ma si concentra sulla partecipazione delle donne nel mercato del lavoro e sulla disoccupazione giovanile. La Repubblica ceca, in risposta alla Strategia Europa 2020, affronta temi come i minori senza famiglia, l'accessibilità dell'istruzione prescolastica e l'inclusione dei minori socialmente svantaggiati nell'istruzione tradizionale. La Danimarca esprime impegno per ridurre la povertà e dà una speciale priorità ai minori e giovani socialmente svantaggiati ed alle iniziative per prevenire i problemi sociali.

##### **I Paesi a medio rischio**

Tra i Paesi con medi livelli di povertà infantile o esclusione sociale, solo pochi danno un'alta priorità nei loro programmi di riforma nazionale alla povertà infantile ed esclusione sociale. Per esempio nel programma nazionale di riforma per il 2013 si indica che i minori costituiscono un importante segmento cui la politica nazionale di riforma è indirizzata.

In Polonia i temi legati ai minori sono ampiamente coperti dalle strategie e programmi di Europa 2020. Il Piano nazionale di riforma 2013/2014 presta più attenzione ai minori rispetto a quelli precedenti. Pone un numero di compiti e misure legate ai minori, concentrandosi sull'equilibrio tra lavoro e vita privata e sostenendo i minori a rischio. Diversi Paesi di questo gruppo non fanno del contrasto alla povertà infantile e all'esclusione sociale un tema prioritario, ma includono alcune misure che contribuiranno a contrastarli. Molte misure che riguardano l'inclusione dei minori sono legate ad affrontare la bassa intensità lavorativa nelle famiglie vulnerabili, aumentando i risultati educativi e contrastando lo svantaggio educativo, migliorando i servizi socio-educativi per la prima infanzia e contrastando la disoccupazione giovanile.

### **Paesi ad alto rischio**

Tra i Paesi con alti livelli di povertà infantile o esclusione sociale, diversi danno a questi temi una priorità abbastanza alta. Per esempio il programma nazionale di riforma identifica i minori come uno dei gruppi chiave nel contesto delle azioni per combattere le conseguenze sociali della crisi, tuttavia vi è una completa assenza circa i mezzi concreti per contrastare la povertà infantile. In Spagna il Piano nazionale di riforma 2013 include l'obiettivo della lotta alla povertà infantile che è anche un obiettivo strategico del Piano Nazionale Strategico Infanzia e Adolescenza 2013-2016. Il piano riconosce esplicitamente che la povertà infantile è una delle sfide principali nella politica sociale Spagnola e che sarà una priorità nell'imminente piano nazionale di riforma 2013-2016. In Lituania il Programma Nazionale di riforma riflette il Programma per il Benessere dei Minori per il 2013-2018.

Altri Paesi di questo gruppo hanno attribuito una limitata attenzione ai temi della povertà infantile e dell'esclusione sociale. Per esempio in Irlanda la povertà e l'esclusione sociale non sono così ben integrate nel Piano nazionale di riforma, sebbene vi siano stati alcuni passi positivi in quella direzione, come il lancio dell'iniziativa Children Plus che consiste in un insieme di iniziative indirizzate ai minori a basso reddito. Un problema fondamentale riguarda l'assenza di una chiara



strategia sociale. In Italia il piano nazionale di riforma per il 2013 ha affrontato la povertà infantile e l'esclusione sociale solo indirettamente, come un sottoprodotto delle principali misure adottate tra il 2011 ed il 2012. Le misure proposte sembrano essere un rimedio per cercare di minimizzare i problemi progressivamente esacerbati dall'attuale crisi economica.

### **Paesi ad altissimo rischio**

La maggior parte dei Paesi con altissimi livelli di povertà infantile o esclusione sociale in qualche misura copre questi temi nei loro programmi nazionali di riforma. Tuttavia tendono a farlo in modo troppo limitato e frammentario. Per esempio in Bulgaria il Piano nazionale di riforma identifica la scala di problemi, ma poi tende ad attribuire la responsabilità alla crisi economica e non introduce l'insieme di riforme necessarie nelle diverse aree. Il piano nazionale di riforma ungherese riconosce il deterioramento della situazione riguardo l'esclusione sociale e la povertà e sottolinea che i minori sono tra i gruppi più colpiti, poi i rom e quelli che vivono in regioni svantaggiate, e contiene un insieme di misure concentrate sui minori. In Lettonia il Piano nazionale di riforma non fornisce una diretta definizione di nessuna sfida in riferimento alla riduzione della povertà infantile, tuttavia le misure programmate nel Piano nazionale di riforma 2013 per ridurre la povertà infantile e l'esclusione sociale sono incluse nelle seguenti aree: riduzione delle tasse sul lavoro, aumentare l'accessibilità dell'istruzione primaria e secondaria, riduzione dell'inuguaglianza di reddito, stimolare misure di protezione sociale per famiglie con minori. Le priorità principali nella riduzione della povertà e dell'esclusione sociale consistono nell'aumentare i redditi da lavoro dipendente, considerando le famiglie in età lavorativa con minori come un particolare gruppo target. In Romania la povertà infantile e l'esclusione sociale sono poco considerate dai documenti governativi all'interno del Semestre Europeo 2013. Il report 2013 sull'implementazione del Programma Nazionale di Riforma (2011-2013) manca di un approccio sistematico o integrato nel valutare gli obiettivi condivisi all'interno del quadro di Europa 2020. Riflette anche la bassa capacità di programmazione strategica e pianificazione basata sui problemi a livello di amministrazione centrale.

### **Speciali disposizioni di monitoraggio**

Tra i Paesi con bassi livelli di povertà infantile ed esclusione sociale vi è generalmente un'organizzazione ben sviluppata per monitorare la situazione dei minori.

In Svezia il sistema di monitoraggio è ben sviluppato, il Garante dei Minori ha l'incarico di fornire statistiche sulle condizioni di vita dei minori.

In molti altri Paesi il monitoraggio deve essere ulteriormente sviluppato. Tuttavia diversi esperti sottolineano esempi positivi. Per esempio in Belgio un importante strumento di monitoraggio nella battaglia contro la povertà, inclusa la povertà infantile, è il Barometro della Povertà che permette confronti con la situazione degli altri Paesi europei. A Cipro l'istituzione del Commissario per la protezione dei Diritti dei Minori ha il compito di monitorare e promuovere il benessere dei minori ponendo i diritti dei minori al centro della pianificazione. In Estonia i dati statistici ed amministrativi esistenti vengono usati per l'organizzazione ed il monitoraggio di politiche sui minori e famiglie. In Irlanda il Supervisore dell'Inclusione Sociale, recentemente inaugurato dal dipartimento di Protezione Sociale, è un passo nella giusta direzione e potrebbe essere usato per monitorare la risposta nazionale alla Raccomandazione.

