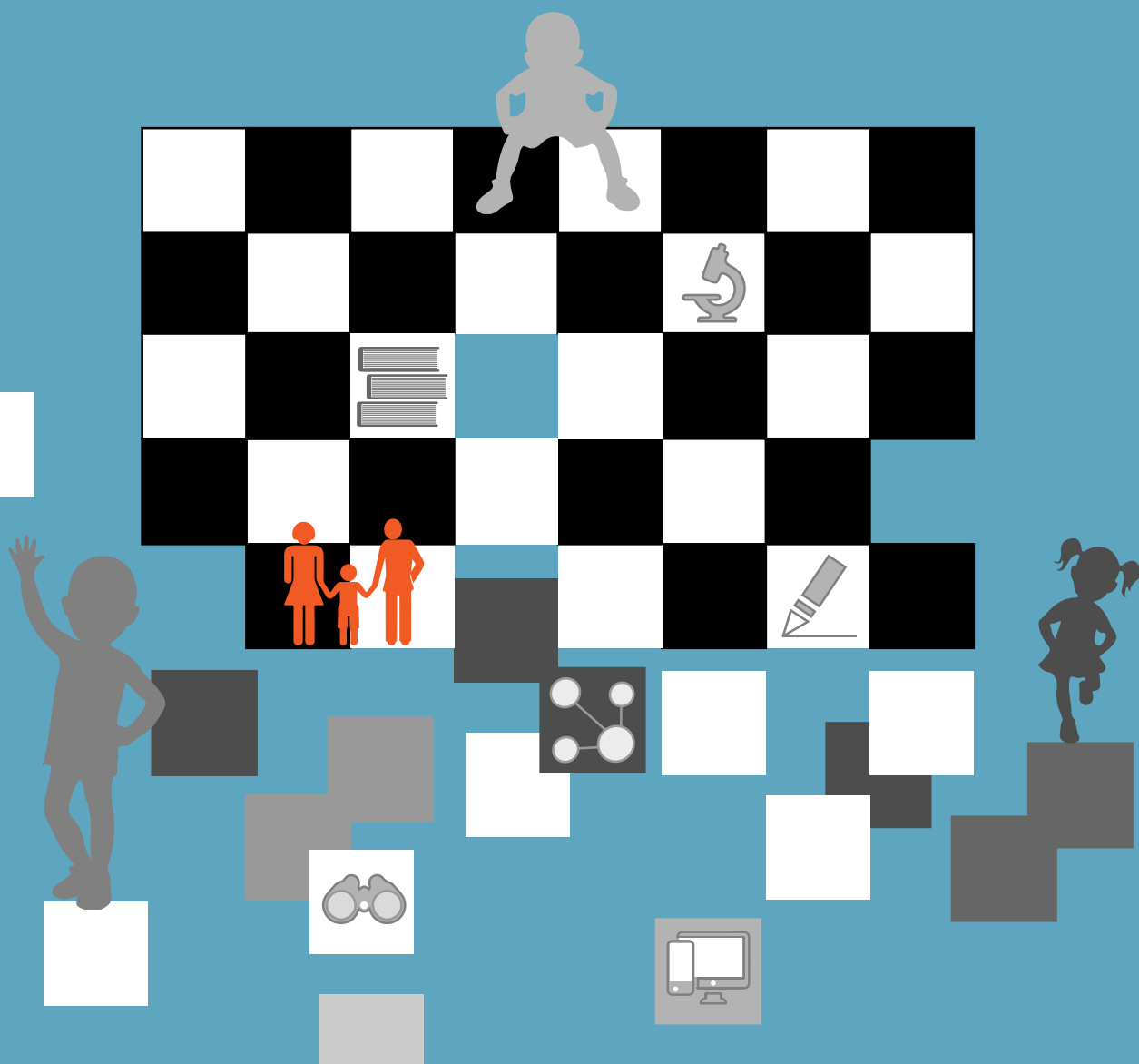


LA POVERTÀ MINORILE ED EDUCATIVA

Dinamiche territoriali, politiche di contrasto,
esperienze sul campo



LA POVERTÀ MINORILE ED EDUCATIVA

Dinamiche territoriali, politiche di contrasto,
esperienze sul campo

Con il supporto della rete dei Quaderni di Economia Sociale



GIANNINI EDITORE

Le analisi contenute nel volume rappresentano i risultati di uno specifico progetto e non hanno la pretesa di essere esaustivi, inoltre non impegnano né rappresentano in alcun modo il pensiero e l'opinione dei nostri Soci fondatori ed ordinari.

La ricerca ha finalità esclusivamente conoscitiva ed informativa, e non costituisce, ad alcun effetto, un parere, un suggerimento di investimento, un giudizio su aziende o persone citate.

La riproduzione fedele del testo, anche parziale, non può essere effettuata senza l'autorizzazione di SRM. È consentito l'uso della ricerca e delle informazioni in essa contenute ai fini di studio ed approfondimento di settore, citando regolarmente la fonte.

Pubblicazione aggiornata con dati e informazioni disponibili a gennaio 2018.

Grafica di copertina, impaginazione e infografiche: Raffaella QUAGLIETTA
Ha collaborato alla correzione delle bozze Nike Francesca DEL QUERCIO

ISBN - 978 - 88 - 7431 - 912 - 1

© 2018 Giannini Editore
Napoli - 6/b, via Cisterna dell'Olio
www.gianninispa.it

LA POVERTÀ MINORILE ED EDUCATIVA

Dinamiche territoriali, politiche di contrasto,
esperienze sul campo

GLI AUTORI

Direzione della Ricerca:

Marco MUSELLA

Salvio CAPASSO

Team di Ricerca:

Consuelo CARRERAS (coordinamento), Chiara AGOSTINI, Massimo ARNONE, Federica D'ISANTO, Giorgio LIOTTI, Eleonora MAGLIA, Cristina MONTESI, Gabriella NATOLI, Giancamillo TRANI, Marco TRAVERSI, Annalisa TURCHINI

Pur restando ferma la cura e la responsabilità di SRM e della Fondazione Banco di Napoli nella redazione dell'intera ricerca, si specifica che il capitolo 1 è a cura di Marco MUSELLA e Salvio CAPASSO; il capitolo 2 è a cura di SRM e Massimo ARNONE per i paragrafi 1-2, e di Cristina MONTESI per i paragrafi 3-7; il capitolo 3 è a cura di SRM e Massimo ARNONE; il capitolo 4 è a cura di Marco MUSELLA e Giorgio LIOTTI; il capitolo 5 è a cura di Marco MUSELLA e Federica D'ISANTO; il capitolo 6 è a cura di Cristina MONTESI; il capitolo 7 è a cura di Annalisa TURCHINI e Gabriella NATOLI; il capitolo 8 è a cura di Chiara AGOSTINI; il capitolo 9 è a cura dell'Impresa sociale Con i Bambini; il capitolo 10 è a cura di Marco TRAVERSI; il capitolo 11 è a cura di Eleonora MAGLIA; il capitolo 12 è a cura di Giancamillo TRANI.

Un bambino al mare

Conosco un bambino così povero
che non ha mai veduto il mare:
a Ferragosto lo vado a prendere,
in treno ad Ostia lo voglio portare.

«Ecco, guarda» gli dirò
«questo è il mare, pigliane un po'!».
Col suo secchiello, fra tanta gente,
potrà rubarne poco o niente:
ma con gli occhi che sbarrerà
il mare intero si prenderà.

Gianni Rodari

PREFAZIONE	11
CAPITOLO 1 – INTRODUZIONE E LINEE INTERPRETATIVE	
1. Obiettivi	15
2. Lo studio: una guida alla lettura	16
3. I minori e la povertà: principali considerazioni emerse	18
Appendice	31

PRIMA PARTE

IL QUADRO STATISTICO ED ECONOMICO DELLE RELAZIONI TRA POVERTÀ MINORILE E POVERTÀ EDUCATIVA

CAPITOLO 2 – LE DINAMICHE DELLA POVERTÀ. ALCUNE EVIDENZE NELL'UNIONE EUROPEA E IN ITALIA

1. Introduzione	37
2. Il concetto di povertà in generale: cause e relative forme	37
3. I minori a rischio di povertà o di esclusione sociale: consistenza ed evoluzione nel tempo	40
4. La deprivazione materiale grave nei minori: un'analisi delle sue principali determinanti e di alcune sue componenti	50
5. La povertà monetaria	55
6. Una cluster analysis del rischio di povertà minorile	66
7. Dal rischio di povertà alla povertà educativa dei minori	67

CAPITOLO 3 – LA POVERTÀ MINORILE ED EDUCATIVA NELLE REGIONI ITALIANE

1. Introduzione	93
2. La povertà in Italia. Uno spaccato regionale	94
3. La povertà dei minori in Italia	100
4. La povertà educativa nelle regioni italiane	104

CAPITOLO 4 – LE DETERMINANTI DELLA POVERTÀ MINORILE ED EDUCATIVA IN ITALIA E NEL SUD

1. Introduzione	113
2. La povertà minorile in Italia nel decennio 2004-2013	117
3. La povertà minorile nel contesto regionale italiano	119
4. Le determinanti socio-economiche della povertà minorile in Italia	122
5. Conclusioni	127

CAPITOLO 5 – POVERTÀ MINORILE, ABBANDONO SCOLASTICO PRECOCE E DISOCCUPAZIONE. UN'ESTENSIONE ULTERIORE DELLO SCARRING EFFECT

1. Introduzione	129
2. I circoli viziosi della disoccupazione	130
3. L'abbandono scolastico e l'inserimento nel mercato del lavoro	132
4. Riferimenti teorici ed analisi empirica dell'abbandono scolastico	133
5. L'effetto cicatrice dell'abbandono scolastico	134
6. Conclusioni	138

SECONDA PARTE

LE POLITICHE E GLI INTERVENTI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ E A SOSTEGNO DELL'ASSISTENZA ALL'INFANZIA, DELL'EDUCAZIONE E DELLA FORMAZIONE

CAPITOLO 6 – POLITICHE PUBBLICHE DI CONTRASTO ALLE POVERTÀ MINORILI NELL'UNIONE EUROPEA

1. Politiche pubbliche per contrastare la povertà minorile	141
2. Politiche per contrastare la povertà minorile educativa	149
3. Conclusioni	158

CAPITOLO 7 – POLITICHE PUBBLICHE NAZIONALI PER IL CONTRASTO ALLA POVERTÀ MINORILE ED EDUCATIVA

1. Il complesso scenario delle politiche nazionali	163
2. Le principali politiche pubbliche di contrasto alla povertà minorile ed educativa	165
3. I soggetti della governance delle politiche su infanzia e adolescenza	171
4. Le esperienze e gli interventi operativi su minori in condizione di povertà economica ed educativa	179
5. Conclusioni	186

CAPITOLO 8 – LE PRINCIPALI NOVITÀ A LIVELLO NAZIONALE E IL CONTRIBUTO DEL SECONDO WELFARE

1. Introduzione	187
2. Il quadro analitico	188
3. Le novità sul fronte del primo welfare: il rinnovato impegno pubblico	189
4. Il contributo degli attori del secondo welfare	193
5. Riflessioni conclusive	202

TERZA PARTE LE ESPERIENZE SUL TERRITORIO

CAPITOLO 9 – L'ESPERIENZA DELL'IMPRESA SOCIALE "CON I BAMBINI"

1. Quadro normativo	207
2. Attività istituzionali di "Con i bambini"	211
3. Riflessioni conclusive	217

CAPITOLO 10 – INIZIATIVE INNOVATIVE NEL CONTRASTO ALLA POVERTÀ MINORILE. IL CONTRIBUTO DELL'IMPRESA SOCIALE. UN CONFRONTO TRA CASI DI SUCCESSO NAZIONALI ED INTERNAZIONALI

1. L'innovazione educativa nel mondo	221
2. La sostenibilità dell'innovazione educativa in contesti difficili	225
3. Superare la povertà educativa guardando al futuro	229
4. L'innovazione educativa in Italia	236
5. Conclusioni	241

CAPITOLO 11 – INTERVENTI CONTRO LA POVERTÀ EDUCATIVA IN PROVINCIA DI VARESE. UN PARTENARIATO DI ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE CULTURALE FINANZIATO DAL BANDO SIAE SILLUMINA

1. Introduzione	245
2. L'occasione di avvio del progetto: il bando SIAE "Sillumina"	246
3. Il partenariato Movie Rider 2017: le associazioni protagoniste	247
4. Il contenuto dell'intervento e i risultati raggiunti	248
5. Considerazioni sul tema e sul case-study	248

CAPITOLO 12 – INVESTIRE SULLA SOCIETÀ DEL FUTURO	
1. Premessa	249
2. La cultura della cura: un circolo virtuoso di responsanbilità sociale	250
3. Alcuni strumenti a disposizione	252
 BIBLIOGRAFIA	 257
 NOTIZIE SUGLI AUTORI	 271

Il legame tra la povertà intesa quale deprivazione materiale e la povertà educativa è un circolo vizioso che si alimenta in ambedue i sensi. Essere poveri sul versante materiale aumenta il rischio di essere poveri dal punto di vista educativo e viceversa. Una condizione sfavorevole di partenza che può avere effetti di lungo periodo perché i bambini che nascono in condizioni di pregiudizio e ai quali vengono negate le opportunità di apprendere e condurre una vita autonoma ed attiva, rischiano di diventare gli esclusi di domani. Il pericolo è dunque il perpetuarsi dello svantaggio di generazione in generazione; uno svantaggio ingiusto e soprattutto costoso per gli individui e per la società nel suo complesso.

In Italia più di un milione di minori vive in condizioni di povertà assoluta. La povertà educativa che ne deriva crea un danno dai primi anni di vita per poi limitare i livelli di apprendimento delle competenze nei periodi successivi. Ecco quindi che la disuguaglianza che si sviluppa nel minore povero è elevata al quadrato, perché nascere in una famiglia svantaggiata non è spesso una condizione transitoria, è un fatto che può segnare e condizionare tutta la vita. Inoltre quando si discute di famiglie svantaggiate ed in povertà non consideriamo solo la povertà assoluta e relativa come indigenza ed esclusione sociale ma anche ed ovviamente di povertà culturale, relazionale, ambientale.

I bambini che provengono dalle famiglie più svantaggiate hanno meno opportunità di prendere parte ad attività sportive e sociali che contribuiscono alla loro qualità di vita, alle relazioni sociali e in generale al loro livello di soddisfazione nella vita. Crescendo incontrano maggiori ostacoli nel diventare componenti attivi della società, nel trovare lavori di buona qualità e stabili e nel realizzare dunque il proprio potenziale. Se poi alle condizioni su indicate si innestano anche le problematiche del crescere in un territorio anch'esso svantaggiato, la situazione del disagio si eleva al cubo.

In un contesto così delineato, la Fondazione Banco di Napoli, SRM e la Compagnia di San Paolo hanno inteso affrontare il tema della relazione tra *Povertà minorile* e *Povertà educativa*, con l'attenzione ai territori e rivolta non solo all'analisi dei dati e delle dinamiche socio economiche ma anche con l'obiettivo di evidenziare le azioni concrete svolte dagli operatori pubblici e privati, profit e non profit per fronteggiare tali barriere. Nell'elaborazione della ricerca si è fatto anche ricorso al network relazionale della Rivista online di SRM "Quaderni di Economia Sociale" redatta in collaborazione con la Fondazione CON IL SUD e Banca Prossima.

Non intervenire oggi per cercare di recuperare i bambini che restano indietro vuol dire esporsi al rischio di esacerbare le disparità in futuro. Solo attivando e mettendo a disposizione di tutti i gruppi generazionali le giuste competenze e le stesse opportunità nei percorsi di istruzione e formazione è possibile contribuire a colmare il divario e investire sul futuro.

La ricerca quindi vuole offrire un'ulteriore opportunità di riflessione sulle azioni da intraprendere affinché sia possibile una reale "rigenerazione sociale e formativa" dei nostri territori, avendo la piena convinzione che questa sia l'unica strada per alimentare concreti processi di sviluppo sociale. Una sfida, questa, che deve essere sostenuta da

azioni sinergiche tra l'operatore pubblico e quello privato e che coinvolga la cittadinanza in uno sforzo comune e condiviso.

Solo rimettendo in funzione "l'ascensore sociale" che ha nella formazione il suo tassello fondamentale è possibile porre le basi per ristabilire un percorso di sviluppo sociale ed economico per il nostro Mezzogiorno, per il nostro Paese e per tutta l'Europa.

PRIMA PARTE

IL QUADRO STATISTICO ED ECONOMICO DELLE RELAZIONI TRA POVERTÀ MINORILE E POVERTÀ EDUCATIVA

INTRODUZIONE E LINEE INTERPRETATIVE

1. OBIETTIVI

La povertà è una piaga del nostro mondo avanzato che interroga economisti, sociologi e studiosi di altre discipline già da molto tempo. Come è possibile che in una società avanzata, dove tecnologia, istituzioni e cultura hanno raggiunto traguardi così alti non si riesca a sradicare la povertà? Tra le diverse forme di povertà, poi, quella dei bambini e dei ragazzi è certamente la più ingiusta: sia perché è evidente che “non è colpa loro”, sia perché, accompagnandosi spesso con la povertà educativa, ha effetti non limitati al presente, ma destinati a durare per molti anni con conseguente disagio di lungo periodo per le persone e con effetti negativi di lungo termine sul progresso economico e sociale del Paese.

I bambini che vivono in contesti svantaggiati (familiari e territoriali) hanno meno opportunità di crescita e di soddisfare le aspettative di elevati livelli di vita, di diventare componenti attivi della società, di realizzare il proprio potenziale.

La progressiva attenzione verso questi temi, rinvenibile anche in alcuni provvedimenti di carattere normativo e in alcuni strumenti di coordinamento introdotti di recente, è confermato anche dal crescente contributo della comunità scientifica in termini di studi e ricerche.

Questo studio si propone di approfondire l’argomento, attraverso, non solo l’analisi dei dati e delle dinamiche socio-economiche relative al fenomeno della povertà in generale e di quella minorile ed educativa in particolare, ma anche attraverso l’esame delle azioni concrete svolte dagli operatori pubblici e privati, profit e non profit per fronteggiare il problema, mettendo in evidenza esperienze innovative e progetti che, a vario titolo, stanno via via nascendo nel nostro Paese e all’estero.

Un primo obiettivo è di analizzare i dati, le dinamiche e le relazioni tra le variabili rilevanti così come emergono nel dibattito scientifico sul tema ponendo in risalto le evidenze che ne emergono a livello sia europeo che nazionale e del Mezzogiorno in particolare. Partendo dal concetto di povertà, dalle sue manifestazioni e dalle cause sottostanti, si è inteso mettere a fuoco l’identità dei poveri oggi, e tra di essi in particolare dei minori, focalizzando l’attenzione sulle relazioni tra le condizioni di indigenza dei più piccoli e le loro difficoltà di crescita educativa, culturale e formativa, cercando di evidenziare altresì se e quanto i fenomeni della povertà minorile, attraverso dispersione e abbandono scolastico incidono sulla probabilità di occupazione futura, sui livelli del salario e sulla qualità dell’occupazione.

Un secondo obiettivo è di tracciare un quadro delle politiche pubbliche e degli interventi per contrastare il rischio di povertà dei minori mediante l’approfondimento dei principi generali, degli obiettivi assunti e degli strumenti utilizzati a livello comunitario, per poi scendere nel dettaglio di una ricognizione di azioni ed indirizzi a livello nazionale.

Accanto alle principali novità sul fronte del primo welfare, ci si è proposti di esaminare

anche quanto sta avvenendo sul fronte del secondo welfare, guardando al contributo offerto dagli attori non pubblici ed al loro approccio integrato con il sistema pubblico.

Un terzo obiettivo è di riportare alcuni esempi di esperienze, iniziative e progetti che sono nati nel nostro Paese, proponendo anche un confronto con esperienze estere, iniziative con caratteristiche particolari, casi di successo internazionali che potessero fungere da stimolo per chiunque opera nel campo, al fine di trovare possibili soluzioni al problema, garantendo realmente a tutti l'accesso all'educazione e, attraverso di essa, una piena inclusione sociale e lavorativa.

2. LO STUDIO: UNA GUIDA ALLA LETTURA

In linea con i tre principali obiettivi dello studio, il volume è stato strutturato in tre parti. Una prima parte approfondisce il quadro statistico ed economico delle relazioni tra povertà minorile e povertà educativa.

Il capitolo 2 è un'analisi di scenario dello stato della povertà economica a livello europeo e dell'Italia. Si analizza lo stato della povertà minorile (intesa come deprivazione materiale) e di quella educativa (intesa come deprivazione dell'opportunità di imparare e formarsi) in Europa ed in Italia. Il capitolo riporta un'analisi statistico-descrittiva del fenomeno "rischio di povertà dei minori" nella EU-28; attraverso i dati EU-SILC (EU Statistics on income and living conditions) si è investigata la consistenza di tale fenomeno, la distribuzione geografica nei diversi paesi, la sua evoluzione nel tempo, le caratteristiche e le componenti; al fine di osservare i livelli benessere dei bambini registrati nelle economie avanzate ed i cambiamenti in atto, valutando i progressi di ciascun paese (livello di soddisfazione e condizioni di vita) sotto il profilo materiale, della salute e dell'istruzione.

Il capitolo 3 approfondisce il tema della povertà e dell'esclusione sociale dei bambini, e collegato a questo anche il tema della povertà educativa nelle Regioni italiane. Si esamina la condizione di povertà dei minori con riferimento al nostro Paese ed in particolare al Mezzogiorno, evidenziando le azioni che concretamente si stanno sviluppando e quelle che si potrebbero attivare per gestire al meglio un problema che sta interessando in modo sempre più drammatico anche i paesi più ricchi, ampliando al loro interno i divari tra persone, famiglie e cittadini. Attraverso l'analisi dei livelli dell'"Indice di Povertà Educativa", ad esempio, è possibile monitorare i progressi compiuti negli anni dalle Regioni nella lotta alla povertà educativa, intesa sia a livello di competenze dei singoli, sia quale povertà dell'offerta educativa presente sul territorio. La disponibilità e qualità dell'offerta, specie di tipo pubblico, infatti, è cruciale per ridurre le disuguaglianze e le limitazioni derivanti dalla scarsità di mezzi economici delle famiglie.

I successivi due capitoli indagano il fenomeno attraverso gli strumenti dell'analisi economica. Il capitolo 4 ha l'obiettivo di contribuire al dibattito sulla povertà minorile in Italia distinguendo, da un lato, le differenze tra Nord, Centro e Sud del Paese e, dall'altro, analizzando le determinanti socio-economiche della povertà dei bambini. Nell'affrontare il tema si è cercato di misurare la povertà minorile attraverso un indicatore (il Severe Material Deprivation Index), che permette di fare dei raffronti tra paesi e regioni, prendendo in considerazione le condizioni di vita familiare e il mancato accesso a

beni e servizi fondamentali per soddisfare bisogni essenziali. Il capitolo 5 si propone di esaminare la relazione tra la povertà, il grado di istruzione e l'inclusione sociale, attraverso l'analisi dello scarring effect (effetto cicatrice); e si propone di segnalare se e quanto i fenomeni della povertà minorile, attraverso dispersione e abbandono scolastico incidano sulla probabilità di occupazione futura, sui livelli del salario e sulla qualità dell'occupazione. La tesi che verrà confutata è che la povertà abbassando il grado di istruzione/formazione, compromette la possibilità di inserimento positivo nella società e le prospettive di benessere.

La seconda parte del volume approfondisce il quadro delle politiche e degli interventi a contrasto della povertà ed a sostegno dell'assistenza all'infanzia, dell'educazione e della formazione.

In apertura il capitolo 6 approfondisce il tema delle politiche europee per il contrasto alla povertà minorile. Sono esaminate le politiche introdotte dalla EU-28 per la lotta alla povertà dei minori (una priorità dell'Unione europea), richiamando i principi generali, gli obiettivi assunti e gli strumenti utilizzati nell'ambito delle strategie implementate (FEAD, FSE, FESR, EGF ed altri). Ed in particolare quelle per contrastare la povertà educativa, approfondendo le iniziative per migliorare le conoscenze dei giovani, la qualità della scuola, per contrastare l'abbandono scolastico.

Il capitolo 7 analizza le politiche pubbliche nazionali, mediante una ricognizione delle principali azioni ed indirizzi attualmente in capo ai diversi attori istituzionali competenti in tema di politiche di superamento della povertà minorile ed educativa. Sono stati individuati gli interventi di tipo legislativo, programmatico e operativo posti in essere nel corso degli ultimi anni dai diversi soggetti. Il contributo, inoltre, a fronte della ricognizione effettuata, approfondisce alcuni interventi realizzati ritenuti rappresentativi delle policy in atto.

Il capitolo 8, dopo aver brevemente illustrato le principali novità sul fronte del primo welfare, si concentra sul contributo del secondo welfare alla definizione della politica nazionale di contrasto all'indigenza, analizzando anche le principali novità che riguardano la politica nazionale di lotta alla povertà, con particolare attenzione all'istituzione del Reddito di inclusione (REI) e alla nascita del Fondo per il contrasto della povertà educativa.

La terza parte della ricerca contiene infine una serie di approfondimenti su alcune iniziative ed esperienze, con il fine di indagarne gli obiettivi strategici, le opportunità, le criticità riscontrate, i risultati ottenuti finora e quelli attesi, con particolare riferimento allo sviluppo del Mezzogiorno.

Il capitolo 9 riguarda l'impresa sociale "Con i Bambini", una società senza scopo di lucro, interamente partecipata dalla Fondazione CON IL SUD, costituita il 15 giugno 2016 con lo scopo di attuare i programmi del Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile, istituito con la legge di stabilità del 2016. Partendo dall'esame dei riferimenti normativi legati al Fondo, ne sono descritti gli obiettivi strategici e poi approfondite le linee di attuazione, attraverso un resoconto analitico delle attività istituzionali dell'iniziativa. Sono state formulate anche alcune riflessioni legate alle innovazioni del Fondo, alle opportunità e ai risultati attesi dell'iniziativa, anche in riferimento allo sviluppo del Mezzogiorno.

Il capitolo 10 ha per oggetto l'analisi di una serie di esperienze innovative di contrasto

alla povertà educativa minorile. Sono state esaminate alcune iniziative internazionali con caratteristiche particolari, nuove modalità per garantirne la sostenibilità in tempi di scarsità di risorse pubbliche, con un focus sui quei temi educativi essenziali per gli uomini e le donne di domani. Le diverse soluzioni descritte nel capitolo sono nate dal basso in contesti nazionali difficili e complessi, come il Paraguay o l'Afghanistan, ma anche in quartieri difficili di paesi sviluppati come Hackney a Londra o i Quartieri Spagnoli a Napoli. Sono state osservate le iniziative sviluppate da enti pubblici, soprattutto in Germania e Canada, ed altre che hanno trovato il sostegno di finanziatori privati come fondazioni o filantropi. Altre si sono sviluppate soprattutto, almeno all'inizio, grazie alla grande dedizione e visione di pochi volontari.

Il capitolo 11 analizza l'apporto che interventi bottom-up e multi-stakeholder, in ambiti territoriali ristretti, possono apportare verso il contenimento dei livelli di povertà educativa raggiunti in Italia. Il focus è sul Progetto "Movie Rider 2017", un intervento di promozione culturale in aree periferiche realizzato con il finanziamento del Bando "Sillumina" di SIAE. Mostrandone le logiche di attivazione e di realizzazione operativa e i risultati raggiunti, si è cercato di identificare quelle caratteristiche distintive e di successo che, replicate, potrebbero concorrere a contenere il problema della povertà educativa, grazie all'esposizione di minori domiciliati in aree depresse ad opportunità culturali che ne consentano una migliore realizzazione personale e professionale.

Il capitolo 12, ultimo della sezione, si focalizza sul concetto di cultura dell'attenzione, ossia sulla necessità di investire sulla società del futuro, educando le nuove generazioni ad attivare relazioni "di cura". Se la società dà attenzione ai giovani, offrendo loro servizi adeguati, li spingerà ad aver cura, a loro volta, di sé stessi e trans-attivamente di coloro che se ne sono occupati, in un circolo virtuoso di solidarietà e responsabilità sociale che coinvolge tutti i cittadini. Si è messo in evidenza come esperienze quali l'alternanza scuola-lavoro (se ben utilizzata), i cd "maestri di strada" o soprattutto la frequentazione di un oratorio possano costituire la base di un nuovo modo di pensare l'educazione. Un modo fatto di dialogo e confronto per una crescita culturale e sociale dei giovani.

3. I MINORI E LA POVERTÀ: PRINCIPALI CONSIDERAZIONI EMERSE

La povertà in Europa

Il tema della povertà ha ripreso a manifestarsi con un'intensità sempre crescente negli ultimi anni non soltanto a seguito della crisi internazionale del 2007 (che ha coinvolto in misura diversa sia paesi sviluppati che non, creando perdita di occupazione, sotto-occupazione e riduzione della forza contrattuale di molti individui alla ricerca di un lavoro) ma anche per la sua natura strutturale associata alla presenza di disuguaglianze, organiche e crescenti con diversa intensità nei vari paesi.

Più che un problema di scarsità delle risorse economiche vi è soprattutto un problema di come esse sono distribuite tra ricchi e poveri - in particolare nel continente europeo - a cui è legata una certa ereditarietà sociale nella povertà che assume intensità maggiori nella gran parte dei paesi dell'Est e dell'Europa meridionale (tipo Cipro, Grecia, Italia, Portogallo, Irlanda e Spagna) mentre è nettamente minore nella parte continentale

e settentrionale del nostro continente (es. Svezia, Danimarca, Germania, Finlandia e Olanda). Ben 118 milioni di persone (il 23,7% della popolazione della UE-28) sono nel 2015 esposte al rischio povertà o esclusione sociale (cosiddette AROPE), anche se il loro numero si è assottigliato rispetto al 2014 (quando la loro incidenza ammontava al 24,4%). La strategia europea EU 2020, mirante a perseguire una crescita economica intelligente, sostenibile ed inclusiva, prevede di ridurre questo numero in maniera decisa entro il 2020 (meno altri 22 milioni di individui), portando la quota di soggetti a rischio di povertà ed esclusione sociale a 96 milioni.

Tra i poveri, tanti sono i minori che vivono in condizioni di indigenza, in contesti di privazione economica e materiale. Alla radice della loro povertà e dell'esclusione sociale il problema è la disuguaglianza. A livello europeo, il 10% delle famiglie più ricche attualmente guadagna il 31% del reddito totale e possiede più del 50% della ricchezza complessiva, e il divario tra ricchi e poveri sta aumentando progressivamente in molti paesi.

Oggi dunque i livelli di povertà minorile in tutta Europa sono ancora molto alti.

Il Rapporto Save the Children 2017 evidenzia che oltre 26 milioni di bambini sono a rischio indigenza o esclusione sociale. Dal 2007, anno di inizio della crisi, la quota dei minori a rischio di povertà si è incrementata, seppur con andamenti altalenanti, fino al 2012 (in cui ha raggiunto il suo apice), ma a partire dal quale essa ha cominciato a scendere, senza interruzioni, fino al 2016.

I fattori che influenzano il rischio di povertà dei minori sono molteplici. La struttura della famiglia, ad esempio, dove i monogenitori con minori a carico (48,1%) e due adulti che hanno tre o più minori a carico (32,2%) rappresentano le tipologie familiari a maggiore rischio. Come pure l'intensità lavorativa della famiglia; i minori che vivono in famiglie a molto bassa e bassa intensità di lavoro sono a maggior rischio di povertà di coloro che vivono in famiglie a media ed alta intensità lavorativa.

Minori sono i titoli di studio (i livelli di istruzione quindi) o più bassa la posizione professionale del capofamiglia, maggiore è l'incidenza delle condizioni di povertà. I giovanissimi i cui genitori hanno un livello di istruzione basso hanno dunque più probabilità di crescere in povertà e di essere socialmente esclusi; sono il 52,3%, una percentuale che si riduce drasticamente all'8,2% in corrispondenza di genitori con un alto livello di educazione. Così come i figli di migranti. Coloro che vivono con almeno un genitore che è nato all'estero sono a più elevato rischio di povertà, dei minori che hanno genitori autoctoni (33,2% contro 18,4% nel 2015).

Il non poter disporre, da parte delle famiglie in cui vivono i minori, di un paniere di beni indispensabili per il soddisfacimento dei loro bisogni contribuisce al rischio di povertà. Nel 2015 nella UE-28 la privazione materiale grave colpisce l'8,1% della popolazione ed in misura maggiore i minori (il 9,6% di essi versa in tale stato). Ma la quota dei minori "a rischio di povertà" in senso stretto è addirittura il 21,2%, più elevata quindi della quota di minori che patiscono una privazione materiale grave.

Anche vivere in famiglie in cui i genitori hanno un impiego pagato non pone i bambini al riparo dal rischio di diventare poveri; il 9,5% degli adulti tra i 18 ed i 64 anni in pericolo di indigenza in Europa aveva comunque un lavoro.

Dalla povertà, intesa quale privazione materiale, il passo ad una povertà anche educativa, intesa quale mancanza delle opportunità di imparare, sperimentare, formarsi

e sviluppare competenze cognitive, è quindi molto breve. La presenza di disuguaglianze socio-economiche (anche in paesi ricchi) pregiudica fortemente la capacità dei minori di avere una vita culturale molto attiva già nelle prime fasi della loro esistenza. E laddove la deprivazione materiale è più forte, le occasioni di sviluppo cognitivo dei minori - attraverso le quali essi possono esprimere il proprio potenziale - sono quasi nulle.

La condizione di indigenza aumenta il rischio di essere manchevoli dal punto di vista educativo; viceversa attraverso questa condizione si perpetua nelle generazioni future anche la povertà materiale.

Entrambe, strettamente legate, alimentano dunque il ripetersi dello svantaggio, pregiudicando l'intero sviluppo futuro di un paese in termini di capitale umano.

Una condizione sfavorevole di partenza può quindi avere effetti di lungo periodo perché i bambini che nascono in condizioni avverse ed ai quali vengono negate le opportunità di apprendere, di condurre una vita autonoma ed attiva, di sviluppare e far fiorire capacità, talenti ed aspirazioni, per costruirsi il loro futuro posto nella società, rischiano di diventare gli esclusi di domani.

I bambini che provengono da famiglie più svantaggiate sono più esposti a conseguire risultati peggiori a scuola; hanno anche meno opportunità di prendere parte ad attività culturali, sportive e sociali che contribuiscono alla loro qualità di vita, alle relazioni sociali e in generale al loro livello di soddisfazione nella vita. Crescendo incontrano maggiori ostacoli nel diventare componenti attivi della società, nel trovare lavori di buona qualità e stabili e nel realizzare dunque il proprio potenziale.

I backgrounds familiari e sociali hanno una importanza fondamentale sulla scelte legate al futuro lavorativo di un individuo e sul suo successo professionale. Tutti quegli elementi emozionali e legati alla costruzione del carattere acquisiti prima di entrare nel mercato del lavoro, spesso attraverso la scuola e la famiglia, ma anche attraverso le relazioni, le risorse e le strutture del quartiere dove l'individuo riceve la sua formazione, inevitabilmente segnano il suo percorso lavorativo successivo.

La povertà dei bambini tende a generare bassa istruzione e questa conduce a disoccupazione e bassi salari; lo stato di disoccupazione determina inevitabilmente un'atrofia delle conoscenze e un deterioramento di quelli che sono i general skills, di conseguenza i lavoratori avranno problemi a trovare altre occupazioni in tutti quei casi nei quali passano per una fase di disoccupazione. In ogni caso è giusto parlare di uno *scarring effect* (effetto cicatrice) prodotto dalla povertà minorile prima ancora che dall'abbandono scolastico, o dalla disoccupazione stessa.

Oggi un adolescente di 15 anni su cinque (il 20%) in Europa vive in condizioni di povertà educativa.

L'obiettivo della UE è di portare entro il 2020 la quota dei "low performer" nel campo delle scienze, della lettura, della matematica al di sotto del 15%, adottando un approccio multidisciplinare all'apprendimento per il mutuo rafforzamento delle competenze da acquisire in queste tre aree del sapere di base. Per migliorare il rendimento scolastico degli studenti diventa strategico in tal senso motivare maggiormente i docenti; utilizzare nuovi metodi di insegnamento, interdisciplinari e collaborativi; identificare all'interno della popolazione studentesca coloro i quali hanno più bisogno di un supporto sia educativo che materiale; ma soprattutto agire al fine di limitare l'abbandono scolastico.

Unicef nel 2014, attraverso un confronto tra 28 paesi europei, su diverse sfaccettature

della povertà (istruzione, abbigliamento, risorse educative, attività di svago, attività sociali, accesso all'informazione e qualità dell'abitazione) ha potuto individuare i bambini che soffrono almeno di 2 di queste privazioni e che quindi soffrono di povertà infantile multidimensionale. Da questo confronto emergono ampie differenze tra i paesi: si va dall'11% in Svizzera all'85% in Romania. Nei paesi nordici, in Svizzera e nei Paesi Bassi meno di un bambino su cinque può essere considerato povero mentre nei paesi dell'Europa centrale come Bulgaria, Ungheria, Romania e Slovacchia, come pure in Italia, almeno un bambino su due è considerato povero in due o più dimensioni.

Negli ultimi anni la UE ha introdotto alcune iniziative per affrontare la povertà dei bambini. La Comunicazione del 2011 "Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori" dichiara l'importanza dell'educazione e cura della prima infanzia, ritenute fondamentali per l'apprendimento permanente, l'integrazione sociale, lo sviluppo personale e l'occupabilità, nonché per la realizzazione di due obiettivi fondamentali della Strategia Europa 2020 (tasso di abbandono scolare al di sotto del 10 %, liberare dalla povertà 20 milioni di persone). La Raccomandazione del 2013 "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale" ha incentrato gli sforzi per combattere la povertà e l'esclusione sociale sui diritti dei bambini, sul loro superiore interesse, sulle pari opportunità e sul supporto per i piccoli più svantaggiati. È del 2015 l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, che include una serie di obiettivi tra cui: eliminare la povertà estrema e ridurre almeno della metà la quota di bambini che vivono in situazioni di indigenza, in tutte le sue forme, fornire un'educazione di qualità, inclusiva ed equa; con la finalità trasversale di ridurre la disuguaglianza sia all'interno delle nazioni che tra i diversi paesi. La recente Comunicazione del 2017 "Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali" stabilisce il diritto dei minori alla protezione dalla povertà e dal rischio di esclusione e il diritto di ogni bambino a un'educazione e cura di buona qualità dalla nascita fino all'obbligo scolastico.

Nonostante l'impegno nella sensibilizzazione sul tema, il raggiungimento degli obiettivi espressi sembra essere ancora lontano. A tale proposito, il nuovo rapporto dell'European Social Policy Network (ESPN), riguardante gli interventi che i Paesi membri dell'Unione Europea hanno realizzato, evidenzia alcune strade necessarie per rafforzare il sistema di protezione sociale dei minori. In primis consolidare i diritti fondamentali del bambino all'interno delle diverse legislazioni nazionali; riuscire ad individuare preventivamente i casi ad alto rischio di esclusione sociale e povertà; aumentare l'accessibilità e la qualità dei servizi di insegnamento e cura per la prima infanzia (i cosiddetti ECEC, Early Childhood Education and Care); infine, affrontare e superare le disparità e le complessità riguardanti l'accesso alla scuola.

Proprio perché il pericolo di indigenza è dietro l'angolo, l'impegno della comunità internazionale contro la povertà materiale e quella educativa si unisce anche a quello contro la disoccupazione giovanile. Dall'ultima indagine ESDE (indagine annuale sull'occupazione e sugli sviluppi sociali in Europa) della Commissione Europea emerge che, malgrado i costanti miglioramenti del tenore di vita nell'UE, i giovani non beneficiano di questa positiva evoluzione tanto quanto le generazioni precedenti. A ciò va aggiunto che la quota di reddito da lavoro delle fasce più giovani della popolazione si è ridotta nel tempo. Queste problematiche influiscono sulle decisioni dei giovani

relative al nucleo familiare, come l'avere figli o acquistare una casa; ciò può a sua volta ripercuotersi negativamente sui tassi di fecondità e di conseguenza sulla sostenibilità dei sistemi pensionistici e sulla crescita. L'impegno della Commissione, teso a ridurre la disoccupazione in generale e la disoccupazione giovanile in particolare, ha portato ad una diminuzione del numero dei giovani disoccupati di 1,8 milioni di unità rispetto al 2013 e quello dei giovani che non studiano, non frequentano corsi di formazione e non lavorano (i cosiddetti NEET) di 1 milione di unità.

La povertà in Italia e nel Mezzogiorno

Se guardiamo alla condizione dell'Italia, la percentuale di cittadini a rischio di povertà ed esclusione sociale (ovvero che vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro, o in condizioni di severa deprivazione materiale) è più elevata rispetto alla media dei Paesi UE-27. Gli ultimi dati diffusi dall'Istat stimano che nel 2016 le persone a rischio indigenza o esclusione sociale sul totale della popolazione siano il 30% (registrando un peggioramento rispetto all'anno precedente quando tale quota era del 28,7%), contro una media UE-27 del 23,5% (23,7% nel 2015).

In particolare, nel biennio 2015-2016 aumenta il reddito netto disponibile pro-capite ma in contemporanea sale anche l'indice di disuguaglianza, ossia il divario tra il reddito equivalente totale del 20% più ricco della popolazione e quello del 20% più povero (6,3 nel 2016 contro 5,8 nel 2014). Un divario che si sta dunque ampliando nel corso degli anni.

Il Mezzogiorno resta l'area territoriale più esposta al rischio di povertà o esclusione sociale (46,9%, in lieve crescita dal 46,4% del 2015).

Anche i dati su povertà assoluta e povertà relativa evidenziano un progressivo peggioramento della situazione, con un aumento del numero di individui in condizioni difficili. In Italia la percentuale di persone in condizione di povertà assoluta, incapaci cioè di accedere ad una serie di beni e servizi ritenuti essenziali per vivere in maniera dignitosa, è più che raddoppiata nel periodo compreso fra il 2008 e il 2016. Nel 2008 gli individui in questa condizione erano il 3,6% della popolazione; nel 2016 tale percentuale è salita al 7,9%. In termini reali, si è passati da circa 2,1 milioni ad oltre 4,7 milioni di poveri. Il Mezzogiorno si distingue per l'incidenza più elevata, con una percentuale pari a poco meno del 10%. La percentuale di poveri sale tra le famiglie con tre o più figli minori, coinvolgendo nell'ultimo anno oltre 137 mila famiglie (e 814 mila individui).

Sulla base del rilevamento campionario relativo al reddito ed alle condizioni di vita, sono stati rilevati numerosi indicatori delle condizioni economiche delle famiglie sulla base dei quali l'Unione Europea calcola gli indicatori ufficiali per la definizione e il monitoraggio degli obiettivi di politica economico-sociale perseguiti dalla Strategia Europa 2020.

