

L'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna

Premesso che

dalle più recenti statistiche dell'Unione Europea emerge che un quarto dei bambini e degli adolescenti europei sono a rischio di povertà o di esclusione sociale;
i bambini e gli adolescenti italiani sono esposti a un rischio di rimanere vittime di povertà ed esclusione sociale pari al 30%, ben oltre la media UE del 24,4%: secondo i dati recentemente diffusi dall'Istat, nel 2021 la povertà assoluta in Italia conferma i massimi storici raggiunti in periodo di pandemia, toccando ben 1,4 milioni di bambine/i - pari al 14,2% - e 762mila famiglie con minori, una situazione che ha possibili ripercussioni anche nell'accesso a beni e servizi, tra cui assistenza sanitaria e istruzione gratuite e di qualità, condizioni abitative dignitose e alimentazione adeguata, secondo i principi e le norme della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Premesso inoltre che

nel Report Povertà ed esclusione sociale in Emilia-Romagna Anni 2020 e 2021 del 25.10.2022 (Direzione generale Risorse, Europa, innovazione e istituzioni – Settore Innovazione digitale, dati, tecnologia e polo archivistico – Area statistica) si legge che l'11,2% dei residenti in regione vive in condizioni di rischio di povertà o esclusione sociale, un valore in linea rispetto al 2020 (11,0%), ma di oltre 4 punti percentuali inferiore rispetto al 2019 precedente l'emergenza sanitaria, quando era pari al 15,5%. Per il complesso delle regioni del Nord-est, il valore è più elevato (14,2%) e in crescita rispetto al 2020, mentre in Italia, più di una persona su quattro (25,4%) è a rischio di povertà o esclusione sociale con un valore stabile nell'ultimo biennio;

nel Report ISTAT del 15.6.2022, si riporta un'incidenza % della povertà relativa in Emilia-Romagna del 6,0% (con un intervallo di confidenza dal 4,7% al 7,3%) nel 2021.

Sottolineato che

in Italia così come in altri Paesi europei, la Garanzia Europea per l'Infanzia (EU Child Guarantee) intende colmare questo divario e promuovere modelli di intervento volti a ridurre la povertà minorile e favorire l'inclusione sociale;

l'European Child Guarantee (Il sistema europeo di garanzia per i bambini vulnerabili) è un'iniziativa europea volta a promuovere pari opportunità e garantire l'accesso a servizi essenziali per i bambini e i ragazzi bisognosi (con meno di 18 anni e a rischio di povertà o esclusione sociale): la Raccomandazione del Consiglio europeo del 14 giugno 2021 ha istituito, infatti, una Garanzia Europea per l'Infanzia (Child Guarantee) al fine di prevenire e combattere l'esclusione sociale garantendo ai bambini ed adolescenti a rischio di povertà o di esclusione sociale l'accesso effettivo a un'alimentazione sana e a un alloggio adeguato e l'accesso effettivo e gratuito all'educazione e cura della prima infanzia, all'istruzione (comprese le attività scolastiche), a un pasto sano per ogni giorno di scuola e all'assistenza sanitaria, con particolare attenzione anche alla dimensione di genere e a forme di svantaggio specifiche;

la Garanzia per l'infanzia si concentra dunque sui minori più vulnerabili, quali minori senza fissa dimora, minori con disabilità, minori che hanno problemi di salute mentale, che provengono da un contesto migratorio o ancora a minori che si trovano in strutture di assistenza o che vivono situazioni familiari precarie ed ha l'obiettivo di prevenire e combattere l'esclusione sociale garantendo l'accesso ad una serie di servizi fondamentali, al fine di spezzare quello che è il ciclo intergenerazionale della povertà e dello svantaggio;

con il Sistema europeo di garanzia, agli Stati membri dell'Unione è stato raccomandato di fornire un accesso gratuito ed effettivo ai bambini bisognosi a:

- servizi educativi e di cura per la prima infanzia;
- attività educative e scolastiche;
- almeno un pasto sano ogni giorno di scuola;
- servizi sanitari (salute)
- alloggi adeguati.