## **Integrare la Raccomandazione all'interno del Semestre Europeo**

### **Azioni a livello dell'Unione Europea**

A livello europeo le raccomandazioni degli esperti riguardano: aumento dell'uso di Raccomandazioni Specifiche Nazionali, ponendo un obiettivo europeo contro la povertà infantile e l'esclusione sociale, applicando valutazioni di impatto sociale e stabilendo linee guida per una maggiore partecipazione di minori ed organizzazioni che lavorano con loro nel processo del Semestre Europeo.

Diversi esperti suggeriscono che dovrebbe essere un obbligo per gli Stati membri nei futuri Programmi nazionali di riforma fare un resoconto su quello che stanno facendo per affrontare la povertà infantile e l'esclusione sociale. Dovrebbero esserci linee guida chiare per assistere gli Stati membri nel fare questo.

Diversi esperti suggeriscono che l'uso di Raccomandazioni Nazionali Specifiche dovrebbe essere accresciuto ed esteso.

### **Azioni a livello nazionale**

Gli esperti identificano un insieme di idee che aiuterebbero ad assicurare l'integrazione della Raccomandazione della Commissione a livello nazionale e sub-nazionale. Queste includono: porre obiettivi nazionali, sviluppare una copertura più globale ed integrata delle politiche sui minori nei Piani nazionali di riforma, fare maggiore uso delle valutazioni di impatto sociale, migliorare il reporting ed il monitoraggio, indirizzarsi ai minori maggiormente a rischio e legare meglio le politiche sull'occupazione ed economiche all'inclusione sociale dei minori.

- Diversi esperti raccomandano di porre un obiettivo nazionale per ridurre la povertà infantile o l'esclusione sociale. Altri suggeriscono che dovrebbe esserci anche un numero di sotto-obiettivi come: la riduzione della povertà infantile assoluta, la riduzione della povertà tra i minori vulnerabili inclusi rom e minori con una disabilità, obiettivi per migliorare specifici servizi.

- L'esperto lussemburghese suggerisce di stabilire una specifica task force sul tema per assicurare un'implementazione più integrata della raccomandazione europea. L'esperto italiano suggerisce che dovrebbe essere elaborato un programma completo ed integrato come parte di un nuovo piano d'azione nazionale per il benessere infantile, come anche del prossimo Programma Nazionale di Riforma. Il programma dovrebbe identificare obiettivi nazionali e sub-nazionali sulla povertà infantile e l'esclusione sociale.

- Diversi esperti suggeriscono di fare un uso maggiore di valutazioni di impatto sociale come mezzo di integrazione della povertà infantile e dell'esclusione sociale in tutte le riforme politiche.

- Gli esperti croati suggeriscono lo sviluppo di un insieme chiaro e coerente di indicatori del benessere infantile capaci di essere monitorati in maniera tempestiva. L'esperto italiano suggerisce che il monitoraggio dovrebbe essere migliorato per valutare i progressi, sviluppando un approccio di valutazione di impatto sociale. In particolare questo dovrebbe essere utilizzato per monitorare gli impatti della spending review e piani di ripresa sulle condizioni dei minori. L'esperto rumeno propone l'introduzione di indicatori per la sostenibilità degli interventi, riferendosi alla completezza e stabilità di: a) quadro legislativo, b) strutture di implementazione, c) responsabilità istituzionale, d) risorse richieste e e) meccanismi di partecipazione/coinvolgimento di portatori di interessi.

- Diversi esperti sottolineano la necessità di focalizzarsi maggiormente sui minori in situazioni vulnerabili. Per esempio gli esperti croati suggeriscono l'accesso ad un'istruzione di qualità per i rom ed i minori con disabilità per uguagliare le loro opportunità ed eliminare la divisione e la discriminazione.

- Gli esperti olandesi suggeriscono di incoraggiare gli Stati membri a legare il contrasto alla povertà infantile con il contrasto alla disoccupazione ed incoraggiare la partecipazione al mercato del lavoro delle donne, specialmente madri single.

- Molti esperti identificano specifiche politiche che dovrebbero ricevere più attenzione nei futuri Programmi nazionali di riforma come: servizi socio-educativi per la prima infanzia, conciliare lavoro e vita privata, aumentare l'accesso e l'adeguatezza delle prestazioni, collegare meglio i sussidi ai minori, sgravi fiscali ed assistenza sociale, svantaggio educativo, servizi alternativi all'istituzionalizzazione e servizi basati sulla comunità.

### **Barriere ai progressi**

Un numero di esperti identifica delle barriere ad affrontare la povertà infantile nei Programmi nazionali di riforma: assenza di impegno politico, assenza di risorse finanziarie, il fatto che i programmi nazionali di riforma siano visti primariamente come correzione fiscale e crescita economica ecc..

- Per esempio l'esperto austriaco considera che il Programma nazionale di riforma non è un report strategico e l'impegno politico all'intero processo del Semestre Europeo non appare essere molto alto.

- L'esperto italiano nota che vi sono diversi ostacoli ed il più importante è l'assenza di risorse finanziarie. Questo potrebbe essere superato rafforzando la valutazione di impatto sociale per dimostrare che altre spese pubbliche sono meno importanti che investire nei minori. L'esperto irlandese sottolinea che la povertà infantile compete, per risorse limitate, con altri obiettivi.

- L'esperto irlandese spiega che l'assenza di integrazione della povertà nel programma nazionale di riforma avviene perchè questo viene visto primariamente come strategia di correzione fiscale e crescita economica.

- Diversi esperti sottolineano la natura a compartimenti della pianificazione nei loro Paesi come una barriera al raggiungimento dell'approccio integrato, a diverso livello amministrativo, raccomandato dalla Raccomandazione. Per esempio l'esperto irlandese nota che l'approccio integrato della Raccomandazione è una sfida per l'Irlanda in cui la politica tende ad essere

piuttosto particolarizzata in diversi campi ed aree di problemi. L'esperto rumeno sottolinea che la bassa capacità amministrativa di coordinare ed implementare programmi nazionali, specialmente a livello di agenzie centrali, costituisce un ostacolo.

## **Capitolo 6**

### **Mobilizzare gli strumenti finanziari dell'Unione europea**

#### **Valutazione dell'uso precedente ed attuale**

Gli esperti hanno valutato la misura in cui gli Stati membri hanno fatto un uso adeguato degli strumenti finanziari dell'Unione Europea per sostenere l'intervento per importanti priorità. Essi notano che generalmente i Fondi Strutturali sono di maggiore importanza nei Paesi con alti ed altissimi livelli di povertà infantile o esclusione sociale rispetto a quelli con bassi o medi livelli, con poche eccezioni.