Per il nostro Paese l'obiettivo è quello di far uscire 2,2 milioni di persone da tale condizione rispetto al valore registrato nel 2008 (ultimo dato disponibile quando l'impianto strategico Europa 2020 fu impostato). In Italia, nel 2008, risultavano a rischio di povertà o esclusione sociale 15.082.000 individui (25,5% della popolazione residente) da ridurre quindi a 12.882.000 unità entro il 2020. Nel 2016 gli obiettivi prefissati sono ancora lontani: la popolazione esposta a rischio di povertà o esclusione sociale è infatti

superiore di 5.255.000 unità rispetto al target previsto.

Il tasso di povertà aumenta considerando i minori. In Italia sono 1 milione 292 mila i minori che vivono in povertà assoluta e 2 milioni 297 mila quelli che vivono in situazioni di povertà relativa (il 22,3% della popolazione di riferimento). I bambini sono stati i più colpiti dal generale impoverimento della popolazione: tra il 2005 e il 2016 la percentuale di minori in povertà assoluta è passata dal 3,9% al 12,5% della popolazione di riferimento. Solo negli ultimi tre anni la popolazione minorile afflitta da povertà assoluta è aumentata di 250 mila unità (Caritas 2017).

L'ultimo rapporto Istat sugli indicatori di benessere equo sostenibile (Istat-Rapporto BES 2017, dicembre 2017) mette in luce i segnali contraddittori provenienti dal dominio del benessere economico ora attraversato da dinamiche di segno discordante, segno che però assume una valenza tutta negativa per i soggetti della classe d'età più giovane.

La condizione di povertà materiale di un bambino mette in gioco tutte le sfere della sua crescita. Più di 5 milioni di minorenni, più di 1 su 2 (54,6%), nel 2015 non hanno potuto godere di una vacanza fuori casa di almeno quattro notti consecutive, con un trend in netto peggioramento dal 2008, quando i bambini e i ragazzi che non potevano permettersi una vacanza di questo tipo rappresentavano il 39,5% della popolazione minorile. Tra questi, quasi uno su cinque vive in famiglie mono-genitoriali e non possono partecipare a gite scolastiche ed eventi a pagamento organizzati dalla scuola.

L'incidenza della povertà relativa si mantiene elevata per le famiglie più numerose con 5 o più componenti (30,9%); nel Mezzogiorno il valore raggiunge il 39,7%.

Come detto dal disagio materiale a quello educativo il passo è breve. Quasi il 20% dei quindicenni non raggiunge la soglia minima di competenze in lettura ed il 25% in matematica; dati che collocano l'Italia agli ultimi posti in Europa. Dietro il nostro Paese soltanto Portogallo, Svezia e Grecia. La scuola italiana perde ogni anno oltre 135 mila studenti; il 15% dei giovani tra i 18 ed i 24 anni non consegue il diploma di scuola superiore e lascia prematuramente ogni percorso di formazione. E così l'Italia si colloca agli ultimi posti anche nella classifica degli Early School Leavers, precedendo soltanto Spagna, Malta, Romania e Portogallo.

La crescente situazione di difficoltà rende maggiormente visibili le distanze anche nelle classi. L'8° "Atlante dell'infanzia a rischio 2017" di Save the Children evidenzia che negli istituti con un indice socio-economico-culturale più basso un quindicenne su quattro (il 27,4%) è ripetente. Questa stessa percentuale scende ad uno su ventitrè (il 4,4%) se si considerano gli istituti migliori, frequentati da figli di famiglie abbienti. La correlazione tra la condizione socio-economica ed il successo (o insuccesso) scolastico in Italia è notevole, una differenza tra le scuole di 23 punti percentuali.

L'Italia, inoltre, appare essere uno dei paesi in Europa dove la mobilità sociale rimane appannaggio di pochissimi: solo l'8% (media OCSE 22%) dei giovani italiani tra i 25 e 34 anni con genitori che non hanno ottenuto un diploma di scuola secondaria superiore, ottiene un diploma universitario, a fronte del 65% dei giovani i cui genitori hanno un diploma universitario, che si laureano. Una connessione molto forte c'è tra povertà educativa ed i cosiddetti NEET. In Italia sono oltre 3,2 milioni, pari al 26% della fascia di riferimento (ossia del totale dei giovani tra i 15 ed i 34 anni). Di quel totale 1,8 milioni sono nel Mezzogiorno (il 37,5% della fascia di riferimento).

All'interno del nostro Paese, poi, le differenze territoriali sono evidenti.

Dal valore che nel tempo assume il Severe Material Deprivation rate (ossia l'indice di grave deprivazione materiale), che si basa sulla reale possibilità o meno da parte delle famiglie di poter usufruire di beni e servizi che sono considerati "normali" per un minore al giorno d'oggi in un paese ricco, è possibile evincere il significativo gap tra le diverse macro aree. Nel 2004 il valore di questo indicatore per il Nord ed il Centro Italia era in linea con quello dei paesi scandinavi (considerati all'avanguardia sul tema della lotta alla povertà minorile), mentre il valore per il Sud era circa il triplo (4% per il Centro Nord contro 11,7% del Mezzogiorno). Una situazione che nel 2012 peggiorava; l'indice per il Sud superava il 22%, ossia 11 punti percentuali in più rispetto al Centro e al Nord. Nel 2013, nonostante un leggero miglioramento, al Sud circa un quinto dei bambini viveva in condizioni di grave deprivazione materiale.

Sebbene a livello generale il Mezzogiorno presenti tassi di grave deprivazione materiale elevati, è possibile individuare alcune regioni con performance migliori e altre in cui invece la situazione è più problematica. Basilicata e Campania sono caratterizzate da un tasso di povertà minorile superiore al 20%, dato che arriva a superare il 30% e il 40% in Puglia, Sicilia e Calabria. Queste differenze nel tasso di povertà minorile tra il Centro e il Nord da un lato e il Sud dall'altro possono essere, in parte, ricondotte alle differenze esistenti nel mercato del lavoro e nel livello di istruzione tra le tre macro aree.

Nelle regioni del Sud l'alta percentuale del Severe Material Deprivation rate è connesso ad un'alta percentuale di famiglie a "bassa intensità lavorativa". Un'ampia fetta dei nuclei familiari nel Meridione è impiegata un numero non sufficiente di ore per guadagnare un reddito tale da permettere loro di uscire dalla trappola della povertà. Viceversa, al Centro e al Nord questa situazione di precarietà è fortemente ridimensionata.

Osservando invece la correlazione tra il livello di istruzione ed il Severe Material Deprivation rate, ci sono regioni del nostro Paese in cui al crescere della percentuale di individui in possesso di un'elevata istruzione, il tasso di povertà minorile si riduce.

Questa relazione è abbastanza ovvia in quanto, regioni con una più alta percentuale di individui con un alto livello di istruzione producono lavoratori maggiormente qualificati e meglio remunerati, e ciò riduce la povertà in generale e quindi, anche la possibilità che un minore si ritrovi a vivere in una famiglia disagiata.

Dall'altro lato ci sono regioni (tra cui molte del Sud, come Sicilia, Calabria, Campania, Sardegna e Puglia) dove la relazione tra education level e Severe Material Deprivation rate sembra non sussistere. Nonostante la percentuale delle persone con un high education level sia all'incirca la stessa, la percentuale di povertà minorile varia fortemente. Per le regioni meridionali appartenenti a questo gruppo, ad una bassa percentuale di individui con un alto livello di istruzione si associa un alto tasso di povertà minorile, nelle altre regioni del Centro e del Nord, il Severe Material Deprivation rate è invece molto basso.

Questa differenza trova una spiegazione nelle diverse opportunità di transizione scuola-lavoro dei giovani; mentre nelle regioni del Centro-Nord vi è un'economia consolidata in presenza della quale buona parte dei giovani decide di non proseguire gli studi ed entrare nel mercato del lavoro, al Sud la transizione scuola-lavoro è molto meno efficace, e ciò comporta che, nella maggior parte dei casi, all'abbandono scolastico consegue uno stato (più o meno lungo) di disoccupazione, che ovviamente genera povertà.

L'IPE di Save the Children (un indice volto a misurare il grado di povertà educativa

dei minori) sottolinea una rilevante disomogeneità tra le regioni italiane. In Sicilia e Campania le opportunità educative e formative che consentono ai minori di apprendere, sperimentare, sviluppare capacità, talenti e aspirazioni sono estremamente ridotte; mentre altre aree (Lombardia, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia) si caratterizzano per un'ampia offerta formativa ed extracurriculare rivolta ai minori.

Sicilia, Campania, Calabria e Puglia sono ai primi posti per la maggiore percentuale di alunni che non usufruiscono del servizio mensa e di conseguenza del tempo pieno; e sono le stesse regioni in cui la percentuale di ragazzi che abbandona prematuramente gli studi è tra le più alte in Europa: un giovane su quattro in Sicilia e uno su cinque in Campania figurano nella categoria degli Early School Leavers.

Un quindicenne su due, nato al Sud in un contesto svantaggiato, non legge bene; al Nord la cifra si dimezza, a testimonianza di una disparità tra le diverse zone dell'Italia.

Diversi sono i tassi di dispersione scolastica, di disoccupazione giovanile, di offerta scolastica tra le regioni; ma spesso il divario esiste anche all'interno di una stessa regione, tra province e città.

Le politiche di contrasto alla povertà: il ruolo dello Stato, degli operatori del sociale e del secondo welfare.

Tradizionalmente in Italia la lotta alla povertà ha trovato poco spazio nelle agende politiche dei governi che si sono succeduti negli ultimi decenni.

Negli anni successivi alla grande crisi economica e finanziaria di quest'ultimo decennio, a fronte dell'acuirsi dei fenomeni di povertà ed esclusione sociale, sono stati predisposti interventi di policy volti a ridurne estensione ed effetti.

A partire dal recepimento della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC), avvenuta in Italia nel 1991, si sono succeduti diversi passaggi istituzionali di rilievo nell'ambito della storia delle politiche pubbliche di contrasto alla povertà dei minori.

In tale quadro, però, il problema è stato spesso sottovalutato o affrontato in modo inefficace come dimostrano i dati relativi al peggioramento del fenomeno povertà rilevato proprio nel caso di bambini e ragazzi. La carenza di governance e di strategie di coordinamento tra gli attori istituzionali e i diversi livelli di governo coinvolti, nonché la frammentazione di risorse hanno contribuito a far sì che gli interventi sulla filiera delle policy e sulla componente di attuazione territoriale per contrastare le situazioni di indigenza siano rimasti molto deboli per diverso tempo.

Il dilagare del fenomeno, specie nell'arco dell'ultimo decennio è stato comunque determinante per un cambio di passo.

In particolare, l'attenzione al tema dei minori si è andata intensificando e meglio precisando solo in tempi recentissimi, grazie al pressing di denuncia operato da alcune Ong attive nel nostro paese (in testa, Save the Children Italia) e dietro la spinta di un preciso orientamento espresso in tal senso dal livello europeo.

Diversi sono stati i tentativi compiuti per definire un piano nazionale di contrasto alla povertà e molteplici le misure e le iniziative specifiche avviate per combatterne i diversi volti. Attraverso il Programma Operativo di attuazione del FEAD (Fondo di aiuti europei agli indigenti) comunitario, grazie ad una dotazione finanziaria di oltre 788 milioni di euro per il periodo 2014-2020 (670 milioni di euro provenienti dalla

UE e 118 di cofinanziamento nazionale) sono stati avviati progetti per combattere la deprivazione materiale di bambini e ragazzi in ambito scolastico, la povertà educativa di bambini e ragazzi in contesti territoriali fortemente deprivati sia economicamente che socialmente, la povertà alimentare, la deprivazione materiale dei senza dimora e di altre persone fragili.

In particolare la Legge di Stabilità 2016 ha per la prima volta previsto una misura strutturale di contrasto; i finanziamenti destinati a questo settore non sono più sperimentali ma stabilmente inseriti fra gli interventi di finanza pubblica; e l'approvazione di una Legge delega ha introdotto una regola unica nazionale specificamente dedicata a sostenere i cittadini più fragili (il Reddito di Inclusione – REI, un sostegno economico accompagnato da servizi personalizzati per l'inclusione sociale e lavorativa).

Dopo la Carta acquisti sperimentale, introdotta nel 2013 in 12 grandi città italiane e finanziata con uno stanziamento una tantum di 50 milioni di euro, nel 2016 il SIA (Sostegno per l'inclusione attiva) è stato un altro passo concreto sulla strada del contrasto all'indigenza ed all'esclusione sociale. Completamente ridisegnato al fine di anticipare alcune delle caratteristiche essenziali del REI, è stata di fatto una “misura ponte” per implementare subito le misure di contrasto alla povertà in attesa del completamento dell'iter parlamentare relativo al REI.

Il concetto alla base dei nuovi strumenti è che il reddito da solo non basta ad uscire dalla povertà. La mancanza di reddito spesso non è la causa delle situazioni difficili, ma il suo effetto. Le origini invece possono essere diverse e, tipicamente, di natura multidimensionale. Il REI, dunque, prevede l'erogazione del sostegno economico solo condizionatamente all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa. Risulta così importante agire sulle cause della povertà individuando i bisogni di ciascuna famiglia, al fine di accompagnarla verso l'autonomia predisponendo interventi appropriati. È un percorso in cui i servizi in rete, sociali, socio-sanitari ed i centri per l'impiego, si fanno carico dei cittadini più deboli mentre questi ultimi si attivano nei comportamenti che gli vengono richiesti. In appena un mese – dal 1° dicembre 2017 (data a partire dalla quale è stato possibile presentare domanda per il REI) e fino al 2 gennaio 2018 – sono giunte all'INPS poco meno di 76 mila richieste. Campania, Sicilia e Calabria sono le regioni da cui sono state trasmesse il maggior numero di domande; nel complesso ben oltre la metà di quelle totali.

Tali strumenti se da un lato hanno l'indubbio merito di aver dato specifico risalto anche alla questione della povertà dei minori, trovano però un grosso limite nell'aver finora declinato tale l'enfasi soprattutto in chiave categoriale, piuttosto che sulla effettiva presa in carico da parte dei servizi sociali dei bisogni dei soggetti di minore età in condizioni di svantaggio economico. La necessità, dettata dalla limitatezza delle risorse disponibili, di restringere la platea dei beneficiari ha portato alla scelta di ancorare la concessione del reddito a un criterio filtro che risultasse inattaccabile – nel quadro del cosiddetto universalismo selettivo. La presenza di minori ha così rappresentato il requisito di composizione del nucleo familiare necessario per accedere al reddito di inclusione. Le difficoltà di implementazione incontrate dalle misure che accompagnano il trasferimento monetario, hanno poi fatto il resto, lasciando in secondo piano, spesso inattuato, le azioni specificamente rivolte a bambini e ragazzi, a dispetto della centralità dei minori dichiarata al fine dell'ammissibilità al beneficio.

L'attenzione sul tema è andata dunque crescendo con il tempo. La presenza di un sistema di protezione sociale nazionale non sempre efficace nel contrastare e ridurre i livelli di povertà registrati ha spinto nel tempo all'avvio e allo sviluppo di programmi di investimento sociale a contenuto non solo pubblico, volti a integrare l'intervento statale verso migliori livelli di copertura e tipologia di servizi.

Diversi attori sociali - imprese, enti locali, fondazioni e associazioni del terzo settore – si sono progressivamente affiancati allo stato centrale, realizzando interventi di secondo welfare per rispondere ai crescenti bisogni sociali dei cittadini, contribuendo in maniera sostanziale alla definizione dell'attuale politica nazionale di contrasto alla povertà.

Negli ultimi anni il ruolo del secondo welfare è diventato sempre più articolato.

Infatti, se a partire dagli anni Novanta il welfare mix nel campo della povertà era perlopiù limitato all'implementazione delle politiche in un contesto di esternalizzazione da parte dell'amministrazione pubblica o al semplice finanziamento degli interventi, recentemente il coinvolgimento di questi soggetti è diventato sempre maggiore. Oggi questi attori intervengono in tutte le fasi del policy-making.

Nell'ambito della politica nazionale di contrasto alla povertà, un settore in cui l'azione dell'attore pubblico è stata tradizionalmente residuale, e quindi mancante di un primo welfare consolidato, il coinvolgimento del secondo welfare è stato importante al fine di definire i recenti sviluppi, agendo da volano per il consolidamento dei processi di policy di contrasto alla povertà.

Per la prima volta nel 2013 si è costituito un cartello di soggetti (associazioni, Terzo Settore, sindacati, Comuni e Regioni) riuniti in un'Alleanza contro la povertà, con l'obiettivo comune di promuovere il rafforzamento delle politiche di lotta alle situazioni di indigenza. In un contesto in cui tradizionalmente gli interessi delle persone povere sono stati scarsamente promossi nel processo di policy-making, la costituzione di un fronte comune con il coinvolgimento di soggetti differenti, e che quindi supera la tradizionale frammentazione delle posizioni e degli interessi, è particolarmente significativa.

La nascita dell'Alleanza contro la povertà ha permesso al Terzo Settore e alla società civile di incidere sull'agenda politica nazionale. Peraltro, oltre a contribuire a tenere alta l'attenzione sul tema attraverso l'advocacy, l'Alleanza ha elaborato delle soluzioni di policy (vedi proposta del REIS) che in parte sono poi state adottate dalla politica nazionale. Infine, l'Alleanza ha di fatto partecipato ai processi decisionali connessi all'approvazione della legge delega e del relativo decreto attuativo. Questo coinvolgimento ha avuto come esito la sigla di un Memorandum d'intesa fra Governo e Alleanza, grazie al quale dare attuazione alla nuova misura, il REI.

Anche le Fob (Fondazioni di origine bancaria) negli ultimi anni hanno assunto un ruolo sempre più importante nella tutela di chi si trova in situazioni di fragilità ed indigenza, promuovendo interventi sperimentali e innovativi diretti non solo a sostenere il reddito o ad offrire beni materiali ma chiaramente orientati alla promozione dell'autonomia, alla prevenzione del bisogno e all'attivazione dei beneficiari. Nel 2016 queste hanno erogato per il welfare oltre 413 milioni di euro (circa il 40% del totale delle loro donazioni, pari ad oltre 1 miliardo di euro); risorse che sono andate a sostenere più di 5.500 interventi destinati a giovani, anziani, disabili e altri soggetti deboli, per migliorare la loro vita e favorire la crescita di comunità coese e solidali.

Il contributo degli attori del secondo welfare è stato rilevante anche se si considera

quanto avvenuto sul fronte del contrasto alla povertà educativa. Per i bambini, curarne la sfera della salute, della socialità e dell'educazione, assicurandone il benessere, contribuisce in maniera determinante a spezzare il circolo vizioso della trasmissione intergenerazionale della povertà. Su questa strada, è stato istituito dalla Legge di Stabilità 2016 il "Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile", che rappresenta un terreno in cui l'interazione fra primo e secondo welfare è particolarmente innovativa. Esso nasce infatti da un'intesa tra le Fondazioni di origine bancaria rappresentate da Acri, il Forum Nazionale del Terzo Settore e il Governo; e vede dunque come protagonisti, pariteticamente, attori pubblici e privati. Alimentato dai versamenti effettuati dalle Fondazioni, il Fondo costituisce dunque uno strumento importante per promuovere e valorizzare le iniziative del Terzo settore per il contrasto alla povertà, ed ha permesso di dar seguito allo sforzo compiuto da Save the Children per promuovere l'ingresso del tema della povertà educativa nell'agenda di policy nazionale.

L'Acri ha identificato quale soggetto attuatore della sperimentazione la Fondazione CON IL SUD, ente non profit che opera nel privato sociale da oltre dieci anni per promuovere l'infrastrutturazione sociale del Mezzogiorno. Questa Fondazione, nata nel 2006 grazie all'alleanza fra le Fob e il mondo del Terzo Settore e del volontariato, a sua volta, ha costituito un'impresa sociale esclusivamente dedicata all'attuazione del Fondo per il contrasto alla povertà educativa. È nata così l'impresa sociale "Con i bambini" che è entrata nel vivo della fase operativa promuovendo tre bandi. I primi due sono stati pubblicati a ottobre 2016: "Prima infanzia" e "Adolescenza", dedicati rispettivamente alle fasce d'età 0-6 anni e 11-17 anni. A settembre 2017 è uscito un terzo bando, "Nuove Generazioni", rivolto alla fascia 5-14 anni con scadenza 9 febbraio 2018. I bandi di "Con i Bambini" promuovono la cura dei servizi educativi e il contrasto della dispersione e dell'abbandono scolastici attraverso interventi che rafforzino la comunità educante e il ruolo di tutti gli attori del processo educativo.

Con le iniziative finanziate si intende, tra l'altro, potenziare l'offerta formativa, sviluppare azioni di sostegno alla genitorialità, promuovere la cura dei beni comuni, contrastare il bullismo, agevolare l'inserimento dei disabili psichici e fisici, integrare i migranti e sostenere le famiglie dei detenuti.

Alcune considerazioni conclusive

La multidimensionalità e complessità del fenomeno della povertà minorile ed educativa rendono il tema una sorta di questione magnete che ne richiama molte altre: i divari tra Nord e Sud del Paese, le disuguaglianze sociali, i problemi legati all'immigrazione, l'occupazione femminile, le disparità di genere e quelle generazionali.

La condizione del nostro Paese ed in particolare del Mezzogiorno relativa alle diverse forme di povertà rende sempre più urgente l'avvio di una riflessione per trovare soluzioni volte a superare le criticità del sistema di protezione sociale e delle politiche di sostegno al reddito per gli individui ad alto rischio di indigenza e di esclusione sociale.

Certamente una delle principali debolezze di questo sistema è la sua frammentarietà che nel tentativo di azzerare le disuguaglianze sociali molto spesso finisce con amplificarle.

Le politiche sia del lavoro sia sociali non hanno favorito l'occupazione delle madri,

che molto spesso rappresenta l'unica forma di garanzia contro la povertà dei minori.

Già prima della crisi l'Italia, insieme a Malta ed alla Grecia, era il Paese a più basso tasso di occupazione femminile e quello in cui le politiche di conciliazione erano meno sviluppate. Nonostante ciò, l'occupazione femminile è stata danneggiata meno rispetto a quella maschile, sia negli anni immediatamente prima della crisi che durante.

Anche la più elevata percentuale dei NEET nel nostro Paese denuncia l'incapacità di porre rimedio all'abbandono precoce dell'istruzione mediante numerose riforme che hanno interessato anche il sistema scolastico, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno dove i NEET sono maggiormente concentrati. Anche se il programma Garanzia Giovani finanziato da fondi europei inizia a mostrare risultati abbastanza positivi: a luglio 2017 l'80% dei giovani aderenti attivi era stato convocato dai servizi per l'impiego ed al 53% di questi è stata proposta almeno una misura. Ed inoltre anche la nuova Legge di Bilancio 2018 prevede una serie di incentivi e agevolazioni per le aziende che assumono giovani tra 16 e 29 anni iscritti al programma Operativo Nazionale Iniziativa Occupazione promosso dal Ministero del Lavoro; uno sgravio contributivo del 100% per il primo anno, che scende al 50% nel secondo e terzo anno.

Il problema da affrontare è molto variegato, dalla necessità di andare a recuperare in strada bambini che abbandonano la scuola, all'esigenza di far comprendere ai genitori l'importanza dell'educazione per il miglioramento della propria qualità di vita, al problema della carenza di risorse economiche, fino al bisogno di individuare i temi su cui focalizzare gli sforzi ed il modo di rendere attrattiva l'educazione per tutti i minori che, oggi sempre più spesso, la ritengono inutile e superflua. Non intervenire oggi per cercare di recuperare i bambini che restano indietro vuol dire esporsi al rischio di esacerbare le disparità in futuro. Solo attivando e mettendo a disposizione di tutti i gruppi generazionali le giuste competenze e le stesse opportunità nei percorsi di istruzione e formazione è possibile contribuire a colmare il divario e investire sul futuro.

Oggi, dunque, c'è ancora molto da fare. Occorre pertanto mantenere il focus sul problema, studiarne caratteristiche quantitative e qualitative, cause della persistenza, al fine di disegnare rimedi efficienti ed efficaci, ben sapendo che la battaglia contro la povertà si vince solo se si sconfigge la povertà di bambini e adolescenti.

Analizzare le risposte che a quel problema sono state già date, ovvero quell'ampia varietà di iniziative e progetti volti a favorire l'accesso all'educazione per le giovani generazioni più a rischio, che sono stati implementati con successo nel nostro Paese come all'estero, può essere una strada molto utile da percorrere. Le soluzioni sono ampie e spesso funzionano, e replicarle non rappresenta affatto un insuccesso per chi lo fa. Adattare iniziative sviluppate in un altro contesto è da considerarsi solo un passo avanti per chi le riproduce. Sostenere le nuove idee che funzionano e provare a replicarle è quindi l'essenza della vera innovazione sociale.

Per emancipare bambini ed adolescenti dalla condizione di povertà educativa serve però una strategia complessa, che abbia come obiettivo non solo il benessere economico delle famiglie ma anche le opportunità educative di qualità alle quali i giovani hanno accesso, sia a scuola che fuori.

Spesso le soluzioni adottate sono di corto respiro e finiscono con il non risolvere il problema nemmeno a livello locale. Trattandosi di un fenomeno multifattoriale è necessario procedere con un piano organico che veda l'impegno attivo, coordinato e

sostenuto nel tempo, di tutti gli attori in campo. Un piano che sia fatto di politiche strutturali e di interventi coordinati tra i diversi livelli di governo, con un ruolo di regia delle amministrazioni centrali, in stringente raccordo con i territori (Regioni, Comuni, contesti locali e operatori sociali) e nel rispetto delle competenze di programmazione e attuazione loro affidate.

Oggi alcuni programmi e progetti innovativi (come il Programma di Intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione – PIPPI o il Programma “Scuola al centro”, o ancora il Progetto Get Up) costituiscono primi passi in questa direzione, per produrre i cambiamenti auspicati.

Ripartire da una definizione dei bisogni del bambino ed essere capaci di rispondervi adeguatamente è il primo passo per un'attuazione concreta delle politiche di lotta alle povertà dell'infanzia e delle loro famiglie. Promuovere per le giovani generazioni l'accesso all'educazione consentirà di accrescere in loro quei valori (democrazia, uguaglianza, tolleranza, libertà) e quei saperi indispensabili agli uomini di domani.

La figura che segue illustra le relazioni ed i legami tra la povertà materiale e quella educativa, unite in un circolo vizioso che si alimenta in ambedue i sensi. Entrambe rafforzano a vicenda il perpetuarsi dello svantaggio di generazione in generazione e trovano terreno fertile nelle condizioni familiari, economiche e di contesto sociale e relazionale in cui il minore si trova a crescere. Una condizione sfavorevole di partenza che può avere effetti di lungo periodo perché i bambini che nascono in condizioni di svantaggio e ai quali vengono negate le opportunità di apprendere e condurre una vita autonoma ed attiva, rischiano di diventare gli esclusi di domani. Uno svantaggio ingiusto e soprattutto costoso per gli individui e per la società nel suo complesso.

I dati, le tabelle e le infografiche di seguito rappresentate, sono elaborazioni SRM su basi Istat, Eurostat, OCSE-PISA, e mettono in luce alcuni dei principali dati identificativi del valore dei fenomeni analizzati.

Il circuito dello svantaggio economico, socio-formativo e del lavoro

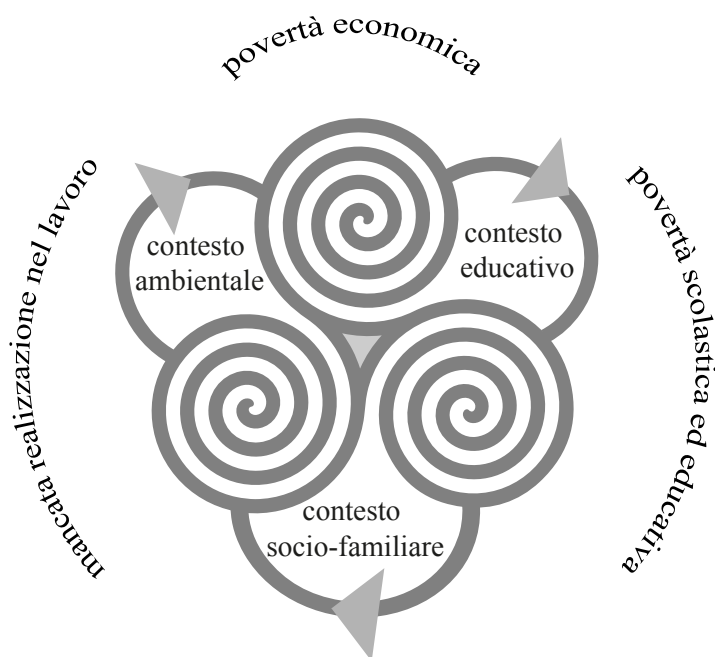
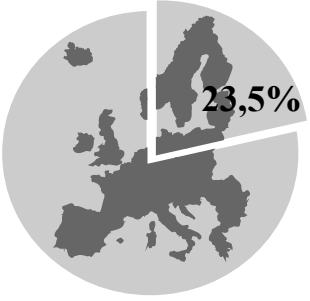
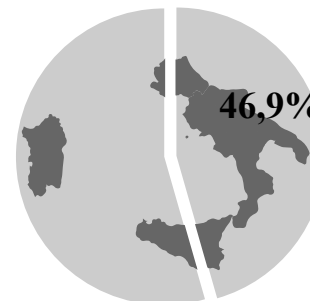


FIG. 1 - FONTE: elaborazione SRM



**POPOLAZIONE A RISCHIO DI POVERTÀ
O ESCLUSIONE SOCIALE
(AROE)**

dati al 2016, %

EUROPA	ITALIA	MEZZOGIORNO	
			
118 MLN	18,1 MLN	9,7 MLN	% su Italia
(23,5% della popolazione UE-28)	(30% della popolazione italiana)	(46,9% della popolazione Macro area)	53,7
la deprivazione materiale grave colpisce			
37,8	7,3	4,4	60,1%
7,5%	12,1%	12,1%	
sono a rischio di povertà monetaria			
86,4	12,4	7	56,3%
17,2%	20,6%	33,8%	
vivono in un nucleo familiare a bassa intensità lavorativa			
52,2	7,7	4,5	58,7%
10,4%	12,8%	21,9%	

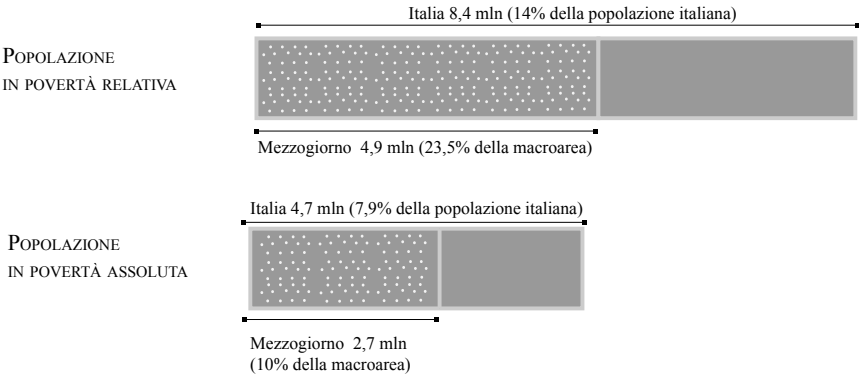
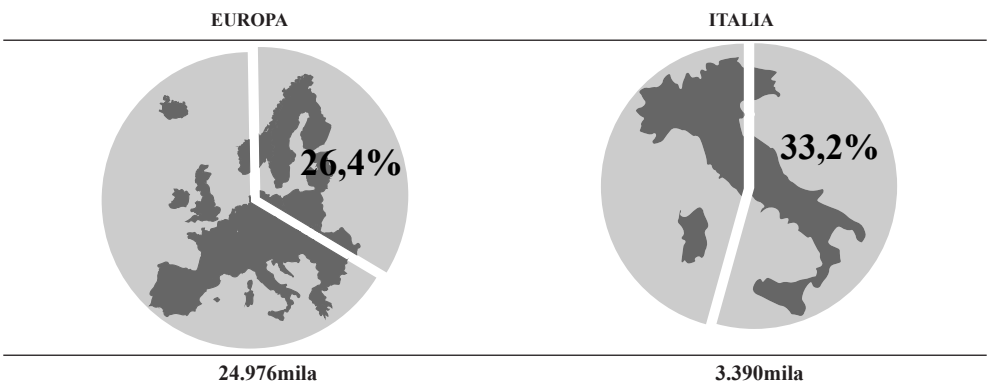


TAVOLA 1 - FONTE: elaborazione SRM

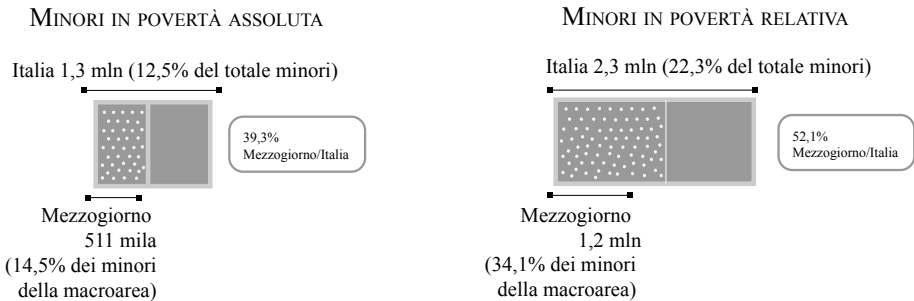


MINORI A RISCHIO DI POVERTÀ O ESCLUSIONE SOCIALE (AROE)

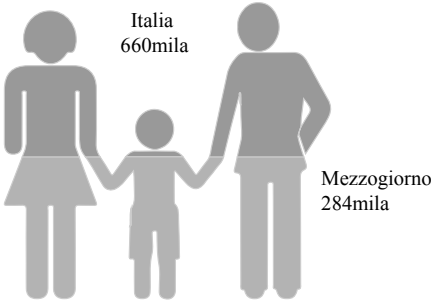
dati al 2016, %



la deprivazione materiale grave colpisce	
9,6%	13%
sono a rischio di povertà monetaria	
21,2%	26,8%



FAMIGLIE CON MINORI IN SITUAZIONI DI POVERTÀ ASSOLUTA



Popolazione minorile
Italia 9.910.710
Mezzogiorno 3.518.648

TAVOLA 2 - FONTE: elaborazione SRM

POVERTÀ EDUCATIVA | EUROPA

Probabilità di rischio di povertà dei MINORI secondo il grado di istruzione della famiglia

	EU-28	ITALIA
Basso livello di istruzione	52,3%	51,1%
Alto livello di istruzione	8,2%	8,5%
Δ basso/alto	-44,1%	-42,6%

Punteggio medio dati PISA per stato economico, culturale e sociale

	EU-28		ITALIA	
	Bottom	Top	Bottom	Top
Scienze	446	537	442	518
Lettura	444	535	442	524
Matematica	447	534	451	529

NEET (15-29 anni)

	EU-28	ITALIA
2016	14,2%	24,3%
2015	14,8%	25,7%
2014	15,4%	26,2%

TAVOLA 3 - FONTE: elaborazione SRM

POVERTÀ EDUCATIVA | ITALIA

Giovani che abbandonano prematuramente gli studi (18-24 anni)	ITALIA	MEZZOGIORNO
2016	13,8%	18,4%
2007	19,7%	24,9%

Punteggi delle Prove INVALSI (II anno Scuola Secondaria di Secondo Grado) a.s. 2016-2017	Italiano	Matematica
Nord Ovest	208	211
Nord Est	208	214
Centro	202	203
Sud e Isole	184	179
ITALIA (media)	200	200

NEET (15-34 anni) dati 2016)	ITALIA	MEZZOGIORNO	% Mezzogiorno /Italia
Totale	3,276 mila	1,821 mila	55,6%
	(26% della popolazione di riferimento, 15-34 anni)	(37,5% della popolazione di riferimento, 15-34 anni)	
	al 2007 era il 19,9%	al 2007 era il 31,2%	
<i>di cui</i>			
senza diploma di scuola superiore	1,339 mila	796 mila	59,4%
	(27,7% dei non aventi il diploma)	(38,9% dei non aventi il diploma)	

TAVOLA 4 - FONTE: elaborazione SRM

LE DINAMICHE DELLA POVERTÀ. ALCUNE EVIDENZE NELL'UNIONE EUROPEA E IN ITALIA

1. INTRODUZIONE

La povertà è un concetto multidimensionale che non va studiato guardando esclusivamente alle disuguaglianze di reddito tra gli individui ossia come povertà economica ma può essere analizzato sotto diverse sfaccettature come povertà alimentare, povertà abitativa e nelle sue forme più gravi la privazione materiale (Franzini 2009).

Il tema della povertà ha ripreso a manifestarsi con un'intensità sempre più crescente negli ultimi anni non soltanto a seguito della crisi internazionale del 2007 che ha coinvolto in misura diversa sia paesi sviluppati che non creando perdita di occupazione, sotto-occupazione e riduzione della forza contrattuale di molti individui alla ricerca di un lavoro ma anche per la sua natura strutturale associata alla presenza di disuguaglianze, per l'appunto strutturali e crescenti con diversa intensità nei vari paesi (Piketty 2013).

A seguito di tale shock finanziario e strutturale, secondo molti autori (Brandolini e Magri 2010) è aumentata la presenza di persone con un patrimonio insufficiente a coprire i fabbisogni di consumo minimi ritenuti socialmente accettabili assumendo quindi l'identità di vittime privilegiate della povertà. Queste persone si sono trovate, durante questi ultimi anni, incapaci di far fronte ad un'improvvisa perdita di reddito (per mancanza di lavoro o per la perdita del rapporto con il coniuge lavoratore a seguito di un divorzio) o ad una spesa necessaria imprevista.

Sen (1985) definiva la povertà: *“l'incapacità di tradurre le proprie capacità in funzionamenti ossia quando non si ha accesso alle risorse necessarie per realizzare un livello di vita adeguato in una società ed in un contesto specifico. O peggio ancora, quando le risorse per i funzionamenti sono così esigue da indebolire fortemente le capacità, come avviene, per esempio, quando un bambino non può andare a scuola, o la deve abbandonare, o è costretto a lavorare in età precoce, o quando la malnutrizione incide sullo sviluppo fisico e, in taluni casi, anche intellettuale”*.

2. IL CONCETTO DI POVERTÀ IN GENERALE: CAUSE E RELATIVE FORME

Oxfam (2015) rileva che nel 2013 la popolazione occupata era di 211 milioni, di cui l'8,9% a rischio di povertà pur essendo occupata.

Questo primo dato allarmante fa riflettere sul fatto che la povertà che affligge i Paesi UE non è un problema di carenza di risorse, bensì di come le risorse sono ripartite: un'esigua minoranza di persone detiene un livello sproporzionato di reddito e ricchezza che va ben oltre i suoi fabbisogni, mentre altre ne sono escluse e vivono pesanti condizioni di privazione materiale. Secondo stime di Credit Suisse l'1% più ricco della popolazione europea possiede quasi un terzo delle ricchezze del continente (figura 1). Una ricerca OCSE (2013) che ha riguardato anche 20 Paesi UE tra il 2007 e il 2010

dimostrano che, in termini di variazioni del reddito disponibile, il 10% più povero della popolazione perdeva tendenzialmente di più, o guadagnava meno, del 10% più ricco.

La distribuzione della ricchezza in Europa

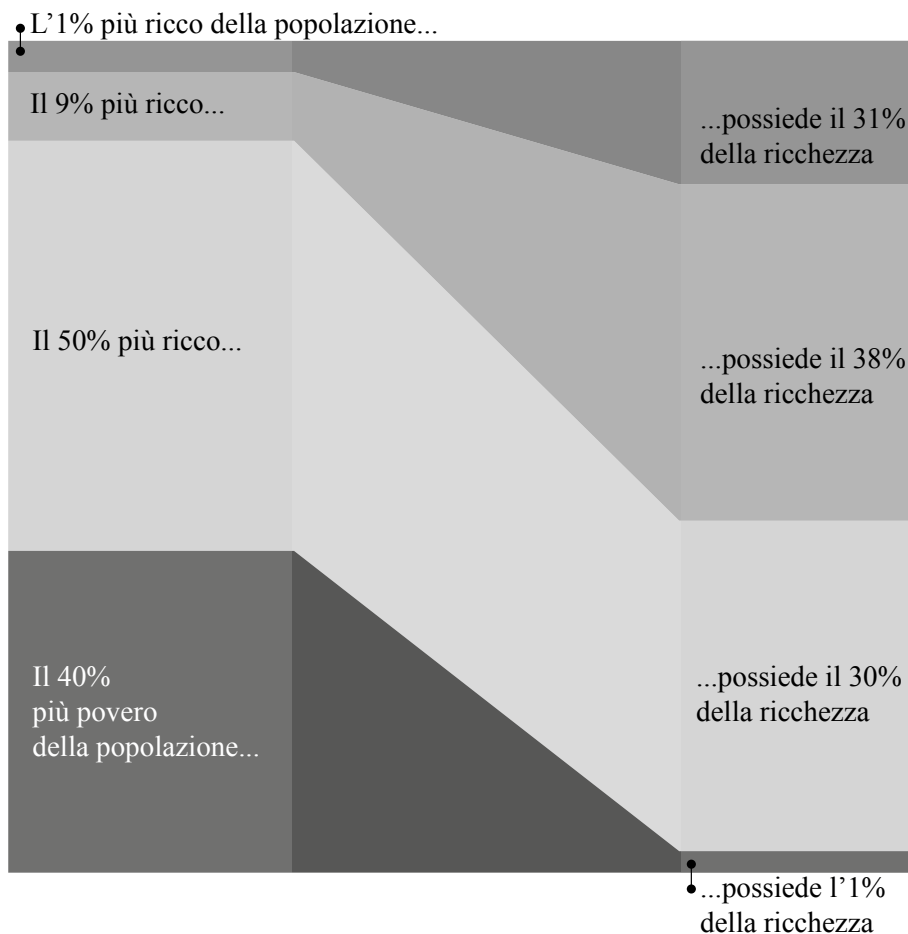


FIG. 1 - FONTE: Hardoon (2015)

Nell'Eurozona misurare la povertà economica intesa come povertà relativa ha comportato fornire una risposta a monte al seguente quesito: come parametro di riferimento utilizzare il tenore di vita medio dell'Unione Europea nel suo insieme, tenendo in debita considerazione le differenze nella qualità della vita o il tenore di vita specifico dell'economia di ciascun paese? A seconda della scelta preferita sarà più facile identificare su chi ricade la responsabilità dell'eventuale successo o fallimento delle politiche di contrasto alla povertà. L'approccio di Eurostat è più orientato alla seconda scelta, per cui è definito povero o "a basso reddito" o "ad alto rischio di povertà": *"chi ha un reddito equivalente pari o inferiore alla metà del reddito mediano del suo paese"*.