Considerato che

la Garanzia per l'infanzia si inquadra nell'ambito della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, è in linea con la Carta europea dei diritti fondamentali, che riconosce il diritto all'istruzione come diritto fondamentale, ed è coerente con l'obiettivo di sviluppo sostenibile 4.2 dell'Agenda 2030 dell'ONU che prevede che tutte le bambine e tutti i bambini abbiano accesso ad attività di sviluppo infantile, a cure e a un'educazione prescolare di qualità entro il 2030; è inoltre uno dei risultati concreti anche del Pilastro europeo dei diritti sociali

(fa riferimento al diritto dei minori all'educazione e cura della prima infanzia a costi sostenibili e di buona qualità); contribuisce inoltre direttamente all'attuazione della Strategia europea sui diritti dei minori, di cui alla COM (2021) 142 del 24/3/2021, avendo come obiettivo la riduzione della povertà infantile;

per queste azioni, l'Unione europea rende disponibili finanziamenti nell'ambito del Fondo sociale europeo plus (European Social Fund Plus - ESF+), il quale finanzia progetti che promuovono l'inclusione sociale, contrastano la povertà e investono nelle persone, così come il Fondo europeo per lo sviluppo regionale, InvestEU e il Dispositivo per la ripresa e resilienza (Recovery and Resilience Facility - Next Generation EU).

Rilevato che

l'Italia ha elaborato nei tempi previsti il Piano di Attuazione Nazionale della Garanzia Infanzia (PANGI) che è complementare al V Piano nazionale infanzia e adolescenza approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 25 gennaio 2022, di fatto ne attua molte azioni (tra le quali, l'adozione di LEP per i servizi di refezione scolastica, per i servizi educativi 0-3 e per la partecipazione dei ragazzi), e le rafforza, non solo in termini di sistema, perché rende evidente che entrambi i piani sono espressione di un'unica strategia nazionale a tutela dell'infanzia, ma anche sotto il profilo delle risorse: nei Paesi nei quali la povertà minorile è superiore alla media europea, come l'Italia, il 5% del Fondo sociale europeo plus sarà, infatti, destinato ad azioni di contrasto a tale fenomeno;

il PANGI è un documento di programmazione che si proietta fino al 2030 e che affronta due questioni fondamentali: la prima riguarda come coniugare l'universalità dei diritti dei soggetti minorenni con l'azione specifica rivolta ad alcuni di essi, l'altra attiene a come la riorganizzazione dei diversi sistemi - a partire da quello amministrativo, sociale, sanitario scolastico - possa migliorare la governance a tutti i livelli e promuovere l'intersectorialità e l'interprofessionalità; altro aspetto importante riguarda l'aumento e la qualificazione continua di tutte le figure professionali che operano nel mondo dell'infanzia e dell'adolescenza;

il Piano nazionale ha un cronoprogramma molto dettagliato, sia rispetto alla governance, sia alle azioni da realizzare; prevede una implementazione tramite una Cabina di regia, che è stata istituita nell'autunno 2022 e che coinvolge quattro ministeri (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Dipartimento per le politiche della famiglia, Ministero dell'Istruzione, Ministero della Salute), le Regioni e i Comuni e prevede scadenze e responsabilità precise, nonché un gruppo di lavoro con tutte le parti sociali;

Evidenziato che

per la programmazione delle risorse e l'implementazione delle azioni strategiche il Piano d'Azione italiano della Garanzia Infanzia, in armonia con le indicazioni europee, presenta un ampio programma di misure, dettagliato nelle proposte, nei tempi e nelle responsabilità: assicurare progressivamente nidi e mense gratuite, politiche continuative e diffuse per i primi mille giorni di bambine e bambini, sostegno alla funzione genitoriale ed alle famiglie fragili, tutela e diritti dei bambini provenienti da contesti migratori, centri di aggregazione per gli adolescenti, azioni per la salute anche mentale e il benessere psicologico, contrasto all'abbandono scolastico e alla povertà educativa, misure specifiche per minorenni disabili;

Rilevato altresì che

tra i principali obiettivi del Piano Nazionale di Attuazione della Garanzia Infanzia (PANGI) di rilevanza per la Regione Emilia-Romagna vi sono:

- a) Il potenziamento della governance regionale delle misure e degli interventi di contrasto al rischio di povertà e esclusione sociale dei minorenni, obiettivo fondamentale per garantire la coerenza tra gli orientamenti e le priorità condivise nel PANGI (Piano Nazionale di Azione per l'Inclusione) e la programmazione regionale e territoriale. Per il raggiungimento di questo obiettivo, il Piano ritiene necessario:
 1. innanzitutto, che il Presidente della regione individui un coordinatore regionale della Garanzia Infanzia e,
 2. in secondo luogo, che la Regione attivi una cabina di regia regionale sulla Garanzia Infanzia – in seno al tavolo regionale della Rete della protezione e dell'inclusione sociale o tramite la creazione di un tavolo apposito – coordinata dal Coordinatore Regionale della Garanzia Infanzia, che veda coinvolti i settori sociale, sanitario, educativo, nonché il terzo settore e ai professionisti esperti della materia, con i seguenti compiti:
 - promuovere la partecipazione attiva delle autorità locali nella definizione e implementazione degli interventi a sostegno dei minori a rischio di povertà e esclusione sociale, coinvolgendo le amministrazioni locali nella definizione delle priorità e degli obiettivi dell'azione pubblica e valorizzando il loro ruolo nella gestione dei servizi e delle risorse a livello territoriale;