#### **Paesi a basso rischio**

Tra la maggior parte dei Paesi con bassi livelli di povertà infantile o esclusione sociale, i Fondi Strutturali hanno svolto solo un piccolo ruolo nell'affrontare questi temi. Come spiega l'esperto tedesco "L'ampia gamma di programmi contro la povertà infantile si fonda principalmente sulle entrate fiscali dello stato federale, dei lander e dei comuni. I Fondi Strutturali Europei sono stati usati come fondi aggiuntivi. Queste risorse finanziarie sono usate per programmi aggiuntivi dello Stato federale e dei lander". Tuttavia gli esperti sottolineano un numero di progetti interessanti principalmente nelle aree dello svantaggio educativo e della prevenzione dell'abbandono scolastico e del passaggio dalla scuola al lavoro, incoraggiando i datori di lavoro a sviluppare pratiche di lavoro più flessibili per i genitori, a migliorare l'assistenza ai minori, progetti giovanili, a promuovere la partecipazione, a migliorare le opportunità lavorative per le donne.

Tuttavia i fondi europei svolgono un ruolo molto importante in due dei Paesi a basso rischio. Nella Repubblica ceca i fondi europei rappresentano un contributo cruciale al finanziamento di misure per il sostegno dell'inclusione sociale. Tuttavia l'inclusione sociale non è tra le priorità e le misure sono piuttosto modeste: affrontare la povertà infantile e l'esclusione sociale non rappresenta un obiettivo politico specifico. Nel caso della Slovenia, i fondi europei sono stati più importanti, in

particolare nel sostenere gli assistenti rom nelle scuole elementari, il Fondo Europeo per l'Aiuto agli Indigenti, lo Schema Europeo Latte nelle Scuole, lo Schema Europeo Frutta nelle Scuole.

### **Paesi a medio rischio**

Tra molti Paesi con medi livelli di povertà infantile o esclusione sociale, i Fondi Strutturali non sono particolarmente focalizzati sull'inclusione sociale dei minori, sebbene molti si concentrino sul miglioramento del passaggio dalla scuola al lavoro, migliorando l'occupazione dei genitori e partecipino agli Schemi Europei Latte e Frutta nelle Scuole. Diversi esperti sottolineano interessanti progetti che sono sostenuti principalmente nelle aree dello svantaggio educativo, prematuro abbandono scolastico e passaggio dalla scuola al lavoro; creazione di strutture innovative per l'assistenza ai minori, misure di attivazione per gruppi come famiglie con genitori singoli ed immigrati.

I fondi europei svolgono un ruolo maggiore in 5 dei Paesi a medio rischio. In Estonia, secondo il Piano d'Azione 2012 - 2015 della Strategia Minori e Famiglie per il 2012 - 2020, i fondi europei rappresentano circa la metà del costo totale della Strategia nel 2012 - 2015 e nel periodo 2013 - 2015 la quota di fondi esterni aumenterà in confronto al 2012 dal 38% al 54 %. Malta ha fatto un buon uso degli strumenti finanziari europei, in primo luogo per costruire l'infrastruttura per i Servizi di Cura ai Minori per provvedere ai minori prima che vadano a scuola mentre le mamme vanno a lavoro, fenomeno sempre più frequente ed aspetto importante della politica nazionale per spingere lo sviluppo economico e per assistere l'infrastruttura degli istituti educativi ad essere meglio forniti per sostenere e migliorare l'orientamento delle donne al mercato del lavoro".

### **Paesi ad alto ed altissimo rischio**

La maggior parte dei Paesi con alti o altissimi livelli di povertà infantile o esclusione sociale fa un uso considerevole di fondi europei, in particolare Fondi Sociali Europei, per promuovere l'inclusione sociale dei minori. Per esempio in Ungheria il finanziamento dei progetti per gestire l'inclusione sociale, inclusa la povertà infantile, si basa prevalentemente sulle fonti europee.

In Lettonia i Fondi europei sono una delle principali risorse finanziarie per l'investimento sociale. In larga misura le attività cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo hanno aiutato ad attenuare l'impatto negativo della crisi economica sugli standard di vita della popolazione. Il supporto fornito dai Fondi Strutturali Europei nel 2007 - 2013 ed il sostegno programmato per il 2014 - 2020 nella riduzione della povertà infantile e dell'esclusione sociale possono essere suddivisi nei seguenti

gruppi: attività che sono indirizzate direttamente all'integrazione dei minori esposti al rischio di esclusione sociale; attività che hanno un impatto positivo sull'inclusione sociale dei minori, attività che stimolano l'inclusione sociale e la competitività dei genitori nel mercato del lavoro.

In alcuni di questi Paesi, un migliore utilizzo dei fondi per promuovere l'inclusione sociale dei minori è spesso compromesso a causa di temi quali: assenza di coerenza tra fondi europei e programmi nazionali; limitato accesso ai fondi per gruppi comunitari e volontari; limitata capacità amministrativa; incapacità di indirizzarsi sufficientemente alle comunità ed ai gruppi più svantaggiati.

Gli obiettivi principali sono: combattere il prematuro abbandono scolastico (spesso con particolare attenzione su gruppi particolari come i minori immigrati), sostenere l'occupazione dei genitori, aumentare i servizi socio-educativi per la prima infanzia, migliorare le qualifiche per entrare nel mercato del lavoro, uguaglianza di genere, sostenere i servizi alternativi all'istituzionalizzazione e lo sviluppo di servizi alternativi basati sulla comunità.

In questo gruppo, ci sono alcuni Paesi in cui l'uso di fondi europei è stato abbastanza limitato. Per esempio la Bulgaria è tra i Paesi in cui il Fondo Sociale Europeo ha avuto l'impatto minore a causa del basso livello di assorbimento. Secondo recenti sondaggi, l'assorbimento dei fondi europei è ostacolato principalmente dalle procedure di applicazione pesanti e burocratiche e dal livello di bassa capacità dell'amministrazione (locale). Tuttavia, nonostante questo, il Fondo Sociale Europeo in Bulgaria è stato ampiamente usato durante l'attuale periodo di programmazione per sostenere varie misure nel campo dell'istruzione scolastica e pre-scolastica e per la creazione di servizi alternativi all'istituzionalizzazione dei minori. Allo stesso modo in Romania l'utilizzo dei fondi europei per affrontare la povertà infantile e l'esclusione sociale è stato limitato a causa, in particolare, della limitata capacità amministrativa di assorbire i fondi causata dall'instabilità strutturale delle agenzie e dalla permanente intrusione della politica nel loro funzionamento. In Italia l'utilizzo di fondi europei non ha sufficientemente destinato risorse finanziarie alla povertà infantile e all'inclusione sociale. Il monitoraggio è stato molto limitato per questi temi. Nel Regno Unito, i Fondi Strutturali non sono stati una fonte principale per affrontare la povertà infantile, ma sono stati utilizzati per accrescere le risorse per il suo programma per "famiglie problematiche".