Questa scelta, in qualche modo, ridimensiona l'intensità del problema della povertà in

molti Stati membri rispetto ai Paesi dell'Economia occidentale, nonostante nel complesso siano contrassegnati da livelli più elevati di povertà (come dimostrano valori più bassi del PIL e del reddito pro capite). Sulla base di questa metodologia di misurazione della povertà, nel 2012 la Repubblica Ceca aveva un tasso di povertà relativa del 9,6% contro tassi più elevati per paesi dell'Economia Occidentale in primis l'Italia con il 19,4%, la Germania con il 16,1%, il Regno Unito con il 16,2%, il Lussemburgo con il 15,1% e la Svizzera con il 15,9%. Valori minori del tasso di povertà relativa, così misurato, stanno quindi ad indicare non che ad esempio, in termini di benessere medio espresso dal livello di reddito pro capite, i cittadini Svizzeri stanno meglio rispetto ai tedeschi ma che all'interno di questa economia territoriale il livello delle disuguaglianze è minore.

Come evidenziato da Milano (2016): *“la povertà dei minori non deve essere interpretata come la povertà degli adulti su scala minore poiché essa ha delle conseguenze totalmente diverse”*. Ed ancora: *“il problema dei minori non può essere solo un problema delle politiche sociali. È necessario mettere i diritti dei bambini e degli adolescenti al centro delle politiche urbane e pubbliche per evitare che l'intervento sociale sia solo ripartivo. È necessario ripensare il territorio urbano a partire da questi bisogni educativi, fare diventare questi luoghi delle comunità educanti, dei luoghi ad alta intensità educativa”*.

Un autorevole contributo alla definizione della povertà educativa, molto difficile da misurare, è offerto da Save the Children (2016) che, traendo ispirazione dalla teoria delle capabilities di Amartya Sen e Martha Nussbaum (2010), ha individuato quattro condizioni di un processo di apprendimento in presenza delle quali si manifesta la deprivazione educativa: 1) *apprendere per comprendere*, ovvero per acquisire le competenze necessarie per vivere nel mondo di oggi, 2) *apprendere per essere*, ovvero per rafforzare la motivazione, la stima in se stessi e nelle proprie capacità, coltivando aspirazioni per il futuro e maturando, allo stesso tempo, la capacità di controllare i propri sentimenti anche nelle situazioni di difficoltà e di stress, 3) *apprendere per vivere assieme*, o la capacità di relazione interpersonale e sociale, di cooperazione, comunicazione, empatia, negoziazione. In sintesi, tutte quelle *capabilities* essenziali per gli esseri umani in quanto individui sociali, 4) *apprendere per condurre* una vita autonoma ed attiva, rafforzare le possibilità di vita, la salute e l'integrità, la sicurezza, come condizioni funzionali all'educazione.

Questa forma di povertà presenta delle strette correlazioni, secondo un circolo vizioso, con lo status sociale di deprivazione materiale. Sono infatti i bambini che provengono dalle famiglie più svantaggiate ad avere un rendimento peggiore nel percorso di istruzione e che incontrano maggiori ostacoli nella capacità di prendere parte a svariate attività culturali fondamentali per la loro crescita emotiva e per esprimere il proprio potenziale. L'Unicef (2016), a seguito del consolidarsi delle disuguaglianze economiche/sociali nell'Unione Europea, denuncia che i bambini che vivono situazioni di povertà molto intense nei paesi europei non riescono a fare passi avanti per quanto riguarda l'educazione, la salute e la qualità della vita.

3. I MINORI A RISCHIO DI POVERTÀ O DI ESCLUSIONE SOCIALE: CONSISTENZA ED EVOLUZIONE NEL TEMPO

3.1 Consistenza del fenomeno e distribuzione geografica

I dati disponibili, elaborati dalle statistiche sul reddito e le condizioni di vita nella EU-28¹, evidenziano che nel 2015 circa 25,5 milioni di “minori” (0-17anni) sono AROPE, ovvero sono soggetti a rischio di povertà o di esclusione sociale².

La quota di “minori” AROPE (26,9%) è superiore a quella degli “adulti” AROPE (dai 18 ai 64 anni) che si attesta al 24,7% ed a quella degli “anziani” AROPE (dai 65 anni in su) che raggiunge il 17,4% (tabella 1). Quindi i minori sono il gruppo a più alto rischio di povertà e di esclusione sociale.

Nel 2015 la quota di minori AROPE è maggiore rispetto alla quota AROPE riscontrata nell'intera popolazione di ciascuna nazione (a prescindere dalle sue classi di età) in ben 19 dei 28 paesi membri della EU. I paesi “più specializzati” al loro interno nella povertà dei minori rispetto al rischio di povertà riscontrabile nell'intera popolazione sono nell'ordine: Romania (46,8% contro 37,4%), Ungheria (36,1% contro 28,2%), Regno Unito (30,3% contro 23,5%), Slovacchia (24,9% contro 18,4%) (tabella 1). In Ungheria, Regno Unito, Slovacchia l'incidenza dei minori AROPE è, mediamente, di 7 punti percentuali più elevata di quella presente nell'intero corpo sociale, in Romania il divario è addirittura di 9,4 punti. Seguono con un gap assai minore Malta (28,2% contro 22,4%) e Spagna (34,4% contro 28,6%), Italia (33,5% contro 28,7%), Repubblica Ceca

¹ Le elaborazioni statistiche contenute in questa ricerca sono state effettuate sui dati EU-SILC (EU Statistics on income and living conditions). Si è preferito concentrare l'analisi statistica sul 2015 perché i dati, disponibili per tutti i paesi della EU-28, sono definitivi, al contrario dei dati del 2016 che sono ancora provvisori o stimati per molti paesi (Belgio, Germania, Estonia, Francia, Croazia, Italia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica Ceca, Regno Unito, Slovenia).

² Per minori a rischio di povertà o di esclusione sociale (AROE, At-risk-of-poverty or social exclusion rate) si intende quella quota di popolazione (0-17 anni) che vive in famiglie ove sussiste *almeno* una delle seguenti condizioni: *essere a rischio di povertà* (ovvero essere sotto la “soglia del rischio di povertà” che corrisponde al 60% del reddito mediano nazionale equivalente disponibile dopo l'erogazione dei trasferimenti sociali); *essere in una situazione di grave deprivazione materiale* che si traduce nella incapacità forzata di fare fronte a 4 delle seguenti 9 voci/situazioni: 1) spese impreviste; 2) fare una settimana all'anno di vacanza fuori di casa; 3) avere una dieta alimentare che includa carne, pollo o pesce ogni due giorni; 4) riscaldare adeguatamente la casa; 5) evitare arretrati nel pagamento dell'affitto, del mutuo, delle bollette dei servizi pubblici, delle rate di rimborso di acquisti rateali; 6) possedere la lavatrice; 7) possedere la TV a colori; 8) possedere il telefono; 9) possedere l'auto; *essere un nucleo familiare ad intensità lavorativa molto bassa* (dove i membri, in età lavorativa, del nucleo hanno lavorato meno del 20% del loro tempo potenziale durante i 12 mesi precedenti alla rilevazione). La riduzione del numero di individui AROPE è il principale indicatore per monitorare il conseguimento o meno degli obiettivi della strategia EU 2020 relativi alla realizzazione di una società più inclusiva. Ben 118 milioni di persone (il 23,7% della popolazione della EU-28) sono nel 2015 AROPE, anche se il loro numero si è assottigliato rispetto al 2014 (quando la loro incidenza ammontava al 24,4%). La strategia EU 2020, mirante a perseguire una crescita economica intelligente, sostenibile ed inclusiva, prevede di arrivare, entro il 2020, a ridurre di altri 22 milioni di individui la quota attuale di soggetti a rischio di povertà ed esclusione sociale (raggiungendo i 96 milioni).

(18,5% contro 14%) e Lussemburgo (23% contro 18,5%), Austria (22,3% contro 18,3%), Francia (21,2% contro 17,7%), Polonia (26,6% contro 23,4%), Portogallo (29,6% contro 26,6%), Belgio (23,3% contro 21,1%) (tabella 1).

*Popolazione nella EU-28 a rischio di povertà o di esclusione sociale per classi di età (2015)
(valori percentuali)*

	Totale	Minori	Adulti	Anziani
Paesi EU-28	23,7	26,9	24,7	17,4
Austria	18,3	22,3	18,4	14,0
Belgio	21,1	23,3	21,7	16,2
Bulgaria	41,3	43,7	37,4	51,8
Cipro	28,9	28,9	30,5	20,8
Croazia	29,1	28,2	28,5	31,9
Danimarca	17,7	15,7	20,9	9,9
Estonia	24,2	22,5	21,0	37,0
Finlandia	16,8	14,9	18,1	14,5
Francia	17,7	21,2	19,0	9,3
Germania	20,0	18,5	21,3	17,2
Grecia	35,7	37,8	39,4	22,8
Irlanda	26,0	28,8	26,8	16,5
Italia	28,7	33,5	30,4	19,9
Lettonia	30,9	31,3	27,3	42,1
Lituania	29,3	32,7	26,4	36,0
Lussemburgo	18,5	23,0	19,2	8,2
Malta	22,4	28,2	20,5	23,7
Paesi Bassi	16,4	16,8	19,1	6,1
Polonia	23,4	26,6	24,1	17,0
Portogallo	26,6	29,6	27,4	21,7
Regno Unito	23,5	30,3	22,9	17,7
Repubblica Ceca	14,0	18,5	13,6	10,9
Romania	37,4	46,8	35,7	33,3
Slovacchia	18,4	24,9	17,8	12,8
Slovenia	19,2	16,6	19,7	20,2
Spagna	28,6	34,4	31,2	13,7
Svezia	16,0	14,0	15,9	18,3
Ungheria	28,2	36,1	28,9	17,1

TAB. 1 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

Vi sono paesi della EU in cui la quota maggiore di individui AROPE si rinviene invece tra gli “anziani” rispetto alle altre classi di età: Bulgaria (51,8%), Lettonia (42,1%), Estonia (37%), Lituania (36%), Croazia (31,9%), Slovenia (20,2%), Svezia (18,3%), anche se i minori si collocano al secondo posto, dopo gli anziani, in Bulgaria ed

in tutte le Repubbliche Baltiche (tabella 1). Solo in Slovenia, Croazia, Svezia la quota di minori AROPE è la meno consistente rispetto a quelle riscontrabili nelle altre due classi di età (tabella 1).

Una quota di AROPE “adulti” è invece prevalente in Grecia (39,4%), Cipro (30,5%), Germania (21,3%), Danimarca (20,9%), Paesi Bassi (19,1%), Finlandia (18,1%), ma gli adulti sono sempre tallonati dai minori in tutti questi paesi.

I paesi europei che nel 2015 hanno la minore incidenza di minori AROPE sono rispettivamente: Svezia (14%), Finlandia (14,9%), Danimarca (15,7%), Slovenia (16,6%), mentre la maggiore incidenza si trova in Romania (46,8%), Bulgaria (43,7%), Grecia (37,8%), Ungheria (36,1%), Spagna (34,4%), Italia (33,5%) (tabella 1).

3.2 Evoluzione nel tempo del fenomeno

Può risultare utile effettuare un confronto tra i dati del 2015 e quelli del 2010, in quanto si può presupporre che nel 2010 la crisi finanziaria, iniziata nel 2007, abbia dispiegato tutti i suoi effetti, anche in termini reali, incidendo quindi sul numero dei minori a rischio di povertà, che nel 2007 ammontavano al 26,5% della popolazione (tabella 2). Questa ipotesi trova conferma nell'incremento della loro quota che raggiunge nel 2010 il 27,5% per poi cominciare a scendere, seppur lentamente e con andamenti altalenanti, negli anni seguenti fino al 2015³.

Nella EU-28 la quota complessiva di minori AROPE è infatti passata dal 27,5% del 2010 al 26,9% del 2015 con una dinamica diversificata tra paesi (tabella 2). In 12 nazioni si sono registrati dal 2010 al 2015 degli aumenti (in Belgio, Cipro, Danimarca, Finlandia, Grecia, Italia, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Regno Unito, Slovenia, Spagna), più marcati in Grecia (+9,1 punti percentuali), a Cipro (+7,1) ed in Italia (+4 punti) (tabella 2)⁴.

In 16 stati si sono invece riscontrati, nello stesso periodo, dei decrementi (in Austria, Bulgaria, Croazia, Estonia, Francia, Germania, Irlanda, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Svezia, Ungheria), più sensibili in Lettonia (-10,9 punti percentuali), Bulgaria (-6,1 punti), Irlanda (-5,3 punti), Polonia (-4,2 punti) (tabella 2). Le stime relative al 2016 della quota di minori AROPE (26,4%), se confermate, indicherebbero che sono occorsi ben nove anni per riuscire a scendere, anche grazie alle politiche intraprese da parte della Unione Europea e dei suoi Stati membri, appena al di sotto del dato del 2007 (26,5%) (tabella 2).

³ Dal 2010 al 2011 la quota di minori a rischio di povertà diminuisce dal 27,5% al 27,2%, per poi risalire al 28% del 2012. Dal 2012 la quota scende *ininterrottamente* raggiungendo il valore del 27,8% nel 2013, del 27,7% nel 2014, del 26,9% nel 2015.

⁴ Il sensibile aumento riscontrato in questi tre paesi (Cipro, Grecia, Italia) è dovuto al fatto che queste nazioni sono state duramente colpite dalla crisi che ha contratto le attività economiche. A ciò si sono aggiunte le misure di austerità imposte dalla stessa Unione Europea che si sono negativamente riverberate sui trasferimenti monetari per le famiglie e sui servizi di cura diretti ai minori.

*Minori nella EU a rischio di povertà o di esclusione sociale negli anni (2007, 2010, 2015, 2016)
(valori percentuali)*

	2007	2010	2015	2016	Δ 2015-2010	Δ 2007-2010
Paesi EU-28	26,5	27,5	26,9	26,4	-0,6	1
Austria	18,5	22,4	22,3	20	-0,1	3,9
Belgio	21,6	23,2	23,3	21,6	0,1	1,6
Bulgaria	60,8	49,8	43,7	45,6	-6,1	-11,0
Cipro	20,8	21,8	28,9	29,6	7,1	1,0
Croazia	-	29,4	28,2	26,6	-1,2	-
Danimarca	14,2	15,1	15,7	13,8	0,6	0,9
Estonia	20,1	24,0	22,5	21,2	-1,5	3,9
Finlandia	15,1	14,2	14,9	14,7	0,7	-0,9
Francia	19,6	22,9	21,2	22,6	-1,7	3,3
Germania	19,7	21,7	18,5	19,3	-3,2	2,0
Grecia	28,2	28,7	37,8	37,5	9,1	0,5
Irlanda	26,2	34,1	28,8	non disponibile	-5,3	7,9
Italia	28,6	29,5	33,5	32,8	4	0,9
Lettonia	32,8	42,2	31,3	24,7	-10,9	9,4
Lituania	29,9	35,8	32,7	32,4	-3,1	5,9
Lussemburgo	21,2	22,3	23,0	22,6	0,7	1,1
Malta	23,9	26,7	28,2	24	1,5	2,8
Paesi Bassi	17,2	16,9	16,8	17,6	-0,1	-0,3
Polonia	37,1	30,8	26,6	24,2	-4,2	-6,3
Portogallo	26,9	28,7	29,6	27	0,9	1,8
Regno Unito	27,6	29,7	30,3	27,2	0,6	2,1
Repubblica Ceca	21,5	18,9	18,5	17,4	-0,4	-2,6
Romania	51,8	48,1	46,8	49,2	-1,3	-3,7
Slovacchia	25,8	25,3	24,9	24,4	-0,4	-0,5
Slovenia	14,7	15,2	16,6	14,9	1,4	0,5
Spagna	28,6	33,3	34,4	32,9	1,1	4,7
Svezia	14,9	14,5	14,0	19,9	-0,5	-0,4
Ungheria	34,1	38,7	36,1	33,6	-2,6	4,6

TAB. 2 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

3.3 Analisi di alcune caratteristiche

Nel 2015 i minori AROPE sono più donne che uomini (27,3% contro 26,8%). Altri fattori che, in aggiunta alla *differenza di genere*, influenzano il rischio di povertà minorile, anche dopo aver preso in considerazione gli effetti benefici e mitigatori dei trasferimenti sociali, sono la *composizione del nucleo familiare*, le *modalità con cui i genitori sono impiegati sul mercato del lavoro*, il *livello di istruzione dei genitori*, il *paese di nascita dei genitori*.

Rischio di povertà e composizione del nucleo familiare nel 2015

La struttura del nucleo familiare in cui si vive condiziona il reddito disponibile totale dei suoi membri. Le differenti tipologie familiari manifestano quote di soggetti AROPE molto diverse per entità. I “monogenitori con minori a carico”⁵ rappresentano nel 2015 la tipologia a maggiore rischio di povertà (48,1%) seguiti a distanza dalle “persone sole” (33%) (tabella 3).

I minori che vivono in famiglie composte da un solo genitore sono più esposti al rischio di povertà rispetto ai minori che vivono in nuclei con “due adulti che hanno tre o più minori a carico” (32,2%) ed anche rispetto agli adolescenti che vivono in nuclei con “due adulti e due minori a carico” (18,5%). La quota di minori a rischio di povertà cresce, in generale, al crescere della numerosità dei membri dei nuclei familiari con minori a carico⁶.

Popolazione della EU-28 a rischio di povertà o di esclusione sociale secondo la composizione del nucleo familiare (2015) (valori percentuali)

Monogenitore con minori a carico	48,1
Single	33,0
Due adulti con tre o più minori a carico	32,2
Tre o più adulti con minori a carico	30,2
Nucleo con minori a carico	25,3
Nucleo senza minori a carico	22,6
Tre o più adulti	21,1
Due adulti con due minori a carico	18,5
Due adulti con un minore a carico	17,6
Due adulti	17,6

TAB. 3 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

Rischio di povertà ed intensità lavorativa del nucleo familiare (2014 e 2015)

Il lavoro, essendo la più importante fonte di reddito per un nucleo familiare, ha un impatto positivo nel ridurre la percentuale di individui a rischio di povertà o di esclusione sociale. Ecco perché la quota più consistente di individui AROPE si rinviene a livello di EU-28 nel 2015 tra i disoccupati (66%) e tra i non occupati (34,3%) piuttosto che tra gli occupati ed i pensionati (tabella 4). Ma non è sufficiente essere occupati per scongiurare il rischio di povertà, è importante anche l'intensità del lavoro, ovvero il fatto che i componenti di un nucleo familiare non siano occupati in modo discontinuo e poco intenso nelle attività lavorative⁷.

⁵ Si tratta, principalmente, di madre single/separata/divorziata con uno o più figli minorenni a carico.

⁶ Per minori a carico si intendono in questo caso specifico i giovani di età compresa tra 0-17 anni ed i giovani di età tra i 18-24 che sono inattivi e che vivono insieme ad almeno un genitore.

⁷ L'intensità del lavoro è convenzionalmente definita come il rapporto fra il numero totale di mesi lavorati dai componenti della famiglia durante l'anno di riferimento dei redditi (quello precedente

Popolazione della EU-28 dai 18 anni in su a rischio di povertà o di esclusione sociale secondo la condizione lavorativa (2015) (valori percentuali)

Occupato	12,6
Pensionato	18,4
Non occupato	34,3
Disoccupato	66,0

TAB. 4 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

Tutti coloro (da 0 a 59 anni, includendo quindi anche i minori) che vivono in famiglie dove gli adulti hanno lavorato, rispetto all'anno precedente, il 20% o meno delle ore potenziali si definiscono “famiglie a molto bassa intensità di lavoro”, ove il rischio di povertà è più diffuso. Nel 2015 il 10,7% della popolazione della EU-28 appartiene a questa tipologia familiare (era pari all'11,2% nel 2014) (tabella 5). I principali Stati membri che nel 2015 hanno la più alta percentuale di soggetti che vivono in famiglie a *molto bassa intensità di lavoro* sono nell'ordine: Irlanda (19,2%), Grecia (16,8%), Spagna (15,4%), Belgio (14,9%), Croazia (14,4%), mentre Polonia (6,9%), Repubblica Ceca (6,8%), Estonia (6,6%), Svezia (5,7%) e Lussemburgo (5,7%) registrano le frequenze più basse (tabella 5). L'Italia (11,7%) è leggermente al di sopra della media EU-28 (10,7%) (tabella 5).

Dal 2014 al 2015 la quota di popolazione che vive in famiglie a molto bassa intensità di lavoro si è ridotta in 20 paesi della EU-28 (in Italia solo di -0,4% punti), è rimasta costante nei Paesi Bassi ed è aumentata solamente a Cipro, in Finlandia, Romania, Lituania, Belgio (tabella 5).

Nella EU-28 ben il 67,6% delle “famiglie a molto bassa intensità di lavoro con minori a carico” ed il 48,5% delle “famiglie a bassa intensità di lavoro con minori a carico” sono a rischio di povertà (tabella 6). Si può osservare che, in generale, i “nuclei familiari con minori a carico” sono a maggiore rischio di povertà dei “nuclei senza minori a carico” per tutti i livelli di intensità di lavoro (molto bassa, bassa, media, alta, molto alta) (tabella 6).

Il gap di povertà che si riscontra tra le due diverse condizioni (avere minori a carico o non averli) aumenta al diminuire della intensità di lavoro riscontrata in ciascun scaglione di tipologia di attività lavorativa familiare.

all'anno di rilevazione) ed il numero totale di mesi teoricamente disponibili per attività lavorative. Ai fini del calcolo di tale rapporto, si considerano i membri della famiglia di età compresa fra i 18 e i 59 anni, escludendo gli studenti nella fascia di età tra i 18 e i 24 anni. Le famiglie composte soltanto da minori, da studenti di età inferiore a 25 anni e da persone di 60 anni o più non vengono considerate nel calcolo dell'indicatore. L'intensità del lavoro si considera *molto bassa* quando il valore del rapporto è uguale o inferiore a 0,20. L'intensità del lavoro si considera *bassa* quando il valore del rapporto è compreso tra 0,20 e 0,45; *media* quando è compreso tra 0,45 e 0,55; *alta* quando è compreso tra 0,55 e 0,85; *molto alta* quando è compreso tra 0,85 ed 1.

Si va dalla lievissima differenza di solo 0,6 punti che intercorre tra i due gruppi (quello con minori a carico o quello con minori non a carico) della categoria “famiglie ad intensità di lavoro molto alta” ai 17 punti di differenza tra i due gruppi (quello con minori a carico o quello con minori non a carico) della categoria “famiglie ad intensità di lavoro molto bassa”.

*Popolazione (0-59 anni) della EU-28 che vive in nuclei a molto bassa intensità di lavoro
(2014 e 2015) (valori percentuali)*

	2014	2015	Δ
Paesi EU-28	11,2	10,7	-0,5
Austria	9,1	8,2	-0,9
Belgio	14,6	14,9	0,3
Bulgaria	12,1	11,6	-0,5
Cipro	9,7	10,9	1,2
Croazia	14,7	14,4	-0,3
Danimarca	12,2	11,6	-0,6
Estonia	7,6	6,6	-1
Finlandia	10,0	10,8	0,8
Francia	9,6	8,6	-1
Germania	10,0	9,8	-0,2
Grecia	17,2	16,8	-0,4
Irlanda	21,0	19,2	-1,8
Italia	12,1	11,7	-0,4
Lettonia	9,6	7,8	-1,8
Lituania	8,8	9,2	0,4
Lussemburgo	6,1	5,7	-0,4
Malta	9,8	9,2	-0,6
Paesi Bassi	10,2	10,2	0
Polonia	7,3	6,9	-0,4
Portogallo	12,2	10,9	-1,3
Regno Unito	12,3	11,9	-0,4
Repubblica Ceca	7,6	6,8	-0,8
Romania	7,2	7,9	0,7
Slovacchia	7,1	7,1	0
Slovenia	8,7	7,4	-1,3
Spagna	17,1	15,4	-1,7
Svezia	6,4	5,7	-0,7
Ungheria	12,8	9,4	-3,4

TAB. 5 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

Popolazione (0-59 anni) della EU-28 a rischio di povertà o di esclusione sociale per tipologie di intensità di lavoro dei nuclei familiari (2015) (valori percentuali)

Famiglie a molto bassa intensità di lavoro con minori a carico	67,6
Famiglie a molto bassa intensità di lavoro senza minori a carico	50,6
Famiglie a bassa intensità di lavoro con minori a carico	48,5
Famiglie a bassa intensità di lavoro senza minori a carico	30,9
Famiglie a media intensità di lavoro con minori a carico	27,4
Famiglie a media intensità di lavoro senza minori a carico	14,1
Famiglie ad alta intensità di lavoro con minori a carico	10,6
Famiglie ad alta intensità di lavoro senza minori a carico	9
Famiglie a molto alta intensità di lavoro con minori a carico	5,7
Famiglie a molto alta intensità di lavoro senza minori a carico	5,1

TAB. 6 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

Rischio di povertà e livello di educazione dei genitori nel 2015

L'educazione influenza il tipo di lavoro a cui una persona può avere accesso ed il lavoro, che va quindi considerato dal punto di vista qualitativo oltretutto quantitativo (intensità), se coniugato ad un buon livello di istruzione, allontana il rischio di povertà.

Il rischio di povertà dei minori diminuisce infatti all'aumentare dei livelli di educazione dei genitori dato che consente ai genitori stessi l'accesso a redditi più elevati.

Oltre a garantire uno standard di vita adeguato, redditi più adeguati possono, a loro volta, avere un impatto sull'educazione dei minori (se consentono di sostenere finanziariamente gli studi dei figli). Un elevato livello di istruzione dei genitori veicola inoltre ai figli una percezione positiva dell'importanza dello studio nella vita. Nel 2015 nella EU-28 sono a rischio di povertà più della metà (52,3%) dei minori (individui da 0-17 anni) che vivono con genitori che hanno avuto un livello di educazione molto bassa (ricompreso tra 0-2 livelli ISCED)⁸ (tabella 7). La percentuale si riduce drasticamente (8,2%) in corrispondenza di genitori con un alto livello di educazione (ricompreso tra 5-8 livelli ISCED) (tabella 7). Il divario che esiste nel 2015 tra l'incidenza del rischio di povertà rinvenibile tra i minori che vivono con genitori che stanno al vertice della piramide del sapere e quella osservabile tra i minori che vivono con genitori che si collocano invece alla sua base è di ben 44,1 punti.

⁸ La ISCED (International Standard Classification of Education) è uno strumento che consente di operare confronti internazionali delle statistiche dei paesi relative all'istruzione. Quella utilizzata nel presente lavoro è la versione ISCED-UNESCO 2011 che ha 8 categorie: ISCED 0 (Early Childhood Education); ISCED 1 (Primary Education); ISCED 2 (Lower Secondary Education); ISCED 3 (Upper Secondary Education); ISCED 4 (Post Secondary non Tertiary Education); ISCED 5 (Bachelor's or Equivalent Level); ISCED 7 (Master's or Equivalent Level); ISCED 8 (Doctoral or Equivalent Level). Sostanzialmente i livelli educativi compresi tra 0-2 corrispondono a quelli ottenibili fino alla nostra scuola media; il livello 3 corrisponde a quello ottenibile al termine della scuola secondaria superiore; il livello 4 a quello conseguibile con specializzazioni dopo la scuola secondaria superiore; dal livello 5 al livello 8 si fa riferimento al sapere accademico nelle sue varie articolazioni.

Nel 2015 la differenza tra l'entità della quota di minori AROPE che vivono con genitori ben istruiti e quella dei minori che vivono con genitori meno istruiti è davvero rimarchevole nei seguenti paesi: Slovacchia, Romania, Croazia, Repubblica Ceca, Bulgaria, Lituania (tabella 7). I Paesi della EU-28 in cui questo divario è più piccolo sono rispettivamente Danimarca, Finlandia, Regno Unito. L'Italia (-42,6 punti) è leggermente al di sotto della media EU-28 (-44,1) (tabella 7).

Minori nella EU-28 a rischio di povertà o di esclusione sociale secondo il grado di istruzione ISCED dei genitori (2015)(valori percentuali)

	Livello 0-2	Livello 3-4	Livello 5-8	Δ min e max
Paesi EU-28	52,3	23,7	8,2	-44,1
Austria	41,2	17,3	12	-29,2
Belgio	56,8	22,3	7,9	-48,9
Bulgaria	65,5	13,6	2,4	-63,1
Cipro	46,0	22,0	6,1	-39,9
Croazia	69,2	21,4	3,1	-66,1
Danimarca	21,6	12,6	3,7	-17,9
Estonia	43,4	29,5	10,2	-33,2
Finlandia	28,6	14,7	5,7	-22,9
Francia	52,5	25,4	6,8	-45,7
Germania	64,2	18,7	6,1	-58,1
Grecia	56,4	31,1	12,7	-43,7
Irlanda	41,6	29,3	9	-32,6
Italia	51,1	24,3	8,5	-42,6
Lettonia	57,6	31,1	7,6	-50
Lituania	72,6	43,2	10,2	-62,4
Lussemburgo	45,8	19,6	8,7	-37,1
Malta	43,4	13,9	4,4	-39
Paesi Bassi	39,0	19,0	6,8	-32,2
Polonia	60,3	30,9	6,1	-54,2
Portogallo	40,1	20,5	4,8	-35,3
Regno Unito	38,8	20,1	12,2	-26,6
Repubblica Ceca	67,1	16,0	2,8	-64,3
Romania	68,2	35,7	1,1	-67,1
Slovacchia	94,0	19,7	9,1	-84,9
Slovenia	42,9	20,1	7	-35,9
Spagna	56,8	33,5	12,7	-44,1
Svezia	67,2	12,9	9,2	-58
Ungheria	63,7	20,8	4,3	-59,4

TAB. 7 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

Rischio di povertà e paese di nascita dei genitori nel 2015

Il paese di nascita dei genitori influenza il rischio di un minore di cadere in povertà o di essere escluso socialmente. I minori (0-17 anni) della EU-28 che nel 2015 vivono con almeno un genitore che è nato all'estero sono a più elevato rischio di povertà dei minori che hanno genitori autoctoni (33,2% contro 18,4%) (tabella 8).

Minori nella EU-28 a rischio di povertà o di esclusione sociale secondo il paese di nascita dei genitori (2015)(valori percentuali)

	Nati all'estero	Originari del paese	Δ
Paesi EU-28	33,2	18,4	14,8
Austria	34,6	8,4	26,2
Belgio	33,0	11,9	21,1
Bulgaria	non disponibile	24,7	-
Cipro	27,4	11,3	16,1
Croazia	32,8	18,3	14,5
Danimarca	33,6	6,0	27,6
Estonia	18,0	20,0	-2,0
Finlandia	19,8	8,8	11,0
Francia	38,7	14,3	24,4
Germania	20,0	13,5	6,5
Grecia	48,9	21,6	27,3
Irlanda	21,0	16,1	4,9
Italia	40,3	23,0	17,3
Lettonia	17,7	23,4	-5,7
Lituania	35,0	27,9	7,1
Lussemburgo	25,9	10,6	15,3
Malta	30,3	22,3	8,0
Paesi Bassi	20,4	12,0	8,4
Polonia	5,0	22,5	-17,5
Portogallo	26,6	24,0	2,6
Regno Unito	28,5	16,8	11,7
Repubblica Ceca	28,9	13,6	15,3
Romania	-	38,6	-
Slovacchia	-	20,2	-
Slovenia	29,9	11,5	18,4
Spagna	50,0	23,8	26,2
Svezia	39,6	6,7	32,9
Ungheria	22,7	22,4	0,3

TAB. 8 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

Questo vale per 26 paesi della EU-28, tranne che per Lettonia ed Estonia, ove i figli di genitori di nazionalità baltica sono più poveri quelli di famiglie con un background di immigrazione⁹. Tra tutti i 28 paesi della Unione Europea la quota più elevata di minori AROPE che sono figli di genitori di cui almeno uno è migrante, si rinviene in Spagna (50%), Grecia (48,9%) ed Italia (40,3%), mentre quella più bassa si trova in Lettonia (17,7%), Estonia (18%), Paesi Bassi (20,4%), Germania (20%) (tabella 8). Lo scarto più ampio tra la quota di minori AROPE figli di genitori di cui almeno uno risulta migrante e quella di minori AROPE figli di genitori non stranieri si rinviene in Svezia, Danimarca, Grecia, Spagna ed Austria (con un divario che va dai 33 punti della Svezia ai 26 punti di Spagna ed Austria) (tab. 8).

4. LA DEPRIVAZIONE MATERIALE GRAVE NEI MINORI: UN'ANALISI DELLE SUE PRINCIPALI DETERMINANTI E DI ALCUNE SUE COMPONENTI

La “deprivazione materiale grave” è uno dei requisiti, insieme al rischio di povertà monetaria in senso stretto ed al vivere in un nucleo familiare a molto bassa intensità di lavoro, per i quali un individuo può definirsi a rischio di povertà o di esclusione sociale (AROE). Nel 2015 nella EU-28 l'8,1% della popolazione versa in tale stato (era l'8,9% nel 2014) (tabella 9). L'età, la *struttura familiare*, il *livello di istruzione dei genitori* condizionano la deprivazione materiale grave. Nel 2015 nella EU-28 la deprivazione materiale grave colpisce più i minori (9,6%) che non gli adulti (8,4%) o gli anziani (5,6%), anche se tutti i valori sono in diminuzione rispetto al 2014 (tabella 9).

Popolazione nella EU-28 affetta da grave deprivazione materiale per classi di età (2014 e 2015)(%)

	2014	2015
Paesi EU-28	8,9	8,1
Minori	10,4	9,6
Adulti	9,2	8,4
Anziani	6,3	5,6

TAB. 9 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

Nel 2015 nella EU-28 i minori che vivono con un solo genitore sono stati quelli più colpiti da una situazione di grave deprivazione materiale (17,1%) rispetto alle altre tipologie familiari che hanno minori a carico (9%), mentre le famiglie senza minori a carico sono state meno toccate (7,2%) (tabella 10). I minori con monogenitori versano in condizioni di grave deprivazione più delle famiglie costituite da “tre o più adulti con minori a carico” (13%), da “due adulti con tre o più minori a carico” (10,5%), da “due adulti con un minore a carico” (6,1%), da “due adulti con due minori a carico” (5,6%)

⁹ La Polonia non è stata presa in considerazione data la scarsa affidabilità del dato concernente la quota di minori AROPE figli di genitori di cui almeno uno risulta migrante che sembra troppo esiguo (5% nel 2015). Per questa sottostima i figli di genitori polacchi sembrerebbero in larga misura più poveri dei figli di immigrati in Polonia (22,5 % contro 5%) ma il dato non è attendibile.

(tab. 10). Nel 2015 nella EU-28 i minori che sono più colpiti dalla deprivazione materiale (29,7%) sono quelli che hanno i genitori con il più basso livello di studio (ricompreso tra 0-2 livelli ISCED) (tabella 11).

Minori nella EU-28 affetti da grave deprivazione materiale secondo la composizione del nucleo familiare (2015) (valori percentuali)

Monogenitore con minori a carico	17,1
Single	10,7
Tre o più adulti con minori a carico	13,0
Due adulti con tre o più minori a carico	10,5
Nucleo con minori a carico	9
Tre o più adulti	7,8
Nucleo senza minori a carico	7,2
Due adulti con un minore a carico	6,1
Due adulti con due minori a carico	5,6
Due adulti	4,9

TAB. 10 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

Minori nella EU-28 affetti da grave deprivazione materiale secondo il grado di istruzione ISCED dei genitori (2015) (valori percentuali)

livello 0-2	29,7
livello 3-4	9,9
livello 5-8	2,3

TAB. 11 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

Per quanto riguarda la concentrazione, nei paesi della EU-28, della deprivazione materiale grave dei minori nel 2015 essa risulta più intensa in Bulgaria (37,3%), in Romania (28,9%), in Grecia (25,7%), in Ungheria (24,9%), mentre è assai contenuta in Svezia (1,4%), Finlandia (2%), Paesi Bassi (2,6%), Lussemburgo (3%). L'Italia (13%) è nel 2015 leggermente al di sopra della media europea (11%) (tabella 12).

Solo in 8 nazioni (Belgio, Cipro, Croazia, Danimarca, Grecia, Lituania, Lussemburgo, Svezia) si segnalano dal 2014 al 2015 degli aumenti assai lievi della deprivazione materiale dei minori (con un range che va dallo 0,1 all'1,9%), più intensi in Grecia ed a Cipro (tabella 12). A parte la Finlandia che rimane stazionaria, tutti i restanti paesi della EU-28 riescono a ridurre, con intensità diversa, dal 2014 al 2015 la quota dei minori in stato di grave deprivazione materiale. Si segnala al riguardo lo sforzo messo in campo da Ungheria (-7 punti), Malta (-3,5 punti), Lettonia (-2,9 punti) (tabella 12).

La "deprivazione materiale grave" è un indicatore che nel 2009 è stato rivisitato nella sua composizione da Eurostat per meglio adattarlo al caso specifico dei minori¹⁰.

¹⁰ Secondo questa rivisitazione effettuata da Eurostat nel 2009 sussiste una situazione di deprivazione materiale relativa ad un determinato bene se i minori (*in questo caso si considerano*

Si possono brevemente richiamare le risultanze della rilevazione/elaborazione statistica su alcune voci che compongono il paniere di beni utilizzato per misurare la “deprivazione materiale grave” dei minori (0-15 anni) nella EU-28. I dati si riferiscono al 2014, ma sono stati resi disponibili da Eurostat nel 2016¹¹.

Per quanto concerne la possibilità di avere “*qualche vestito nuovo (non di seconda mano)*” per i propri bambini più della metà della popolazione europea è riuscita nel compito. Le percentuali di successo più elevate si rinvencono in Svezia (98,7%), Grecia (98,4%), Ungheria (70,1%), mentre quelle più alte di insuccesso, dovuto a vincoli di bilancio, si trovano in Bulgaria (33,2%), Ungheria (25,4%), Romania (25,1%), Lettonia (22,9%).

Per quanto attiene la disponibilità di “*due paia di scarpe, incluso un paio per tutte le tipologie di stagioni*” più della metà della popolazione europea l’ha in media garantita ai propri figli. In quasi tutti i paesi questo obiettivo è stato raggiunto dall’80% o più della popolazione, salvo che in Romania (71,8%) ed in Bulgaria (52,8%), ove le percentuali di riuscita sono state più basse. L’impossibilità, dettata da ragioni economiche, di assicurare la disponibilità di scarpe si è registrata in modo più consistente in Bulgaria (46%), Romania (25%), Lettonia (11,2%).

minori le persone di età ricompresa tra 1-15 anni) vivono in una famiglia che non è in grado di poter garantire, *almeno per un figlio*, quel bene specifico. Rientrano nel paniere di beni da considerare ai fini dell’accertamento della deprivazione materiale dei minori alcuni beni che hanno a che fare con alcune capacità relative soprattutto alla nutrizione, all’essere adeguatamente vestiti, all’accesso a risorse educazionali, alle attività di tempo libero di socializzazione. Si tratta di: 1) poter disporre di alcuni abiti nuovi (non tutti di seconda mano); 2) poter disporre di due paia di scarpe, incluso un paio per tutte le tipologie di stagioni; 3) poter mangiare frutta fresca e verdura una volta al giorno; 4) poter fare tre pasti al giorno; 5) poter fare un pasto al giorno con carne, pollo, pesce o un pasto vegetariano (ma con apporto di proteine equivalente); 6) poter disporre a casa di libri specifici per bambini; 7) poter disporre di equipaggiamento per il tempo libero fuori di casa (bicicletta, pattini, etc.); 8) poter disporre di giochi (giochi da tavolo, giocattoli, etc.); 9) poter disporre di un posto confortevole dove fare i compiti a casa; 10) poter andare dal dentista se necessario; 11) poter di andare dal dottore se necessario; 12) poter svolgere attività di tempo libero in modo regolare (corsi di musica, corsi di nuoto, etc.); 13) poter festeggiare occasioni speciali (compleanni, festività religiose, etc.); 14) poter invitare, di tanto in tanto, amici per giocare e mangiare insieme; 15) poter partecipare a gite scolastiche o ad eventi scolastici a pagamento; 16) poter usufruire di spazi all’aperto nei dintorni di casa dove poter giocare al sicuro; 17) poter andare in vacanza lontano da casa per una settimana all’anno. Cfr. Eurostat, *EU-SILC ad-hoc module* (2009, variables HD100–HD210). Le domande formulate ai genitori in tema di possibilità di garantire ai figli la disponibilità/accesso ad un determinato bene possono avere tre risposte alternative: sì; no, perché la famiglia non può permetterselo; no, per altre ragioni. Ulteriori modifiche sono state apportate nel tempo per includere altre variabili relative all’accesso dei minori alle ICT (personal computer ed internet) ed all’abitare (esistenza di un numero adeguato di stanze nella casa; verifica di eventuali altri problemi abitativi). Vedi anche Chzhen Y., Bruckauf Z., Toczydlowska E. (2017), *Sustainable Development Goal 1.2: Multidimensional Child Poverty in the European Union*, Innocenti Working Paper 2017-07, Unicef Office of Research, Florence, p.10.

¹¹ Cfr. Eurostat (2016), *2014 EU-SILC Module on Material Deprivation. Assessment of the implementation*.

*Minori nella EU-28 affetti da grave deprivazione materiale per paesi
(2014 e 2015) (valori percentuali)*

	2014	2015	Δ
Paesi EU-28	10,4	9,6	-0,8
Austria	6,0	4,2	-1,8
Belgio	6,8	7,9	1,1
Bulgaria	38,4	37,3	-1,1
Cipro	15,6	17,2	1,6
Croazia	13,1	13,4	0,3
Danimarca	3,1	4,3	1,2
Estonia	5,7	3,9	-1,8
Finlandia	2,0	2,0	0
Francia	5,7	5,4	-0,3
Germania	5,0	4,7	-0,3
Grecia	23,8	25,7	1,9
Irlanda	10,1	8,9	-1,2
Italia	13,7	13,0	-0,7
Lettonia	19,9	17,0	-2,9
Lituania	13,7	13,8	0,1
Lussemburgo	1,8	3,0	1,2
Malta	13,9	10,4	-3,5
Paesi Bassi	3,7	2,6	-1,1
Polonia	10,2	7,9	-2,3
Portogallo	12,9	11,0	-1,9
Regno Unito	10,8	9,6	-1,2
Repubblica Ceca	9,7	7,2	-2,5
Romania	31,0	28,9	-2,1
Slovacchia	12,1	11,2	-0,9
Slovenia	4,9	4,7	-0,2
Spagna	9,5	9,1	-0,4
Svezia	1,1	1,4	0,3
Ungheria	31,9	24,9	-7

TAB. 12 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

Per quanto riguarda la “*frutta fresca e verdura una volta al giorno*” più della metà della popolazione europea ha dichiarato di mangiarla, con le quote molto alte presenti in Svezia (99,1%) ed in Slovenia (99%), ma più contenute in Bulgaria (61,1%). In Bulgaria (per il 37,7%), in Ungheria (per il 21,4%), in Romania (per il 12,9%) la popolazione non può somministrare ai minori la frutta/verdura nella misura prevista.