- favorire la collaborazione tra le diverse istituzioni e le organizzazioni della società civile presenti sul territorio, promuovendo il coordinamento e lo scambio di buone pratiche a livello locale e regionale al fine di favorire una maggiore efficacia e coerenza degli interventi, evitando sovrapposizioni e duplicazioni di attività;
- garantire una maggiore trasparenza e monitoraggio dei risultati degli interventi a sostegno dei minori a rischio di povertà e esclusione sociale, promuovendo la partecipazione attiva dei cittadini e delle organizzazioni della società civile nella definizione degli obiettivi e nella valutazione degli impatti delle politiche pubbliche. Solo attraverso un dialogo aperto e una partecipazione attiva di tutti i soggetti coinvolti si può garantire una gestione efficace e sostenibile delle risorse e una maggiore coerenza tra gli orientamenti e le priorità condivise a livello nazionale e la programmazione territoriale;

b) l'ampliamento dei modelli di intervento della Garanzia Infanzia sperimentati nella Regione Emilia-Romagna per assicurare l'accesso universale ai servizi soprattutto per i minorenni più vulnerabili, con particolare attenzione ai servizi di sensibilizzazione e di contatto con gli stessi beneficiari (outreach services) per una loro successiva messa a sistema a livello nazionale.

la fase sperimentale della Garanzia Infanzia ha, infatti, previsto la realizzazione di una serie di modelli di intervento a livello nazionale (coordinati con il livello UE) ed alcuni anche in Emilia-Romagna, che hanno permesso di sperimentare nuove metodologie e strumenti di intervento per contrastare la povertà e l'esclusione sociale dei minori;

tra questi modelli sperimentali, in Emilia-Romagna il Governo, con l'assistenza tecnica di UNICEF, ha portato avanti:

1. il programma formativo per lo sviluppo delle competenze linguistiche attraverso l'uso della piattaforma digitale Akelius in modalità ibrida, in diversi Istituti Comprensivi a Bologna, che mira a favorire l'apprendimento della lingua italiana da parte dei bambini stranieri e la loro integrazione sociale attraverso l'uso di tecnologie innovative;
2. la realizzazione di un programma per lo sviluppo delle competenze del XXI secolo e l'orientamento al lavoro, in collaborazione con il CPIA (Centro Provinciale Istruzione Adulti) di Bologna e le strutture di accoglienza locali. Questo programma mira a favorire l'inserimento lavorativo dei giovani e a promuovere lo sviluppo di competenze utili per il mondo del lavoro, come la creatività, la capacità di problem solving e l'utilizzo delle nuove tecnologie;
3. nell'ambito del sostegno alla famiglia, con particolare attenzione alle famiglie con bambini con disabilità, sono stati realizzati interventi in diverse regioni italiane, tra cui l'Emilia-Romagna, in cui è stata effettuata una mappatura dei servizi già offerti dai Centri per la Famiglia, concentrando l'attenzione sulle esperienze di supporto peer-to-peer tra famiglie e sullo sviluppo di una metodologia standardizzata. Attualmente, in alcuni Centri per la Famiglia, si sta avviando la formazione degli operatori sul toolkit, anche attraverso la valorizzazione di esperienze già avanzate, come quella di Bologna. L'obiettivo di questi interventi è quello di offrire alle famiglie con bambini con disabilità un sostegno concreto, basato sulle esperienze positive di altre famiglie che hanno vissuto situazioni simili, e di promuovere l'inclusione sociale e la partecipazione attiva delle famiglie nella comunità locale. Inoltre, si cerca di valorizzare il ruolo dei Centri per la Famiglia come punti di riferimento per le famiglie, promuovendo la co-progettazione e la governance partecipata tra tutti gli attori coinvolti nel sostegno alle famiglie;

queste esperienze di sperimentazione hanno permesso di testare nuove metodologie e strumenti di intervento, valutandone l'efficacia e la fattibilità a livello locale, al fine di definire le modalità di implementazione della Garanzia Infanzia a livello nazionale. Grazie alla collaborazione tra le diverse istituzioni e le organizzazioni della società civile, si è potuto promuovere l'innovazione sociale e il miglioramento delle politiche a sostegno dei minori a rischio di povertà e esclusione sociale: questi modelli hanno avuto successo e vanno dunque implementati e ulteriormente potenziati a livello regionale;

la Child Guarantee ha dedicato un riferimento specifico al ruolo dell'Autorità garante nazionale e quindi alla rete dei Garanti regionali per l'infanzia, quali istituzioni di garanzia rispetto all'implementazione delle azioni nonché alla loro verifica in itinere.