## **Suggerimenti per il prossimo periodo di programmazione**

Gli esperti propongono un insieme di suggerimenti per migliorare il sostegno ai progetti che investono sui minori che rientrano principalmente in due categorie: miglioramento nell'approccio e governance e suggerimenti per azioni in politiche specifiche.

### **Miglioramenti nell'approccio e nella governance**

Le aree in cui gli esperti propongono dei suggerimenti per dei miglioramenti nell'approccio e nella governance che aiuterebbero ad aumentare l'investimento di fondi europei nel promuovere l'inclusione sociale ed il benessere dei minori, includono: rendere l'infanzia e l'inclusione sociale una priorità nell'utilizzo dei fondi europei; indirizzare meglio i fondi ai minori ed alle famiglie più svantaggiati; approccio più strategico all'utilizzo dei fondi europei; sviluppo di approcci più integrati; migliore coordinamento verticale-orizzontale; e maggiore coinvolgimento dei portatori di interessi; migliore monitoraggio.

- [ Per esempio l'esperto della Repubblica ceca suggerisce di aumentare l'utilizzo di fondi sociali disponibili per l'inclusione sociale. L'esperto francese suggerisce che dovrebbe esserci una concentrazione più esplicita e proattiva dei fondi europei sull'infanzia ed un miglioramento della visibilità dell'utilizzo di fondi europei per progetti sull'infanzia. Dovrebbero esserci chiari obiettivi nella programmazione di progetti idonei per i fondi europei.
- [ Per esempio l'esperto cipriota suggerisce di migliorare i meccanismi per assicurare che i fondi siano stanziati efficacemente verso aree di maggiore necessità. L'esperto ungherese suggerisce che i fondi europei nel periodo 2014-2020 dovrebbero contribuire all'obiettivo che le comunità emarginate ricevano un uguale accesso a servizi pubblici di qualità nell'istruzione, cure sanitarie e servizi sociali. Gli esperti portoghesi sottolineano l'importanza di assicurare una focalizzazione sui minori con speciali necessità; i minori che lasciano gli istituti; i minori rom; i minori immigrati; i minori con assenteismo scolastico e prematuro abbandono scolastico. L'esperto slovacco suggerisce l'utilizzo di fondi strutturali per affrontare le mancanze delle condizioni di vita delle comunità più bisognose (specialmente rom) e per finanziare progetti e strutture che permetteranno ai minori rom e non-rom di crescere insieme. L'esperto spagnolo raccomanda che il Programma di Lotta alla Discriminazione deve concentrarsi sulle necessità delle famiglie povere con minori e che tutti i fondi devono dare priorità a gruppi molto specifici come i minori rom, i minori poveri con disabilità, i minori che vivono in aree rurali emarginate.



- [ Gli esperti portoghesi suggeriscono che lo stanziamento di risorse all'infanzia dovrebbe distinguere i diversi gruppi di età e le diverse condizioni di vita e dovrebbe portare ad una strategia nazionale contro la povertà, in particolare infantile, e l'esclusione sociale. Gli esperti greci suggeriscono la necessità di elaborare un piano di investimento pubblico per i minori per il periodo 2014-2020. L'esperto ungherese enfatizza l'importanza del monitoraggio europeo per assicurare che gli obiettivi della Strategia di Inclusione Sociale Nazionale siano allineati con quelli della strategia Europa 2020 e che le risorse siano chiaramente identificate per affrontare i temi legati alla povertà infantile.
- [ L'esperto tedesco sostiene che la promozione di programmi integrati di sviluppo urbano e l'espansione di servizi educativi, sociali e sanitari a livello comunale, secondo le specifiche necessità locali, dovrebbero avere un'alta priorità. L'esperto ungherese suggerisce che dovrebbero essere fatti passi per assicurare un'implementazione più sostenibile di programmi a livello locale attraverso lo sviluppo di piani più completi. L'esperto rumeno suggerisce la necessità di cambiare l'intero approccio e concentrarsi su servizi sociali integrati a livello locale che siano capaci di occuparsi non solo dei problemi del lavoro, ma anche di affrontare le necessità che riguardano la salute, i servizi educativi ed il sostegno all'assistenza sociale.
- [ L'esperto spagnolo sottolinea che la gestione di fondi nazionali ed europei richiede maggiore coordinamento verticale tra i vari livelli di governo (centrale, regionale e locale).
- [ Diversi esperti propongono un maggiore coinvolgimento dei minori e delle organizzazioni che lavorano con loro nello sviluppo e monitoraggio di piani per usare i fondi europei. Per esempio gli esperti portoghesi sostengono un proattivo investimento nel sostegno sociale con l'obbligo di coinvolgere i minori nella valutazione di progetti da finanziare. L'esperto spagnolo raccomanda di coinvolgere al massimo le ONG nella gestione di fondi europei e programmi nazionali. L'esperto irlandese propone di rendere più semplice per le organizzazioni comunitarie e volontarie l'accesso ai fondi europei.
- [ L'esperto della Repubblica ceca suggerisce di migliorare il monitoraggio e la valutazione dell'uso di Fondi Sociali Europei per l'inclusione sociale, specialmente dei minori.

## **Politiche specifiche**

Molti esperti suggeriscono un insieme di priorità nell'utilizzo di Fondi Strutturali in politiche specifiche. Queste includono: fare un utilizzo del sostegno in natura per i più bisognosi attraverso il Fondo Europeo di Aiuto agli Indigenti e lo Schema Europeo Frutta nella Scuola; aumentare la

partecipazione dei genitori al mercato del lavoro, specialmente donne immigrate; contrastare gli svantaggi educativi e migliorare il passaggio dalla scuola al lavoro per gli studenti vulnerabili; sostenere gli assistenti rom nei servizi socio-educativi per la prima infanzia e nell'istituzione di scuole; aumentare i servizi socio-educativi per la prima infanzia; migliorare l'istruzione e la formazione per i genitori, specialmente genitori singoli e genitori disoccupati di lungo termine; sostegno per le cure sanitarie; sviluppare servizi sociali nella comunità; aumentare il sostegno per conciliare famiglia e lavoro; sviluppare alternative all'assistenza istituzionale.