In riferimento alla possibilità di fare “*un pasto al giorno con carne, pollo, pesce o di fare un pasto vegetariano (ma con apporto di proteine equivalente)*” tutti i paesi superano la soglia del 50% di popolazione che è riuscita a garantire questa dieta. Solo in quattro

paesi questo obiettivo non è stato raggiungibile da parte di una fetta di popolazione compresa tra il 20% ed il 40% della popolazione: Slovacchia 12%, Romania 20,1%, Ungheria 21,4%, Bulgaria 40%. Per quanto inerisce alla “*disponibilità di libri per bambini adatti alla loro età*” nella maggioranza dei paesi europei la popolazione, con percentuali che vanno dall’80% al 90%, ha dichiarato di averne. Ben al di sotto di questo range sono Bulgaria (52,6%), Romania (71,4%), Italia (77,9%). In quattro paesi invece non si raggiunge l’obiettivo per quote abbastanza variabili di popolazione: Bulgaria (41,2%), Romania (23%), Ungheria (14,5%), Lettonia (10,2%). In merito all’“*equipaggiamento per il tempo libero fuori di casa (bicicletta, pattini, etc.)*” più dell’80% della popolazione europea può farlo utilizzare ai minori. Le percentuali si dimezzano in Bulgaria (42,9%) e Romania (36,6%). In questi stessi paesi larghe quote di popolazione non ne possono disporre per motivi economici (in Bulgaria per il 49,8%, in Romania per il 52,4%).

Discorso analogo vale per la “*disponibilità di giochi da usare in casa*” che ricalca il dato medio della voce precedente (l’80% della popolazione europea ne può vantare il possesso), con l’eccezione di Bulgaria (56%) e Romania (52,5%). Deficit di giocattoli per penuria economica si rinvergono in Bulgaria (nel 36,5% della popolazione), in Romania (nel 41%), in Ungheria (nel 12,3%).

Per quanto concerne la “*possibilità di far svolgere attività di tempo libero in modo regolare (corsi di musica, corsi di nuoto, etc.) ai minori*” una porzione più piccola, a raffronto con le altre voci, di popolazione europea è riuscita mediamente nell’intento.

Le percentuali di successo hanno un largo margine di oscillazione (variano dal 21% al 90%) e sono assai differenziate da paese a paese: Romania (17,7%), Bulgaria (20,8%), Lussemburgo (80,9%), Danimarca (82,4%), Grecia (89,7%), Paesi Bassi (90,1%). Più della metà della popolazione di alcuni paesi non è comunque stata in grado di far frequentare corsi ai bambini come accaduto in Romania (59,3%) ed in Bulgaria (50%).

Per quanto riguarda la possibilità di “*festeggiare occasioni speciali (compleanni, festività religiose, etc.)*” da parte dei bambini, l’adesione della popolazione dei vari paesi al soddisfacimento di questa esigenza è piuttosto ampia con un range che va dal 61,7% della Romania al 98,3% della Finlandia. I festeggiamenti sono invece preclusi per motivi economici al 32,9% dei Rumeni ed al 30,4% dei Bulgari.

Se si esamina la possibilità di “*invitare, di tanto in tanto, amici per giocare e mangiare insieme*” più della metà della popolazione di tutti i paesi riesce ad aprire la propria casa per dare ospitalità. Si parte infatti dal 53,3% della Bulgaria, seguita da Slovacchia (54,8%) ed Ungheria (57%) per giungere alle percentuali più elevate di coinvolgimento delle famiglie di altre nazioni. Vincoli economici impediscono di fare inviti principalmente alle popolazioni di Bulgaria (per il 39,7%), Romania (per il 34,5%), Ungheria (per il 29,7%). Rispetto al “*partecipare a gite scolastiche o ad eventi scolastici che risultino costosi*” un folto gruppo di paesi ha centrato l’obiettivo con percentuali dal 95% in su (Malta 95,1%; Slovenia 95,6%; Austria 95,9%; Paesi Bassi 97,2%; Finlandia 97,4%; Svezia 98,5%; Germania 98,6%) ed un altro gruppo ha seguito l’esempio seppur con percentuali inferiori (Bulgaria 58,7%; Romania 42,6%). Ma la numerosità di coloro che non lo hanno potuto fare per restrizioni economiche è stata abbastanza elevata in Bulgaria (44%) e Romania (41,2%).

In merito alla “*disponibilità di un posto confortevole dove fare i compiti a casa*” più dell’80% della popolazione di quasi tutti i paesi soddisfa questo bisogno, solo

Bulgaria, Romania e Grecia lo fanno in percentuale minore (rispettivamente 61,1%, 74,4%, 77,4%). Per quanto attiene *“la possibilità di andare in vacanza lontano da casa per una settimana all’anno”* si riscontra una grande variabilità (che oscilla dal 31,1% al 96,9%) nella percentuale di popolazione dei vari paesi che è riuscita ad andare in vacanza. Fanalino di coda tra i “vacanzieri” è la Romania (con solo il 31,1%). Più della metà della popolazione di Bulgaria (58,2%), Romania (59,3%), Grecia (47,6%) non si è invece potuta permettere una vacanza.

5. LA POVERTÀ MONETARIA

Bisogna ora prestare attenzione all’ultimo dei tre elementi, dopo l’intensità del lavoro e la grave deprivazione materiale, che contribuiscono a definire un individuo AROPE: il “rischio di povertà” in senso stretto. Per “rischio di povertà” in senso stretto si intende l’essere per un individuo sotto la “soglia del rischio di povertà” che corrisponde al 60% del *reddito mediano nazionale equivalente* disponibile dopo l’erogazione dei trasferimenti sociali. Va ricordato che la soglia di povertà, essendo un indicatore di povertà relativa, varia nello spazio (differendo da paese a paese dell’Unione Europea) e nel tempo (tabella 13) (tabella 14)¹².

Nel 2015 il 17,3% della popolazione della EU-28 si colloca sotto tale soglia (registrando un lieve aumento rispetto al 17,2% del 2014) (tabella 15). I paesi europei che nel 2015 mostrano la percentuale più alta di popolazione a rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali sono rispettivamente: Romania (25,4%), Lettonia (22,5%), Lituania (22,2%), Spagna (22,1%), Bulgaria (22%), Estonia (21,6%), Grecia (21,4%). L’Italia con il 19,9% è sopra alla media europea (17,3%). All’estremo opposto i paesi che mostrano nel 2015 l’incidenza meno elevata di popolazione a rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali sono nell’ordine: Repubblica Ceca (9,7%), Paesi Bassi (11,6%), Danimarca (12,2%), Slovacchia (12,3%), Finlandia (12,4%) (tabella 15).

In 13 paesi si sono registrati dal 2014 al 2015 degli aumenti (in Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Romania), più sensibili in Lituania (+3,1 punti), a Cipro (+1,8) ed in Lettonia (+1,3 punti). In 12 paesi si sono invece riscontrati, nello stesso periodo, dei decrementi più consistenti in Lussemburgo (-1,1 punti), Grecia (-0,7 punti), Svezia e Belgio (-0,6 punti) (tabella 15). Germania, Paesi Bassi, Repubblica Ceca mantengono inalterata la loro quota.

¹² Si può notare infatti che dal 2014 al 2015 la soglia del rischio povertà espressa in PPS (Purchasing Power Standard) si è abbassata per tre paesi (Grecia, Cipro, Svezia). Se espressa in euro correnti la soglia si è abbassata nello stesso periodo non solo per i tre paesi già citati, ma anche per il Belgio (tabelle 13 e tabella 14). È importante monitorare le variazioni della soglia perchè un aumento della povertà relativa che si manifestasse in un paese, in presenza di un avvenuto abbassamento del livello della sua soglia di povertà, è indicativo di un peggioramento delle condizioni di reddito delle persone. Vedi il caso di Cipro, in cui la percentuale di persone a rischio di povertà è aumentata dal 2014 al 2015 di 1,8 punti (passando dal 14,4% al 16,9%) quando la sua soglia in PPS è diminuita del -2,7% (scendendo da 9.457 a 9.188).

Soglia del rischio di povertà (2014 e 2015) (valori in euro)*

	2014	2015	Δ assoluta	Δ %
Austria	13.926	13.956	30	0,3
Belgio	13.023	12.993	-30	-0,3
Bulgaria	1.987	1.999	12	0,1
Cipro	8.640	8.276	-364	-3,6
Croazia	3.135	3.272	137	1,4
Danimarca	16.717	17.019	302	3,0
Estonia	4.330	4.733	403	4,0
Finlandia	14.221	14.258	37	0,4
Francia	12.719	12.849	130	1,3
Germania	11.840	12.401	561	5,6
Grecia	4.608	4.512	-96	-1,0
Irlanda	12.101	13.013	912	9,1
Italia	9.455	9.508	53	0,5
Lettonia	3.122	3.497	375	3,8
Lituania	2.894	3.108	214	2,1
Lussemburgo	20.592	21.162	570	5,7
Malta	7.672	8.096	424	4,2
Paesi Bassi	12.535	12.775	240	2,4
Polonia	3.202	3.333	131	1,3
Portogallo	4.937	5.061	124	1,2
Regno Unito	12.317	12.617	300	3,0
Repubblica Ceca	4.573	4.454	-119	-1,2
Romania	1.293	1.389	96	1,0
Slovacchia	4.086	4.158	72	0,7
Slovenia	7.146	7.399	253	2,5
Spagna	7.961	8.011	50	0,5
Svezia	16.272	15.184	-1.088	-10,9
Ungheria	2.707	2.734	27	0,3

*60% del reddito mediano nazionale equivalente disponibile dopo l'erogazione dei trasferimenti sociali

TAB. 13 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

Soglia del rischio di povertà (2014 e 2015) (valori in Purchasing Power Standard)*

	2014	2015	Δ assoluta	Δ %
Austria	12.997	13.189	192	1,9
Belgio	11.755	11.953	198	2,0
Bulgaria	4.052	4.129	77	0,8
Cipro	9.457	9.188	-269	-2,7
Croazia	4.644	4.952	308	3,1
Danimarca	11.992	12.231	239	2,4
Estonia	5.545	6.259	714	7,1
Finlandia	11.550	11.658	108	1,1
Francia	11.584	11.931	347	3,5
Germania	11.530	12.219	689	6,9
Grecia	5.166	5.281	115	1,2
Irlanda	9.939	10.622	683	6,8
Italia	9.152	9.237	85	0,9
Lettonia	4.392	4.855	463	4,6
Lituania	4.557	4.951	394	3,9
Lussemburgo	16.962	17.571	609	6,1
Malta	9.300	10.009	709	7,1
Paesi Bassi	11.283	11.632	349	3,5
Polonia	5.736	5.970	234	2,3
Portogallo	6.075	6.190	115	1,2
Regno Unito	10.138	10.669	531	5,3
Repubblica Ceca	6.654	6.991	337	3,4
Romania	2.408	2.614	206	2,1
Slovacchia	5.883	6.132	249	2,5
Slovenia	8.597	9.061	464	4,6
Spagna	8.517	8.678	161	1,6
Svezia	12.368	12.092	-276	-2,8
Ungheria	4.535	4.751	216	2,2

*60% del reddito mediano nazionale equivalente disponibile dopo l'erogazione dei trasferimenti sociali

TAB. 14 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

Popolazione della EU-28 a rischio di povertà DOPO i trasferimenti sociali (2014 e 2015)
(valori percentuali)

	2014	2015	Δ
Paesi EU-28	17,2	17,3	0,1
Austria	14,1	13,9	-0,2
Belgio	15,5	14,9	-0,6
Bulgaria	21,8	22,0	0,2
Cipro	14,4	16,2	1,8
Croazia	19,4	20,0	0,6
Danimarca	12,1	12,2	0,1
Estonia	21,8	21,6	-0,2
Finlandia	12,8	12,4	-0,4
Francia	13,3	13,6	0,3
Germania	16,7	16,7	0
Grecia	22,1	21,4	-0,7
Irlanda	15,6	16,3	0,7
Italia	19,4	19,9	0,5
Lettonia	21,2	22,5	1,3
Lituania	19,1	22,2	3,1
Lussemburgo	16,4	15,3	-1,1
Malta	15,9	16,3	0,4
Paesi Bassi	11,6	11,6	0
Polonia	17,0	17,6	0,6
Portogallo	19,5	19,5	0
Regno Unito	16,8	16,7	-0,1
Repubblica Ceca	9,7	9,7	0
Romania	25,1	25,4	0,3
Slovacchia	12,6	12,3	-0,3
Slovenia	14,5	14,3	-0,2
Spagna	22,2	22,1	-0,1
Svezia	15,1	14,5	-0,6
Ungheria	15,0	14,9	-0,1

TAB. 15 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

Si può procedere a quantificare quale è la porzione di popolazione di età (0-17 anni) che è “a rischio di povertà” in senso stretto nella EU-28 nel 2015 (tabella 16). La quota di *minori* sulla popolazione totale che è “a rischio di povertà” in senso stretto è del 21,2% (in leggera crescita rispetto al 21,1% del 2014), un valore comunque più elevato del 17,3% che si riferisce alla popolazione europea “a rischio di povertà” in senso stretto non suddivisa per classi di età (tabella 15). La quota di *minori* “a rischio di povertà” in senso stretto è anche più elevata della quota di minori che patiscono una deprivazione materiale grave (21,2% contro 9,6%).

I paesi europei che nel 2015 mostrano la percentuale più alta di minori a rischio di povertà in senso stretto, *dopo* i trasferimenti sociali, sono: Romania (38,1%), Spagna (29,6%), Lituania (28,9%), Italia (26,8%), Germania (26,6%). In questo caso l'Italia è molto al di sopra della media europea (21,2%). I paesi con i valori più bassi sono Finlandia (10%) e Danimarca (10,4%) (tabella 16). Se si guarda alla dinamica del fenomeno dal 2014 al 2015, escludendo la Repubblica Ceca che non registra alcuna modificazione, esso subisce un aumento in 12 paesi, più accentuato in Lituania (+5,4 punti), Cipro (+3,9 punti), Svezia (+3 punti), mentre registra una riduzione in 15 paesi, più marcata in Bulgaria (-6,3 punti), Lussemburgo (-3,9 punti), Ungheria (-2,3 punti) (tab. 16).

Minori della EU-28 a rischio di povertà DOPO i trasferimenti sociali (2014 e 2015) (%)

	2014	2015	Δ
Paesi EU-28	21,1	21,2	0,1
Austria	18,2	17,8	-0,4
Belgio	18,8	18,0	-0,8
Bulgaria	31,7	25,4	-6,3
Cipro	12,8	16,7	3,9
Croazia	21,1	20,9	-0,2
Danimarca	9,2	10,4	1,2
Estonia	19,7	20,0	0,3
Finlandia	10,9	10,0	-0,9
Francia	17,7	18,7	1
Germania	15,1	14,6	-0,5
Grecia	25,5	26,6	1,1
Irlanda	18,3	17,9	-0,4
Italia	25,1	26,8	1,7
Lettonia	24,3	23,2	-1,1
Lituania	23,5	28,9	5,4
Lussemburgo	25,4	21,5	-3,9
Malta	24,1	23,4	-0,7
Paesi Bassi	13,7	14,0	0,3
Polonia	22,3	22,4	0,1
Portogallo	25,6	24,8	-0,8
Regno Unito	19,7	19,9	0,2
Repubblica Ceca	14,7	14,7	0
Romania	39,3	38,1	-1,2
Slovacchia	19,2	20,1	0,9
Slovenia	14,8	14,2	-0,6
Spagna	30,5	29,6	-0,9
Svezia	15,1	18,1	3
Ungheria	25,0	22,7	-2,3

TAB. 16 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

Infine per completare l'esame si può verificare l'incidenza nella popolazione della EU-28 nel 2015 del "rischio di povertà" in senso stretto a prescindere dall'azione dei trasferimenti sociali operata dai diversi sistemi di Welfare State europei (nei trasferimenti sociali non sono però considerate le pensioni). Questo significa calcolare la quota di popolazione che è "a rischio di povertà" in senso stretto prima che i trasferimenti sociali abbiano avuto la possibilità di agire. Comparando l'incidenza del rischio di povertà sulla popolazione (prima dei trasferimenti e dopo i trasferimenti sociali) si può chiaramente constatare l'effetto benefico da loro esercitato che, quando sono all'opera, riducono il rischio di povertà nella popolazione (tabella 17).

Popolazione della EU-28 a rischio di povertà Prima e Dopo i trasferimenti sociali (2014 e 2015) (%)

	2014 Prima	2015 Prima	2014 Dopo	2015 Dopo
Paesi EU-28	26,1	26,1	17,2	17,3
Austria	25,4	25,6	14,1	13,9
Belgio	27,5	26,7	15,5	14,9
Bulgaria	27,3	28,4	21,8	22,0
Cipro	24,6	25,4	14,4	16,2
Croazia	29,9	31	19,4	20,0
Danimarca	26,9	25,8	12,1	12,2
Estonia	28,4	27,8	21,8	21,6
Finlandia	27,6	26,8	12,8	12,4
Francia	24	23,9	13,3	13,6
Germania	25	25,1	16,7	16,7
Grecia	26	25,5	22,1	21,4
Irlanda	37,1	36,2	15,6	16,3
Italia	24,7	25,4	19,4	19,9
Lettonia	27	27,3	21,2	22,5
Lituania	27,5	28,6	19,1	22,2
Lussemburgo	27,6	27,2	16,4	15,3
Malta	23,8	23,7	15,9	16,3
Paesi Bassi	21,3	22,3	11,6	11,6
Polonia	23,1	22,9	17,0	17,6
Portogallo	26,7	26,4	19,5	19,5
Regno Unito	29,4	29,2	16,8	16,7
Repubblica Ceca	17,2	16,8	9,7	9,7
Romania	28,8	29,3	25,1	25,4
Slovacchia	19,6	19	12,6	12,3
Slovenia	25,1	24,8	14,5	14,3
Spagna	31,1	30,1	22,2	22,1
Svezia	28,5	26,9	15,1	14,5
Ungheria	26,6	25,7	15,0	14,9

TAB. 17 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

A livello dell'intera EU-28 nel 2015 c'è infatti un sensibile divario tra la quota di popolazione a rischio di povertà *prima* dei trasferimenti sociali (26,1%) e *dopo* (17,3%). Tutti i paesi presi singolarmente, se osservati *prima* dell'erogazione dei trasferimenti, mostrano una quota di popolazione a rischio di povertà più alta di quella riscontrata *dopo* l'applicazione delle misure di politica economica. I trasferimenti sociali hanno ridotto l'incidenza del rischio di povertà all'interno della popolazione nel seguente ordine di efficacia: Irlanda (-19,9 punti), Finlandia (-14,4), Danimarca (-13,6), Regno Unito (-12,5), Svezia (-12,4), Lussemburgo (-11,9), Belgio (-11,8), Austria (-11,7), Croazia (-11), Ungheria (-10,8%), Paesi Bassi (-10,7), Slovenia (-10,5), Francia (-10,3), Cipro (-9,2), Germania (-8,4), Spagna (-8), Malta (-7,4), Repubblica Ceca (-7,1), Portogallo (-6,9), Slovacchia (-6,7), Lituania (-6,4), Bulgaria (-6,4), Estonia (-6,2), Italia (-5,5), Polonia (-5,3), Lettonia (-4,8), Grecia (-4,1), Romania (-3,9) (tab. 18).

Popolazione della EU-28 a rischio di povertà Prima e Dopo i trasferimenti sociali (2015) (%)

	2015 Prima	2015 Dopo	Δ 2015
Austria	25,6	13,9	-11,7
Belgio	26,7	14,9	-11,8
Bulgaria	28,4	22,0	-6,4
Cipro	25,4	16,2	-9,2
Croazia	31	20,0	-11,0
Danimarca	25,8	12,2	-13,6
Estonia	27,8	21,6	-6,2
Finlandia	26,8	12,4	-14,4
Francia	23,9	13,6	-10,3
Germania	25,1	16,7	-8,4
Grecia	25,5	21,4	-4,1
Irlanda	36,2	16,3	-19,9
Italia	25,4	19,9	-5,5
Lettonia	27,3	22,5	-4,8
Lituania	28,6	22,2	-6,4
Lussemburgo	27,2	15,3	-11,9
Malta	23,7	16,3	-7,4
Paesi Bassi	22,3	11,6	-10,7
Polonia	22,9	17,6	-5,3
Portogallo	26,4	19,5	-6,9
Regno Unito	29,2	16,7	-12,5
Repubblica Ceca	16,8	9,7	-7,1
Romania	29,3	25,4	-3,9
Slovacchia	19	12,3	-6,7
Slovenia	24,8	14,3	-10,5
Spagna	30,1	22,1	-8,0
Svezia	26,9	14,5	-12,4
Ungheria	25,7	14,9	-10,8

TAB. 18 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

La diversa efficacia da parte dei trasferimenti sociali nel ridurre, con la loro azione, il rischio di povertà può essere ricondotta, in parte, ai *diversi modelli di Welfare State*, a cui i trasferimenti stessi fanno capo, operanti nei diversi paesi (tabella 19).

I risultati dell'analisi dimostrano, seppur schematicamente, che il modello anglosassone di Welfare State ha ridotto in media l'incidenza del rischio di povertà di 16,2 punti, seguito dal modello nordico (-13,4 punti), dal modello continentale (-10,8 punti), dal modello dei paesi della Ex-Jugoslavia (-10,7 punti), dal modello mediterraneo (-6,8 punti), dal modello dei paesi dell'Ex-Europa dell'Est (-6,7 punti), dal modello delle Repubbliche Baltiche (-5,8 punti) (tab.20).

Spesa sociale in % del PIL nei paesi della EU-28 (2010, 2014, 2015)

	2010	2014	2015
Paesi EU-28	26,6	28,7	-
Austria	29,8	30,0	30,2
Belgio	29,4	30,2	30,4
Bulgaria	17	18,5	17,9
Cipro	19,9	21,7	22,0
Croazia	21,1	21,6	21,3
Danimarca	32,4	32,9	32,3
Estonia	17,6	15,1	16,4
Finlandia	29,3	31,9	31,6
Francia	32,9	34,2	33,9
Germania	29,8	29,0	29,2
Grecia	29,9	26,1	26,5
Irlanda	25,3	21,8	16,7
Italia	28,9	29,9	30,0
Lettonia	18,3	14,5	14,9
Lituania	19	15,2	15,6
Lussemburgo	22,7	22,7	22,0
Malta	19,3	18,3	17,5
Paesi Bassi	29,7	30,9	30,2
Polonia	19,7	19,1	-
Portogallo	25,8	26,9	25,7
Regno Unito	29,1	27,5	28,8
Repubblica Ceca	20,1	19,7	19,1
Romania	17,3	14,8	14,6
Slovacchia	18,2	18,5	18,3
Slovenia	24,4	24,1	23,9
Spagna	24,6	25,4	24,7
Svezia	28,6	29,5	29,3
Ungheria	22,6	19,9	20,2

TAB. 19 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

Riduzione del rischio di povertà grazie ai trasferimenti sociali secondo diversi modelli di Welfare (2015) (%)

Modello Anglosassone	
Irlanda	-19,9
Regno Unito	-12,5
<i>Media Modello</i>	16,2
Modello Nordico	
Finlandia	-14,4
Danimarca	-13,6
Svezia	-12,4
<i>Media Modello</i>	13,4
Modello Continentale	
Lussemburgo	-11,9
Belgio	-11,8
Austria	-11,7
Paesi Bassi	-10,7
Francia	-10,3
Germania	-8,4
<i>Media Modello</i>	10,8
Modello Paesi Ex-Jugoslavia	
Croazia	-11,0
Slovenia	-10,5
<i>Media Modello</i>	10,7
Modello Mediterraneo	
Cipro	-9,2
Spagna	-8,0
Malta	-7,4
Portogallo	-6,9
Italia	-5,5
Grecia	-4,1
<i>Media Modello</i>	6,8
Modello Paesi Ex-Europa dell'Est	
Ungheria	-10,8
Repubblica Ceca	-7,1
Slovacchia	-6,7
Bulgaria	-6,4
Polonia	-5,3
Romania	-3,9
<i>Media Modello</i>	6,7
Modello Repubbliche Baltiche	
Lituania	-6,4
Estonia	-6,2
Lettonia	-4,8
<i>Media Modello</i>	5,8

TAB. 20 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

La minore efficacia del modello continentale e mediterraneo rispetto a quello nordico ed anglosassone nel contrastare il rischio di povertà si spiega con il fatto che le pensioni (che nel modello continentale e mediterraneo di Welfare State costituiscono la parte predominante della loro spesa sociale) sono escluse dal computo dei trasferimenti sociali presi in considerazione, con *le caratteristiche istituzionali* dei modelli stessi (il “conservatorismo compassionevole” del modello anglosassone è per scelta in prima linea soprattutto nella lotta alle povertà estreme)¹³, con il differente ammontare di *spesa sociale che nel 2015 è stato destinato alla lotta all’esclusione sociale* da parte dei diversi paesi (ammontare che, specialmente nel modello mediterraneo, è residuale rispetto ad altre voci della spesa sociale)¹⁴ (tabella 21), con i *differenti stanziamenti (in quantità¹⁵ e qualità¹⁶) di spesa sociale per la famiglia* previsti dai vari paesi (tabella 21, tabella 22).

¹³ Montesi, Menegon (2010).

¹⁴ I paesi della EU-28 che nel 2015 guidano la graduatoria della spesa pubblica per l’esclusione sociale in percentuale del PIL sono nell’ordine: Danimarca (1,5%), Paesi Bassi (1,2%), Svezia (1,2%), Finlandia (0,9%), Francia (0,9%), Belgio (0,7%), Slovenia (0,7%), Austria (0,6%), Regno Unito (0,6%), Lussemburgo (0,5%). I paesi del Welfare mediterraneo (Italia, Malta, Portogallo, Spagna), con l’eccezione di Cipro (1,3%), investono per l’esclusione sociale solo lo 0,2% del loro PIL, la Grecia appena lo 0,1% (tabella 21). Italia, Spagna, Grecia, Malta, Portogallo, che sono stati nel 2015 tra gli Stati membri della Unione Europea più parsimoniosi nella loro spesa per l’esclusione sociale, sono i paesi che hanno avuto una riduzione più contenuta dei minori a rischio di povertà rispetto ad altre nazioni.

¹⁵ I paesi della EU-28 che nel 2015 spendono di più per la famiglia in percentuale del PIL sono rispettivamente: Danimarca (3,5%), Lussemburgo (3,4%), Germania (3,2%), Finlandia (3,2%), Svezia (3%), Austria (2,8%), Regno Unito (2,8%), Francia (2,5%). L’Italia investe solo 1,7% del suo PIL per il sostegno alla famiglia precedendo, nell’ambito del Welfare mediterraneo, Cipro (1,3%), Spagna (1,3%), Portogallo (1,2%), Malta (1,2%), Grecia (1,1%) (tabella 21). Anche in questo caso si può osservare che i paesi con modesta spesa sociale per la famiglia sono quelli che registrano le riduzioni più piccole del numero di minori a rischio di povertà.

¹⁶ L’esistenza di vari modelli europei di Welfare State anche nel campo del sostegno alle famiglie si può desumere non soltanto in base alla entità della spesa sociale ad esse destinata, ma anche in base *alla scelta della sua composizione interna*. Ci sono paesi che preferiscono supportare in modo molto deciso *il costo dei figli come consumatori di tempo* (che implica destinare le risorse pubbliche soprattutto nella direzione della creazione/potenziamento dei servizi pubblici di cura per l’infanzia).

Ci sono paesi che preferiscono al contrario supportare *il costo dei figli come consumatori di beni* attraverso trasferimenti monetari diretti alle famiglie (assegni familiari, ma anche altre forme di aiuto finanziario più episodiche come bonus bebè, bonus famiglia, esenzioni/agevolazioni tariffarie, etc.) o attraverso trasferimenti indiretti realizzabili tramite il sistema delle imposte (detrazioni di imposta, deduzioni dal reddito imponibile). Ci sono poi paesi che miscelano queste due modalità in un equilibrio ben bilanciato con una piccola predominanza dei servizi pubblici in un caso o di una leggera supremazia dei trasferimenti in denaro nell’altro. I paesi, come Danimarca, Svezia e Finlandia in cui la spesa sociale per le famiglie è nel 2015 più sbilanciata sui benefici in natura (servizi di cura per l’infanzia) che non sui benefici monetari manifestano una riduzione più elevata del numero dei minori a rischio di povertà (tabella 22). Cfr. Montesi, Menegon (2010).

Spesa sociale per funzioni in % del PIL nei paesi della EU-28(2015)

	esclusione	famiglia	disoccupazione	abitazione	superstiti	disabilità	malattia	vecchiaia
Paesi EU-28	-	-	-	-	-	-	-	-
Austria	0,6	2,8	1,7	0,1	1,8	2	7,5	13
Belgio	0,7	2,1	3,1	0,2	1,9	2,4	8,5	10,2
Bulgaria	0,3	1,9	0,5	0	0,9	1,3	4,6	7,8
Cipro	1,3	1,3	1,2	0,4	1,5	0,7	4,8	10,3
Croazia	0,2	1,5	0,5	0	2	2,5	7	7,1
Danimarca	1,5	3,5	1,5	0,7	2	4,1	6,3	11,6
Estonia	0,1	2,1	0,4	0	0,1	1,9	4,6	7,1
Finlandia	0,9	3,2	2,7	0,7	0,8	3,2	7,2	12,4
Francia	0,9	2,5	2,0	0,8	1,7	2	9,1	12,8
Germania	0,3	3,2	1,0	0,6	1,8	2,3	9,7	9,1
Grecia	0,1	1,1	1,0	0	2,7	1,7	5,1	14,4
Irlanda	0,1	1,9	1,9	0,5	0,3	0,9	5,1	4,8
Italia	0,2	1,7	1,7	0	2,7	1,7	6,7	14,2
Lettonia	0,1	1,6	0,6	0,1	0,2	1,4	3,6	7,2
Lituania	0,3	1,1	0,5	0	0,4	1,4	4,5	6,6
Lussemburgo	0,5	3,4	1,4	0,3	1,7	2,4	5,3	6,6
Malta	0,2	1,2	0,5	0,2	1,4	0,6	5,7	7,4
Paesi Bassi	1,2	1,1	1,5	0,5	1,2	2,7	9,4	10,9
Polonia	-	-	-	-	-	-	-	-
Portogallo	0,2	1,2	1,1	0	1,9	1,8	6	12,5
Regno Unito	0,6	2,8	0,4	1,4	0,1	1,7	10	11,7
Repubblica Ceca	0,3	1,6	0,5	0,3	0,6	1,2	5,9	8,2
Romania	0,2	1,3	0,1	0	0,7	1,1	3,8	7,2
Slovacchia	0,3	1,6	0,5	0	0,9	1,6	5,6	7,3
Slovenia	0,7	1,8	0,6	0	1,5	1,3	7,6	9,9
Spagna	0,2	1,3	2,2	0,1	2,4	1,7	6,6	9,7
Svezia	1	3,0	1,1	0,4	0,3	3,4	7,5	12
Ungheria	0,1	2,4	0,3	0,3	1,1	1,4	5,6	8,7

TAB. 21 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

*Composizione della spesa per la famiglia in % del PIL nei paesi della EU-28
per tipologia di benefici (2015)*

	Benefici monetari	Benefici in natura
Paesi EU-28	-	-
Austria	2,1	0,8
Belgio	1,8	0,3
Bulgaria	1,2	0,7
Cipro	1,1	0,2
Croazia	1,2	0,3
Danimarca	1,4	2,1
Estonia	2	0,0
Finlandia	1,5	1,7
Francia	1,5	0,9
Germania	2	1,2
Grecia	1	0,1
Irlanda	1,7	0,3
Italia	1,5	0,2
Lettonia	1,3	0,3
Lituania	0,8	0,3
Lussemburgo	2,5	0,9
Malta	0,9	0,3
Paesi Bassi	0,8	0,3
Polonia	-	-
Portogallo	0,7	0,4
Regno Unito	2,2	0,6
Repubblica Ceca	1,5	0,1
Romania	0,9	0,3
Slovacchia	1,5	0,2
Slovenia	1,3	0,5
Spagna	0,5	0,7
Svezia	1,4	1,6
Ungheria	1,7	0,7

TAB. 22 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

6. UNA CLUSTER ANALYSIS DEL RISCHIO DI POVERTÀ MINORILE

Il rischio di povertà (AROPE), come illustrato in precedenza, è dato dal combinato

di tre condizioni (rischio di povertà¹⁷, grave deprivazione materiale¹⁸, vivere in un nucleo familiare a molto bassa intensità di lavoro¹⁹). Il rischio di povertà è quindi *multidimensionale*. Un individuo può sperimentare una sola, due o tutte e tre le condizioni simultaneamente. Se si procede ad effettuare una cluster analysis si vede che nel 2015 il gruppo più diffuso tra i minori è quello connotato da “rischio di povertà, assenza di grave deprivazione materiale, assenza di nucleo familiare a molto bassa intensità di lavoro” (11,7%). Quindi è la “povertà monetaria” (AROP) la forza prevalente sulle altre nel mix del gruppo leader. Segue il gruppo caratterizzato da “rischio di povertà, assenza di grave deprivazione materiale, nucleo familiare a molto bassa intensità di lavoro” (3,8%); arriva poi il gruppo identificato da “assenza di rischio di povertà, grave deprivazione materiale, assenza di nucleo familiare a molto bassa intensità di lavoro” (3,1%); a piccola distanza si situa il gruppo connotato da “rischio di povertà, grave deprivazione materiale, assenza di nucleo familiare a molto bassa intensità di lavoro” (3%).

Chiudono infine il cluster gli altri quattro gruppi con le restanti combinazioni che sono però meno statisticamente significative (tabella 23).

Minori nella EU-28 distribuiti secondo l'intersecazione delle tre dimensioni del rischio di povertà (2015) (valori percentuali)

rischio di povertà, no deprivazione materiale, no bassa intensità di lavoro	11,7
rischio di povertà, no deprivazione materiale, sì bassa intensità di lavoro	3,8
no rischio di povertà, sì deprivazione materiale, no bassa intensità di lavoro	3,1
sì rischio di povertà, sì deprivazione materiale, no bassa intensità di lavoro	3
sì rischio di povertà, sì deprivazione materiale, sì bassa intensità di lavoro	2,8
no rischio di povertà, no deprivazione materiale, sì bassa intensità di lavoro	2,1
no rischio di povertà, sì deprivazione materiale, sì bassa intensità di lavoro	0,7
no rischio di povertà, no deprivazione materiale, no bassa intensità di lavoro	72,9

TAB. 23 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

7. DAL RISCHIO DI POVERTÀ ALLA POVERTÀ EDUCATIVA DEI MINORI

Il rischio di povertà, nelle sue varie articolazioni, ha un impatto negativo anche sulla performance scolastica dei minori e sullo sviluppo di altre capacità e, di conseguenza, sul loro futuro professionale e personale. Il rischio di povertà può infatti privare i bambini di competenze “cognitive” nei vari campi del sapere e di competenze “non cognitive” come le capacità emotive, le capacità relazionali, le capacità di auto-realizzazione. Quindi

¹⁷ Questo, come illustrato in precedenza, è un indicatore di *povertà* (monetaria) *relativa* che varia da paese a paese in base al reddito mediano *nazionale equivalente* disponibile *dopo* l'erogazione dei trasferimenti sociali.

¹⁸ Questo è un indicatore di *povertà assoluta* che racchiude un set di condizioni materiali indispensabili per vivere, dalle quali non si può prescindere *in qualsiasi paese* per soddisfare i bisogni essenziali.

¹⁹ L'intensità di lavoro serve a misurare l'esclusione dal mercato del lavoro che comporta, a sua volta, esclusione sociale.

anche la povertà educativa ha un carattere *multidimensionale*²⁰. Per misurare questo impatto si può fare riferimento all'indagine PISA (Program for International Students Assessment), promossa dall'OECD (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), che valuta le conoscenze acquisite dagli studenti quindicenni nel campo delle *scienze*, della *matematica* e della *lettura*²¹ e la loro capacità di applicarle a contesti extrascolastici ed a situazioni reali di vita²². L'indagine viene effettuata dall'OECD ogni tre anni sugli studenti che sono ormai alla fine della scuola dell'obbligo. La prima ricerca è stata realizzata nel 2000 coinvolgendo 32 paesi e nel 2015 essa ha incluso 70 nazioni, tra cui tutti i paesi della EU-28.

Le conoscenze dei giovani europei nel campo delle scienze

Nel 2015 nel campo delle scienze la percentuale più elevata di minori “top performer” si trova in Finlandia ed Estonia (14%), seguono Germania, Paesi Bassi, Regno Unito, Slovenia (11%), a maggiore distanza si posizionano Svezia e Belgio (9%) (tabella 24). Sono percentuali molto lontane da quella di Singapore (24%) che è il paese leader a livello mondiale. L'Italia figura al quart'ultimo posto in graduatoria per contributo all'eccellenza (4% contro il 6,9% della media EU-28 e l'8% della media OECD) in compagnia di Croazia, Lettonia, Lituania, Slovacchia. Solo Bulgaria, Cipro, Grecia, Romania registrano valori ancora più bassi tra i “top achievers” (tabella 24). I “low performer”, sempre nel campo delle “science literacy”, si concentrano nel 2015 soprattutto a Cipro (42%), in Romania (39%), Bulgaria (38%), Grecia e Malta (33%), Slovacchia (31%). L'Italia (23%), anche se preceduta da Ungheria e Lussemburgo (26%) e da Lituania e Croazia (25%), supera sia la media europea (20,6%) che quella OECD (21%). Il nostro paese è ancora assai lontano dall'obiettivo della *European cooperation in education and training* (ET 2020) che era quello di portare, entro appunto il 2020, la quota dei “low performer” nelle scienze a meno del 15%, traguardo che è invece già stato raggiunto nel 2015 da Irlanda (15%), Slovenia (15%), Finlandia (11%), Estonia (9%) (tabella 24).

²⁰ Save the Children (2017), p.4.

²¹ Ad ogni indagine viene effettuato, a rotazione, un approfondimento su di una delle tre aree esaminate (nel 2015 è stata l'area delle scienze). Dal 2015 si è introdotta anche la *valutazione delle conoscenze degli studenti in ambito finanziario* e la *valutazione della loro capacità di risolvere problemi in modo collaborativo*.

²² Gli studenti sono considerati *low performer* se non superano il livello 2 nei test PISA (equivalente a 482,38 punti conseguiti in *matematica*, a 480,18 punti conseguiti in *lettura*, a 484,14 punti conseguiti in *scienze*). Sono considerati *top performer* se raggiungono o superano il livello 5 di conoscenze (equivalente a 606,99 punti conseguiti in *matematica*, a 625,61 punti conseguiti in *lettura*, a 633,33 punti conseguiti in *scienze*) fino ad un massimo di 1000 punti (che è il limite superiore del livello 6 di conoscenze).

Le conoscenze nel campo delle scienze: minori “Top Performer” e “Low Performer” (2015) (%)

	Low	Top
OECD	21	8
Paesi Eu-28	20,6	6,9
Austria	21	8
Belgio	20	9
Bulgaria	38	3
Cipro	42	2
Croazia	25	4
Danimarca	16	7
Estonia	9	14
Finlandia	11	14
Francia	22	8
Germania	17	11
Grecia	33	2
Irlanda	15	7
Italia	23	4
Lettonia	17	4
Lituania	25	4
Lussemburgo	26	7
Malta	33	8
Paesi Bassi	19	11
Polonia	16	7
Portogallo	17	7
Regno Unito	17	11
Repubblica Ceca	21	7
Romania	39	1
Slovacchia	31	4
Slovenia	15	11
Spagna	18	5
Svezia	22	9
Ungheria	26	5
Usa	20	9
Singapore	10	24

TAB. 24 - FONTE: elaborazione SRM su dati PISA

Non solo gli sforzi dell'Italia sono stati insufficienti, ma anche quelli di tanti altri paesi visto che la quota di “low achievers” nelle scienze, a livello di EU-28, rispetto al dato del 2015 (20,6%), si è addirittura incrementata nel tempo (era del 17,7% nel 2009 e del 16,6% nel 2012).

Per accertare l'eventuale influenza della povertà sul raggiungimento da parte degli studenti delle competenze nel campo delle scienze si possono combinare i dati relativi all'ESCS (l'indicatore della status socio-economico-culturale dello studente)²³ con i punteggi medi da loro conseguiti in tale settore disciplinare nei vari paesi europei nel 2015.

Un gap di ben 88 punti separa, nella media dei paesi OECD, il rendimento scolastico dei minori più svantaggiati da quello dei più fortunati. In tre paesi (Bulgaria, Cipro, Romania) i quindicenni che hanno il background socio-economico-culturale più basso (che appartengono al "bottom quarter", ovvero al 25% delle famiglie meno abbienti) conseguono un punteggio corrispondente al livello 1 di conoscenze che è quello più modesto (posizionandosi al di sotto del limite superiore previsto per detto livello che è di 409,54 punti) (tabella 25). In ben 23 paesi della EU-28 le conoscenze acquisite dagli studenti, le cui famiglie si collocano sempre nell'ultimo quarto, ovvero nello stato socio-economico più basso, non superano il livello 2 (fermandosi i loro score al di sotto dei 484,14 punti), con le situazioni più critiche presenti a Malta (412 punti), Repubblica Slovacca (413 punti), Grecia (415 punti), Ungheria (420 punti).

Gli studenti italiani realizzano 442 punti, un valore abbastanza distante dall'estremo superiore del livello 2 (che è di 484,14 punti). Solo in Estonia (504 punti) ed in Finlandia (494 punti) la povertà non scoraggia l'accumulazione di conoscenze studentesche nelle scienze che si stabilizzano a livello 3 (tabella 25). I differenziali di rendimento scolastico più acuti si rinvergono in Lussemburgo (con 126 punti di divario di rendimento tra studenti agiati e studenti poveri), Francia (117), Ungheria (117), Malta (113), Belgio (110), Bulgaria (107), Repubblica Ceca (107) (tabella 25).

²³ Questo indicatore prende in considerazione tre dimensioni: la condizione occupazionale dei genitori (Indicatore denominato HISEI), il titolo di studio dei genitori (indicatore denominato PARED) e la disponibilità di alcuni beni, nella casa dei genitori, che possono favorire l'apprendimento del minore (indicatore denominato HOMEPOS).