Dato atto che

la partecipazione alle attività di educazione e cura della prima infanzia implica molteplici benefici tanto per i singoli quanto per la società in generale: dal conseguimento di un migliore livello d'istruzione e di migliori risultati nel mercato del lavoro a un minor numero di interventi sociali ed educativi fino a società più coese e inclusive. Nelle indagini PIRLS (The Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS).) e PISA (The Programme for International Student Assessment (PISA), OCSE (2016), Education at a Glance.) i bambini che hanno ricevuto un'educazione nella prima infanzia per più di un anno hanno ottenuto punteggi migliori in lingua e matematica. È stato inoltre dimostrato che la partecipazione all'educazione e alla cura della prima infanzia di qualità è un fattore importante per la prevenzione dell'abbandono scolastico (Commissione europea (2014), Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving.);

l'educazione e la cura sin dalle prime fasi di vita sono di primaria importanza per imparare a convivere in società eterogenee e possono rafforzare in vari modi la coesione e l'inclusione sociale;

la disponibilità, l'accessibilità e la sostenibilità dei costi di strutture di alta qualità per la cura dell'infanzia sono inoltre fattori chiave che consentono alle donne e agli uomini con responsabilità di cura di partecipare al mercato del lavoro, come riconosciuto dal Consiglio europeo di Barcellona del 2002, dal Patto europeo per la parità di genere del 2011 e dalla comunicazione della Commissione sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare adottata il 26 aprile 2017). L'occupazione femminile contribuisce in maniera diretta al miglioramento della situazione socioeconomica della famiglia e alla crescita economica.

Dato atto altresì che

il 6 maggio 2023 la senatrice Anna Serafini, con una lettera inviata alle ministre Eugenia Roccella e Elvira Calderone, ha comunicato di ritenere esaurita la sua missione, dimettendosi dal suo ruolo di coordinatrice del piano di Child Guarantee, come estrema forma di denuncia davanti all'inattività del Governo sui temi che riguardano famiglia e bambini, dopo ripetute sollecitazioni che non hanno trovato risposta dalla data del suo insediamento. Nel ringraziarla per il lavoro svolto e per l'impegno profuso nella promozione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, si ricorda che né la Cabina di regia né il gruppo di lavoro previsti dal Piano nazionale sono stati mai sino ad ora convocati ed il rischio è ora quello di perdere risorse necessarie a rafforzare il sistema educativo e di welfare: non solo quelle del PNRR per aumentare il numero degli asili nido, ma anche quelle previste dall'attuazione del Piano Nazionale Garanzia Infanzia: se non saranno prese decisioni rapide, sono a rischio fondi europei per 635 milioni di euro, pari al cinque per cento del Fondo sociale europeo plus, risorse fondamentali per aumentare i posti a tempo pieno nei nidi, cancellare progressivamente le rette di frequenza, aumentare il servizio di refezione a scuola, estendere le fasce di gratuità, promuovere interventi finalizzati a rafforzare il benessere psicosociale di bambine e bambini, preadolescenti e adolescenti, mettere in campo azioni di sostegno per minori in contesti di povertà materiale, abitativa, relazionale, affettiva o che vivono in situazioni di fragilità;

solo nel mese di giugno 2023, la Ministra del Lavoro e delle Politiche Sociali, Marina Elvira Calderone, congiuntamente con la Ministra per le Pari Opportunità e la Famiglia, Eugenia Maria Roccella hanno nominato la dottoressa Maria Burani Procaccini quale nuova Coordinatrice nazionale del Piano per la Garanzia Infanzia. La nuova coordinatrice ha esperienza come esperta di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e all'interno delle istituzioni, già Presidente della Commissione parlamentare per l'Infanzia, Coordinatrice delle attività scientifiche del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza e membro del Comitato Tecnico Scientifico dell'Osservatorio nazionale sulla Famiglia;