## **Capitolo 7**

### **Priorità chiave secondo gli esperti nazionali**

In questo capitolo si riassumono brevemente quelle che sono le aree considerate prioritarie dagli esperti nell'implementazione della Raccomandazione nei Paesi.

In **Austria** il benessere ed i diritti dei minori dovrebbero essere percepiti come tema politico distinto, e non come un argomento residuale, con i minori spesso trattati come gruppo colpito da misure originariamente indirizzate ad altri gruppi. In secondo luogo, per rafforzare l'approccio alla governance, sarebbe necessario che il governo facesse una valutazione onnicomprensiva del benessere dei minori e della povertà infantile in Austria, che portasse ad un comune accordo politico del benessere dei minori, che al momento manca largamente. In terzo luogo appare evidente un numero di sfide più specifiche.

In **Belgio** le aree prioritarie che richiedono attenzione per implementare la Raccomandazione della Commissione sono: la riforma dei sussidi ai minori, l'integrazione dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, ed una migliore concentrazione sui servizi all'impiego. Nel contesto della riforma statale, i sussidi ai minori dovrebbero essere adattati secondo il principio di "progressivo universalismo", in modo da aumentare il loro effetto anti-povertà. L'assistenza ai minori e gli altri servizi legati ai minori non solo dovrebbero essere integrati: devono essere resi più accessibili e più inclusivi per i minori svantaggiati. Le politiche per l'impiego dovrebbero in qualche modo essere meglio indirizzate alle famiglie numerose ed alle famiglie con un solo reddito.

In **Bulgaria** le aree prioritarie che richiedono attenzione per implementare la Raccomandazione della Commissione sono: accesso all'istruzione prescolastica in termini di disponibilità di servizi e tasse che i genitori devono pagare, che dovrebbero avere il doppio effetto di sostenere la partecipazione dei genitori al mercato del lavoro e contribuire all'integrazione sociale dei minori provenienti da gruppi vulnerabili; la qualità dei servizi di sistemazione alternativa con una speciale concentrazione (ma non limitata a) a quei minori che sono stati allontanati dagli istituti e dalle loro famiglie; il sistema di sostegno al reddito che include gli schemi di reddito minimo, incentivi fiscali per le famiglie con minori e sgravi fiscali per i gruppi con reddito più basso. Le famiglie con 3 o più minori affrontano il rischio più alto di povertà o esclusione sociale tra tutti i gruppi vulnerabili in Bulgaria e dovrebbero essere destinatarie degli schemi di sostegno al reddito.

In **Croazia**, le aree prioritarie che richiedono attenzione per implementare la Raccomandazione della Commissione sono: assicurare che i diritti dei minori provenienti da gruppi svantaggiati, particolarmente minori rom e minori con disabilità, vengano rispettati; assicurare che gli impatti negativi sul benessere dei minori della crisi economica e finanziaria siano attentamente monitorati ed affrontati; assicurare accesso a servizi socio-educativi a costi ragionevoli, di qualità per la prima infanzia e prescolari e ridurre le inuguaglianze regionali; ridurre la dipendenza da un'assistenza istituzionale per i minori che mancano di un sostegno genitoriale, per i minori con problemi comportamentali e minori con disabilità; assicurare che gli impegni futuri secondo la strategia Europa 2020 ed il Programma nazionale di riforma includano obiettivi chiari per la riduzione della povertà infantile e l'esclusione e promuovere l'accesso a servizi di qualità per tutti i minori.

A **Cipro** le aree prioritarie che richiedono attenzione per implementare la Raccomandazione della Commissione sono: servizi socio-educativi per la prima infanzia a costi ragionevoli e di qualità, l'aggiornamento del quadro di governance e maggiore efficacia delle politiche specifiche. I servizi socio-educativi per la prima infanzia anche possono essere migliorati in termini di accessibilità, concentrazione sui minori fino a 3 anni, e flessibilità così da adattarsi alle diverse modalità lavorative. Inoltre, date le limitazioni fiscali imposte dalla continua recessione economica, incoraggiare un coinvolgimento più creativo ed energico della società civile nei servizi socio-educativi per la prima infanzia merita maggiore attenzione del governo. La governance può essere migliorata adottando politiche sociali più complete ed investendo ulteriormente sulla pianificazione basata sull'evidenza dei fatti.

Nella **Repubblica ceca**, le aree prioritarie che richiedono attenzione per implementare la Raccomandazione della Commissione sono: l'edilizia popolare, i servizi socio-educativi per la prima infanzia, l'istruzione inclusiva e Politiche Attive per il Mercato del Lavoro per i gruppi più distanti dal mercato del lavoro. L'edilizia popolare ha bisogno di un quadro legislativo e di più investimenti per essere velocemente disponibile. I servizi socio-educativi per la prima infanzia (specialmente per minori da 0 a 3 anni) dovrebbero essere resi più accessibili. Allo stesso modo programmi per l'occupazione dovrebbero essere aumentati per i gruppi vulnerabili, ed è necessario un approccio più individualizzato nella politica per l'impiego. Un'implementazione più veloce dei piani individuali per i minori con specifici bisogni educativi assistita da adeguato personale delle scuole (insegnanti, assistenti pedagogici) è necessaria nell'istruzione inclusiva. Dovrebbe essere stabilito un obiettivo politico riguardo la povertà infantile. Il relativo peso delle misure di inclusione sociale dovrebbe aumentare all'interno della distribuzione dei fondi sociali europei disponibili.

In **Danimarca** le aree prioritarie che richiedono attenzione per implementare la Raccomandazione della Commissione sono triplici. In primo luogo l'impegno positivo del governo danese per monitorare la povertà annualmente secondo un indicatore ufficiale di povertà dovrebbe essere completato con la definizione di un target per la riduzione della povertà e, se necessario, l'introduzione di sforzi personalizzati indirizzati a specifiche sfide sulla povertà infantile, come supplemento all'approccio a diverso livello amministrativo all'esclusione sociale. In secondo luogo l'aumento nella povertà infantile tra i genitori singoli e le famiglie disoccupate ed un crescente aumento del tasso di povertà tra i minori appartenenti a minoranze etniche sono preoccupanti. Insieme ad una crescente divisione etnica e sociale abitativa ed educativa ed un dibattito pubblico teso sull'integrazione, questo può avere delle conseguenze negative per l'inclusione sociale, pari opportunità e coerenza sociale. In terzo luogo la Danimarca dovrebbe strettamente monitorare l'implementazione di misure a livello locale intraprese per rafforzare l'implementazione locale e la

fornitura di servizi.