Punteggi medi conseguiti dagli studenti europei nelle scienze, secondo il loro stato economico, sociale, culturale (ESCS)(2015)

Sistemi educativi	National quarters of the ESCS index							
	Bottom quarter		Second quarter		Third quarter		Top quarter	
	P. medio	s.e.	P. medio	s.e.	s.e.	P. medio	s.e.	
OECD media	452	0,6	481	0,6	505	0,7	540	0,7
Austria	448	3,3	478	4,2	512	3,5	545	4,1
Belgio	450	3,7	482	3,1	522	3,3	560	3,0
Bulgaria	395	6,0	428	5,1	464	5,6	502	4,9
Croazia	444	3,3	460	3,4	477	3,0	522	4,1
Cipro	399	2,4	420	2,8	440	3,0	474	2,8
Repubblica Ceca	444	4,0	476	3,1	505	3,2	551	3,2
Danimarca	467	2,8	489	3,4	512	3,8	543	3,8
Estonia	504	3,5	524	3,3	539	3,3	573	2,8
Finlandia	494	3,6	517	3,3	542	3,7	572	3,8
Francia	441	3,3	477	3,1	515	3,4	558	3,3
Germania	466	4,5	503	3,6	527	3,7	569	3,9
Grecia	415	5,1	441	4,8	461	5,0	503	4,5
Ungheria	420	4,1	466	3,8	486	4,4	537	3,7
Irlanda	465	3,3	489	3,6	513	3,5	545	3,3
Italia	442	3,6	476	3,3	490	3,9	518	3,7
Lettonia	461	3,0	478	2,7	500	3,6	524	2,7
Lituania	438	3,1	458	3,0	488	4,5	520	4,3
Lussemburgo	425	2,7	463	2,8	496	2,9	551	2,6
Malta	412	3,4	448	4,0	477	3,9	525	3,7
Paesi Bassi	465	3,9	494	4,0	519	3,2	559	3,8
Polonia	463	3,6	488	3,6	508	4,5	549	3,8
Portogallo	459	3,6	487	3,4	504	4,1	556	3,7
Romania	401	4,1	423	3,5	439	4,2	477	6,0
Repubblica Slovacca	413	5,0	452	3,1	470	3,4	513	4,3
Slovenia	471	2,9	496	3,2	527	2,8	560	2,5
Spagna	454	3,1	480	2,7	503	3,4	536	3,1
Svezia	450	3,1	478	4,3	513	4,6	543	5,4
Regno Unito	473	3,1	490	3,8	525	4,1	557	3,8

TAB. 25 - FONTE: elaborazione SRM su dati PISA

Le conoscenze dei giovani europei nel campo della lettura

Nel 2015 i minori “eccellenti” nel campo della lettura si trovano in misura preponderante in Finlandia (14%), Francia (13%), Germania (12%), Paesi Bassi, Irlanda, Estonia (11%), Svezia (10%) (tabella 26). L'Italia è leggermente al di sotto della media europea (6% contro 7,3%) e della media OECD (8%) (tabella 26).

Nel 2015 l'incidenza di "low performer" nella lettura è piuttosto elevata in Italia (21%), un dato che è superiore sia alla media EU-28 (19,7%) che alla media OECD (20%). L'Italia è quindi ancora distante dall'obiettivo di meno del 15% di "low achievers" nella lettura che dovrebbe essere raggiunto, da parte degli Stati membri, entro il 2020. Tale meta è invece stata conseguita da Polonia (14%), Estonia e Finlandia (11%), Irlanda (10%). Altri paesi europei versano in condizioni ancora più critiche sul fronte dei "low performer" nella lettura: Bulgaria (41%), Romania (39%), Malta e Cipro (36%), Slovacchia (32%) (tabella 26). Gli scarsi investimenti in educazione effettuati negli anni da molti paesi europei giustificano il fatto che la quota di "low achievers" nella lettura sia addirittura aumentata nel tempo a livello di EU-28 (era del 17,8% nel 2012).

Anche nel campo della lettura emerge una relazione tra benessere socio-economico-culturale degli studenti e rendimento scolastico.

Una differenza di 86 punti intercorre, nella media dei paesi OECD, tra la performance nella lettura dei minori poveri e quella dei minori che non hanno problemi economici. In quattro paesi (Bulgaria, Romania, Malta, Repubblica Slovacca) gli studenti che si trovano al gradino più basso dell'ESCS (il "bottom quarter") acquisiscono il livello 1 di conoscenze, quello più elementare, con punteggi tutti al di sotto di 407,47, che è il limite superiore di detto gradino (tabella 27). In 21 paesi della EU-28 i minori svantaggiati del "bottom quarter" arrivano soltanto al livello 2 di conoscenze nella lettura (non superando la soglia dei 480,18 punti), con l'eccezione di Estonia, Finlandia ed Irlanda i cui studenti riescono, pur tra le difficoltà economiche, a raggiungere il livello 3 (tabella 27). Questi ultimi potrebbero essere definiti "resilienti"²⁴ avendo conseguito ben 483 punti in Irlanda, 490 in Estonia, 491 in Finlandia a dispetto dei loro vincoli di vita. Le peggiori performance dei giovani che, sotto il vincolo della povertà, raggiungono il livello 2 di conoscenze, si registrano a Cipro (410 punti), Ungheria (411 punti), Lussemburgo (423 punti), Grecia (425 punti). Gli studenti italiani in difficoltà economiche conseguono un punteggio di 442 che è assai vicino a quello medio degli studenti svantaggiati europei (444) (tabella 27). I più sensibili scarti di rendimento scolastico nel campo della lettura tra studenti poveri e studenti senza problemi economici si registrano in Bulgaria (con 124 punti di divario), Francia (122), Ungheria (119), Repubblica Ceca (110), Repubblica Slovacca (106), Belgio (105), Malta (105) (tabella 27).

²⁴ L'OCSE definisce *resilienti* gli studenti di 15 anni che appartengono allo stato socio-economico più basso, ma che ottengono punteggi ai test PISA relativamente elevati. Cfr. Save the Children (2017), p.46.

Le conoscenze nel campo della lettura: minori “Top Performer” e “Low Performer” (2015) (%)

	Low	Top
OECD	20	8
Paesi EU-28	19,7	7,3
Austria	23	7
Belgio	20	9
Bulgaria	41	4
Cipro	36	3
Croazia	20	6
Danimarca	15	6
Estonia	11	11
Finlandia	11	14
Francia	21	13
Germania	16	12
Grecia	27	4
Irlanda	10	11
Italia	21	6
Lettonia	18	4
Lituania	25	4
Lussemburgo	26	8
Malta	36	6
Paesi Bassi	18	11
Polonia	14	8
Portogallo	17	8
Regno Unito	18	9
Repubblica Ceca	22	8
Romania	39	2
Slovacchia	32	3
Slovenia	15	9
Spagna	16	6
Svezia	18	10
Ungheria	27	4
Usa	19	10
Singapore	20	8

TAB. 26 - FONTE: elaborazione SRM su dati PISA

Punteggi medi conseguiti dagli studenti europei nella lettura, secondo il loro stato economico, sociale, culturale (ESCS)(2015)

Sistemi educativi	National quarters of the ESCS index							
	Bottom quarter		Second quarter		Third quarter		Top quarter	
	P. medio	s.e	P. medio	s.e	s.e	P. medio	s.e	
OECD media	452	0,7	481	0,7	505	0,7	538	0,7
Austria	439	4,4	468	4,6	500	3,5	537	4,3
Belgio	449	4,0	480	3,1	518	3,4	554	3,2
Bulgaria	372	7,3	412	6,2	454	6,4	496	4,8
Croazia	455	3,9	471	3,6	489	3,3	534	4,5
Cipro	410	3,1	432	3,1	451	3,3	481	3,3
Repubblica Ceca	435	4,9	474	3,5	503	3,5	545	3,2
Danimarca	467	2,8	488	3,5	510	4,0	540	3,7
Estonia	490	3,5	509	3,4	526	3,3	555	3,4
Finlandia	491	3,9	513	3,5	537	3,7	566	3,6
Francia	443	3,9	482	3,8	520	4,1	565	3,7
Germania	472	4,7	506	3,6	527	3,9	564	4,5
Grecia	425	6,6	453	5,5	474	5,8	518	4,2
Ungheria	411	4,5	458	4,1	479	4,6	530	3,6
Irlanda	483	3,7	510	3,9	531	3,0	561	3,4
Italia	442	4,2	482	3,2	497	3,8	524	4,2
Lettonia	456	3,3	475	3,1	499	3,8	523	3,0
Lituania	433	3,3	455	3,4	487	4,5	517	4,5
Lussemburgo	423	3,2	464	3,4	495	3,1	548	2,9
Malta	398	3,7	433	4,3	457	3,6	503	3,5
Paesi Bassi	463	4,3	488	4,1	512	3,6	552	3,9
Polonia	467	3,6	494	3,6	514	4,2	551	3,6
Portogallo	458	4,0	486	3,9	502	4,7	549	3,7
Romania	390	5,1	420	5,0	441	4,8	483	7,2
Repubblica Slovacca	401	5,2	445	3,5	462	3,6	507	4,8
Slovenia	470	3,4	490	3,0	518	3,1	547	2,6
Spagna	458	3,4	484	3,0	505	3,8	538	3,5
Svezia	459	3,6	488	4,5	520	4,3	545	5,2
Regno Unito	466	3,0	479	4,2	512	4,2	543	4,2

TAB. 27 - FONTE: elaborazione SRM su dati PISA

Le conoscenze dei giovani europei nel campo della matematica

Nel campo della matematica i paesi della EU-28 in cui si registra nel 2015 la più alta quota di giovani assolutamente brillanti in questo settore sono Paesi Bassi e Belgio (16%), Estonia (14%), Germania e Slovenia (13%) (tabella 28). La distanza dell'Italia (11%) rispetto al dato di Singapore (35%), che è in cima alla classifica mondiale, è abissale.

Le conoscenze nel campo della matematica: minori "Top Performer" e "Low Performer" (2015) (%)

	Low	Top
OECD	23	11
Paesi EU-28	22,2	9,7
Austria	22	12
Belgio	20	16
Bulgaria	42	4
Cipro	43	3
Croazia	32	6
Danimarca	14	12
Estonia	11	14
Finlandia	14	12
Francia	23	11
Germania	17	13
Grecia	36	4
Irlanda	15	10
Italia	23	11
Lettonia	21	5
Lituania	25	7
Lussemburgo	26	10
Malta	29	12
Paesi Bassi	17	16
Polonia	17	12
Portogallo	24	11
Regno Unito	22	11
Repubblica Ceca	22	10
Romania	40	3
Slovacchia	28	8
Slovenia	16	13
Spagna	22	7
Svezia	21	10
Ungheria	28	8
Usa	29	6
Singapore	8	35

TAB. 28 - FONTE: elaborazione SRM su dati PISA

L'incidenza dei minori più illetterati in matematica si rinviene nel 2015 soprattutto a Cipro (43%), in Bulgaria (42%), Romania (40%), Grecia (36%) (tabella 28). L'Italia (23%) si trova questa volta a metà classifica dei "low performer" in matematica uguagliando la media OECD (23%) e ponendosi lievemente al di sopra di quella della EU-28 (22,2%). La quota della EU-28 è comunque rimasta abbastanza stabile nel tempo (22,3% nel 2009 e 22,1% nel 2012). Per l'Italia non è ancora a portata di mano l'obiettivo

di meno del 15% di “low performer” in matematica che è stato conseguito da Finlandia (14%), Danimarca (14%), Estonia (11%) con cinque anni di anticipo rispetto al 2020 (tabella 28).

Punteggi medi conseguiti dagli studenti europei in matematica, secondo il loro stato economico, sociale, culturale (ESCS)(2015)

Sistemi educativi	National quarters of the ESCS index							
	Bottom quarter		Second quarter		Third quarter		Top quarter	
	P. medio	s.e	P. medio	s.e	P. medio	s.e	P. medio	s.e
OECD media	451	0,6	478	0,6	501	0,6	535	0,7
Austria	453	4,0	483	4,2	512	3,8	542	4,5
Belgio	458	3,5	488	3,1	525	3,3	562	3,3
<i>Bulgaria</i>	396	5,9	424	4,7	455	5,2	496	5,1
Croazia	433	3,8	466	3,8	465	3,4	512	4,4
<i>Cipro</i>	399	3,3	424	3,0	449	3,3	480	3,0
Repubblica Ceca	442	3,9	478	3,3	505	3,3	549	3,5
Danimarca	478	2,6	502	3,1	522	3,5	547	3,2
Estonia	489	3,3	510	3,2	526	3,2	557	3,0
Finlandia	477	3,2	499	3,0	522	3,5	549	3,4
Francia	442	3,8	476	3,2	510	3,0	552	3,6
Germania	467	3,9	502	3,7	519	3,9	556	4,3
<i>Grecia</i>	419	4,8	441	5,1	458	5,0	497	4,6
Ungheria	423	4,1	464	4,0	487	4,1	537	3,9
Irlanda	468	3,0	490	3,2	514	2,9	544	3,2
Italia	451	4,4	484	3,6	499	4,0	529	4,5
Lettonia	450	3,1	471	2,8	494	3,4	517	2,9
Lituania	443	3,4	463	3,1	489	3,9	520	3,7
Lussemburgo	436	2,3	467	2,6	496	2,9	547	2,7
Malta	431	3,9	469	4,0	492	3,7	527	3,4
Paesi Bassi	476	3,9	500	3,8	519	3,2	556	3,8
Polonia	469	3,8	493	3,4	511	4,3	548	4,0
Portogallo	451	3,6	476	3,9	495	4,1	548	4,1
<i>Romania</i>	404	4,5	431	4,0	449	4,9	493	7,4
Repubblica Slovacca	428	5,0	469	3,2	486	3,5	523	4,5
Slovenia	476	3,0	496	3,1	521	2,7	549	2,8
Spagna	448	3,1	472	2,9	495	3,8	530	3,2
Svezia	452	3,6	479	4,0	511	4,1	541	4,7
Regno Unito	458	3,1	475	3,8	508	4,0	538	4,2

TAB. 29 - FONTE: elaborazione SRM su dati PISA

Se incrociamo il punteggio medio conseguito nel 2015 in matematica dagli studenti europei con lo stato economico, sociale, culturale degli stessi (ESCS) emerge che a bassi livelli di status corrispondono i punteggi meno elevati (tabella 29). Nei paesi OECD in cui ha avuto luogo la ricerca PISA 2015 vi è in media un divario di 84 punti nel rendimento scolastico degli studenti più poveri rispetto a quelli più benestanti. In tutti i paesi della EU-28, fuorché in Estonia, gli studenti meno abbienti (che si collocano nel bottom quarter dell'ESCS) rientrano nel livello 2 di preparazione (sono al di sotto della soglia dei 482,38 punti). Anche in Italia gli studenti svantaggiati raggiungono il livello 2 degli standard PISA (consequendo solo 451 punti). In quattro paesi della EU-28 gli studenti più poveri arrivano soltanto al livello 1 di conoscenze (i loro punteggi si collocano al di sotto dei 420,07 punti) con le performance più negative che si registrano in Bulgaria (396 punti), Cipro (399), Romania (404), Grecia (419) (tabella 29).

Le conoscenze dei giovani europei in campo finanziario

Nel campo della cultura finanziaria i paesi della EU-28²⁵ che nel 2015 ospitano il maggior numero di “top performer” sono rispettivamente Belgio (24%) e Paesi Bassi (17%) (tabella 30). L'Italia (6%) è molto lontana dalla quota media OECD degli eccellenti (12%). I “low performer” sono concentrati soprattutto in Slovacchia (35%), Lituania (31%), Spagna (25%), Italia e Polonia (20%) (tabella 30). Se correliamo lo stato economico-sociale-culturale dei minori con le conoscenze da loro acquisite in campo finanziario si riscontra che tra il sapere degli studenti della “classe agiata” e quello della classe alla base della piramide sociale vi è una dislivello di 89 punti.

Le conoscenze in campo finanziario: minori “Top Performer” e “Low Performer” (2015) (%)

	Low	Top
OECD	22	12
Belgio	12	24
Italia	20	6
Lituania	32	4
Paesi Bassi	19	17
Polonia	20	8
Slovacchia	35	6
Spagna	25	6

TAB. 30 - FONTE: elaborazione SRM su dati PISA

In corrispondenza del livello socio-economico meno elevato (il “bottom quarter”), gli studenti di Italia, Lituania, Polonia, Spagna, Slovacchia, Paesi Bassi si arrestano al livello 2 di conoscenze, tranne quelli del Belgio che arrivano al livello 3 (tabella 31)²⁶.

²⁵ I dati sul livello di conoscenze in campo finanziario non sono disponibili per tutti i 28 paesi della Unione Europea, ma solo per Belgio, Italia, Lituania, Polonia, Spagna, Slovacchia, Paesi Bassi (vedi tab. 30).

²⁶ Nel campo delle conoscenze finanziarie si è al di sotto del livello 2 se lo studente consegue un

Va osservato che le conoscenze finanziarie diventeranno sempre più strategiche, poichè gli adolescenti di oggi saranno i futuri risparmiatori/investitori di domani che dovranno gestire con consapevolezza il loro denaro, in presenza di asimmetrie informative tra istituzioni finanziarie e clienti e di un crescente grado di finanziarizzazione dell'economia.

Punteggi medi conseguiti dagli studenti europei nel campo delle conoscenze finanziarie, secondo il loro stato economico, sociale, culturale (ESCS) (2015)

Sistemi educativi	National quarters of the ESCS index							
	Bottom quarter		Second quarter		Third quarter		Top quarter	
	P. medio	s.e.	P. medio	s.e.	p. medio	s.e.	P. medio	s.e.
OECD media	447	1,8	478	1,4	501	1,5	536	1,5
Italia	452	5,3	483	3,7	494	3,9	512	4,3
Lituania	419	4,3	432	4,3	460	4,8	490	5,1
Polonia	453	4,6	475	4,0	491	4,6	526	5,0
Spagna	429	4,8	459	4,3	480	4,6	508	4,6
Slovacchia	409	9,0	435	4,7	452	5,0	488	6,3
Paesi Bassi	462	7,3	494	4,7	518	4,5	566	4,5
Belgio	488	5,1	518	4,6	566	4,1	598	4,4

TAB. 31 - FONTE: elaborazione SRM su dati PISA

La differenza di genere incide sulla performance scolastica degli studenti europei

In 17 paesi della EU-28 le ragazze si collocano nel 2015 al di sotto dei punteggi realizzati nel campo delle *scienze* dai ragazzi (tabella 32). Il gap è davvero rimarchevole in Austria (19 punti di scarto), Italia (17), Belgio (12), Irlanda (11) (tabella 32).

Nel campo della *lettura* invece in tutti i paesi della EU-28 le ragazze superano sempre i ragazzi nel punteggio (tabella 32). La superiorità femminile è schiacciante a Cipro, Finlandia, Bulgaria, Slovenia, Malta, Lettonia, Lituania, Svezia. In Italia il differenziale è piuttosto contenuto (solo 16 punti di divario a favore delle donne) (tabella 32).

Ma è nel campo della *matematica* che la situazione si capovolge. In ben 21 paesi su 28 della EU gli studenti sono più bravi delle studentesse (tabella 32). Il divario di punteggio è più marcato in Austria (27 punti di differenza tra i due sessi), Italia (20), Germania (17) (tabella 32). Solo in Lituania, Bulgaria, Lettonia, Svezia, Malta, Cipro, Finlandia le ragazze sono più competenti dei ragazzi in matematica (ma lo scarto non è grande).

punteggio minore di 400 punti, si è a livello 2 se il punteggio ricade nell'intervallo tra 400-475 punti, si è a livello 3 se il punteggio è ricompreso tra 475-550 punti, si è a livello 4 se il punteggio cade tra 550-625 punti, si è a livello 5 quando punteggio supera i 625 punti.

*Gap nei punteggi acquisiti nel campo delle scienze, della lettura e della matematica
secondo il genere (2015)*

Differenza Uomo-Donna	SCIENZE		LETTERATURA		MATEMATICA	
	A favore uomini	A favore donne	A favore uomini	A favore donne	A favore uomini	A favore donne
OECD media	4			-27	8	
Cipro		-17		-52		-5
Bulgaria		-15		-47		-2
Finlandia		-19		-47		-8
Slovenia		-6		-43	4	
Lettonia		-11		-42		-2
Malta		-11		-42		-4
Svezia		-5		-39		-2
Lituania		-7		-39		-1
Grecia		-9		-37	0	
Slovacchia		-1		-36	6	
Francia	2			-29	6	
Polonia	6			-29	11	
Estonia	3			-28	5	
Croazia	6			-26	13	
Repubblica Ceca	9			-26	7	
Ungheria	3			-25	8	
Paesi Bassi	4			-24	2	
Regno Unito	1			-22	12	
Danimarca	6			-22	9	
Lussemburgo	8			-21	11	
Germania	10			-21	17	
Spagna	7			-20	16	
Austria	19			-20	27	
Romania		-6		-18	1	
Portogallo	10			-17	10	
Belgio	12			-16	14	
Italia	17			-16	20	
Irlanda	11			-12	16	

TAB. 32 - FONTE: elaborazione SRM su dati PISA

I risultati dell'indagine PISA mostrano che gli stereotipi di genere (per i quali le donne non sarebbero predisposte alle scienze dure ed oggettive, ma alle discipline umanistiche) condizionano precocemente le performance scolastiche delle ragazze e, di conseguenza, le loro scelte curriculari successive²⁷.

Il paese di nascita dello studente europeo e dei suoi genitori incide sulla sua performance scolastica

Gli studenti immigrati (di prima generazione) hanno risultati peggiori in *matematica* soprattutto rispetto agli studenti non immigrati e, in misura più contenuta, anche rispetto agli studenti immigrati (di seconda generazione)²⁸. Questa doppia asimmetria si riscontra nei seguenti paesi: Grecia, Svezia, Francia, Finlandia, Danimarca, Slovenia, Italia, Spagna, Belgio, Germania, Irlanda, Olanda²⁹. In Croazia, Portogallo, Austria, Lussemburgo la performance in matematica degli studenti immigrati quasi si equivale nei due gruppi (gli immigrati di prima e di seconda generazione), ma rimane sempre inferiore a quella dei “nativi”. Nella Repubblica Ceca e nel Regno Unito invece il punteggio in matematica degli studenti immigrati di prima generazione è superiore a quello conseguito dagli studenti immigrati di seconda generazione, ma i due gruppi si mantengono entrambi sempre al di sotto della performance degli studenti autoctoni.

Il gap di competenze rinvenuto nel campo della matematica si ripete per le competenze acquisite in *lettura*, ma con una forbice ancora più ampia tra i punteggi acquisiti dagli studenti immigrati di prima generazione e quelli dei “nativi” in Grecia, Svezia, Francia, Finlandia, Danimarca, Slovenia, Italia, Belgio, Germania, Irlanda, Austria, Portogallo, Croazia, mentre in Spagna, Olanda, Lussemburgo, Regno Unito, Repubblica Ceca le competenze dei due gruppi di studenti immigrati sono abbastanza simili tra loro, ma più deboli a raffronto con quelle dei “locali”.

La partecipazione a programmi educativi per la prima infanzia incide sulla performance scolastica degli studenti europei

Diversi sono i fattori, secondo l'indagine PISA, da cui si è visto può dipendere il rendimento scolastico degli studenti: lo status economico-sociale-culturale (ESCS), la differenza di genere, l'essere figli o meno di genitori stranieri (distinguendo tra studenti immigrati di prima o seconda generazione) che sono già stati brevemente trattati in questo lavoro. Ma anche il parlare in casa la stessa lingua che viene poi utilizzata a scuola, il vivere in una famiglia monogenitore, l'abitare in un'area urbana o rurale, il fare riferimento ad una tradizione religiosa associata ad una cultura in cui l'alfabetizzazione non è strategica, l'appartenere ad una minoranza etnica particolarmente svantaggiata (come ad esempio i Rom), l'aver usufruito o meno da piccoli di servizi educativi all'infanzia sono altri fattori che possono giocare un ruolo importante sulla maturazione

²⁷ Fox-Keller (1987).

²⁸ Secondo la terminologia adottata dall'indagine PISA 2012 gli studenti *immigrati di prima generazione* sono ragazzi nati all'estero i cui genitori sono anch'essi nati all'estero; gli *studenti immigrati di seconda generazione* sono ragazzi nati nel paese di effettuazione della indagine, ma con i genitori nati entrambi all'estero. Cfr. European Commission (2013).

²⁹ Cfr. OECD (2015), pp.2-3 ed European Commission (2013), pp.11-12.

di competenze da parte dei giovani. La partecipazione dei bambini (0-3 anni) a programmi educativi presso asili nido e la partecipazione di minori (dai 3 anni fino ai 6-7 anni, ovvero fino all'età dell'obbligo scolastico che varia da paese a paese europeo³⁰) a programmi educativi presso scuole materne è di importanza cruciale per abbattere le disuguaglianze di partenza di stato socio-economico tra bambini e per aumentare la capacità di acquisizione nel futuro da parte degli adolescenti di un buon punteggio nel campo delle conoscenze in matematica. Il gap di punteggio in matematica tra studenti quindicenni che hanno frequentato, per più di un anno, una “pre-primary school” e coloro che non lo hanno fatto è di circa 100 punti sia in Francia (si va da 510 a 410 punti) che in Repubblica Slovacca (si passa da 490 a 390 punti)³¹. In 12 paesi della EU-28 (Slovacchia, Grecia, Francia, Italia, Repubblica Ceca, Regno Unito, Danimarca, Belgio, Spagna, Svezia, Romania, Bulgaria) la probabilità di divenire “low performer” in matematica è doppia in chi non ha una “early childhood education” rispetto a chi la possiede³². Nel 2015 nella EU-28 circa 15,4 milioni di bambini (94,8%) sono stati impegnati in attività effettuate da servizi educativi per la prima infanzia e la percentuale del loro coinvolgimento ha superato la soglia del 95% nei seguenti 13 paesi³³: Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Svezia. Tra i rimanenti 15 paesi che si collocano al di sotto della soglia del 95% Croazia (71%), Finlandia (75,1%), Grecia (75,2%) mostrano le percentuali più basse (tabella 33). In 43 delle 225 Regioni NUTS 2 della EU-28 la partecipazione dei bambini a programmi educativi per l'infanzia è stata del 99%. Si è trattato di Regioni soprattutto appartenenti a Belgio, Francia, Malta, Regno Unito, Sud Italia, ma anche tre regioni della Spagna ed una della Danimarca hanno segnato un'alta frequenza, seppur non pari al 99%. In 17 Regioni della EU-28 (10 Regioni della Grecia, 2 della Croazia, 2 della Polonia, 1 della Slovacchia, 1 della Finlandia) la partecipazione è stata invece al di sotto del 70%. Il numero di ore a settimana trascorse dai bambini in strutture educative per la prima infanzia è un altro parametro importante da considerare perché un'elevata intensità di frequenza implica per i bambini maggiori possibilità di avere un percorso educativo individualizzato e più occasioni di interazione con gli altri, mentre per i genitori comporta la possibilità di poter conciliare meglio la famiglia con il lavoro. Nel 2015 il 49,4% dei minori (di età compresa tra i tre anni e l'età dell'obbligo scolastico) ha speso 30 e più ore settimanali in una scuola per l'infanzia della EU-28, mentre il 33,9% vi ha trascorso da 1 a 29 ore (tabella 34). Le percentuali si riducono notevolmente per i bambini inferiori a tre anni che nel 2015 si distribuiscono in quote simili per le due fasce di tempo considerate: 15,6% nella fascia ≥ 30 ore settimanali e

³⁰ L'età della scuola dell'obbligo è di 6 anni in 13 Stati membri della Unione Europea e di 5 anni in altri 9 Stati membri, in Lussemburgo è di 4 anni, mentre in Svezia, Estonia, Bulgaria, Lituania, Finlandia è di 7 anni.

³¹ European Commission (2013), p.13.

³² European Commission (2013), p.13.

³³ Lo *Strategic framework for European cooperation in education and training* (ET 2020) ha fissato, tra i suoi obiettivi da perseguire entro il 2020, la soglia del 95% di minori (di età compresa tra i 4 ed i 6-7 anni) da coinvolgere in attività di “early childhood education”. Tra gli obiettivi di Barcellona, fissati nel 2002 dal Consiglio di Europa, era stato previsto di fornire, entro il 2010, servizi educativi ad almeno il 33% dei bambini europei al di sotto dei tre anni.

14,7% nella fascia oraria 1-29 ore settimanali (tabella 35). Tra gli Stati membri della EU-28 che nel 2015 presentano la più elevata quota di minori (di età compresa tra i tre ed i sette anni) che hanno trascorso più di 30 ore settimanali in una struttura educativa per la prima infanzia spiccano Danimarca (88%), Estonia (86,1%), Portogallo (83,5%), Slovenia (82,1%) (tabella 34).

Coinvolgimento dei minori in attività di “early childhood education and care (ECEC)” (2015) (%)

Paesi EU-28	94,8
Austria	93,8
Belgio	98
Bulgaria	87,1
Cipro	83,8
Croazia	71,7
Danimarca	98
Estonia	90
Finlandia	75,1
Francia	100
Germania	96,5
Grecia	75,2
Irlanda	99,1
Italia	99,2
Lettonia	93,2
Lituania	84,8
Lussemburgo	97,8
Malta	100
Paesi Bassi	99,6
Polonia	84,3
Portogallo	95
Regno Unito	97,3
Repubblica Ceca	86,1
Romania	85,5
Slovacchia	85,5
Slovenia	90,9
Spagna	97,4
Svezia	95,9
Ungheria	94,5

TAB. 33 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

In Italia il 62,6% dei bambini dai tre anni in su è coinvolto nella soluzione educativa più intensa dal punto di vista orario (≥ 30 ore settimanali). Altri paesi assorbono quote sempre rilevanti di bambini (dai tre ai sette anni) in attività educative, ma per un tempo compreso tra le 1-29 ore settimanali: Paesi Bassi (77,5%), Irlanda (73,4%), Austria (57,7%), Romania (50,9%), Cipro (49,4%), Regno Unito (48,8%) (tabella 34). Se si

considerano i bambini soltanto fino all'età di tre anni, il paese che ne ospita, in centri educativi dedicati, la maggiore quota per più di 30 ore settimanali è la Danimarca (69,6%), seguita da Portogallo (42,9%), Svezia (42,6%), Lussemburgo e Slovenia (34,9%), mentre i paesi più specializzati in una permanenza più corta (1-29 ore settimanali) sono: Paesi Bassi (41,1%), seguiti a grande distanza da Regno Unito (26,1%), Belgio (23,3%), Irlanda (21,7%), (tabella 35). In Italia soltanto il 16,9% di bambini fino ai tre anni frequenta strutture per più di 30 ore settimanali, il 10,4% lo fa per un tempo minore (1-29 ore), ma il 72,7% non si avvale di nessun centro educativo (tabella 35).

Minori (dai tre anni ad età obbligo scolastico) che trascorrono del tempo in strutture educative per la prima infanzia per intensità oraria settimanale (2015) (%)

	≥ 30 ore	1-29 ore	zero ore
Paesi EU-28	49,4	33,9	16,7
Austria	27,6	57,7	14,7
Belgio	77,1	21,7	1,3
Bulgaria	68,2	3,3	28,5
Cipro	32,0	49,4	18,6
Croazia	46,4	6,5	47,1
Danimarca	88,0	9,2	2,7
Estonia	86,1	6,8	7,1
Finlandia	59,6	23,2	17,2
Francia	56,7	36,9	6,4
Germania	55,0	34,6	10,4
Grecia	26,0	41,1	32,9
Irlanda	18,6	73,4	8
Italia	62,6	23,3	14,1
Lettonia	79,2	3,1	17,7
Lituania	68,8	5,0	26,2
Lussemburgo	54,9	27,0	18,1
Malta	53,8	34,6	11,6
Paesi Bassi	13,2	77,5	9,3
Polonia	35,5	7,5	57
Portogallo	83,5	6,4	10,1
Regno Unito	24,0	48,8	27,2
Repubblica Ceca	54,9	22,6	22,5
Romania	7,3	50,9	41,8
Slovacchia	53,6	14,0	32,5
Slovenia	82,1	8,8	9,1
Spagna	45,4	46,6	7,9
Svezia	70,3	25,9	3,8
Ungheria	79,5	9,6	10,9

TAB. 34 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

Minori (fino a tre anni) che trascorrono del tempo in strutture educative per la prima infanzia per intensità oraria settimanale (2015) (valori percentuali)

	≥ 30 ore	1-29 ore	zero ore
Paesi EU-28	15,6	14,7	69,7
Austria	8,6	13,7	77,8
Belgio	26,8	23,3	49,9
Bulgaria	8,4	0,5	91
Cipro	11,4	9,4	79,2
Croazia	9,5	2,3	88,2
Danimarca	69,6	7,7	22,7
Estonia	17,8	3,6	78,5
Finlandia	24,6	7,9	67,4
Francia	25,7	16	58,2
Germania	16,1	9,8	74,1
Grecia	6,5	4,9	88,6
Irlanda	8,9	21,7	69,4
Italia	16,9	10,4	72,7
Lettonia	22	0,9	77,2
Lituania	7,7	2	90,3
Lussemburgo	34,9	16,9	48,1
Malta	7,2	10,7	82,1
Paesi Bassi	5,3	41,1	53,7
Polonia	4,2	1,1	94,6
Portogallo	42,9	4,3	52,8
Regno Unito	4,3	26,1	69,6
Repubblica Ceca	1,7	1,2	97,1
Romania	5,2	4,2	90,6
Slovacchia	0,9	0,2	98,9
Slovenia	34,9	2,5	62,6
Spagna	20,6	19,1	60,3
Svezia	42,6	21,4	36
Ungheria	10,8	4,6	84,7

TAB. 35 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

L'abbandono scolastico

La povertà educativa può anche prendere la veste dell'abbandono scolastico, per il quale i giovani abbandonano precocemente gli studi e la formazione³⁴. La quota di abbandoni nel 2015 è stata, a livello della EU-28, dell'11% (in calo rispetto all'11,2% del 2014 ed al 13,4%

³⁴ L'indicatore usato per misurare l'abbandono scolastico è la percentuale di popolazione tra i 18 ed i 24 anni di età che ha conseguito, al massimo, un livello di istruzione secondaria inferiore e che non è coinvolta in nessun ulteriore percorso di istruzione o formazione.

del 2011) (tabella 36)³⁵. Il trend, in discesa, sembra continuare (10,7% nel 2016), il che rende plausibile il raggiungimento, entro il 2020, da parte della EU-28 dell'obiettivo di una quota di abbandoni al di sotto del 10% che era stato fissato da "Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva". Tuttavia vi sono paesi che nel 2015 sembrano ancora molto lontani da questo target: Spagna (20%), Malta (19,8%), Romania (19,1%), Italia (14,7%) (tabella 36).

Abbandoni scolastici (2011, 2014, 2015, 2016) (valori percentuali)

	2011	2014	2015	2016	Δ 2015/2014
Paesi EU-28	13,4	11,2	11	10,7	-0,2
Austria	8,5	7,0	7,3	6,9	0,3
Belgio	12,3	9,8	10,1	8,8	0,3
Bulgaria	11,8	12,9	13,4	13,8	0,5
Cipro	11,3	6,8	5,2	7,6	-1,6
Croazia	5	2,8	2,8	2,8	0
Danimarca	9,6	7,8	7,8	7,2	0
Estonia	10,6	12,0	12,2	10,9	0,2
Finlandia	9,8	9,5	9,2	7,9	-0,3
Francia	12,3	9,0	9,2	8,8	0,2
Germania	11,6	9,5	10,1	10,3	0,6
Grecia	12,9	9,0	7,9	6,2	-1,1
Irlanda	10,8	6,9	6,9	6,3	0
Italia	17,8	15,0	14,7	13,8	-0,3
Lettonia	11,6	8,5	9,9	10	1,4
Lituania	7,4	5,9	5,5	4,8	-0,4
Lussemburgo	6,2	6,1	9,3	5,5	3,2
Malta	22,7	20,3	19,8	19,7	-0,5
Paesi Bassi	9,2	8,7	8,2	8	-0,5
Polonia	5,6	5,4	5,3	5,2	-0,1
Portogallo	23	17,4	13,7	14	-3,7
Regno Unito	14,9	11,8	10,8	11,2	-1
Repubblica Ceca	4,9	5,5	6,2	6,6	0,7
Romania	18,1	18,1	19,1	18,5	1
Slovacchia	5,1	6,7	6,9	7,4	0,2
Slovenia	4,2	4,4	5,0	4,9	0,6
Spagna	26,3	21,9	20,0	19	-1,9
Svezia	6,6	6,7	7,0	7,4	0,3
Ungheria	11,4	11,4	11,6	12,4	0,2

TAB. 36 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

³⁵ L'avvenuta riduzione nel tempo degli abbandoni scolastici potrebbe essere stata l'esito non solo delle politiche intraprese dagli Stati membri, ma anche della crisi economica che, a causa dell'aumento della disoccupazione, potrebbe aver indotto i giovani a rimanere nel loro percorso di studi anziché uscirne.

Il fenomeno è invece pienamente sotto controllo, mantenendosi nel 2015 addirittura al di sotto del 6%, a Cipro, in Croazia, Lituania, Polonia, Slovenia (tab. 36). In altri 12 paesi la quota degli abbandoni scolastici rimane nel 2015 al di sotto del 10% (Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Repubblica Ceca, Slovacchia, Svezia) (tabella 36). Dal 2014 al 2015 la quota di abbandoni si è ridotta in 11 paesi, ma più sensibilmente in Portogallo (-3,7%), Spagna (-1,9%), Cipro (-1,6%) (tab. 36). Incrementi, più o meno ingenti, si sono registrati dal 2014 al 2015 invece in 14 paesi, con due picchi in Lussemburgo (+3,2%) e in Romania (+1%) (tabella 36). Nel 2015 l'abbandono scolastico colpisce nella EU-28 di più gli uomini che non le donne (12,4% contro 9,5%) (tab. 37).

Abbandoni scolastici per differenza di genere (2015) (valori percentuali)

	Femmine	Maschi	Δ
Paesi EU-28	9,5	12,4	2,9
Austria	6,8	7,8	1
Belgio	8,6	11,6	3
Bulgaria	13,4	13,3	-0,1
Cipro	3,1	7,7	4,6
Croazia	2,0	3,5	1,5
Danimarca	5,7	9,7	4
Estonia	10,0	14,2	4,2
Finlandia	7,9	10,6	2,7
Francia	8,4	10,1	1,7
Germania	9,8	10,4	0,6
Grecia	6,4	9,4	3
Irlanda	5,4	8,4	3
Italia	11,8	17,5	5,7
Lettonia	6,2	13,4	7,2
Lituania	4,0	6,9	2,9
Lussemburgo	8,1	10,5	2,4
Malta	16,6	22,9	6,3
Paesi Bassi	6,4	9,9	3,5
Polonia	3,2	7,2	4
Portogallo	11,0	16,4	5,4
Regno Unito	9,8	11,7	1,9
Repubblica Ceca	6,0	6,4	0,4
Romania	18,5	19,5	1
Slovacchia	6,8	6,9	0,1
Slovenia	3,4	6,4	3
Spagna	15,8	24,0	8,2
Svezia	6,4	7,6	1,2
Ungheria	11,2	12,0	0,8

TAB. 37 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

Escludendo la Bulgaria in cui gli abbandoni interessano, di lievissima misura, più le donne che gli uomini, nei restanti paesi la quota di abbandoni scolastici da parte dei maschi supera sempre quella delle femmine, con una predominanza più accentuata in Spagna, Malta, Lettonia (tabella 37). Una possibile spiegazione di questo gender gap risiede nel fatto che i ragazzi hanno una performance più bassa di quella delle ragazze e tendono quindi ad essere bocciati in misura maggiore rispetto alle ragazze. Se poi sono bocciati in modo ripetuto finiscono per rinunciare ad andare a scuola. Nel 2015 l'abbandono scolastico interessa di più i bambini nati all'estero che non i "nativi" (19% contro 10%) (tabella 38), anche se la tendenza si è attenuata nel tempo (nel 2010 le percentuali corrispondenti erano 26,2% contro 12,8%).

Abbandoni scolastici secondo il paese di nascita (2015) (valori percentuali)

	Nati all'estero	Nativi	Δ Nativi-Stranieri
Paesi EU-28	19	10,1	-8,9
Austria	19,0	5,5	-13,5
Belgio	18,2	9,0	-9,2
Bulgaria	-	13,5	-
Cipro	16,7	3,1	-13,6
Croazia	-	2,8	-
Danimarca	8,7	7,7	-1
Estonia	-	11,3	-
Finlandia	18,1	8,7	-9,4
Francia	16,5	8,7	-7,8
Germania	-	8,6	-
Grecia	24,1	6,8	-17,3
Irlanda	6,8	7,0	0,2
Italia	31,3	12,7	-18,6
Lettonia	-	10,0	-
Lituania	-	5,5	-
Lussemburgo	15,6	6,9	-8,7
Malta	-	19,9	-
Paesi Bassi	9,7	8,0	-1,7
Polonia	-	5,3	-
Portogallo	16,2	13,5	-2,7
Regno Unito	7,6	11,2	3,6
Repubblica Ceca	10,7	6,1	-4,6
Romania	-	19,1	-
Slovacchia	-	6,9	-
Slovenia	16,5	4,3	-12,2
Spagna	33,3	17,5	-15,8
Svezia	13,9	5,9	-8
Ungheria	-	11,6	-

TAB. 38 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

L'aumento dei flussi di rifugiati e di migranti economici in Europa non potrà che acuire il fenomeno se non saranno adottate opportune politiche (cfr.Caritas 2016). Anche se i dati degli abbandoni dei bambini stranieri non sono purtroppo disponibili nel 2015 per 11 paesi, in 16 Stati su 17 gli abbandoni scolastici dei bambini immigrati superano quelli dei bambini che non sono nati all'estero (unica eccezione è il Regno Unito). Il gap è più marcato nel 2015 in Italia (-18,6%), Grecia (-17,3%), Spagna (-15,8%), Cipro (-13,6%), Austria (-13,5%) (tab.38). Nel 2015 la quota di abbandoni scolastici a livello di EU-28 è più elevata nelle aree rurali che nelle città (12,2% contro 9,8%) (tabella 39). Nel 2015 in ben 22 paesi gli abbandoni scolastici si concentrano nelle aree rurali, solo in Austria, Belgio, Francia, Germania, Malta gli abbandoni scolastici avvengono più nei centri urbani che nelle campagne (tabella 39).

Abbandoni scolastici secondo il grado di urbanizzazione (2015) (valori percentuali)

	Città	Campagna	Δ Aree rurali/città
Paesi EU-28	9,8	12,2	2,4
Austria	9,7	4,2	-5,5
Belgio	13,6	9,5	-4,1
Bulgaria	3,6	29,4	25,8
Cipro	3,8	8,5	4,7
Croazia	1,6	3,3	1,7
Danimarca	5,6	10,7	5,1
Estonia	5,5	18,4	12,9
Finlandia	7,2	11,2	4
Francia	8,6	8,0	-0,6
Germania	10,3	8,3	-2
Grecia	4,7	13,3	8,6
Irlanda	5,2	7,4	2,2
Italia	14,8	15,2	0,4
Lettonia	6,9	12,1	5,2
Lituania	-	8,3	-
Lussemburgo	7,7	8,9	1,2
Malta	24,1	16,1	-8
Paesi Bassi	7,6	9,2	1,6
Polonia	4,5	6,1	1,6
Portogallo	11,8	17,3	5,5
Regno Unito	10,6	10,8	0,2
Repubblica Ceca	5,2	5,5	0,3
Romania	5,9	27,8	21,9
Slovacchia	2,8	10,1	7,3
Slovenia	4,6	4,8	0,2
Spagna	17,0	24,6	7,6
Svezia	6,4	8,2	1,8
Ungheria	6,7	15,9	9,2

TAB. 39 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

La mappa geografica degli abbandoni scolastici stilata secondo la classificazione NUTS 2 delle Regioni europee conferma che le Regioni con il tasso più alto di abbandoni sono quelle di alcuni Stati del Sud Europa (Italia e Spagna) e dell'Europa dell'Est (Polonia, Romania, Repubblica Ceca, Ungheria). Il destino di coloro che abbandonano la scuola o la formazione può essere quello di divenire occupati o quello di non esserlo. In questo ultimo caso si possono aprire due opzioni: quella di voler lavorare o quella di non voler lavorare. Nel 2015 la quota di giovani che a livello della EU-28 hanno abbandonato la scuola è così suddivisa secondo lo status professionale: 4,6% sono occupati; 4,3% non sono occupati, ma vorrebbero lavorare; 2,1% non sono occupati e non vorrebbero lavorare (tabella 40).