in data 2 ottobre 2023 è stato nominato relatore nella commissione Lavoro e Politiche sociali (Sedec) del Comitato europeo delle regioni del parere sui diritti dei bambini e l'attuazione della Garanzia per l'infanzia dell'Ue a livello regionale e locale, il Sindaco di Cesena Enzo Lattuca, che ha ribadito che il coinvolgimento degli amministratori locali è cruciale per dare piena attuazione delle politiche a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale. Ha inoltre confermato come a oltre due anni dall'approvazione della Raccomandazione del Consiglio europeo la Garanzia Infanzia è ormai diventata una realtà in quasi tutti gli stati membri dell'Unione Europea. Sono finalmente stati approvati i Piani nazionali, ma ora è necessario un ultimo passo per dare concretezza al pilastro dei diritti sociali sui territori. In questa fase è quindi fondamentale garantire i diritti a tutti i bambini, in particolare quelli più bisognosi o vulnerabili ed è quindi necessaria la creazione di un programma specifico di sostegno degli enti locali e delle regioni per costruire modelli operativi e incrementare le risorse e le capacità di implementazione della Garanzia Infanzia a livello locale.

Ribadito che

l'Italia ha un Piano già finanziato da qui al 2030 per contrastare la povertà minorile, in cui sono previsti (e finanziati) obiettivi come scuole dell'infanzia e mense scolastiche gratuite fino alla fine della secondaria di I grado, con la gratuità da raggiungere entro il 2030 ma da avviare gradualmente già dall'anno scolastico 2022/23, il tempo pieno in tutto il Paese, 60 milioni di euro per nuovi Centri di Aggregazione Giovanile per gli adolescenti, un nuovo Tavolo sulla salute mentale degli adolescenti (che l'Italia non ha mai avuto); il rafforzamento dei servizi di Psicologia dell'età evolutiva e di Neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza, con la previsione del reclutamento di personale destinato ai servizi in questione; un maggiore investimento sul post adozione;

è forte la preoccupazione per il rischio che l'assenza di decisioni e i conseguenti ritardi nell'attuazione del Piano nazionale, anche a seguito delle dimissioni della Coordinatrice nazionale, compromettano politiche essenziali per bambini e adolescenti e loro famiglie

Tutto ciò premesso e considerato,

Impegna la Giunta regionale

a sollecitare il Governo, a seguito della nomina della nuova coordinatrice nazionale del PANGI Maria Burani Procaccini, ad attivarsi, in tutte le sedi istituzionali opportune, anche per il tramite della Conferenza delle Regioni, per convocare la Cabina di regia e il Gruppo di lavoro con le parti sociali e i rappresentanti dei minori per dare concreta attuazione al Piano nazionale per la Garanzia infanzia, proseguendo celermente il lavoro fatto finora, coinvolgendo anche le Regioni, affinché i risultati raggiunti non vadano dispersi e garantendo la copertura finanziaria necessaria;

ad adottare ogni azione utile al potenziamento della governance regionale delle misure e degli interventi di contrasto al rischio di povertà e esclusione sociale dei minorenni, individuando a tal fine il coordinatore regionale della Garanzia Infanzia, nonché attivando la cabina di regia regionale sulla Garanzia Infanzia – in seno al tavolo regionale della Rete della protezione e dell'inclusione sociale o tramite la creazione di un tavolo apposito – coordinata dal Coordinatore Regionale della Garanzia Infanzia e che veda coinvolti, anche a livello locale, i settori sociale, sanitario, educativo, assieme al terzo settore e ai professionisti esperti della materia;

a prevedere la presenza della Garante per l'infanzia e l'adolescenza nella suddetta cabina di regia regionale anche ai fini dell'attivazione di meccanismi stabili diretti (gruppi di consultazione) e/o indiretti (indagini periodiche) di partecipazione dei minorenni ai fini della coprogettazione, attuazione e monitoraggio delle azioni riferite al sistema di Garanzia Infanzia, assicurando che i soggetti coinvolti rappresentino le categorie dei minorenni più a rischio di povertà ed esclusione sociale, rispettando la parità di genere;

a favorire l'ampliamento dei modelli di intervento della Garanzia Infanzia già sperimentati in Regione, per assicurare l'accesso universale ai servizi soprattutto per i minorenni più vulnerabili, con particolare attenzione ai servizi di sensibilizzazione e di contatto con gli stessi beneficiari (outreach services), per una loro successiva messa a sistema a livello nazionale.

Approvata a maggioranza dalla Commissione V Cultura, Scuola, Formazione, Lavoro, Sport e Legalità nella seduta del 12 ottobre 2023.