In **Estonia** le aree prioritarie che richiedono attenzione per implementare la Raccomandazione della Commissione sono triplici. In primo luogo, per rendere il sistema delle prestazioni sociali più efficace, il sistema di sussidi familiari dovrebbe essere armonizzato e reso più flessibile per migliorare le opportunità di conciliare il lavoro dei genitori e la vita privata. In secondo luogo per una migliore implementazione della politica estone sui minori e la famiglia dovrebbe essere aumentata un'efficace supervisione nelle unità di governo locale. E' necessario agire il prima possibile per fornire al governo locale istruzioni, consulenza, assistenza per risolvere casi complicati, ecc...ed anche le risorse necessarie per implementare le attività. In terzo luogo per lo sviluppo di servizi di sostegno familiare e servizi per l'infanzia, è molto importante sviluppare misure più specifiche per ridefinire gli obblighi dello Stato e dei governi locali e per riorganizzare il finanziamento per migliorare la qualità e l'accessibilità di questi servizi.

In **Finlandia** le aree prioritarie che richiedono attenzione per implementare la Raccomandazione della Commissione sono: a) assicurare che la minaccia di povertà inter-generazionale ed esclusione sociale venga affrontata e la minaccia di disoccupazione dei genitori, povertà ed esclusione sociale venga contrastata; b) assicurare che la voce dei minori, negli affari che li riguardano, venga ascoltata, dal momento che il sistema dei servizi si basa sulla voce e legittimazione degli adulti ed in molti casi la voce dei genitori è assicurata a spese del minore. Inoltre le valutazioni di impatto sociale dovrebbero essere implementate in modo più completo.

In **Francia** le aree prioritarie che richiedono attenzione per implementare la Raccomandazione della Commissione sono: in primo luogo promuovere un accesso più efficace ai servizi comunitari di assistenza ai minori per quelli che vengono da famiglie povere; in secondo luogo rafforzare il sostegno nelle scuole dall'età prescolastica, con particolare enfasi sui minori che vengono da famiglie con basso status economico e culturale, e specialmente minori provenienti da famiglie che non padroneggiano la lingua francese e famiglie da comunità non sedentarie; in terzo luogo affermare ed implementare obiettivi di riduzione della povertà riguardanti sia adulti sia minori; ed, in quarto luogo, migliorare la governance nella lotta alla povertà infantile. Le politiche sulla povertà infantile sono ancora instabili. I dipartimenti governativi possono intraprendere delle misure e farle applicare dalle autorità nazionali di protezione sociale, ma combattere la povertà infantile dipende anche dalle autorità locali. Attualmente non esistono misure per regolare propriamente questi diversi livelli.

In **Germania** le aree prioritarie che richiedono attenzione per implementare la Raccomandazione della Commissione sono: lo sviluppo e l'implementazione di una strategia federale integrata contro la povertà in generale, e contro la povertà infantile in particolare. A livello locale/comunale strategie

integrate dovrebbero mirare ad implementare un sistema di sostegno per famiglie povere e minori secondo le specifiche necessità locali. E' necessario un riorientamento delle politiche di integrazione del mercato del lavoro, che dovrà indirizzarsi in primo luogo ai gruppi più vulnerabili sul mercato del lavoro. E' necessaria anche un'espansione dei sussidi legati ai minori, che dovrebbero indirizzarsi alle famiglie a basso reddito. Devono essere implementate strategie adeguate per un sostegno ai minori nel sistema scolastico per migliorare il successo nel sostenere alunni provenienti da ambienti sociali svantaggiati.

In **Grecia** le aree prioritarie che richiedono attenzione per implementare la Raccomandazione della Commissione sono duplici. In primo luogo lo sviluppo di un Piano d'Azione Strategico basato sull'evidenza dei fatti per contrastare la povertà infantile e l'esclusione sociale e per promuovere il benessere dei minori, come parte di una strategia nazionale per l'inclusione sociale integrata e completa. Questo Piano d'Azione Strategico dovrebbe coprire il periodo 2014-2020 e basarsi su tre pilastri della Raccomandazione della Commissione. In secondo luogo assicurare la disponibilità dei necessari finanziamenti. Inoltre, nell'attuale periodo di grave crisi economica, speciale attenzione deve essere prestata alla previsione di un accesso libero ai servizi sanitari pubblici e all'istruzione per tutti i minori ed alla previsione di un livello minimo garantito di standard di vita per tutti i minori, specialmente per i minori che affrontano diversi svantaggi, come i minori immigrati, minori rom, minori con disabilità ecc...

In **Ungheria**, le aree prioritarie che richiedono attenzione per implementare la Raccomandazione della Commissione sono le seguenti: in primo luogo tutte le misure politiche dovrebbero essere armonizzate in linea con la Strategia di Inclusione Sociale Nazionale; in secondo luogo la quantità di previsioni sociali dovrebbe aumentare almeno per compensare l'inflazione e prevenire l'ulteriore perdita di valore di questi trasferimenti, che non è aumentata dal 2008; in terzo luogo un accesso maggiore e più bilanciato ai trasporti, alle cure sanitarie, all'istruzione e dignitose strutture abitative dovrebbe essere assicurato; in quarto luogo dovrebbero essere applicate valutazioni di impatto; in quinto luogo, in caso di progetti per la povertà infantile e l'esclusione, sono necessari periodi di progetto più lunghi per promuovere meglio la sostenibilità ed avere un impatto reale - l'Unione Europea potrebbe incoraggiare gli Stati membri a perseguire tali progetti, così possono continuare ad essere finanziati nel nuovo periodo di programmazione.

In **Irlanda** le aree prioritarie che richiedono attenzione per implementare la Raccomandazione della Commissione sono triplici. In primo luogo rafforzare l'approccio esistente attraverso una politica sulla povertà infantile aggiornata per assicurare che vi sia integrazione tra le diverse misure e le politiche (ad esempio politiche legate ai minori, disoccupazione, conciliare lavoro e famiglia, politiche di sostegno al reddito in generale e servizi come l'istruzione, l'abitazione e la

salute). In secondo luogo rinnovare la base sui diritti dei minori che è stata avviata dalla Strategia Nazionale sui Minori ed il recente referendum e considerare le modalità in cui questo potrebbe costituire la base per un'estensione. In terzo luogo migliorare il sotto-obiettivo per la povertà infantile: dovrebbe essere reso più preciso, accresciuto da altri obiettivi e radicato in un programma di misure sviluppate per affrontare più ampiamente la povertà e l'esclusione sociale tra i minori e gli adulti.