Abbandoni scolastici secondo lo stato professionale (2015) (valori percentuali)

	Occupati	Non occupati	Vogliono lavorare	Non vogliono lavorare
Paesi EU-28	4,6	6,4	4,3	2,1
Austria	3,5	3,8	2,5	1,3
Belgio	3,7	6,4	4,3	2,1
Bulgaria	2,9	10,5	4,4	6,1
Cipro	2,3	2,9	2,1	0,8
Croazia	0,6	2,2	1,5	0,7
Danimarca	3,8	4,0	2,1	1,9
Estonia	7,0	5,2	2,6	2,6
Finlandia	3,5	5,7	3,2	2,4
Francia	3,1	6,2	4,2	1,9
Germania	4,5	5,6	3,5	2,1
Grecia	3,0	4,9	3,4	1,5
Irlanda	1,8	5,1	2,8	2,3
Italia	4,7	10,0	8	2
Lettonia	6,2	3,8	2,3	1,4
Lituania	2,1	3,4	-	1,9
Lussemburgo	5,6	3,7	2,9	-
Malta	13,9	5,9	4,1	1,9
Paesi Bassi	5,0	3,2	2	1,2
Polonia	2,0	3,3	1,8	1,5
Portogallo	7,4	6,3	5,2	1,1
Regno Unito	5,5	5,3	3,2	2,1
Repubblica Ceca	2,2	4,0	1,7	2,3
Romania	9,3	9,7	4,4	5,3
Slovacchia	1,6	5,3	3,2	2,1
Slovenia	1,7	3,3	2,1	1,2
Spagna	7,8	12,1	9,9	2,2
Svezia	3,9	3,1	2	1,1
Ungheria	4,7	6,9	4	2,9

TAB. 40 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

Nel 2015 in 10 paesi della EU-28 (Belgio, Bulgaria, Croazia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Slovacchia, Slovenia, Spagna) si verifica che gli studenti che hanno abbandonato la scuola, ma che ancora non lavorano (pur desiderandolo) superano in consistenza quelli che sono occupati (tabella 40). Il gap più grande si trova in Italia dove i due aggregati (giovani non occupati che vogliono lavorare e giovani occupati) ammontano rispettivamente all'8% ed al 4,7% (tabella 40). Spagna, Slovacchia, Bulgaria, Francia manifestano un divario più contenuto di quello italiano (di 3,3 punti percentuali), comunque superiore all'1%. Negli altri paesi della EU-28 (Austria, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Svezia, Ungheria) accade il contrario: gli studenti che hanno abbandonato la scuola e che hanno trovato un lavoro superano numericamente quelli che non hanno un lavoro, ma che lo cercano.

I differenziali più grandi si rinvencono a Malta, in Romania, Estonia, Lettonia (tabella 40).

INEETs

Vi è un'altra categoria di giovani che è sottoposta al rischio di povertà educativa: i NEETs. NEET è l'acronimo inglese di "*not (engaged) in education, employment or training*". Si tratta di giovani (15-29 anni) che non sono impegnati nello studio, né nel lavoro né nella formazione.

Il loro numero a livello della EU-28 è diminuito nel tempo (dal 15,4% del 2014 si è passati al 14,8% del 2015 ed al 14,2% del 2016) (tabella 41).

L'Italia è nel 2015 il paese della Unione Europea con la più elevata percentuale di NEETs (25,7%), anche se in calo progressivo (era del 26,2% nel 2014 e raggiunge il 24,3% nel 2016) (tabella 41). Nel 2015 il fenomeno dei NEETs interessa soprattutto i paesi del Sud Europa e dell'Europa dell'Est. L'Italia è infatti seguita in graduatoria da Grecia (24,1%), Bulgaria (22,2%), Romania (20,9%), Croazia (20,1%), Spagna (19,4%) (tabella 41).

I NEETs raggruppano una popolazione molto eterogenea, con differenti caratteristiche e bisogni che necessiterebbero di politiche specifiche³⁶. La probabilità di diventare NEETs è correlata all'età (gli adolescenti e i più giovani sono a maggior rischio), al genere (le donne sono più esposte degli uomini), al titolo di studio (meno elevato è il titolo di studio più aumenta la probabilità di divenire NEET), al background di migrante, ad una condizione di malattia e disabilità. I giovani (18-24 anni) che hanno abbandonato la scuola e che sono anche NEETs sono i più svantaggiati perché sono giovani, hanno un

³⁶ Sui Neets interviene *Garanzia Giovani* (Youth Guarantee), il Piano europeo per la lotta alla disoccupazione giovanile. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali gestisce il Programma Operativo Nazionale (PON) Iniziativa Occupazione Giovani, attraverso il quale viene attuata in Italia l'iniziativa Garanzia Giovani. Ai giovani sotto i 30 anni deve essere garantita un'offerta di lavoro o il proseguimento degli studi o un apprendistato o un tirocinio entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale. Le misure specifiche previste per i giovani dal Programma sono: accoglienza, orientamento, formazione, accompagnamento al lavoro, apprendistato, tirocini, servizio civile, sostegno all'autoimprenditorialità, mobilità professionale all'interno del territorio nazionale o in Paesi della Unione Europea, bonus occupazionale per le imprese; formazione a distanza.

basso livello di istruzione e non possono accumulare capitale umano né con l'educazione né con il lavoro.

Giovani (15-29 anni) Neets nella EU-28 (2014, 2015, 2016) (valori percentuali)

	2014	2015	2016
Paesi EU-28	15,4	14,8	14,2
Austria	9,3	8,7	8,9
Belgio	14,1	14,4	13,0
Bulgaria	24	22,2	22,4
Cipro	19,5	18,4	17,9
Croazia	21,8	20,1	19,5
Danimarca	7,3	7,7	7,4
Estonia	13,8	12,5	13,8
Finlandia	11,8	12,4	11,7
Francia	14,2	14,7	14,4
Germania	8,7	8,5	8,8
Grecia	26,7	24,1	22,2
Irlanda	18,1	16,8	15,2
Italia	26,2	25,7	24,3
Lettonia	15,2	13,8	13,3
Lituania	12,9	11,8	10,7
Lussemburgo	6,5	7,6	6,8
Malta	11,7	11,4	8,8
Paesi Bassi	7,6	6,7	6,3
Polonia	15,5	14,6	13,8
Portogallo	14,6	13,2	12,8
Regno Unito	13,4	12,6	12,3
Repubblica Ceca	12,1	11,8	11,1
Romania	19,9	20,9	20,2
Slovacchia	18,2	17,2	15,9
Slovenia	12,9	12,3	10,9
Spagna	20,7	19,4	18,1
Svezia	7,8	7,4	7,1
Ungheria	16,4	15,1	14,1

TAB. 41 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

LA POVERTÀ MINORILE ED EDUCATIVA NELLE REGIONI ITALIANE

1. INTRODUZIONE

Questo capitolo intende fornire un'analisi su due delle manifestazioni più gravi di povertà: minorile ed educativa. Come evidenziato da Saraceno (2015), è a partire dagli anni Settanta del Novecento, contraddistinti da una forte instabilità economica che le donne e i bambini diventano le vittime tipiche della povertà in molti paesi sviluppati. Si iniziano, per l'appunto ad usare espressioni come "la *femminilizzazione della povertà*" e "*bambinizzazione della povertà*" per indicare che alle vedove e orfani si sostituiscono donne separate/divorziate, madri sole con figli a carico come vittime contemporanee della povertà.

L'attenzione sulla prima forma di povertà è stata motivata da alcuni studi (Ben-Arieh 2008, Casas 2010) e da evidenze empiriche dell'indagine sull'esclusione sociale condotta dalla Commissione Povertà (CIES) nel 2001. Secondo i prime due autori è necessario nell'analizzare la povertà dei minori sostituire il concetto di *well-being* a quello di *well-becoming*. In altre parole i bambini devono essere considerati come attori sociali, persone in costruzione mentre crescono, capaci e competenti che possono dialogare con gli adulti.

Loro non devono essere sottovalutati o comunque considerati come soggetti, al momento non titolari di diritti, perché non forniscono una rappresentazione della realtà in cui vivono alla stessa stregua degli adulti. Secondo la CIES le dinamiche della povertà sono state contrassegnate, negli ultimi anni, dall'emergere di una nuova categoria di soggetti che vivono in condizioni ben al di sotto della linea, o soglia, o standard, di povertà: i minori. L'inversione di tendenza nell'incidenza dei minori sulle dinamiche di povertà rispetto agli adulti può essere analizzata alla luce di due significativi fenomeni che si sono registrati a partire dalla seconda metà degli anni Novanta. Da un lato, le riforme del sistema pensionistico hanno iniziato a mostrare i loro benefici rendendo la categoria degli anziani meno esposta al rischio di povertà ed esclusione sociale. C'è infatti una quota sempre più crescente di anziani per i quali i sistemi pensionistici, a livello europeo, hanno sensibilmente ridotto la povertà. In aggiunta, un altro motivo di interesse verso questa forma di povertà, come verrà approfondito in seguito, è che essa rappresenta una minaccia che accomuna tutti i paesi d'Europa anche nei paesi europei con PIL pro-capite più elevato. Ciò comprova che le principali cause alla base della genesi della povertà in generale e della povertà minorile in particolare sono la persistenza di fasce della popolazione al di sotto della soglia di povertà e le disuguaglianze socio-economiche (Del Colle 2009, Wilkinson e Pickett 2009, Perrons e Plomien 2010, Grundiza e Lòpez Vilaplana 2013). Secondo Perrons e Plomien (2010) circa il 50% in media di coloro che hanno sperimentato la povertà quando erano bambini e ragazzi, continuano a mantenere lo status di povero anche da adulto nell'Unione Europea. Questa percentuale va oltre il 70% nell'Europa continentale e nei paesi mediterranei. Grundiza e

López Vilaplana (2013) hanno dimostrato che la trasmissione della difficoltà di arrivare a fine mese è più elevata della trasmissione della capacità di arrivarci (68,9% contro il 55,9%) ossia che l'incidenza dell'ereditarietà sociale nella povertà è maggiore dei trasferimenti generazionale del benessere. Questa incidenza è molto eterogenea tra i vari paesi europei: molto alta nella gran parte dei paesi dell'Est e a Cipro, Grecia, Italia, Portogallo, Irlanda e Spagna mentre nettamente minore in Svezia, Danimarca, Germania, Finlandia e Olanda. Inoltre la trasmissione dell'ereditarietà nella povertà colpisce maggiormente le generazioni più giovani. Lo scarto tra le generazioni di figli più vecchie e quelle più giovani, penalizzando queste ultime, è maggiore in Italia e Ungheria. Tutto ciò denota una serie di criticità relative ad un sistema di istruzione incapace di compensare le disuguaglianze presenti già nell'infanzia, del mercato del lavoro che offre poche opportunità remunerative ai più giovani ed anche di mobilità sociale. A conferma della gravità di tale fenomeno, nel 2013 la Commissione Europea ha adottato la Raccomandazione *“Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale”*, che intendeva promuovere una maggiore tutela dei diritti dei bambini come arma per contrastare la povertà e l'esclusione sociale. Questa Raccomandazione evidenzia che i primi anni di vita sono un periodo cruciale per il futuro dei bambini. Tuttavia, allo stato attuale questa Raccomandazione non ha trovato implementazione attiva perché non vi è alcun obbligo a carico degli stati membri dell'UE di rendere conto dei loro progressi su questo tema. Nel nostro paese, il problema della povertà, già nella sua genesi, ha dei connotati particolari che richiedono l'adozione di prospettive di lettura differenti rispetto agli altri paesi europei. In Italia, è spesso utilizzata l'espressione *“familismo forzato o coatto”* (Saraceno 2015) per indicare che la povertà è un fenomeno che si origina prevalentemente nelle famiglie. In particolare, le tipologie di famiglie, maggiormente vulnerabili a questo problema, sono quelle numerose con tre o più figli minori a carico.

2. LA POVERTÀ IN ITALIA. UNO SPACCATO REGIONALE

In Italia il problema della povertà è generato da una disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza che penalizza i soggetti più marginali. L'Istat (2017) stima che il divario tra il reddito equivalente totale del 20% più ricco e quello del 20% più povero sia aumentato da 5,8 a 6,3.

In Italia, nel 2016 le analisi Istat (2017) stimano che il 30,0% (18.136.663 individui) delle persone è a rischio di povertà o esclusione sociale, registrando un peggioramento rispetto al 2015 quando tale quota era pari al 28,7%. Disaggregando il dato sulla povertà sulla base di un grado di intensità crescente, si rileva un aumento degli individui a rischio di povertà relativa (dal 20,6% al 19,9%) sia la quota di quanti vivono in famiglie gravemente deprivate (da 11,5% a 12,1%), così come quella delle persone che vivono in famiglie a bassa intensità lavorativa (da 11,7% a 12,8%) (figura 1). Sono maggiormente le persone che vivono da sole ed in particolare quelle con meno di 65 anni a subire un peggioramento delle proprie condizioni di vita (dal 33,1% al 37,0%). Tale peggioramento è associato ad un incremento di tutti gli indicatori: rischio di povertà (+0,7 punti percentuali), grave deprivazione materiale (+0,6 punti percentuali) e bassa

intensità lavorativa (+1,1). La relazione povertà e tipologia familiare evidenzia che, sono le famiglie con cinque o più componenti le vittime preferite dalla povertà o esclusione sociale (per il 43,7% delle famiglie italiane) mantenendo lo stesso primato del 2015, ma è per quelle con uno o due componenti che il rischio di povertà o di esclusione sociale peggiora (per le prime sale al 34,9% dal 31,6%, per le seconde al 25,2% dal 22,4%). I dati relativi a tutti i gradi di povertà peggiorano ulteriormente per le famiglie con un componente straniero; infatti, per queste famiglie il rischio di povertà o esclusione sociale è quasi doppio rispetto alle famiglie di italiani (51% contro 27,5%).

La relazione tra condizione professionale e povertà denota che sono i lavoratori autonomi o i pensionati ad essere maggiormente colpiti rispetto ai lavoratori dipendenti (con un incremento del 2,9% rispetto all'anno precedente sia per il reddito da lavoro che il reddito da pensione).

Svimez (2017) denuncia che i livelli di povertà assoluta non sono aumentati negli ultimi anni ma tendono a restare ai livelli raggiunti quando la crisi è giunta al suo apice, nonostante una diminuzione dei problemi occupazionali. Da valori poco superiori a 1,5 milioni nella prima metà degli anni Duemila i poveri si sono stabilizzati intorno a 4,5 milioni di cui oltre 2 milioni sono residenti nelle regioni del Mezzogiorno.

Secondo l'Istat è proprio il Mezzogiorno l'area territoriale più esposta al rischio di povertà o esclusione sociale (46,9%, in lieve crescita dal 46,4% del 2015). Proprio con riferimento al Mezzogiorno, Caritas (2016) rileva che questa parte d'Italia è connotata da un'incidenza della povertà più alta sia sulle famiglie che sui singoli individui nel 2015 (rispettivamente il 9,1% e il 10%). Nel 2016 circa 10 meridionali su 100 vivono condizioni di povertà contro poco più di 6 al Centro/Nord (di gran lunga superiori ai valori di 5 e 2,4 rilevati solo dieci anni prima).

In particolare l'Italia è ancora ben lontana dal perseguimento dell'obiettivo target di EUROPA 2020 che si propone di ridurre di 20 milioni gli individui esposti al rischio di povertà o esclusione sociale a livello UE entro il 2020. Per il nostro Paese l'obiettivo è quello di far uscire 2,2 milioni di persone da tale condizione rispetto all'ultimo dato disponibile sulla povertà quello del 2008 subito dopo l'avvio di questa strategia. In Italia, nel 2008, risultavano a rischio di povertà o esclusione sociale 15.082.000 individui (25,5% della popolazione residente) da ridurre quindi a 12.882.000 unità entro il 2020. Nel 2016 gli obiettivi prefissati sono ancora lontani: la popolazione esposta a rischio di povertà o esclusione sociale è infatti superiore di 5.255.000 unità rispetto al target previsto.

Confrontando le due tipologie di povertà, assoluta e relativa che periodicamente l'Istat monitora, emerge che la povertà assoluta ha una minore incidenza rispetto alla povertà relativa anche grazie al fatto che essa, per natura, risulta più stabile ossia meno influenzata dalle dinamiche congiunturali della distribuzione dei redditi e del tenore di vita (Amendola et al. 2011, Sabbadini 2014). Per questa sua peculiarità, il criterio della povertà assoluta viene utilizzato per valutare il mutamento nelle condizioni di vita dei più poveri e nel tasso di entrata (o uscita) dalla povertà da un anno all'altro. Ad esempio per l'Italia, negli anni della crisi internazionale, l'incidenza della povertà relativa non ha subito significative variazioni al contrario della povertà assoluta che è aumentata drasticamente passando dal 4,1% della popolazione nel 2007 al 7,9% nel 2013 (Istat 2014).

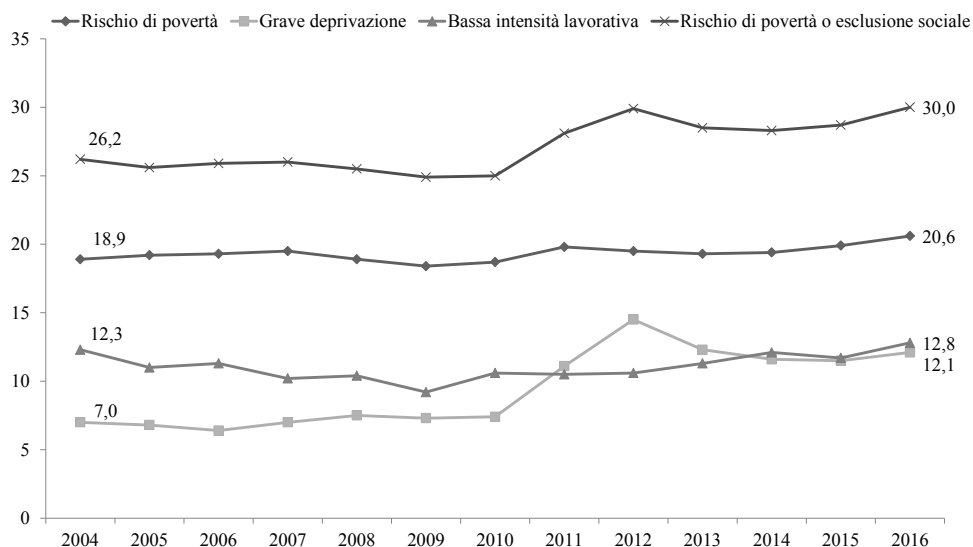
Indicatori di povertà o di esclusione sociale

FIG. 1 - FONTE: ISTAT (2017) Anni 2004-2016, per 100 individui. Il rischio di povertà è calcolato sui redditi 2015 e la bassa intensità di lavoro è calcolata sul numero totale di mesi lavorati dai componenti della famiglia durante il 2015

In particolare questo incremento della povertà assoluta ha accentuato le caratteristiche del modello italiano di povertà ossia di una netta concentrazione nel Mezzogiorno, tra i minori e le famiglie più numerose di operai specializzati e non e di impiegati (Sabbadini 2014, Brandolini 2014, Banca d'Italia 2014, Svimez 2014). Una situazione ancor più allarmante è quella rilevata da Morlicchio e Morniroli (2014) per la città di Napoli, dove gli effetti della crisi sono state di tale intensità da azzerare anche le opportunità di reddito, anche se provvisorie, legate ad un'economia informale non illegale (ossia il lavoro nero), mettendo definitivamente in crisi il modello di povertà integrata particolarmente diffuso nel Mezzogiorno.

Con riferimento alla regione Puglia, Marino e Palmisano (2017), prendendo come riferimento la variabile del reddito equivalente disponibile¹ dimostrano che, nel 2012, il tasso di povertà relativa delle famiglie era pari al 29,13% contro il 19,42% a livello nazionale. Questo gap era confermato anche tra le macroregioni: 10,65% al Nord, 15,48% al Centro, 33,33% al Sud. Utilizzando il reddito disponibile equivalente regionale, il valore monetario della linea di povertà locale era pari a 7.7686, 8 euro contro 9.617,33 a livello nazionale.

¹ Questa variabile, fornita nel dataset EU-SILC, è la somma di tutti i redditi disponibili imputabili al nucleo familiare compresi i sussidi di disoccupazione e normalizzata per il numero di componenti della famiglia.

In base a questa soglia di povertà le famiglie pugliesi in povertà relativa erano al 19,2%, in linea con il tasso di povertà rilevato a livello nazionale. Inoltre classificando le famiglie per classi di povertà (famiglie sicuramente povere con redditi inferiori all'80% della linea di povertà, famiglia appena povere con redditi compresi tra l'80% e la linea di povertà, famiglie a rischio povertà con redditi compresi tra il valore della soglia e non oltre il 120% della linea, famiglie non povere con redditi superiori al 120% della linea di povertà) e adottando una linea di povertà a livello nazionale, nella regione Puglia il 18,3% delle famiglie sono sicuramente povere, il 10,82% appena povere, il 13,6% a rischio di povertà e il 57,27% sicuramente non povere. Questo forte divario nei tassi di povertà delle famiglie si rileva anche adottando una linea di povertà regionale: il 12,87% delle famiglie sono sicuramente povere, il 6% appena povere, l'8% a rischio povertà e la percentuale più significativa il 72,19% non povere. Per poter rappresentare al meglio la diffusione della povertà in questa regione, Marino e Palmisano (2017) utilizzano due indicatori: la gravità della povertà e l'intensità della povertà. Il primo indicatore misura il divario medio nell'intera popolazione tra reddito familiare equivalente e soglia di povertà. Il secondo indicatore monitora il divario medio tra reddito medio goduto dai poveri e linea di povertà. Secondo il primo indicatore la Puglia è connotata da un'elevata gravità della povertà rispetto al dato nazionale (9,96% contro il 6,5% per l'Italia) e questo dato riflette anche i divari di gravità della povertà tra macroregioni (3,16 al Nord, 4,5% al Centro e 12,08% al Sud). Utilizzando la linea di povertà regionale, la gravità della povertà in questa regione si riduce (6,67%) ma comunque resta superiore al medesimo valore riscontrato a livello nazionale. I valori del secondo indicatore denotano un accorciamento delle distanze tra la Puglia e l'Italia (34,21% contro 33,47%) mentre il divario resta consistente tra macroregioni (29,67% al Nord, 29,21% al Centro e 36,22% al Sud). Pertanto in Puglia una famiglia relativamente povera gode di un reddito medio equivalente di 6.372,241 euro rispetto alla linea di povertà nazionale, ma in linea con il reddito medio equivalente delle famiglie povere in Italia (6.398 euro).

Utilizzando la linea di povertà regionale, l'intensità non si riduce, al contrario subisce un lieve aumento, raggiungendo il 34,91% e quindi le famiglie povere pugliesi hanno un reddito medio equivalente di 5.068,185 euro, inferiore di circa 2.800 euro rispetto alla linea di povertà locale. Complessivamente la Puglia è tra le regioni del Mezzogiorno la più virtuosa in termini minore gravità e intensità della povertà, dopo Abruzzo, Sardegna e Molise.

Nel Mezzogiorno l'incidenza della povertà supera in molti casi il 10% e raggiunge pure il 15,01% in Sicilia e il 14,34% in Campania. Al contrario, al Nord, sono la Valle d'Aosta, la Lombardia e l'Emilia Romagna le regioni con i minori valori di gravità e intensità della povertà (tabella 1). Come dimostrano questi dati vi è una netta separazione tra le regioni meridionali contrassegnate da elevati livelli di disuguaglianze e bassi livelli di reddito e le regioni settentrionali e centrali caratterizzate da bassi livelli di disuguaglianze e più alti livelli di reddito medio. Questa correlazione negativa tra povertà e reddito medio appare invertita per il Lazio e la Liguria dove ad un alto reddito medio corrisponde un alto livello di disuguaglianze. Tra i fattori demografici la povertà si manifesta con maggiore intensità nelle famiglie con un solo componente e in quelle più numerose ossia con almeno quattro figli a carico (sia utilizzando la soglia di povertà nazionale e locale). Inoltre guardando alla tipologia familiare, è la categoria dei

monogenitori e la coppia con tre o più figli quella più colpita dalla povertà. Il rischio di povertà è più alto sui capofamiglia di giovane età, tra i 35 e 44 anni (per la linea di povertà nazionale) e al di sotto dei 34 anni (per la linea di povertà locale). Queste evidenze circa la relazione tra l'età del capofamiglia e la povertà per la Puglia sono perfettamente in linea con quanto rilevato per l'Italia. Guardando alla condizione professionale è l'attività lavorativa autonoma quella più a rischio povertà in Puglia rispetto al lavoro dipendente (sia utilizzando come soglia di povertà quella nazionale che locale). Guardando alla condizione lavorativa è lo status di disoccupato del capofamiglia ad incentivare il manifestarsi di una maggiore povertà mentre la condizione di pensionato è la migliore protezione dalla povertà in questa regione. Sia su base nazionale che locale, il reddito da pensione e il reddito da lavoro rappresentano le garanzie di difesa primaria contro il rischio di povertà relativa. Infine, in relazione all'istruzione del capofamiglia, la povertà ha una maggiore incidenza in quelle famiglie dove la persona di riferimento ha soltanto la licenza elementare. Quest'ultimo dato denota l'esistenza di una correlazione inversa tra povertà e istruzione generata dal fatto che il futuro occupazionale è influenzato dal capitale culturale posseduto (tabella 2,3,4).

Incidenza e gravità della povertà tra le regioni italiane (valori percentuali)

Regione	Incidenza della povertà	Gravità della povertà
Piemonte	13,6	4,72
Valle d'Aosta	7,88	2,72
Lombardia	8,5	2
Bolzano	11,45	3,1
Trento	13,54	3,04
Veneto	11,02	3,02
Friuli-Venezia Giulia	13,2	3,51
Liguria	16,75	7,07
Emilia Romagna	8,81	2,81
Toscana	12,34	3,54
Umbria	12,25	3,57
Marche	13,97	4,15
Lazio	18,27	5,4
Abruzzo	21,64	7,04
Molise	27,03	8,57
Campania	36,41	14,34
Puglia	29,13	9,96
Basilicata	32,6	11,46
Calabria	30,43	11,32
Sicilia	42,3	15,01
Sardegna	20,41	6,34

TAB. 1 - FONTE: Marino e Palmisano (2017), elaborazione su dati Istat (2012)

Incidenza della povertà relativa per dimensione e tipologia familiare ed età del capofamiglia in Puglia e in Italia – linea della povertà nazionale e locale (valori percentuali)

Numero componenti	Italia	Puglia (linea nazionale)	Puglia (linea locale)
1	24,78	28,30	16,26
2	14,13	21,33	14,89
3	15,42	20,95	14,75
4	21,20	36,30	21,00
5 o più	28,72	36,65	28,80
Tipologia familiare			
Persona sola	24,78	28,30	16,26
Coppia < 65 anni	12,92	26,06	20,86
Coppia con una persona >64	12,42	15,63	8,50
Senza figli	11,12	19,79	8,38
Monogenitore	40,65	47,51	44,75
Coppia con 1 figlio	16,27	20,07	15,80
Coppia con 2 figli	23,46	39,76	25,00
Coppia con 3 o più figli	37,58	45,13	34,68
Altra tipologia con figli	22,53	33,55	24,47
Età del capofamiglia			
Meno di 34	27,38	34,40	30,63
Fra 35 e 44	23,09	41,44	26,47
Fra 44 e 65	18,48	30,36	21,06
Oltre 65	15,86	16,33	7,59

TAB. 2 - FONTE: Marino e Palmisano (2017), elaborazione su dati Istat (2012)

Incidenza della povertà relativa per condizione professionale e lavorativa del capofamiglia in Puglia e in Italia – linea della povertà nazionale e locale (valori percentuali)

Condizione professionale	Italia	Puglia (linea nazionale)	Puglia (linea locale)
Dipendente	13,74	27,05	17,51
Autonomo	23,30	29,91	24,74
Condizione lavorativa			
Occupato	16,19	27,84	19,50
Disoccupato	57,23	60,06	38,39
In pensione	12,81	18,46	8,75
Altro	34,39	36,76	24,99

TAB. 3 - FONTE: Marino e Palmisano (2017), elaborazione su dati Istat (2012)

Incidenza della povertà relativa per titolo di studio del capofamiglia in Puglia e in Italia – linea della povertà nazionale e locale (valori percentuali)

Titolo di studio	Italia	Puglia (linea nazionale)	Puglia (linea locale)
Titoli di studio superiori alle medie superiori	6,10	11,16	8,50
Medie inferiori e superiori	19,73	29,55	20,90
Minori o uguali alle elementari	25,44	33,43	18,37

TAB. 4 - FONTE: Marino e Palmisano (2017), elaborazione su dati Istat (2012)

3. LA POVERTÀ DEI MINORI IN ITALIA

In Italia la categoria dei minori inizia ad assumere una incidenza sempre più consistente nell'evoluzione del fenomeno della povertà, al contrario della categoria degli anziani che beneficia di una riduzione dal 2008 al 2016 grazie alle riforme del sistema pensionistico (figura 2).

Povertà in Italia per gruppi di età

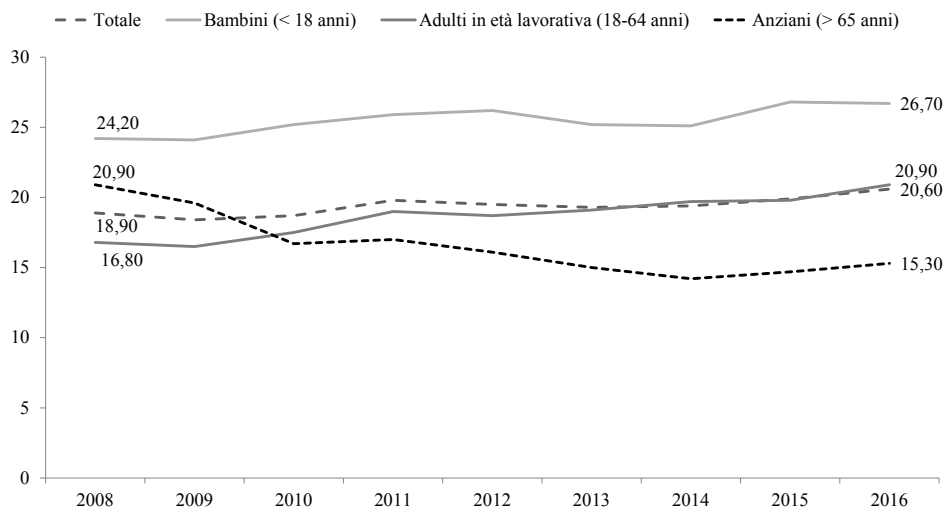


FIG. 2 - FONTE: EU-SILC, ultimo anno disponibile 2016

La povertà minorile può essere monitorata mediante tre indicatori: 1) la povertà relativa o rischio di povertà, 2) il rischio di povertà prendendo come anno base il 2008 ossia senza catturare gli effetti delle variazioni della qualità di vita negli anni successivi e 3) la povertà assoluta. Il primo indicatore segnala un incremento negli anni che si azzerava totalmente se ancorato al 2008. La linea della povertà assoluta trasla nettamente verso l'alto a partire dal 2010. Quando la povertà ha raggiunto dimensioni così consistenti da impedire la disponibilità dei nove beni essenziali per condurre una vita dignitosa assistiamo al manifestarsi della deprivazione materiale (rappresentata graficamente dalla linea più bassa nel grafico). Eurostat e la Commissione Europea (2009) propongono, a fini di comparazione tra Stati e tra categorie di persone e famiglie, l'indice di deprivazione definito in base a nove indicatori di deprivazione la cui quantificazione avviene tramite dati rilevati con l'indagine EU-SILC (*European Survey on Income and Living Conditions*).

I nove indicatori monitorati che catturano certe condizioni di disagio sono i seguenti: 1) *non riuscire a sostenere spese impreviste*, 2) *avere arretrati nei pagamenti (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo)*, non potersi permettere 3) *una settimana di ferie in un anno lontano da casa*, 4) *un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni*, 5) *di riscaldare adeguatamente l'abitazione*, non potersi permettere l'acquisto

di 6) una lavatrice, 7) un televisione a colori, 8) un telefono o 9) un'automobile. Il fenomeno della deprivazione materiale accomuna i cosiddetti "lavoratori poveri" ossia quei soggetti che non sono in grado di guadagnare un salario sufficiente per il loro sostentamento quotidiano. Nel Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *"La piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale territoriale"* del 15 giugno 2011, si dice che il fenomeno della deprivazione materiale riguarda l'8% dei cittadini europei e tocca persino punte del 30% in alcuni Stati membri.

In uno studio a cura di Bradshaw et al. (2007) è stato dimostrato che la deprivazione materiale tra i minori oltre a manifestarsi in modo eterogeneo tra i diversi paesi della UE non segue le stesse dinamiche del PIL. Tra i paesi che registrano le peggiori performance in termini di deprivazione materiale dei minori, con l'eccezione della Slovenia, accanto ai paesi più poveri dell'Est europeo troviamo anche Germania, Italia, Belgio, Irlanda e Inghilterra. Considerando altri indicatori relativi al benessere complessivo dei minori (competenze cognitive, stato di salute, condizioni abitative e residenziali, accesso a servizi educativi pre-scolari, percentuale di minori che non sono né a scuola né nel mercato del lavoro, la qualità delle relazioni familiari e sociali), ad esempio l'Italia, prima della crisi, continua ad avere una performance negativa ma con intensità minore rispetto a considerare solo gli indicatori di deprivazione materiale, grazie ai vantaggi prodotti dalle relazioni famigliari ed una minore diffusione di comportamenti violenti e rischiosi. Sempre la stessa fonte ha portato a delle conclusioni interessanti sul benessere/malessere dei minori in Italia. Già prima dello scoppio della crisi internazionale, l'Italia si connotava per una performance negativa, anche se di minore gravità rispetto agli alti paesi europei, soprattutto grazie ai benefici associati alla qualità delle relazioni famigliari e sociali ed ad una minore diffusione di comportamenti violenti e rischiosi. Pertanto le difficoltà che vivono i minori sono prodotte prevalentemente dalla povertà economica e dalla deprivazione materiale ed educativa.

A conferma della gravità di questa forma di povertà, considerando il periodo post-crisi, Gábos et al. (2011) hanno dimostrato che la deprivazione materiale è diminuita negli anni 2005-2009 ma in modo più contenuto rispetto agli adulti. Tuttavia questo trend ha subito un'inversione a partire dal 2009 in paesi come Estonia, Irlanda, Grecia, Lettonia, Ungheria e Spagna. Guardando agli indicatori standard di deprivazione materiale (quelli usati da Eurostat) lo studio dimostra che la percentuale di minori gravemente deprivati (ovvero che soffrono almeno quattro deprivazioni specifiche) era più alta rispetto a quella registrata considerando tutta la popolazione anche gli adulti (10% contro l'8,5%).

La deprivazione raggiungeva il 22% nell'Est europeo e oltre il 40% in Romania. Inoltre soltanto la metà dei minori gravemente deprivati apparteneva a famiglie a rischio di povertà in base al reddito, confermando una discrasia tra la deprivazione materiale e il basso reddito. Guardando invece agli indicatori specifici di deprivazione (materiale: non poter avere vestiti nuovi, non possedere due paia di scarpe della misura giusta, non mangiare frutta e verdura tutti i giorni, non fare tre pasti al giorno; deprivazione educativa: non avere in casa libri adatti, non possedere strumenti per attività di tempo libero fuori casa, non possedere giochi da fare in casa, non svolgere regolarmente attività

di tempo libero, non celebrare occasioni speciali, non potere invitare amici, non poter partecipare a eventi scolastici, non avere un posto adatto per studiare, non avere un posto adatto per giocare fuori casa), in tutti i paesi, tranne il Portogallo, meno del 5% delle famiglie dichiara di non essere in grado di soddisfare i bisogni dei figli minori; tuttavia, l'11% dei minori soffre di deprivazione materiale per quanto riguarda il cibo e il 36% per la deprivazione educativa, di tempo libero e relazioni sociali. Le percentuali più alte si riscontrano nell'Est europeo (Bulgaria e Romania dove più di un quarto dei bambini non mangia frutta e verdure fresche, non ha un pasto proteico almeno una volta al giorno e non indossa vestiti e calzature adeguati), Ungheria e Lettonia. Anche in Italia vi è un 4% dei minori che non fa un pasto proteico al giorno. Con riferimento all'Italia, uno studio pilota, molto interessante, sulla condizione di 56 bambini e ragazzi è stato curato dalla Fondazione Emanuela Zancan (2015). I bambini protagonisti di questo studio hanno un'età compresa tra 6 e 18 anni, il 45,1% femmine e l'88% di cittadinanza italiana. I bambini mediante risposte e in caso di bambini con delle problematiche attraverso disegni si sono espressi circa la loro percezione su diverse aree del benessere (figura 3).



FIG. 3 - FONTE: Fondazione Emanuela Zancan (2015)

La gran parte dei bambini ha espresso un atteggiamento positivo nei confronti della propria vita ritenendosi per il 50% felici mentre solo un 2% si reputa insoddisfatto della propria vita povera. Vi è una stretta correlazione positiva tra il numero di risorse professionali e personali che i genitori impiegano per i figli (ad esempio il tempo passato con loro, il supporto direttamente fornito nelle loro attività educative e formative, l'esercizio della responsabilità genitoriale) e il livello di felicità espresso dai figli stessi.

I bambini sono soddisfatti per quanto riguarda le condizioni di salute: il 69% è molto soddisfatto, il 29% abbastanza mentre soltanto il 2% non lo è affatto. Per quanto riguarda i benefici delle relazioni con la famiglia e con gli amici più della metà dei bambini e ragazzi intervistati esprime parere positivo. Più critici sono invece i rapporti con le altre persone: il 15% esprime giudizi negativi. Per quanto riguarda la gestione del tempo libero (a scuola e/o nel mondo del lavoro) il 90,7% di essi è molto soddisfatto in generale, l'86,7% attribuisce questo livello alto di soddisfazione esclusivamente alle esperienze scolastiche/lavorative. Vi sono altre criticità come emerge dai giudizi sulla

zona in cui vivono e l'abitazione in cui risiedono: il 21% è poco soddisfatto della zona e il 23% della propria casa. Questo giudizio negativo non è legato al poco che possiedono dato che comunque il livello di soddisfazione della loro vita è alto: soltanto il 14,6% dei bambini esprime giudizi negativi. Pertanto per i bambini, vivere in una famiglia con delle privazioni non significa necessariamente essere e crescere fragili. Vivere con poco non è così discriminante al contrario degli adulti (tabella 5).

Livello di soddisfazione per area di benessere, valori percentuali

	Poco	Abbastanza	Molto	Totale
Vita familiare	4,4	42,2	53,3	100
Rapporto con gli amici	6,5	37,0	56,5	100
Relazioni con le persone in genere	15,6	42,2	42,2	100
Esperienze a scuola/lavoro	13,3	31,1	55,6	100
Abitazione in cui risiedi	23,3	32,6	44,2	100
Cose che possiedi in generale	14,6	29,3	56,1	100
Modo in cui passi il tempo libero	9,3	41,9	48,8	100
Condizioni di salute	2,2	28,9	68,9	100
Zona in cui vivi	20,9	34,9	44,2	100

TAB. 5 - FONTE: Fondazione Emanuela Zancan (2015)

Per quanto attiene all'indicatore di povertà assoluta in Italia sono 1 milione 292 mila i minori che vivono in povertà assoluta e 2 milioni 297 mila quelli che vivono in situazioni di povertà relativa (il 22,3% della popolazione di riferimento). I bambini sono stati i più colpiti dal generale impoverimento della popolazione: tra il 2005 e il 2016 la percentuale di minori in povertà assoluta è passata dal 3,9% al 12,5% della popolazione di riferimento. Solo negli ultimi tre anni la popolazione minorile afflitta da povertà assoluta è aumentata di 250 mila unità (Caritas 2017). La condizione di povertà materiale di un bambino mette in gioco tutte le sfere della sua crescita. Per esempio, più di 5 milioni di minorenni, più di 1 su 2 (54,6%), nel 2015 non hanno potuto godere di una vacanza fuori casa di almeno quattro notti consecutive, con un trend in netto peggioramento dal 2008, quando i bambini e i ragazzi che non potevano permettersi una vacanza di questo tipo rappresentavano il 39,5% della popolazione minorile. Tra questi, quasi uno su cinque vive in famiglie mono-genitoriali che non possono nemmeno permettersi di farli partecipare a gite scolastiche ed eventi a pagamento organizzati dalla scuola. Sulla base di dati Istat disponibili per il biennio 2013-2014 è possibile notare delle differenze territoriali piuttosto nette nel nostro Paese. Il Mezzogiorno, oltre ad essere connotato da un'incidenza della povertà (sia relativa che assoluta) nettamente superiore rispetto al resto d'Italia, presenta anche un gap tra povertà assoluta e povertà relativa molto più ampio. Al Nord questo gap si azzerava e quindi gli individui se sono poveri sono anche poveri assoluti. Dati Istat per il biennio 2013-2014 evidenziano che ben 1 milione e 866 mila poveri sono presenti nel Mezzogiorno d'Italia contro 1 milione e 578 mila nel Nord. Inoltre, più dell'8% dei minori in povertà assoluta vive in famiglie dove almeno un genitore lavora. Questa percentuale si dimezza se si considerano le famiglie dove tutti i genitori sono occupati. Queste dinamiche della povertà assoluta sono confermate anche da dati più recenti dell'Istat secondo i quali la presenza di famiglie con minori in

condizione di povertà assoluta è cresciuta di oltre cinque punti percentuali dal 2005 al 2016 (dal 2,8% al 9,9%) ed il numero di minori vittime di povertà assoluta è raddoppiato negli anni immediatamente successivi all'originarsi della crisi internazionale del 2008 raggiungendo quota 1.292.000. Quattro famiglie su dieci di origine straniera vivono condizioni di povertà assoluta. Inoltre soprattutto negli anni più recenti, si sono ridotte sensibilmente le differenze in termini di qualità della vita tra le fasce sociali più povere e la borghesia.

A questo proposito l'Istat ha calcolato che nel 2016 vivevano in condizioni di povertà relativa ossia con livelli di spesa inferiori alla media nazionale, ben 2.300.000 bambini e ragazzi, quasi un minore su quattro e 1.200.000 famiglie.

Come evidenziato da Saraceno (2017, 2016): *“la migliore protezione contro la povertà minorile è avere la mamma occupata. Pertanto una prima politica per contrastare la povertà è sostenere l'occupazione delle madri. Questa politica deve essere accompagnata da altre iniziative perché ci sono anche mamme sole”*. Sempre la stessa autrice sostiene che: *“bisogna aumentare l'occupazione buona attraverso l'adozione di politiche di conciliazione”* al contrario di quanto emerge dai dati OCSE che denunciano una maggiore creazione di cattivi lavori (perché poco retribuiti o perché richiedono un eccessivo spreco di tempo). In Italia, nonostante uno degli obiettivi della strategia per la crescita Europa 2020 sia quello di sostenere l'occupazione femminile, non c'è stato nessun investimento verso tale direzione. Questo obiettivo è particolarmente sentito dalla suddetta strategia perché la crisi internazionale sembra aver penalizzato maggiormente le donne causando tagli drastici in termini di sussidi e servizi (per oltre il 70%). Recentemente la legge di bilancio 2016 ha introdotto la misura del Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile reso possibile grazie ai contributi erogati dal Governo e fondazioni bancarie. Questo fondo ammontava a 115 milioni di euro, destinati a due diversi bandi dedicati alla prima infanzia (0-6 anni) e all'adolescenza (11-17 anni). È appena stato pubblicato il bando “Nuove Generazioni”, destinato a bambini e ragazzi di età compresa tra i 5 e i 14 anni. Il bando prevede un ammontare complessivo di 60 milioni di euro. Il Fondo presenta dei caratteri di innovatività che è importante sottolineare, a partire dalla sua gestione affidata all'impresa sociale “Con i Bambini”, interamente partecipata dalla Fondazione CON IL SUD. Significativo è poi il modello di intervento: le scelte di orientamento strategico sono definite da un apposito Comitato di indirizzo nel quale sono pariteticamente rappresentate le fondazioni di origine bancaria, il Governo, le organizzazioni del Terzo settore e rappresentanti di ISFOL e EIEF – Istituto Einaudi per l'Economia e la Finanza.

4. LA POVERTÀ EDUCATIVA NELLE REGIONI ITALIANE

Molto spesso la povertà educativa si manifesta attraverso la dispersione scolastica. Il MIUR fornisce dati davvero allarmanti evidenziando che circa 130.000 minorenni abbandonano precocemente la scuola, tra I e II Ciclo.

Secondo dati estratti da database “Anagrafe dello studente” l'1,36% degli studenti (1 su 73) hanno abbandonato la scuola di primo grado nell'anno scolastico 2015/2016 mentre il 4,29% (quasi 1 su 20) la scuola di II grado sempre nel medesimo anno scolastico.

Nel 2015 Save the Children ha avviato la Campagna Illuminiamo il Futuro che ha posto al centro delle sue iniziative tre obiettivi simili agli obiettivi di sviluppo sostenibile dei paesi europei: 1) tutti i minori devono poter apprendere, sperimentare, sviluppare capacità, talenti e aspirazioni, 2) tutti i minori devono poter avere accesso ad un'offerta educativa di qualità. Per monitorare i progressi compiuti dalle regioni nella lotta alla povertà educativa rispetto all'orizzonte temporale del 2030, ma anche e soprattutto di stimolare l'impegno comune di tutte le realtà impegnate nella tutela dell'infanzia e dell'adolescenza nel nostro Paese, dal settore privato alla società civile, dalle istituzioni alle famiglie e agli stessi ragazzi e ragazze, Save the Children (2017) intende costruire un nuovo "Indice della Povertà Educativa o IPE" rispetto all'indice di povertà proposto nel 2014. Agli indicatori di privazione dell'offerta educativa, utilizzati per l'IPE 2014, si aggiungono quindi quelli relativi alle opportunità di apprendimento e sviluppo. Questo nuovo indicatore composito comprensivo di 10 indicatori corrispondenti ai targets degli Obiettivi della Campagna Illuminiamo il Futuro 2030, segue la stessa metodologia messa a punto dall'Istat in via sperimentale per il rapporto sul Benessere Equo e Sostenibile in Italia del 2015². Esso è costruito come media aritmetica dei valori attribuiti a ciascuno dei 10 indicatori, standardizzati rispetto al valore di riferimento per l'Italia, fissato a 100.

In questo modo a ciascuna regione viene associato un peso che misura la diffusione della povertà educativa rispetto al dato nazionale: punteggi superiori a 100, indicano maggiore povertà educativa. Questo nuovo indicatore di povertà educativa è composto dai seguenti indicatori: % dei ragazzi di 15 anni che non raggiunge i livelli minimi di competenze in matematica, % dei ragazzi di 15 anni che non raggiunge i livelli minimi di competenze in lettura, % dispersione scolastica misurato attraverso l'indicatore europeo "Early School Leavers, % di minori tra i 6 e 17 anni che non hanno svolto 4 o più attività ricreative e culturali tra 7 considerate, % bambini tra 0 e 2 anni senza accesso ai servizi pubblici educativi per l'infanzia, % classi della scuola primaria senza tempo pieno, % classi della scuola secondaria di primo grado senza tempo pieno, % di alunni che non usufruisce del servizio mensa, % alunni che frequentano scuole con infrastrutture inadeguate per l'apprendimento, % aule didattiche senza connessione internet veloce.

I primi quattro sub-indici danno una misurazione della capacità di apprendimento e sviluppo dei minori nell'infanzia mentre i restanti 6 consentono di fare una riflessione sulla qualità dell'offerta educativa e ricreativa.

² Questa metodologia denominata "Adjusted Mazziotta-Pareto Index AMPI" consiste nell'aggregare, attraverso una media aritmetica corretta da una funzione di penalità, i singoli indicatori opportunamente standardizzati grazie alla nota metodologia Min-Max aggiustata in modo che il valore di riferimento sia pari a 100. Tale standardizzazione consente di effettuare confronti spazio-temporali. La metodologia AMPI si basa sull'ipotesi che gli indicatori elementari scelti per rappresentare il fenomeno multidimensionale non siano sostituibili e che abbiano la stessa importanza teorica e statistica. Tale approccio "non compensativo" penalizza le unità geografiche che presentano un andamento sbilanciato degli indicatori standardizzati.

Le tabelle riportate di seguito sintetizzano la classifica delle ragioni sulla base dei punteggi attribuiti a questo nuovo indicatore di povertà educativa prima considerando l'indice composito (IPE 2016) e poi i suoi sub-indici (tabelle 6 e 7).

I dati relativi ai primi quattro indicatori evidenziano un divario netto tra il Sud ed il Nord Italia: sono le regioni del Mezzogiorno d'Italia a riscontrare i valori più penalizzanti con un distacco tra la prima regione la Lombardia e l'ultima la Puglia di oltre 30 punti percentuali (e 6 punti in termini assoluti). Divari analoghi sono rilevabili guardando agli indicatori sulla Offerta Educativa e Ricreativa. In generale Sicilia, Campania, Calabria, Puglia e Molise sono le regioni di gran lunga più lontane dagli Obiettivi Illuminiamo il Futuro 2030. La Campania si piazza ai primi 5 posti della speciale classifica della povertà educativa in ben 8 indicatori sui 10 considerati, la Sicilia e la Calabria in 7 ciascuna. La Puglia figura ai primi posti rispetto alla metà degli indicatori mentre il Molise è in testa alla classifica rispetto a 2. Per le due regioni appena citate la performance negativa appare strettamente legata alla dimensione insufficiente dell'offerta educativa. Infine, anche l'Abruzzo mostra un livello di povertà educativa superiore al valore medio nazionale.

Con riferimento all'obiettivo di apprendimento e sviluppo, le regioni a maggior ritardo sono Sicilia, Campania e Calabria. In queste regioni è piuttosto alta la percentuale di ragazzi con scarse abilità in matematica (rispettivamente il 37%, 36% e 46%). Risultati analoghi si riscontrano in riferimento alle performance in lettura, con il 37% dei quindicenni calabresi privi delle competenze minime (il 30% dei ragazzi siciliani e il 28% di quelli campani). In Campania l'84% dei minori tra i 6 e 17 anni non svolgono 4 o più tra 7 attività culturali e ricreative considerate; il 79% in Sicilia, il 78% in Calabria, il 74% in Puglia, il 71% in Molise e il 70% in Abruzzo. Inoltre, in queste stesse regioni la percentuale di ragazzi che abbandona prematuramente gli studi, è tra le più alte in Europa: un giovane su quattro in Sicilia e uno su cinque in Campania figurano nella categoria degli *Early School Leavers*. Ed è proprio in queste tre regioni che si registrano i più alti tassi di povertà (il 23% in Calabria e il 18% in Sicilia) dando maggior sostegno all'evidenza di una forte correlazione tra i livelli di povertà economica/materiale misurata come povertà relativa e la povertà educativa (eccezioni a tale correlazione sono la Campania, la Sardegna e la Basilicata). Inoltre le regioni che hanno fatto meno progressi in termini del primo obiettivo sono anche quelle che incontrano maggiori difficoltà con riferimento all'obiettivo 2 della costruzione di un'offerta educativa di qualità. In Calabria, Campania e Puglia, l'indice di presa in carico dei bambini 0-2 anni ad opera dei servizi educativi pubblici non supera il 5%: meno di 5 bambini su 100 hanno la possibilità di frequentare un asilo nido o un servizio integrativo pubblico o convenzionato.

D'altra parte, in Molise e in Sicilia ben il 92% delle classi della scuola primaria non garantisce il tempo pieno, e le cose non vanno molto meglio in Campania, Abruzzo, Puglia e Calabria, con percentuali di classi elementari escluse da un'offerta formativa più ampia superiori al 75%. Per non parlare della scuola secondaria di primo grado, dove l'offerta del tempo pieno diminuisce ulteriormente, fino quasi a scomparire in Molise e in Puglia (dove rispettivamente il 99% e il 91% delle classi non prevede questo fondamentale servizio). Due terzi o più degli alunni non usufruiscono del servizio mensa, e più della metà dei ragazzi frequenta scuole che presentano infrastrutture considerate inadeguate all'apprendimento. In Calabria infine circa il 40% delle aule didattiche non ha connessione internet veloce, a fronte di una media nazionale del 28%.

La Sardegna e la Basilicata sono due casi esemplari tra le regioni meridionali. La Sardegna, nonostante debba contrastare tassi di povertà relativa mediamente elevati e si connota per una piccola dimensione delle povertà di opportunità di apprendere e svilupparsi (si colloca al 4° posto della classifica IPE 2016 relativa all'Obiettivo Apprendimento e Sviluppo), guardando agli indicatori sull'offerta educativa di qualità è tra le regioni con migliori performance (al 16° posto). La Basilicata si colloca al 17° e terzultimo in quanto ad offerta educativa, e al 14° posto nella classifica generale dell'indice IPE, al pari delle regioni del Nord e del Centro, in particolare grazie a un'elevata percentuale di infrastrutture scolastiche considerate adeguate, e a un'importante offerta di tempo pieno e a un servizio di refezione tra i più capienti d'Europa (nell'anno scolastico 2013/2014 questa regione ha registrato un miglioramento nel tempo pieno dell'8% nella scuola primaria e del 19% nella scuola secondaria di primo grado). Pur tuttavia anche nelle regioni del Nord Italia è possibile riscontrare alcune criticità nel sentiero di sviluppo verso gli Obiettivi di *Illuminiamo il Futuro* 2020. Il Veneto, ad esempio, presenta valori di deprivazione elevati nel campo dell'offerta educativa. Nessuna delle regioni virtuose, inoltre, appare in linea con l'obiettivo di medio termine per portare la copertura degli asili nido al 33% entro il 2020. Anche l'Emilia Romagna, la regione con l'indice di presa in carico dei bambini 0-2 anni più alto, si ferma al 26,8% e presenta un'offerta particolarmente insufficiente di tempo pieno nella scuola secondaria di primo grado, superiore soltanto a quella del Molise (94% di classi senza tempo pieno nella prima contro le 99% della seconda). La Valle d'Aosta manca l'obiettivo della riduzione della dispersione scolastica sotto il 10%. Toscana, Friuli-Venezia Giulia e Veneto si classificano invece nelle prime 5 posizioni per numero di adolescenti che frequentano scuole con infrastrutture giudicate inadeguate all'apprendimento, assieme a Liguria e Campania (tutte con percentuali superiori al 70%). Inoltre più di un terzo delle aule didattiche in Friuli-Venezia Giulia, Piemonte e Veneto resta senza connessione internet veloce.

La povertà educativa è in stretta correlazione con la povertà economica perché viene intesa come la difficoltà di accedere a risorse educative adeguate in termini di livelli di copertura di servizi per l'infanzia, di scuole a tempo pieno, di mense, con effetti sulle capacità e competenze cognitive dei bambini.

Come evidenziato da Doria Rossi (2016), guardando alle percentuali di classi senza tempo pieno nella scuola primaria per regione, Molise, Sicilia, Campania, Abruzzo e Puglia non hanno tempo pieno, se non una minima percentuale dall'8% al 16%. In regioni come l'Emilia Romagna la dispersione scolastica si manifesta con minore gravità perché sono offerti più servizi di tempo pieno nelle scuole primarie (al contrario in Campania). Ovviamente vivere in territori degradati alimenta la manifestazione di questa forma di povertà che è alla base delle differenti prestazioni e competenze (linguistiche, di scrittura e abilità matematiche) oltre che produrre impatti negativi sulla qualità della vita, delle relazioni sociali e in più in generale sul livello di soddisfazione nella vita. A questo proposito Doria Rossi (2016) evidenzia che si ha maggiore dispersione scolastica nelle regioni del Mezzogiorno d'Italia dove maggiore è la concentrazione della povertà educativa, della povertà economica e dell'esclusione sociale.

L'Indice di povertà educativa di Save the Children 2016 nelle regioni italiane

Regione	IPE	Posizione Classifica IPE
Sicilia	118.76	1
Campania	118.64	1
Calabria	113.97	2
Puglia	111.83	2
Molise	108.54	3
Abruzzo	103.57	4
Lazio	98.89	5
Liguria	96.37	5
Sardegna	95.85	6
Marche	95.7	6
Umbria	95.54	6
Veneto	94.97	6
Toscana	93.68	6
Basilicata	91.63	6
Piemonte	91.08	6
Friuli Venezia Giulia	88.24	7
Emilia Romagna	88.16	7
Lombardia	83.39	8

TAB. 6 - FONTE: Save the Children (2017)

Pertanto quando parliamo di povertà educativa, non si intende soltanto povertà scolastica, problemi della scuola bensì la possibilità di far fiorire aspirazioni e talenti. Il dato sulle competenze è particolarmente preoccupante per l'Italia; infatti, dall'indagine OCSE-PIAAC emerge che un quindicenne su quattro non supera il livello minimo in matematica e uno su cinque non supera il livello minimo in lettura. Se non guardiamo soltanto alle competenze di lettura e matematiche ma alla dotazione culturale in generale, i dati diventano ancora più allarmanti. Quasi la metà dei bambini e dei ragazzi dai 6 ai 17 anni non ha letto nemmeno un libro all'anno se non quelli scolastici. Inoltre, nonostante l'Italia sia il paese più ricco di siti Unesco nel mondo, il 69,4% dei ragazzi non ha visitato un sito archeologico nell'ultimo anno, il 55,2% non ha visitato un museo e il 45,5% non ha svolto nessuna attività sportiva e 300 mila minori sono il "popolo dei disconnessi" poiché non hanno utilizzato internet nell'ultimo anno.

La capacità di una famiglia di dare stimoli alla crescita culturale dei figli minori a carico si può manifestare anche se il minore ha frequentato per un anno un servizio di prima infanzia, asilo nido o scuola materna. Il livello di povertà educativa si riduce sensibilmente all'aumentare del numero di anni di frequentazione di questi servizi che denotano un sostegno alle famiglie in difficili condizioni socio-economiche. La presenza di una rete di offerta educativa di qualità consente di eliminare le disuguaglianze di partenza tra i bambini riequilibrando il loro destino. Purtroppo in Italia si può osservare una maggiore povertà della rete dei servizi nei territori connotati da maggiore povertà

educativa. I gap territoriali di spesa sociale per bambino denotano che gli interventi di contrasto alla povertà educativa come la mensa e il tempo pieno sono a beneficio delle zone dove la povertà educativa è meno forte (393 euro pro capite a Trieste contro solo 24 euro a Reggio). Uno dei metodi di misurazione della povertà educativa è l'indicatore di dispersione scolastica. L'Italia non è ancora riuscita a raggiungere la media europea pari al 10% anche se all'interno del nostro Paese è possibile osservare delle disuguaglianze territoriali (le ultime quattro regioni sono oltre la media).

Sub-Indici di Apprendimento e Sviluppo (Indice IPE 2016)

Regione	Alunni Low Achievers matematica	Alunni Low Achievers lettura	Dispersione Scolastica	Mancata partecipazione attività culturali e ricreative	IPE	Posizione Classifica IPE
Abruzzo	27	22	10	70	103.57	4
Basilicata	31	11	12	65	91.63	6
Bolzano	18	16	13	41	-	-
Calabria	46	37	17	78	113.87	2
Campania	36	28	20	84	118.64	1
Emilia Romagna	20	18	13	57	88.16	7
Friuli Venezia Giulia	13	12	11	52	88.24	7
Lazio	28	21	13	60	98.89	5
Liguria	23	20	14	61	96.37	5
Lombardia	14	10	13	54	83.39	8
Marche	19	16	11	62	95.7	6
Molise	30	22	12	71	108.54	3
Piemonte	19	13	13	59	91.09	6
Puglia	26	17	17	74	111.83	2
Sardegna	33	27	24	58	95.85	6
Sicilia	37	30	24	79	118.76	1
Toscana	22	21	14	56	93.68	6
Trento	10	12	9	49	-	-
Umbria	21	18	9	62	95.54	6
Valle d'Aosta	20	14	16	59	-	-
Veneto	14	12	8	57	94.97	6
Italia	25	20	15	64	100	

TAB. 7 - FONTE: Save the Children (2017)

Per contrastare il fenomeno della dispersione scolastica il Programma operativo italiano legato al Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti (FEAD) ha stanziato per il periodo 2014- 2020, 789 milioni di euro all'Italia per interventi a favore di persone in condizione di grave deprivazione materiale. Tra i punti previsti dal finanziamento, 77 milioni di

euro vengono destinati all'attivazione di mense scolastiche e attività di doposcuola per contrastare l'abbandono scolastico. Purtroppo l'attivazione di questi fondi che sarebbe cruciale per l'estensione del servizio di mensa scolastica nelle istituzioni scolastiche principali almeno nelle regioni con il più alto tasso di dispersione scolastica, non è ancora operativa né nell'anno scolastico 2015-2016, né in quello 2016-2017, né tantomeno nel 2017-2018, per problemi burocratici legati alla collaborazione tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Secondo Save the Children (2017), la stretta relazione che lega la povertà economica e quella educativa si può manifestare attraverso la riduzione della quota di minorenni che possono permettersi una vacanza fuori casa di almeno quattro notti consecutive: dal 39,5% nel 2008 al 54,6% nel 2015. Oltre 5 milioni di bambini e ragazzi in Italia non possono condurre viaggi di formazione utili alla loro crescita educativa. L'Istat e Save the Children hanno costruito un indice composito per misurare la deprivazione culturale e ricreativa dei bambini e ragazzi, con particolare riferimento a 7 tipi di attività (utilizzo di internet almeno una volta, lettura di almeno un libro, sport in modo continuativo, monumenti e siti archeologici, concerti, musei e mostre, teatro). Secondo questo indicatore, in Italia il 59,9% dei bambini e ragazzi di età compresa tra 6 e 17 anni, non hanno condotto durante l'anno almeno quattro di queste attività per condizione economica familiare, soffrono di deprivazione educativa e ricreativa.

L'Italia si connota, ormai da decenni, per la presenza di gravi disuguaglianze nell'accesso all'istruzione e nella qualità del sistema educativo. Il risultato ultimo di questo elemento di debolezza è il consolidarsi di una "scuola di classe". Per l'Italia, degli under 30, il 26% non studia e non lavora a fronte della media OCSE del 15%. In aggiunta ci sono gli *early school leavers*, quei bambini e ragazzi che, diventati giovani adulti, 25 anni, non hanno un diploma di scuola superiore o un diploma di scuola professionale di almeno tre anni. Per l'Italia si registra il 15% di *early school leavers*, percentuale migliorata del 7,1% ma comunque tra le più elevate dell'Unione Europea (e comunque ben lontano dall'obiettivo della strategia di Lisbona di mantenere la quota di questi giovani adulti al di sotto del 10%).

Per i giovani che abbandonano prematuramente gli studi, l'Italia si posiziona prima solo di Spagna, Malta, Portogallo e Romania. Tutto ciò consolida il deficit occupazionale che penalizza il nostro paese rispetto agli altri paesi OCSE, soprattutto le fasce più giovanili della popolazione, di cui una parte è composta dai giovani denominati "NEET ossia giovani che non lavorano, non studiano e non seguono programmi di formazione (*Not in Education, Employment or Training*)". Secondo Save the Children (2017), nelle regioni del Sud Italia, contrassegnate da un maggiore ritardo educativo sono anche quelle dove i giovani hanno più difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro, confermando l'esistenza di una forte correlazione tra povertà educativa nella dimensione apprendimento e sviluppo ed il tasso di ragazzi tra i 15 e 29 anni che non lavorano e non frequentano percorsi di istruzione e formazione per le regioni (NEET) (tabella 8, figura 4). L'Istat nel 2010 ha stimato che circa 2.100.000 sono i giovani italiani, di età compresa tra i 15 e i 29 anni, non inseriti in alcun percorso di istruzione o formazione, né impiegati in alcuna forma di occupazione (pari al 22,1% della popolazione giovanile contro una media europea del 17%).

Secondo Italia Lavoro (2011) si può parlare di una vera e propria “questione giovanile italiana” viste la più significativa incidenza di giovani né studenti né lavoratori rispetto alla media europea. Benchè nei primi anni della crisi l’aumento dei NEET abbia interessato prevalentemente i giovani del Centro-Nord, negli ultimi anni questo fenomeno si è concentrato soprattutto nel Mezzogiorno. In particolare in Sicilia e Calabria vi sono le quote più elevate dei NEET (rispettivamente del 44,82% e 38,19%), immediatamente seguite da Campania e Puglia (con livelli del 35,26% e del 31,25%). Inoltre, come rileva l’Istat (2014), nel Mezzogiorno lo status di NEET accomuna sia i maschi che le femmine diversamente da quanto avviene negli altri paesi europei: il 31,6% uomini rispetto al 35% delle donne.

Relazione tra Capacità di apprendimento e Sviluppo e Livelli di Povertà Economica Relativa

Regione	IPE	% NEET
Abruzzo	103.57	24.67
Basilicata	91.63	26.36
Calabria	113.87	38.19
Campania	118.64	35.26
Emilia Romagna	88.16	15.68
Friuli Venezia Giulia	88.24	17.75
Lazio	98.89	22.50
Liguria	96.37	17.57
Lombardia	83.39	16.94
Marche	95.7	19.17
Molise	108.54	26.27
Piemonte	91.09	19.98
Puglia	111.83	31.25
Sardegna	95.85	30.50
Sicilia	118.76	44.82
Toscana	93.68	17.98
Umbria	95.54	17.72
Veneto	94.97	15.63
Italia	100	

TAB. 8 - FONTE: Save the Children (2017)

Questa forte incidenza della generazione NEET in Italia riflette una minore capacità della scuola e in generale del sistema educativo di intercettare i bisogni dei minori più svantaggiati in modo da migliorarne la qualità della vita. L’Italia insieme a Malta, Portogallo, Spagna e Lussemburgo sono connotati da una maggiore persistenza intergenerazionale delle condizioni di povertà. Al contrario paesi con più basso livello di povertà e disuguaglianze sociali come la Finlandia, Svezia, Danimarca, Olanda e i paesi dell’Est europeo come Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Croazia. Secondo uno studio di Grundiza e Vilaplana (2013), i paesi con una minore persistenza intergenerazionale della povertà sono Lituania, Croazia e Svezia (intorno al 10%). La persistenza media nella povertà a livello di UE è del 35%.

Correlazione neet e processi di apprendimento e sviluppo

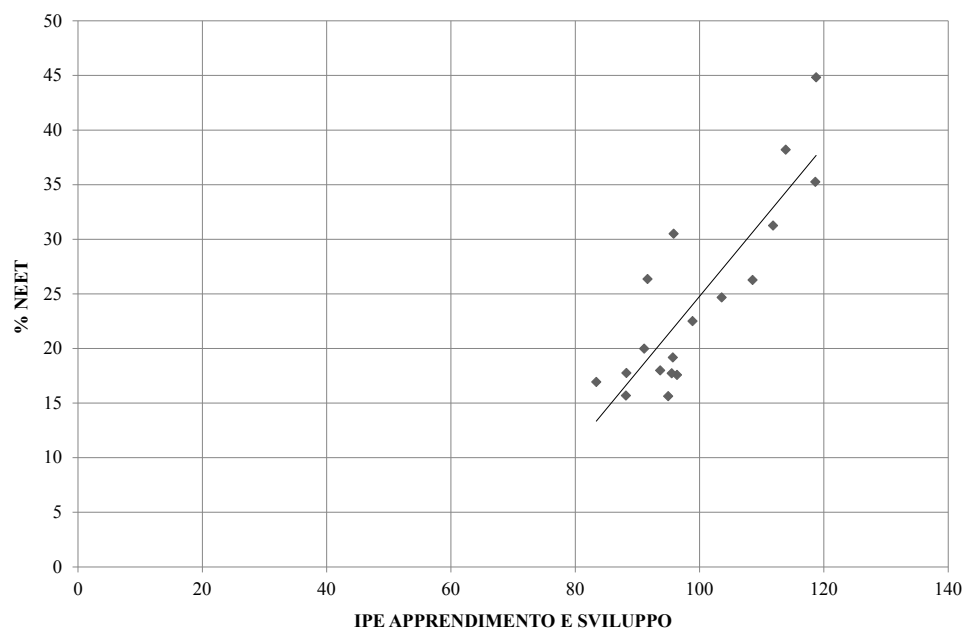


FIG. 4 - FONTE: Save the Children (2017)

LE DETERMINANTI DELLA POVERTÀ MINORILE ED EDUCATIVA IN ITALIA E NEL SUD

1. INTRODUZIONE

È ormai patrimonio della letteratura economica che si occupa di povertà, anche di quella ortodossa, che politiche rivolte a combattere la povertà minorile hanno molta più efficacia di quelle adottate contro la povertà in generale e sono, pertanto, particolarmente appetibili.

È importante, proprio per ciò, dedicare grande attenzione a comprendere meglio il fenomeno sotto il profilo delle sue dimensioni e delle caratteristiche concrete che esso assume nel nostro paese.

L'obiettivo di questo saggio è di contribuire al dibattito sulla povertà minorile in Italia distinguendo, da un lato, le differenze tra le tre grandi macro aree (Nord, Centro e Sud) e, dall'altro lato, analizzando le determinanti socio-economiche della povertà dei bambini che, inevitabilmente incidono sul presente e sul futuro di coloro che sono costretti a vivere in condizioni di difficoltà. Ovviamente, anche le politiche vanno costruite tenendo conto delle diversità territoriali e delle determinanti socio-economiche.

Nell'affrontare il tema della povertà minorile, comunque, una serie di questioni preliminari vanno risolte. In particolare, è di fondamentale importanza rispondere ad alcune domande tra loro collegate: perché analizzare la povertà minorile? In cosa essa si differenzia dalla povertà degli adulti? È possibile misurare la povertà minorile? E se sì, in che modo? La risposta al primo quesito, deve prendere spunto dalla considerazione che la questione della povertà dei minori è un fenomeno di particolare rilevanza. Esso non è limitato al presente, ma interessa anche il futuro della società e le sue potenzialità di progresso economico e sociale. È facile immaginare e prevedere che, minori costretti a vivere in condizioni di grandi difficoltà nel presente avranno, per una serie di circostanze, minori possibilità di inserimento nella società e di fuggire della povertà quando diventeranno adulti (Bradbury, Jenkins, e Micklewright, 2005, Heckman and Masterov, 2007). Infatti, l'infanzia rappresenta un percorso formativo per lo sviluppo delle capacità fisiche, mentali ed emozionali che condizioneranno il bambino nel suo percorso di crescita. Per questa ragione, affrontare e definire politiche di contrasto alla povertà minorile significa, quantomeno, contribuire a ridurre la povertà futura, migliorare l'occupabilità dei lavoratori del domani e limitare il potenziale dei conflitti sociali che i paesi si ritrovano ad affrontare sia internamente che in prospettiva globale.

In riferimento al secondo quesito, la povertà minorile si differenzia da quella degli adulti per una serie di caratteristiche specifiche. In primo luogo, le differenze riguardano la definizione stessa del concetto di povertà. La povertà minorile è definita come quella situazione in cui i bambini "sperimentano mancanza di risorse materiali, spirituali ed emozionali necessarie a sopravvivere, svilupparsi e prosperare" (Unicef, 2005), viene perciò enfatizzato il tema delle persone e del pregiudizio che viene arrecato loro dalla

carezza di risorse; infatti, i bambini sono i soggetti più vulnerabili, e i loro “bisogni” immediati – ad esempio una sufficiente quantità e qualità di cibo - sono diversi da quelli degli adulti; basta considerare come il mancato accesso a beni considerati “primari” – a differenza di quanto accade agli adulti - può avere effetti negativi permanenti sul bambino. Infatti, una caratteristica importante che differenzia la povertà minorile da quella degli adulti, riguarda l’orizzonte temporale degli effetti negativi derivanti dal vivere in condizioni economiche difficili: mentre sugli adulti gli effetti derivanti da uno stato di povertà temporaneo possono considerarsi irrilevanti, per i minori, le conseguenze del vivere in uno stato di degenza, anche di poche settimane o mesi, possono essere persistenti; si produce una sorte di effetto “cicatrice” (D’Isanto e Musella, 2013) che caratterizza la crescita dell’individuo nel lungo periodo sotto molteplici aspetti. Da ciò ne consegue che, le convenzionali politiche anti-povertà, basate essenzialmente sull’incremento del reddito familiare, possono non rappresentare uno strumento efficace rispetto al problema della povertà minorile (Vandemoortele, 2000; Oxfam, 2003; Minujin, 2005). Infatti, per un insieme di ragioni, politiche sociali incentrate su una maggiore offerta ai bambini di “non-monetary goods”, in grado di costruire un ambiente “sano”, svolgono un ruolo decisivo. Innanzitutto, la fornitura di servizi è un intervento “diretto”, ossia destinato al soddisfacimento di specifici bisogni delle famiglie povere, e questo permette di conseguire dei risultati che potrebbero non essere raggiunti utilizzando uno strumento di intervento “generico” di tipo monetario. In secondo luogo, la fornitura “diretta” trova giustificazione nel fatto che le famiglie possano non essere sufficientemente “competenti” riguardo l’acquisto di servizi necessari ai bisogni dei loro bambini: il fallimento delle misure di sostegno del reddito, come strategia unica per la lotta alla povertà minorile, infatti, potrebbe dipendere dal non-vincolato utilizzo delle risorse messe a disposizione, le quali, potrebbero essere utilizzate dalle famiglie per spese diverse rispetto ai bisogni dei bambini. In questo contesto, interventi diretti in aree quali l’istruzione, la salute ed i servizi di supporto alle famiglie in condizione di difficoltà giocherebbero, invece, un ruolo più efficace rispetto all’obiettivo di ridurre la povertà minorile.

La risposta al terzo quesito è cruciale per poter poi approfondire il tema della povertà minorile. La scelta relativa agli indicatori più appropriati per misurare le povertà minorile ha avuto, nel corso del tempo, ampio spazio ed è tutt’ora oggetto di un dibattito aperto. Se da un lato, la situazione economica del minore è ovviamente legata alla particolarità della condizione familiare, dall’altro, lo stesso concetto di povertà non è unidimensionale, ma multidimensionale. In letteratura, per farla breve, la povertà minorile è misurata principalmente attraverso due indici diversi:

- Tasso di povertà minorile (Child Poverty rate);
- La grave deprivazione materiale (Severe Material Deprivation rate).

Il tasso di povertà minorile misura la percentuale di bambini che vivono in famiglie il cui reddito è più basso del 50% rispetto al reddito nazionale mediano. Esso rappresenta un indice di povertà relativa e non assoluta. La grave deprivazione materiale invece, misura la percentuale di minori (0-17 anni) che vivono in famiglie in condizioni di difficoltà economica tali, da non potersi permettere di acquistare e/o accedere ad una serie di beni

e servizi considerati normali e necessari in un paese economicamente avanzato.

Entrambi gli indici, come sempre avviene, presentano dei pregi e degli inconvenienti.

La caratteristica fondamentale del tasso di povertà minorile (Child poverty rate) è che la percentuale di minori considerati poveri è calcolata sul livello del reddito mediano del paese. Di conseguenza, il tasso di povertà minorile varia al variare del reddito mediano di un paese. Tale indice, in sostanza, più che la povertà in sé, misura il grado di disuguaglianza relativa, ossia il gap tra le famiglie che si trovano nella fascia più povera della popolazione e quelle che si trovano nel mezzo. Se da un lato, questa caratteristica permette di effettuare confronti intertemporali circa il tasso di povertà minorile all'interno di un singolo territorio, dall'altro lato, risulta difficilmente utilizzabile nel caso di raffronti tra paesi che vivono in condizioni economiche diverse. Infatti, le condizioni di vita ed il livello di reddito fra vari paesi possono essere differenti, e l'adozione del reddito mediano per misurare la percentuale della povertà minorile può condurre a risultati, per certi versi distorti. Paesi con un livello di reddito mediano più basso, presentano tassi di povertà minorile inferiori rispetto a quelli più ricchi, e di conseguenza, ogni confronto tra questi due gruppi può portare a conclusioni affrettate e prospettare interventi non equi.

Un esempio concreto degli errori in cui si incorre nell'analizzare solo i dati derivanti dal Child poverty rate - prescindendo dal contesto economico - è dato dall'indagine EU-SILC relativi all'anno 2011. Questi dati mostrano che il tasso di povertà minorile di Estonia ed Ungheria è più basso rispetto a quello di paesi avanzati come USA e Gran Bretagna. Risultato che sarebbe da considerare orribile se si ragionasse in termini di povertà assoluta. Esso dipende dal fatto che il livello del reddito mediano è talmente basso in Estonia ed Ungheria rispetto a quello dei due paesi anglosassoni, che il Child poverty rate risulta più basso nei paesi dell'Est Europa dove, solo una piccola percentuale delle famiglie possiede un reddito inferiore al 50% rispetto a quello mediano. Ad ogni modo, molto spesso le condizioni di vita delle famiglie con reddito inferiore al 50% del reddito mediano in USA e UK sono molto migliori di quelle delle famiglie con un reddito uguale a quello mediano nei due paesi ex socialisti. Vero è che anche la povertà relativa genera disagi e problemi di esclusione sociale, ma alla variazione della povertà assoluta sono legate patologie sociali più gravi.

Inoltre, bisogna considerare che il tasso di povertà minorile è molto sensibile alle fasi del ciclo economico. Infatti, in caso di forte crescita economica il reddito mediano aumenta e, paradossalmente, se il reddito delle famiglie più povere cresce ad un ritmo inferiore rispetto a quello mediano, la percentuale delle famiglie in povertà aumenta, sebbene le condizioni economiche della stessa siano migliorate. D'altra parte, le stesse misure di povertà basate sul reddito mediano delle famiglie presenta un ulteriore problema legato alla modalità di calcolo. In molti paesi, infatti, il tasso di povertà minorile è misurato escludendo i c.d. "housing costs", ossia non si tiene conto dei costi abitativi che una famiglia deve sopportare (ad esempio la presenza di un mutuo o del pagamento dell'affitto per la casa). Questo porta ad una sensibile differenza tra il reddito familiare e la "reale" capacità della famiglia di soddisfare i propri bisogni, in particolare quello dei bambini. Ciò potrebbe portare al seguente paradosso: famiglie che non rientrano "formalmente" nella categoria di "famiglie povere", potrebbero però esserle di fatto. Le distorsioni derivanti dall'uso del Child poverty rate, ci portano a concludere che il Severe Material Deprivation rate sia un indice che meglio si presta alla funzione di

misura del tasso di povertà minorile di un paese. Infatti, a differenza del tasso di povertà minorile, il Severe Material Deprivation rate tiene conto della capacità delle famiglie di poter soddisfare bisogni che sono considerati “normali” in una società avanzata. La caratteristica principale del Severe Material Deprivation è che essa è una misura che definisce un insieme di condizioni che – sotto certi aspetti – possono essere definiti “costanti”, cioè che permette una comparazione tra paesi (sebbene essa vari nel tempo in quanto i bisogni degli individui e delle famiglie variano con lo sviluppo della tecnologia e degli stili di vita). Ad ogni modo, è importante tener presente che il Severe Material Deprivation non si configura come un indice di povertà assoluta, ma di povertà relativa.

Infatti, da un lato, esso non coincide con la definizione di povertà assoluta in senso tradizionale in quanto, la lista di beni e servizi che sono inclusi in questo indice non coincide con la mancanza di beni di prima sussistenza da parte delle famiglie e, dall’altro lato, esso è un indice relativo in quanto, sia la quantità che la qualità dei beni e servizi inclusi nella lista può variare nel tempo e nello spazio. In definitiva, il Severe Material Deprivation rate si basa sulla reale possibilità o meno da parte delle famiglie di poter usufruire di beni e servizi che sono considerati “normali” per un minore al giorno d’oggi in un paese ricco. Riguardo l’Italia, sono considerati minori in povertà gli individui tra zero e diciassette anni che vivono in famiglie dove sono presenti, contemporaneamente, almeno quattro delle condizioni previste dalla seguente lista:

1. non riuscire a sostenere spese impreviste;
 2. avere arretrati nei pagamenti (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo);
- Non potersi permettere:
3. una settimana di ferie lontano da casa in un anno;
 4. un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni;
 5. di riscaldare adeguatamente l’abitazione;
- Non potersi permettere l’acquisto di:
6. una lavatrice;
 7. un televisore a colori;
 8. un telefono;
 9. un’automobile.

Come si può notare, un ulteriore differenza tra il Child Poverty rate e il Severe Material Deprivation rate è dato dal fatto che quest’ultimo non considera come determinante della povertà il semplice fattore “reddito familiare” ma, viceversa, esso è da intendersi come un indice di povertà multidimensionale secondo cui, per poter classificare una famiglia come povera, una serie di caratteristiche devono presentarsi simultaneamente. In ogni caso, il Severe Material Deprivation rate rappresenta, a nostro avviso, una misura più adatta a misurare la povertà minorile nelle diverse Regioni italiane. Infatti, date le differenze di reddito, talvolta anche molto marcate, tra le diverse macro aree, l’utilizzo del Child poverty rate, come detto basato sul reddito mediano, comporterebbe le stesse difficoltà evidenziate in precedenza per il confronto tra paesi, e quindi, comporterebbe l’implicita concezione che i diritti dei bambini sono diversi al Nord e al Sud.

Il Severe Material Deprivation, come evidenziato precedentemente, permette invece, di fare dei raffronti tra Paesi e Regioni, prendendo in considerazione le condizioni di vita familiare e il mancato accesso a beni e servizi fondamentali per soddisfare bisogni

essenziali. In chiusura di questa parte introduttiva, vale la pena considerare che la povertà minorile non è un fenomeno irreversibile, ma che essa è per vari aspetti il risultato di decisioni politiche relative all'ampiezza degli interventi di welfare. A parità di condizioni, uno Stato che garantisce una vasta gamma di politiche sociali avrà come conseguenza un minor livello di povertà in generale e, un minor livello di povertà minorile nello specifico. In questo senso, c'è da chiedersi quanto le politiche di austerità (con i relativi tagli alla spesa sociale) avviate nei paesi Europei in questo ultimo decennio abbiano gravi responsabilità nella crescita della povertà minorile.

Il capitolo è strutturato nel modo seguente: nel secondo paragrafo analizzeremo i dati nazionali sulla povertà minorile. Il terzo paragrafo sarà dedicato allo studio delle differenze relative esistenti tra le macro aree. Nel quarto paragrafo studieremo determinanti socio-economiche della povertà minorile. Infine, il quinto paragrafo sarà dedicato alle conclusioni.

2. LA POVERTÀ MINORILE IN ITALIA NEL DECENNIO 2004-2013

Lo studio dei fenomeni economici e/o sociali, in un paese come l'Italia, richiede un'analisi strutturata su "due livelli". Nello specifico, se da un lato, è importante analizzare ogni fenomeno economico e/o sociale a livello "nazionale" (in quanto esso ci dà la "fotografia" relativa alla realtà nel suo complesso), dall'altro, non è possibile prescindere dall'analisi del "particolare", caratterizzata dalla specificità dei contesti territoriali regionali. Infatti, se ci fermassimo all'analisi nazionale, ossia prescindendo dalla specificità delle condizioni economiche, sociali e culturali dei territori, ciò ci indurrebbe a conclusioni distorte e all'adozione di interventi di politiche pubbliche i cui risultati finali potrebbero risultare inefficienti rispetto all'obiettivo iniziale. La necessità di una struttura di analisi fondata su "due livelli" deriva dal fatto che la realtà italiana, nel suo insieme, come è noto, è tutt'altro che omogenea. Il sistema di una "doppia analisi" risulta estremamente preziosa quando si analizza un fenomeno di grande attualità quale quello della povertà minorile. Infatti, analizzando i dati relativi al Severe Material Deprivation rate, si può concludere che, se a livello nazionale il fenomeno della povertà minorile appare come un problema molto serio, quando si passa all'analisi della situazione nelle diverse macro aree, esso appare, in alcuni ambiti territoriali, addirittura come drammatico. Vediamo ora i dati sulla povertà minorile a livello nazionale per poi, nella sezione successiva, studiare le differenze a livello di macro aree.

I dati relativi al Severe Material Deprivation rate sono disponibili sul sito del Sistema degli Indicatori Sociali Regionali (SISREG) dell'IRES Piemonte¹, e il time span al quale ci riferiamo è il decennio 2004 al 2013. L'analisi dei dati relativi a questo decennio è di grande utilità in quanto ci consente, sia di analizzare la dinamica della povertà minorile nel periodo immediatamente precedente la crisi economica, sia di valutare l'incidenza e

¹ L'IRES Piemonte è uno strumento orientato a permettere una sintetica descrizione e comparazione dei caratteri dello "sviluppo sociale" delle regioni e province italiane. Per maggiori informazioni consultare il sito web: http://www.sisreg.it/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=54

gli effetti della recessione e dei tagli alla spesa sociale sulla povertà dei bambini.