In **Italia** le aree prioritarie che richiedono attenzione per implementare la Raccomandazione della Commissione sono: a) introdurre un quadro di reddito minimo nazionale capace di stimolare schemi universali e specifici a livello regionale, come parte di sistemi di welfare locali; b) riformare la legislazione sulla cittadinanza verso un orientamento "ius soli", associato allo sradicamento dalle leggi esistenti di restrizioni discriminatorie; c) rifinanziare i fondi pubblici ed integrarli in un singolo fondo nazionale per i sistemi di welfare locali; c) estendere i congedi parentali obbligatori all'interno di una regolamentazione combinata di congedi parentali ed associata a deduzioni fiscali ed incentivi per l'impiego in favore di genitori singoli e percettori di un secondo reddito familiare; e) identificare obiettivi nazionali e sub-nazionali, sostenuti da meccanismi di monitoraggio basati sull'evidenza dei fatti; promulgare una riforma fiscale progressiva basata sulla tassazione della ricchezza ed uno spostamento dal lavoro del carico fiscale;

In **Lettonia** le aree prioritarie che richiedono attenzione per implementare la Raccomandazione della Commissione sono la partecipazione dei genitori al mercato del lavoro, sostegno al reddito per famiglie povere con minori ed istruzione inclusiva per i minori. Devono essere implementati incentivi all'occupazione, nuovi meccanismi di sostegno per il passaggio dalla disoccupazione al mercato del lavoro, riduzione del carico fiscale per chi percepisce un basso reddito ed aumento del livello di reddito minimo. Il bilanciamento tra sussidi universali e specifici dovrebbe essere riconsiderato. Dovrebbero essere sviluppate misure con un'ottica al sostegno dei genitori singoli e stimolo della loro capacità di conciliare lavoro e vita privata. Deve essere migliorato l'accesso ad un'istruzione inclusiva per i minori provenienti da gruppi socialmente esclusi (minori disabili, minori rom, ecc...).

In **Lituania** le aree prioritarie che richiedono attenzione per implementare la Raccomandazione della Commissione sono lo sviluppo di una strategia universale ed integrata e la creazione di servizi alternativi all'istituzionalizzazione. Il Programma di Welfare per i Minori ed il Piano di Implementazione delle Misure del Programma per il 2013-2018 non includono la salute, l'abitazione, l'istruzione, la partecipazione dei minori, e temi di prevenzione del rischio di povertà. Così è necessario fare sforzi per porre obiettivi chiari basati sull'evidenza dei fatti ed integrare la politica sul benessere dei minori nell'attuale politica sociale. E' necessario velocizzare il processo

di creazione di servizi alternativi all'istituzionalizzazione ed assicurare che vengano prese decisioni che tengano conto dei migliori interessi dei minori, delle loro necessità, stato ed altre circostanze. In primo luogo è necessario affrontare il tema dei minori negli istituti e sviluppare servizi alternativi per eliminare la completa collocazione negli istituti per i minori da 0 a 3 anni.

In **Lussemburgo** le aree prioritarie che richiedono attenzione per implementare la Raccomandazione della Commissione in termini di contenuto e processo sono: a) prestare separata attenzione all'adeguatezza del reddito nel contesto della riforma del reddito minimo; b) migliorare l'equilibrio del lavoro e della vita privata, incluso l'aumento di posti per i servizi socio-educativi per la prima infanzia; c) riformare le strutture educative per migliorare la qualità e la performance dell'istruzione, alla luce dell'alto numero di alunni che non hanno come madre lingua una delle lingue del Lussemburgo; c) accelerare l'implementazione della strategia nazionale sui senza fissa dimora e l'esclusione abitativa; e) migliorare gli strumenti di integrazione delle politiche (senza abbandonare l'approccio universalista, una task force sulla povertà e l'inclusione sociale dei minori potrebbe essere tale strumento); f) migliorare le capacità dei servizi di sostegno sociale e finanziario per raggiungere le categorie più vulnerabili di minori.

A **Malta** le aree prioritarie che richiedono attenzione per implementare la Raccomandazione della Commissione sono sei. In primo luogo un audit generale dei servizi forniti dallo Stato per assicurare la loro efficacia. In secondo luogo una valutazione delle pratiche attuali per l'adozione e l'affido per assicurare che l'interesse dei minori venga per primo. In terzo luogo una ricerca più ampia sulle necessità dei minori e delle famiglie. In quarto luogo lo sviluppo di programmi che forniscono sostegno preventivo e non soltanto curativo. In quinto luogo lo sviluppo di un nuovo orientamento nel lavoro sociale attraverso la creazione di assistenti sociali comunitari che lavorino direttamente con i loro clienti, a casa e a lavoro, e non in ufficio, per sostenere i programmi di assistenza direttamente. Infine, ulteriore sviluppo di sistemi educativi e formativi che bilanciano l'orientamento del lavoro e la flessibilità attraverso la trasmissione di abilità specifiche (ad esempio abilità linguistiche) che assicurino che la forza lavoro diventi sempre più flessibile ed adattabile alle nuove necessità e sviluppi.

Nei **Paesi bassi** le aree prioritarie che richiedono attenzione per implementare la Raccomandazione della Commissione consistono nel rendere l'impegno olandese ad investire nel benessere dei minori più esplicito estendendo l'obiettivo delle famiglie disoccupate nel Programma nazionale di riforma con un obiettivo alle famiglie disoccupate con minori o, più nello specifico, per famiglie con genitori singoli senza lavoro. Poi continuare a trovare delle modalità per diminuire efficacemente la trappola della povertà, combinando servizi per l'infanzia a costi ragionevoli con incentivi per migliorare la partecipazione al mercato del lavoro specialmente delle madri single con



minori. E stimolare i comuni a raggiungere nuovi gruppi a rischio di povertà (come poveri che lavorano, donne disoccupate ed immigrate).

In **Polonia** le aree prioritarie che richiedono attenzione per implementare la Raccomandazione della Commissione sono le seguenti. In primo luogo sviluppare una strategia completa che copra tutte le politiche sui minori ed assicurare la loro governance coordinata; migliore governance può essere raggiunta se viene stabilita una singola autorità sui temi dell'infanzia. In secondo luogo aumentare modalità lavorative flessibili create specificamente per i genitori e sviluppare regole per l'occupazione a misura di famiglia. In terzo luogo promuovere l'uguaglianza di genere nella cura dei minori, incluso l'utilizzo del congedo parentale. In quarto luogo rafforzare lo sviluppo di un'assistenza formale durante la prima infanzia, con uno stabile sostegno finanziario. Quinto, assicurare un più ampio coinvolgimento dei portatori di interessi - genitori e loro organizzazioni - nella redazione delle misure, nella loro implementazione e nel loro monitoraggio.

In **Portogallo** le aree prioritarie che richiedono attenzione per implementare la Raccomandazione della Commissione sono la necessità di un approccio coerente, continuato ed a lungo termine centrato sulle reali necessità dei minori e delle loro famiglie che assicuri un bilanciamento adeguato tra approcci universali e specifici. Assicurare l'accesso dei minori a risorse adeguate richiede lo sviluppo di politiche integrate coerenti che promuovano l'accesso reale dei genitori a lavori di qualità e sostenibili. Promuovere un accesso di qualità all'istruzione, salute ed abitazione costituisce la chiave per prevenire lo svantaggio. Una valutazione rigorosa delle misure che affrontano la povertà infantile ed il benessere infantile ha bisogno di essere sviluppata sulla base di criteri ed obiettivi chiave che dovrebbero necessariamente essere legati agli impegni del Portogallo verso la promozione dei diritti dei minori. Il ruolo dello Stato e le disposizioni di governance devono essere chiariti e tutti i portatori di interessi devono assumersi delle responsabilità secondo obiettivi chiari e misurabili.

In **Romania** le aree prioritarie che richiedono attenzione per implementare la Raccomandazione della Commissione sono triplici. In primo luogo lo sviluppo di servizi integrati per l'infanzia e la famiglia all'interno dell'attuale riforma sui servizi di assistenza sociale, ricollegando le politiche contro la povertà, tradizionalmente concentrate su sussidi specifici, a servizi di protezione per i minori, servizi per l'impiego e servizi sociali di base. Questo potrebbe portare ad un approccio personalizzato alla protezione sociale ed all'assistenza sociale ed allo stesso tempo aumentare la misura in cui servizi e sussidi indirizzati a gruppi vulnerabili e marginali riescono a raggiungerli con successo. In secondo luogo rafforzare gli sforzi per aumentare l'accesso (specialmente per minori in aree rurali/remote o che appartengono a gruppi vulnerabili) a servizi socio-educativi per la prima infanzia completi ed inclusivi, ad un'istruzione obbligatoria di qualità e ad un'assistenza sanitaria di

base, preventiva e di emergenza (attenzione specifica alle aree rurali, aree separate, minori rom, bambini ed adolescenti). In terzo luogo aumentare l'impegno politico e rafforzare il monitoraggio delle politiche di protezione dei minori attraverso: introduzione degli obiettivi Europa 2020 legati al benessere dei minori, identificare un sistema di monitoraggio basato sul capitale umano delle politiche di protezione dei minori e considerare la protezione dei minori prioritaria per i fondi sociali europei.

In **Slovacchia** le aree prioritarie che richiedono attenzione per implementare la Raccomandazione della Commissione sono: a) promuovere la consapevolezza a tutti i livelli di governance che la povertà è la violazione dei diritti dei minori; b) assicurare l'adeguatezza dei sussidi e la loro regolare indicizzazione; c) sostenere programmi di inclusione sociale a scuola e nelle attività di dopo-scuola, prevenendo l'assenteismo scolastico ed il prematuro abbandono scolastico dei minori poveri; d) sostenere il diritto ad un'abitazione a costi ragionevoli e dignitosa e migliorare la protezione dei diritti fondamentali all'abitazione; e) migliorare i dati statistici per identificare meglio le necessità speciali dei minori e per includere le famiglie con minori da comunità rom emarginate nel profilo statistico della Slovacchia.

In **Slovenia** le aree prioritarie che richiedono attenzione per implementare la Raccomandazione della Commissione sono: a) inclusione del tema della povertà infantile e dell'inclusione sociale in tutti i significativi documenti strategici e piani d'azione; b) ulteriore revisione della Legge sui Diritti ai fondi Pubblici (l'assistenza sociale in denaro dovrebbe essere la prima prestazione da richiedere); c) considerevole miglioramento nell'accesso delle famiglie con minori ad adeguata edilizia popolare; d) adattamento dei tempi dei servizi socio-educativi per la prima infanzia alle sempre diverse modalità lavorative dei genitori; e) aumento significativo dei minori rom che frequentano i programmi socio-educativi per la prima infanzia; f) copertura universale dei minori da parte dell'assicurazione sanitaria.

In **Spagna** le aree prioritarie che richiedono attenzione per implementare la Raccomandazione della Commissione sono le seguenti. In primo luogo la strategia spagnola sullo sviluppo del welfare infantile per il periodo 2013-2016 deve essere sviluppata in efficace coordinamento con le politiche subnazionali e locali, promuovendo l'integrazione in tutte le politiche sociali ed economiche, e concentrando la maggior parte delle risorse nei primi anni dell'infanzia. In secondo luogo, poichè il sistema dei sussidi non è adeguato, la protezione sociale delle famiglie a rischio con minori deve essere migliorata fortemente, dando priorità alle famiglie numerose, ai minori con disabilità, come ai minori rom e minori immigrati. In terzo luogo dovrebbe essere urgentemente lanciato (nel 2014) un piano per combattere la povertà infantile ed allo stesso tempo la qualità del lavoro, la stabilità e retribuzione per le famiglie povere con minori dovrebbero essere migliorate.

In **Svezia** le aree prioritarie che richiedono attenzione per implementare la Raccomandazione della Commissione sono le seguenti. In primo luogo la disoccupazione, specialmente la disoccupazione giovanile e la disoccupazione tra immigrati, deve continuare ad essere un'alta priorità. C'è anche bisogno di sviluppare una strategia su come prevenire la disoccupazione di lungo termine. In secondo luogo, il sistema scolastico è diventato sempre più differenziato e diviso. Differenze tra le scuole sui voti sono crescenti e questa crescente inuguaglianza è allarmante ed ingiusta. Le crescenti differenze tra scuole devono essere contrastate per attenuare le inuguaglianze nelle opportunità di vita dei minori. Altrimenti la trasmissione intragenerazionale della povertà farà in modo che i minori meno fortunati troveranno sempre più difficile competere nel sistema educativo e, di conseguenza, nel mercato del lavoro. Per affrontare questo problema il governo deve anche affrontare la divisione etnica, le sue cause e le sue conseguenze.

Nel **Regno Unito**, sebbene il governo abbia riaffermato un impegno verso gli obiettivi della Legge sulla Povertà Infantile, non vi è possibilità di raggiungerli nelle politiche esistenti. I servizi e sussidi per i minori devono essere protetti da ulteriori misure di austerità e pienamente indicizzati. Dovrebbero essere aumentati investimenti nell'edilizia popolare. Gli obiettivi della Legge sulla Povertà Infantile non dovrebbero essere cambiati, ma dovrebbero essere fatti degli sforzi per monitorare il benessere dei minori nel Regno Unito.