La figura 1 presenta l'andamento del fenomeno in Italia dal 2004 al 2013.

Severe Material Deprivation rate in Italia tra il 2004 e il 2013

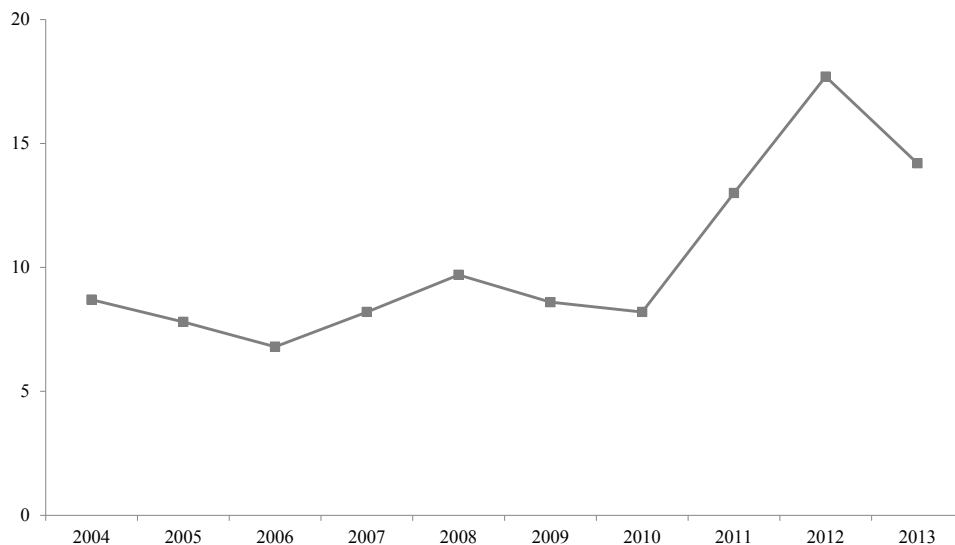


FIG. 1 - FONTE: Sistema degli Indicatori Sociali Regionali (SISREG)

Come possiamo notare, è possibile distinguere tre fasi. Una prima fase, relativa al periodo 2004-2006, in cui, grazie anche ad un buon andamento dell'economia nel suo complesso, l'indice mostra una riduzione di circa due punti percentuali (dal 8,7 al 6,8%). Una seconda fase - dal 2007 al 2010 - in cui il Severe Material Deprivation rate presenta un aumento di tre punti percentuali, arrivando al 9,7% nel 2008, per poi ridursi fino al 8,2 nel 2010. La terza fase comprende il periodo 2011-2013. In questo periodo, notiamo una forte crescita della povertà minorile, che arriva al 17,7% nel 2012 (+9,5 rispetto al dato del 2010). L'incremento del numero di famiglie è dovuto principalmente all'effetto combinato della crisi economica iniziata nel 2008 e dei tagli alla spesa sociale attuati dal governo italiano tra il 2010 e il 2011. Il calo della domanda aggregata da un lato, e la maggiore difficoltà nell'accedere ai servizi assistenziali dall'altro, costrinse molte famiglie a ridurre il livello di consumi, e ciò comportò un significativo peggioramento delle condizioni generali di vita. Nel 2013, seppur con una riduzione del 3,3% rispetto all'anno precedente, il Severe Material Deprivation rate si attestò al 14,4%, un valore molto alto rispetto alla media europea e ai livelli dei paesi scandinavi. La grande volatilità dei dati dipende dal fatto che - in generale - il numero delle famiglie che si ritrovano in uno stato di povertà per periodi molto lunghi è limitato, per cui si assiste ad un continuo flusso in entrata ed in uscita del numero di famiglie povere. In altre parole, la maggior parte delle famiglie entrano in questa condizione di povertà per un breve periodo, per poi riuscirne successivamente quando le condizioni economiche e del mercato del lavoro migliorano. Ad ogni modo, comunque, la forte crescita della povertà minorile nell'ultimo decennio ci consente di evidenziare come questo fenomeno sia una realtà drammatica

del nostro paese, e quanto esso meriti un'analisi approfondita a livello di macro stante il noto divario territoriale e l'evidente impatto che esso ha sulle patologie sociali tutte, e quindi, anche sulla povertà minorile.

3. LA POVERTÀ MINORILE NEL CONTESTO REGIONALE ITALIANO

Il gap tra le due macro aree del paese determina che, l'analisi dei fenomeni sociali debba essere condotta tenendo sempre in considerazione le differenti condizioni che caratterizzano i contesti territoriali. Ciò soprattutto se si vogliono disegnare policy efficaci.

Se a livello nazionale, lo studio dei dati relativi alla povertà minorile presentava una situazione difficile - anche in ragione del forte aumento del numero delle famiglie in condizioni di forte disagio economico - a livello di macro aree e di singole Regioni, invece, ci permette di individuare quali sono i territori maggiormente in difficoltà.

La figura 2 presenta i dati relativi al Severe Material Deprivation rate per le tre grandi macro aree per il decennio 2004 - 2010.

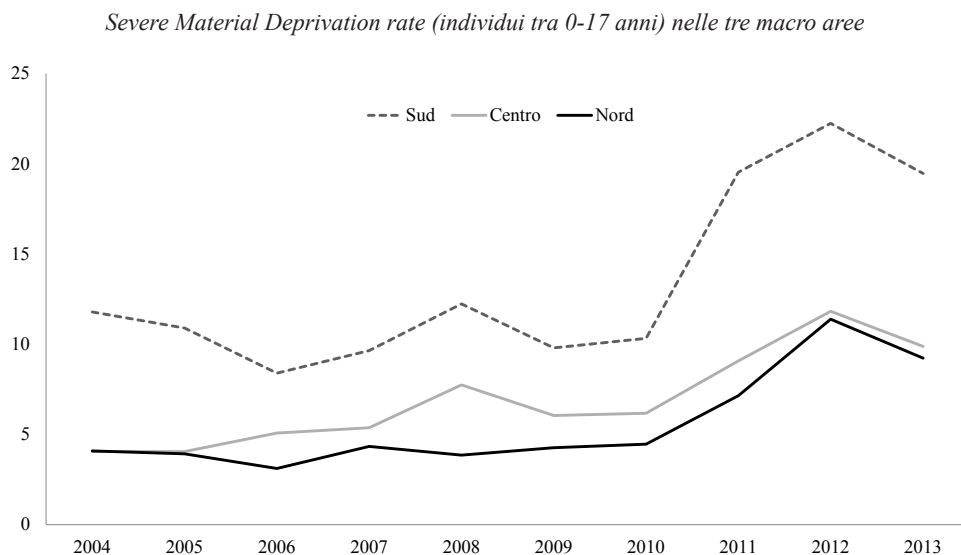


FIG. 2 - FONTE: elaborazione degli autori sulla base dei dati SISREG

Come possiamo vedere dalla figura 2, la realtà italiana mostra un gap significativo fra le diverse macro aree. Se prendiamo come riferimento il 2004 (il primo anno di osservazione a nostra disposizione), notiamo che il Severe Material Deprivation rate nel Nord e nel Centro si attestava intorno al 4%. Questo valore era in linea con quelli dei paesi scandinavi, considerati all'avanguardia sul tema della lotta alla povertà minorile. Se spostiamo l'attenzione al meridione, la dualità della situazione italiana risulta evidente: nello stesso anno, il Severe Material Deprivation rate era all'incirca il triplo rispetto ai

valori del Centro e del Nord (11,7 contro il 4%). Il trend del Severe Material Deprivation rate mostra, nella prima fase (fino al 2006), una riduzione della povertà minorile al Sud e, di conseguenza, anche una riduzione del gap tra le macro aree.

Dal 2007, si registra, come detto, un aumento del Severe Material Deprivation in tutte le tre macro aree. Infatti, se fino al 2010 il gap Centro e Nord da una parte, e Sud dall'altra parte, rimane invariato, a partire da questo anno, esso si allarga in modo assai evidente.

In tal senso, il 2011 segna uno spartiacque in quanto, mentre l'incremento del tasso di povertà minorile al Centro e al Nord è, rispettivamente, al 3 e al 2,5%, mentre al Sud esso quasi raddoppia, passando dal 10,3 al 19,5, registrando un aumento del 9,2%. La situazione al Sud peggiora nel 2012, quando il Severe Material Deprivation rate supera il 22%, ossia 11 punti percentuali in più rispetto al Centro e al Nord. L'ultimo dato a disposizione è quello del 2013 dove, nonostante un leggero miglioramento, al Sud circa un quinto dei bambini vive in condizioni di grave deprivazione materiale.

A questo punto del lavoro, è interessante focalizzare la nostra attenzione sulle regioni meridionali, evidenziando quali sono i territori in cui particolarmente forte è la difficoltà e che meriterebbero con urgenza interventi e politiche di contrasto alla povertà minorile.

È importante sottolineare che, le condizioni socio-economiche possono variare fortemente non solo quando si effettuano confronti tra diverse macro aree, ma anche all'interno della stessa macro area oggetto di analisi.

Dalla figura 3 possiamo evidenziare come, durante tutto il decennio 2004-2013, ci sia stata una sostanziale crescita della povertà minorile in tutte le regioni meridionali.

Infatti, alla fine del 2013, tutte le regioni presentavano un valore del Severe Material Deprivation rate significativamente più alto rispetto al dato di inizio periodo (2004).

Un altro elemento da sottolineare, è che la crescita della povertà minorile non è stata "continua" fino al 2010; infatti, in tutte le regioni si sono alternate fasi di aumento e di riduzione del Severe Material Deprivation rate ma, dal 2010, la crescita è stata costante in tutto in meridione ad eccezione del 2013, dove si è registrato, Sardegna a parte, un breve calo rispetto all'anno precedente.

Comunque, sebbene a livello generale il Sud presenti tassi di grave deprivazione materiale elevati, è possibile individuare delle regioni con performance migliori e più vicine ai livelli delle regioni del Centro e del Nord. In particolare, dalla figura 3 possiamo analizzare l'andamento del Severe Material Deprivation rate suddividendo le Regioni meridionali in tre gruppi. Il primo gruppo composto dall'Abruzzo dove, tranne per l'anno 2011, il tasso del Severe Material Deprivation è sempre inferiore al 10%. Questa regione presenta degli andamenti molto simili a quelli riscontrati nel Centro-Nord. Il secondo gruppo è composto da quelle regioni quali Molise e Sardegna, dove il tasso di povertà minorile non arriva al 20%. L'andamento del Severe Material Deprivation rate, in queste regioni, ricalca la situazione della macro area nel suo complesso. Il terzo gruppo è composto dalle seguenti regioni: Basilicata, Campania, Calabria, Sicilia e Puglia. Queste regioni sono caratterizzate da un tasso di povertà minorile superiore al 20%, con punte che arrivano a superare il 30 e il 40% in Puglia, Sicilia e Calabria.

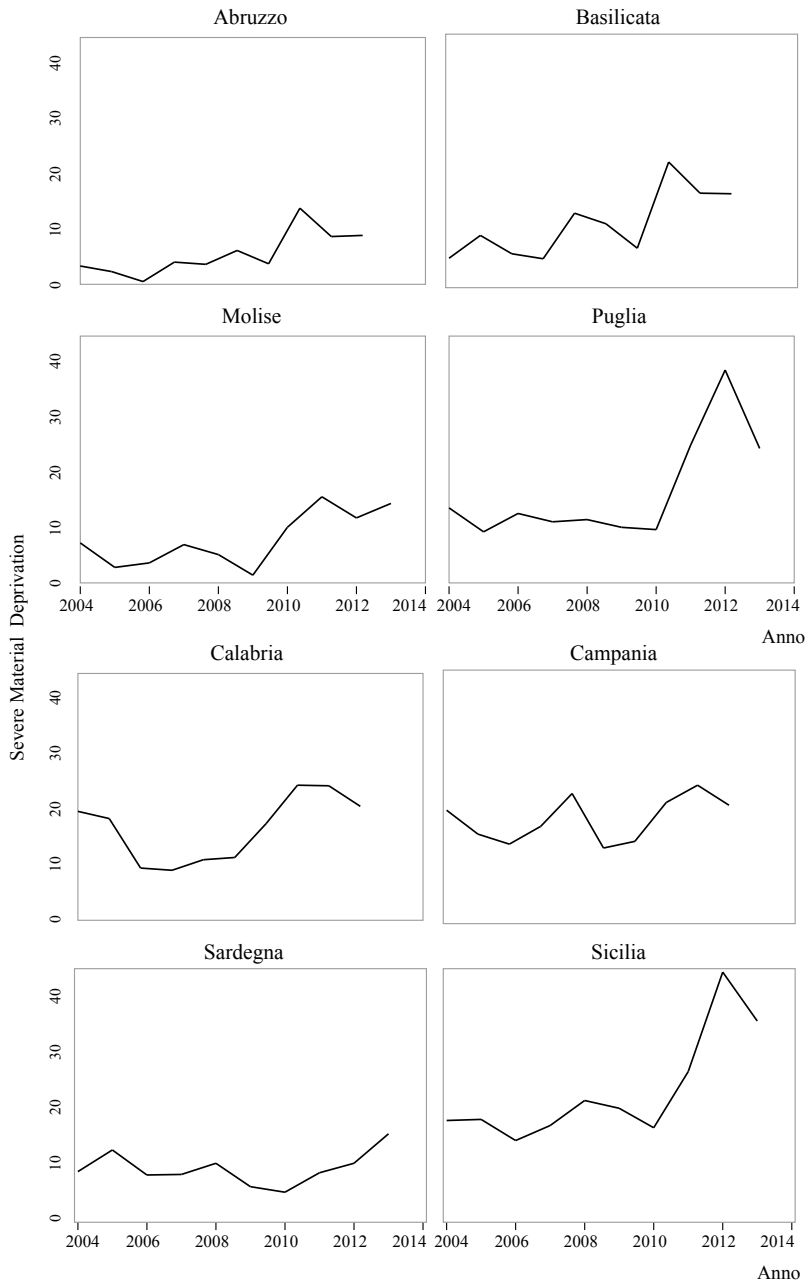
Severe Material Deprivation rate nelle Regioni meridionali dal 2004 al 2013

FIG. 3 - FONTE: Sistema degli Indicatori Sociali Regionali (SISREG)

È fuor di dubbio che in questo terzo gruppo di regioni la situazione sia drammatica e che richieda interventi immediati. Al fine di avviare ragionamenti corretti sulle politiche è utile arricchire l'analisi con lo studio delle determinanti della povertà al Sud.

Nella prossima sezione saranno analizzati i fattori economico - sociali alla base della povertà minorile in Italia, mettendo in evidenza come le differenze a livello di macro aree siano determinante essenzialmente dalle differenti “performance” economiche dei territori.

4. LE DETERMINANTI SOCIO-ECONOMICHE DELLA POVERTÀ MINORILE IN ITALIA

La povertà minorile si associa, in generale, ad una serie di difficoltà sociali ed economiche legate, sia alle dinamiche del mercato del lavoro, sia al grado di istruzione dei genitori. In letteratura, sono stati evidenziati gli effetti di alcuni fattori socio-economici sulla povertà minorile corrente; più complesso è il ragionamento sulle possibili relazione di causalità con la condizione economica e sociale del minore nel lungo periodo.

Comunque, a prescindere dalla questione della causalità, lo scopo di questo paragrafo è di evidenziare: 1) come la presenza di certe condizioni economiche e sociali, possa favorire lo sviluppo di elevati tassi di povertà minorile nel presente (i.e. Severe Material Deprivation), 2) come le differenze nel tasso di povertà minorile tra il Centro e il Nord da un lato, e il Sud dall'altro, possono essere - in parte - ricondotte alle differenze esistenti nel mercato del lavoro e nel livello di istruzione nelle tre macro aree.

In questo paragrafo, ci siamo concentrati su alcune potenziali determinanti della povertà minorile, ed in particolare:

- Bassa intensità lavorativa;
- Disoccupazione di lungo periodo;
- Livello di istruzione.

La scelta di focalizzarci solo su questi tre fattori dipende dal fatto che, vi è consenso unanime sull'idea che le dinamiche relative del mercato del lavoro e il livello di human capital accumulato dalle persone svolgono un ruolo essenziale per spiegare il fenomeno della povertà minorile. Per quanto riguarda i primi due fattori, è possibile concludere che la presenza di un'elevata disoccupazione di lungo periodo o un'alta percentuale di individui impiegati in contesti “a bassa intensità lavorativa” - legate ad un basso livello della domanda aggregata - possono essere considerati fattori che alimentano la povertà minorile in regioni a basso livello di sviluppo economico. Il terzo fattore ci consente di mettere in relazione il livello di istruzione dei genitori con la povertà minorile che, attraverso la teoria del capitale umano studia la correlazione tra la teoria dei rendimenti e gli high education level. La letteratura, infatti, ha individuato una correlazione tra low education level dei genitori e povertà minorile. In quel che segue, analizzeremo singolarmente questi tre fattori, cercando di spiegare gli effetti sullo stato di povertà presente e l'influenza sul “futuro” del minore costretto a vivere in uno stato di degenza.

Bassa intensità lavorativa

Come è stato detto nelle precedenti pagine, la condizione economica del minore dipende dalla situazione lavorativa e reddituale dei genitori (Kenway, 2008; Smith e Middleton, 2007). La mancanza di un reddito sufficiente a soddisfare i bisogni della

famiglia (e dei bambini in particolare modo) può essere dovuto a due condizioni che possono verificarsi nel mercato del lavoro:

- 1) Dal persistere da una situazione di “bassa intensità lavorativa”;
- 2) Da uno stato prolungato di disoccupazione.

L’“intensità lavorativa” è calcolata considerando - per ogni famiglia - il numero di mesi (nell’anno precedente a quello della rilevazione) lavorato dagli individui in età da lavoro nel corso dell’anno. Nello specifico, la “bassa intensità lavorativa”, identifica quella situazione in cui un individuo lavora un numero di ore inferiore al 20% rispetto alla media di un lavoratore definito “normale”. La figura 4 mostra una positiva correlazione (linea di tendenza rossa) tra il valore medio del Severe Material Deprivation ed il valore medio percentuale di famiglie a bassa intensità lavorativa nelle regioni italiane per il periodo 2001-2013.

Severe Material Deprivation e Bassa intensità lavorativa nelle regioni italiane dal 2001 al 2013

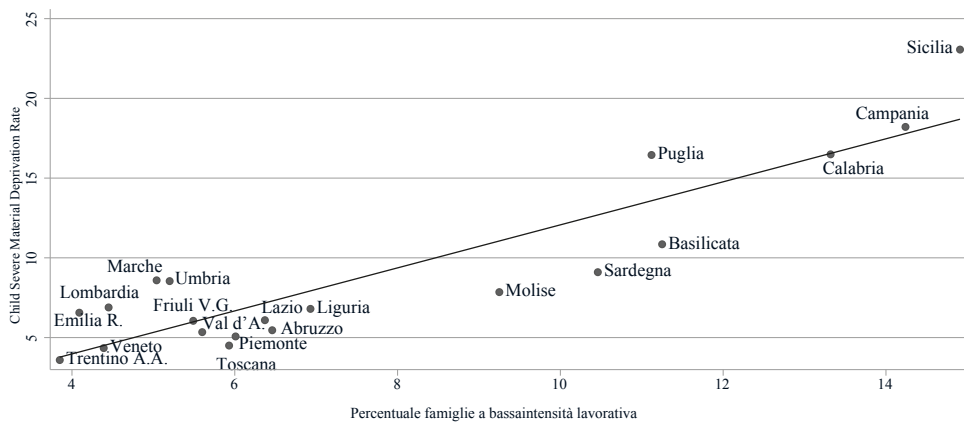


FIG. 4 - FONTE: elaborazione degli autori

Come possiamo vedere dalla figura 4, le regioni che presentano contemporaneamente un’alta percentuale di famiglie a “bassa intensità lavorativa” e un’alta percentuale di Severe Material Deprivation sono le regioni del Sud Italia. Infatti, quasi tutte le regioni meridionali (eccezion fatta per l’Abruzzo e il Molise) mostrano che la percentuale di famiglie a “bassa intensità lavorativa” è in un range che va dal 10% (Sardegna) al 22% (Sicilia). Viceversa, le regioni del Centro e del Nord sono tutte posizionate in basso a sinistra, dove i livelli di povertà minorile associati alla percentuale di famiglie a bassa intensità lavorativa sono molto bassi. In altre parole, la figura 4 evidenzia come le diverse condizioni connesse al mercato del lavoro nelle regioni del Centro-Nord e del Sud, possano incidere sui livelli di povertà minorile: infatti, dalla figura si evince che un’alta percentuale di famiglie al Sud è impiegata un numero non sufficiente di ore per guadagnare un reddito tale da permettere loro di uscire dalla trappola della povertà. Viceversa, al Centro e al Nord questa situazione di precarietà è fortemente ridimensionata.

Un altro importante aspetto, analizzato dalla letteratura, riguarda le conseguenze a

lungo termine per il minore costretto a vivere famiglie a bassa intensità lavorativa. Chowdry et al. (2009), Godman e Greeg (2010) dimostrano che, vivere in una famiglia la cui condizione lavorativa è precaria, può avere effetti negativi sul futuro del minore.

Infatti, il vivere in condizione di povertà, dovuta alla mancanza di continuità nel percepire un reddito adeguato, influenza negativamente la crescita del bambino sotto diversi aspetti. A tal proposito, è stato notato che i bambini che vivono in famiglie povere mostrano un basso livello di “ambizioni” personali riguardanti il proprio futuro lavorativo. Questo senso di “sfiducia” da parte del minore verso il futuro incide sia sul proprio livello di istruzione, sia sulla possibilità che egli adotti comportamenti devianti durante l’adolescenza e nell’età adulta. Gli effetti negativi della povertà sul minore può riguardare anche le capacità cognitive del bambino: infatti, alcuni autori (Dicksons e Pople, 2011), focalizzandosi sulla capacità cognitive dei minori in povertà concludono che, coloro che vivono il periodo dell’infanzia in condizione economiche precarie mostrano maggiori difficoltà di apprendimento rispetto ai coetanei che vivono in famiglie non soggette a restrizioni materiali. Gli effetti negativi della povertà sulle capacità cognitive del minore non vanno sottovalutate in quanto, essi impattano sulla capacità di guadagno del minore nel futuro, e quindi sulla sua possibilità di uscire dalla povertà.

In conclusione, questo paragrafo ha posto in evidenza che gli effetti della povertà sul minore non si limitano solo al deperimento fisico derivante dal consumare una quantità di risorse non adeguata, ma influenza il bambino sotto diversi aspetti, provocando degli effetti negativi che lo condizioneranno durante l’intero arco della sua vita.

Disoccupazione di lungo periodo

Un altro fattore correlato alla povertà minorile è lo stato di disoccupazione di lungo periodo dei genitori. In letteratura, è importante distinguere tra disoccupazione di breve e di lungo periodo. La prima, di solito, non genera uno stato di povertà permanente in quanto, alla perdita del lavoro e quindi, del salario, sono corrisposti una serie di unemployment benefits che permettono alla famiglia un minimo di risorse atte coprire le necessità primarie nel periodo di transizione verso una nuova occupazione. In altre parole, la disoccupazione di breve periodo è uno stato transitorio, che non generano stati di povertà.

Viceversa, la disoccupazione di lungo periodo determina la perdita di risorse per la famiglia e la caduta in uno stato di povertà permanente. Per un individuo, i fattori che causano uno stato di disoccupazione di lungo periodo possono essere molteplici (Shildrick et al., 2012). Ad ogni modo, lo stato di disoccupazione di lungo periodo è causa della povertà in quanto esso genera una serie di “barriere” che impediscono all’individuo una ricollocazione nel mercato del lavoro (Shildrick et al., 2010).

In particolar modo, la disoccupazione di lungo periodo genera una perdita di skills per il lavoratore, generando il cosiddetto “effetto cicatrice”(scarring effect), del quale si parlerà più nel dettaglio in un altrosaggio di questo volume (D’Isanto-Musella).

La figura 5 mostra una positiva correlazione tra il valore medio del Severe Material Deprivation ed il valore medio del tasso di disoccupazione regionale di lungo periodo per il periodo 2001-2013.

*Severe Material Deprivation e Disoccupazione di lungo periodo nelle regioni italiane
dal 2001 al 2013*

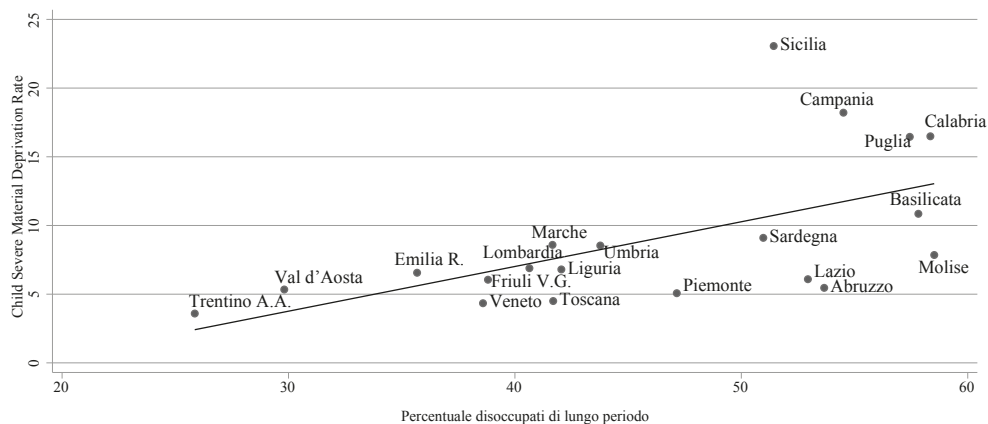


FIG. 5 - FONTE: elaborazione degli autori

Anche la figura 5 presenta una situazione di grande difficoltà per le Regioni del Sud (eccetto per l'Abruzzo) dove ad un tasso di disoccupazione di lungo periodo oltre il 50% corrispondono elevati tassi di povertà minorile. Sebbene ci siano delle regioni che possiamo definire outlayers (Sicilia e Molise), è possibile affermare che la relazione positiva tra le due variabili è robusta. Anche in questo caso, la presenza di differenti dinamiche del mercato del lavoro costituiscono la base delle differenze tra le tre macro aree, con il Sud fortemente penalizzato da livelli di investimento e domanda aggregata bassa,

Riguardo alle conseguenze della disoccupazione di lungo periodo dei genitori rispetto al futuro dei figli, dobbiamo evidenziare come Blanden e Gibbson (2006) sottolineano che vivere in una famiglia in cui i genitori sono disoccupati, porta a negative outcomes nei bambini, la cui probabilità di essere poveri quando diventano adulti cresce. Barnes (2012) sottolinea come lo stato di disoccupazione dei genitori influenza negativamente la carriera scolastica del minore, e quindi, la capacità del bambino di accumulare livello di human capital che gli permettano di uscire dalla povertà in futuro.

Parental Education Level

Sulla relazione tra livello di istruzione dei genitori e povertà minorile, la letteratura ha individuato un'influenza positiva della prima sulla seconda (Goodman, Gregg, 2010).

Nello specifico, si afferma che, bambini che vivono in famiglie dove i genitori con un alto livello di istruzione, hanno minori probabilità di essere risucchiati nella trappola dalla povertà. Le basi teoriche di questa relazione sono i cosiddetti "returns to education" secondo cui, individui che sono in possesso di un alto livello di istruzione ottengono, di conseguenza, posti di lavoro più qualificati e quindi anche meglio remunerati rispetto a coloro che hanno livelli di istruzione più bassi. Questo produce due effetti: da un lato, il genitore con un high education level riesce ad assicurare migliori condizioni di vita ai loro figli, dall'altro, essi sono in grado di trasmettere maggiori e migliori

competenze che possono contribuire positivamente sul salario di questi ultimi nell'età adulta.

La figura 6 mostra la relazione, a livello regionale, tra la percentuale di individui in possesso di un alto livello di istruzione e Severe Material Deprivation rate.

Percentuale di individui in possesso di un alto livello di istruzione e povertà minorile tra il 2004 e il 2013

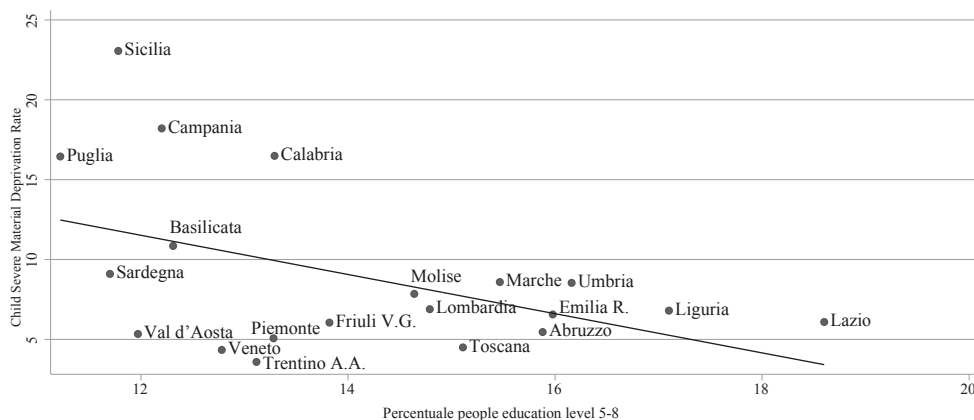


FIG. 6 - FONTE: elaborazione degli autori

Per interpretare al meglio la figura 6, è necessario dividere le regioni analizzate in due gruppi: da un lato, abbiamo un gruppo di regioni (Basilicata, Molise, Lombardia, Marche, Umbria, Emilia Romagna, Abruzzo, Liguria, Lazio, Toscana) dove la relazione tra Education level e Severe Material Deprivation rate sembra essere robusta e stabile. Infatti, come mostra la linea di tendenza, al crescere della percentuale di individui in possesso di un'elevata istruzione, il tasso di povertà minorile si riduce. Questa relazione è abbastanza ovvia in quanto, regioni con una più alta percentuale di individui con un alto livello di istruzione producono lavoratori maggiormente qualificati e meglio remunerati, e ciò riduce la povertà in generale e quindi, anche la possibilità che un minore si ritrovi a vivere in una famiglia povera.

Dall'altro lato, abbiamo un gruppo di regioni (Sicilia, Calabria, Campania, Sardegna, Puglia, Valle d'Aosta, Veneto, Piemonte, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia) dove la relazione tra education level e Severe Material Deprivation sembra non sussistere.

Infatti, notiamo che, nonostante la percentuale delle persone con un high education level sia all'incirca la stessa, la percentuale di povertà minorile varia fortemente. Infatti, mentre per le regioni meridionali appartenenti a questo gruppo, ad una bassa percentuale di individui con un alto livello di istruzione si associa un alto tasso di povertà minorile, nelle altre regioni del Centro e del Nord, il Severe Material Deprivation rate è molto basso. A questo punto, il lettore si chiederà da cosa dipendono questi opposti risultati? La risposta a questo quesito dipende dalla transizione scuola-lavoro dei giovani: nelle regioni del Centro-Nord appartenenti a questo secondo gruppo, vi è un'economia consolidata, un settore industriale sviluppato e strette relazioni commerciali con i paesi avanzati del Nord

Europa. Ciò significa che, in presenza di un settore economico sviluppato, buona parte dei giovani decide di non proseguire gli studi ed entrare nel mercato del lavoro. Quindi, il passaggio dalla scuola al lavoro consente a questi individui di non divenire poveri sebbene non in possesso di un titolo di studio elevato. Viceversa, nelle regioni del Sud, la transizione scuola-lavoro è molto meno efficace, i costi dell'istruzione universitaria sono elevati, e ciò comporta che, nella maggior parte dei casi, all'abbandono scolastico ne consegue uno stato (più o meno lungo) di disoccupazione, che ovviamente genera povertà.

Ad ogni modo, a conclusione di questo paragrafo, si può affermare che i minori che vivono in famiglie dove i genitori sono in possesso di un alto livello di istruzione tendono ad avere minori probabilità di essere poveri sia nel presente (grazie ai salari più alti dei genitori) sia nel futuro (in quanto i genitori, riconoscendo il valore dell'istruzione, spingono i propri figli ad accumulare maggior human capital), e che quindi, investire in education è uno strumento indispensabile per fuggire dalla trappola della povertà.

5. CONCLUSIONI

La povertà è una piaga della quale, almeno in un paese come l'Italia, avremmo dovuto smettere di parlare da molti anni; uno di quei fenomeni di cui avrebbero, già da qualche anno, dovuto parlare solo gli storici per raccontare la emancipazione dell'umanità da vincoli e problemi del passato. Non è così: di povertà purtroppo dobbiamo ancora parlare molto anche in Italia, approfondendo, analizzando, studiandone caratteristiche, cause della persistenza, rimedi da attuare - prima, ahimè ancora per un pò, in via sperimentale e poi, dopo attenta valutazione e introduzione di correttivi, in via strutturale. Quanto ora detto vale a fortiori per la povertà dei bambini e degli adolescenti. È necessario definire meglio il fenomeno per circoscriverne con precisione il perimetro, studiarne caratteristiche quantitative equalitative, indagare sulle cause, disegnare rimedi efficienti ed efficaci ben sapendo che la battaglia contro la povertà si vince solo se si sconfigge la povertà di bambini e adolescenti.

Il saggio ha provato a dar conto delle diverse definizioni, della loro utilità e, sia pur sinteticamente, del dibattito sulle cause. Si sono analizzati dati riferiti a diverse aree territoriali anche per segnalare come e quanto si tratti di un fenomeno concentrato al Sud, ma che è presente anche in aree del Paese più ricche.

Si è proposta una prima riflessione sulle cause indagando i nessi tra la povertà minorile e tre indicatori: due (basso intensità lavorativa e disoccupazione di lungo periodo) legati alle dinamiche del mercato del lavoro, un terzo collegato al livello di istruzione dei genitori. Sono risultate tre determinanti significative, ma occorreranno indagini più approfondite per chiarire meglio e di più i processi di generazione e di perpetuazione della povertà dei bambini e adolescenti.

Poco si è detto sulle politiche di contrasto. Ci siamo limitati a mettere in evidenza la necessità di porre in essere rimedi attenti alla specificità del Sud con quella urgenza che deriva dalla convinzione che il problema è grave e rischia di aggravarsi ulteriormente se le politiche pubbliche non l'affrontano con la dovuta intelligenza ed impegno.

**POVERTÀ MINORILE, ABBANDONO SCOLASTICO PRECOCE E DISOCCUPAZIONE.
UN'ESTENSIONE ULTERIORE DELLO SCARRING EFFECT¹**

1. INTRODUZIONE

La teoria economica dominante è pervasa dalla convinzione che le forze che spingono verso l'equilibrio contrastino adeguatamente quelle che generano processi cumulativi e che portano ad instabilità e trappole della povertà. Il Mezzogiorno, e in particolare il fenomeno della disoccupazione giovanile, è un laboratorio privilegiato per smentire le tesi ortodosse e studiare la forza dei circoli viziosi del sottosviluppo e perorare la causa di politiche adeguate a contrastarli.

Un parte della letteratura ha da qualche tempo evidenziato che tra le cause che creano la disoccupazione, vi è la disoccupazione stessa e, con particolare riferimento alla relazione esistente tra la disoccupazione in età giovanile e la disoccupazione futura, lo *scarring effect* (effetto cicatrice) è stato invocato per studiare le ragioni per le quali la disoccupazione del passato ha effetti negativi sull'occupazione e sui salari di oggi e domani.

In questo capitolo ci proponiamo di analizzare l'effetto cicatrice e di segnalare se e quanto i fenomeni della povertà minorile, attraverso dispersione e abbandono scolastico incidono sulla probabilità di occupazione futura, sui livelli del salario e sulla qualità dell'occupazione. Dal punto di vista teorico gli studi sul capitale umano, hanno offerto diversi punti di appoggio per fondare teoricamente lo *scarring effect* e, proprio il riferimento alla teoria del capitale umano, ci spinge a ritenere che questo effetto sia all'opera già a partire dai primi anni della scuola, se non prima. Una tale ricostruzione aiuta a comprendere meglio quali possano essere, anche alla luce delle prescrizioni europee per il 2020, le politiche più efficaci per prevenire la povertà associata alla disoccupazione giovanile e, per questa via, ridurre i danni complessivi e di lungo periodo della disoccupazione in generale.

Saranno inizialmente illustrati i circoli viziosi della disoccupazione, approfondita poi la questione dell'abbandono scolastico mettendo in evidenza la rilevanza del fenomeno e i suoi effetti sulle opportunità lavorative della vita di adulti. Il paragrafo 5 spiega lo *scarring effect* e le ragioni che fanno ritenere utile questa categoria analitica introdotta già da qualche anno nelle analisi della disoccupazione anche per spiegare l'impatto economico di elusione ed evasione scolastica; chiude il saggio una breve conclusione.

¹ Questo saggio ripropone con alcune modifiche lo scritto *“Disoccupazione giovanile e abbandono scolastico precoce. Un'estensione dello scarring effect”* pubblicato nel volume a cura di A. Amendola e M. Musella (a cura di) *“Formazione e relazioni sociali”*, Giappichelli, 2013.

2. I CIRCOLI VIZIOSI DELLA DISOCCUPAZIONE

L'aspetto più grave della odierna situazione del mondo giovanile, soprattutto nel Mezzogiorno, è l'esistenza di circoli viziosi difficili da spezzare e che spesso le politiche pubbliche ignorano o sottovalutano finendo così per alimentarli ulteriormente.

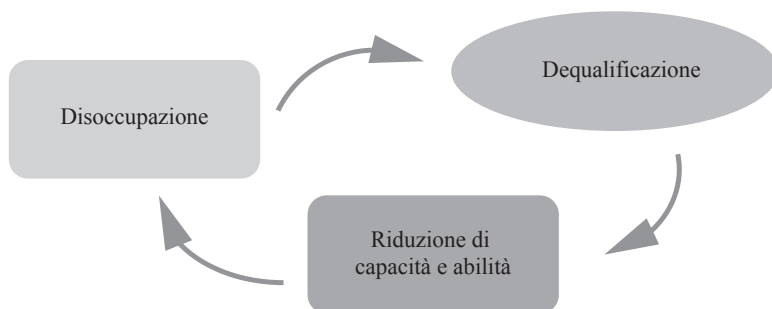
L'opinione prevalente tra gli economisti secondo la quale il mercato cura da solo i suoi mali è, in molti casi, profondamente sbagliata perché ci sono circolarità viziose che si autoalimentano. Il mercato del lavoro è uno dei "luoghi" dell'economia e della società dove sono maggiormente presenti i circoli viziosi a cui ci riferiamo.

Proviamo a schematizzare la questione presentando, sia pure in modo estremamente sintetico, tre circoli viziosi che bloccano molti bambine e bambini del sud in una condizione di disoccupazione e precarietà nella quale permangono, poi, anche quando bambini non sono più.

1. La disoccupazione genera riduzione delle opportunità di lavoro e la riduzione delle opportunità di lavoro riduce la probabilità di essere occupato in futuro. Chi è disoccupato ha meno opportunità di accesso a beni, conoscenze, relazioni e chi ha meno beni, conoscenze, relazioni ha più probabilità di essere disoccupato. È evidente che si tratta di una spirale perversa che si autoalimenta perché più lungo è il periodo di disoccupazione più ristretto è lo spazio delle opportunità e minore è la probabilità di transitare nei periodi futuri dalla disoccupazione all'occupazione. Già con riferimento a questo primo "circolo vizioso" si può parlare di "effetto cicatrice": lo stato di disoccupazione è una macchia, una cicatrice, che rende meno abili al lavoro e, al tempo stesso, un segnale percepito come negativo da chi dovrebbe assumerti (torneremo più oltre sull'argomento). Per l'uno e l'altro motivo chi è disoccupato finisce in fondo alla fila degli aspiranti lavoratori. Ma sul tema, come si è detto, torneremo nella sezione 4 perché è a questa circolarità viziosa che ha fatto riferimento, sia pure in modo spesso implicito, la letteratura sullo scarring effect.
2. La disoccupazione genera dequalificazione e la dequalificazione riduce le *chance* di trovare un lavoro. Nel nostro sistema economico chi non è occupato non acquisisce quelle capacità che si possono apprendere solo attraverso l'esperienza. Ciò è tanto più vero oggi che il mercato del prodotto è in continua evoluzione. A quella qualificazione che si acquisisce con la formazione e l'istruzione, oggi più che mai, va aggiunta l'accumulazione di conoscenze e abilità che si ottiene attraverso l'agire quotidiano sul posto di lavoro: chi è disoccupato non fa passi avanti su questo secondo fronte, ma, anzi, arretra perché l'obsolescenza delle conoscenze tecniche è rapida e, al tempo stesso, la disabitudine al lavoro intacca quel patrimonio di abilità lavorative generali (quali quelle relazionali) che sono connesse all'esercizio pratico di un'attività lavorativa.

Tra disoccupazione e dequalificazione si mette in moto, dunque, un'ulteriore spirale perversa, un altro circolo vizioso che si autoalimenta e che rende lo strumentario degli economisti ortodossi teorico e inutile: la disoccupazione genera dequalificazione e la dequalificazione, via riduzione delle capacità lavorative dei disoccupati, genera disoccupazione cosicché non è affatto vero che il mercato lasciato a se stesso trova

automaticamente il suo equilibrio, ma, anzi gli squilibri si aggravano via via che il tempo passa.



3. La disoccupazione alimenta una bassa qualità della formazione e una bassa qualità della formazione aumenta la difficoltà a trovare occupazione. Questa spirale ha inizio già nella infanzia dei bambini più sfortunati e diventa il primo stadio, dal punto di vista temporale, dell'alimentazione degli altri circoli viziosi. Quando la disoccupazione è alta (o quando il disoccupato ha ridotte probabilità di trovare un lavoro, ma i due sono eventi correlati) è minore la motivazione ad impegnarsi nello studio perché c'è una bassa probabilità di vedere coronati da successo i propri sforzi. Più a lungo si è disoccupati, più alta è la disoccupazione dell'area in cui si vive, minore è sia la motivazione ad impegnarsi nella formazione, sia la motivazione a far studiare bene i propri figli. Vi è da tenere in conto, poi, che anche, a livello aggregato, l'impatto di un basso impegno dei bambini prima e dei ragazzi poi, inevitabilmente, riduce la qualità e il livello della proposta formativa offerta dalle agenzie pubbliche e private che operano nel campo. Quando, infine, nella valutazione della performance di queste agenzie si tiene conto in modo grossolano della qualità della proposta formativa per distribuire premi e punizioni, il rischio di un circolo vizioso ulteriore prende corpo: bassa qualità dell'offerta formativa conduce a minori risorse e minori risorse generano abbassamento ulteriore della qualità dell'offerta formativa. Ci troviamo così a registrare, all'interno di un processo cumulativo di abbassamento della qualità della formazione dovuto alla scarsa motivazione a formarsi, anche un ulteriore circolo vizioso dovuto alle minori risorse a disposizione per la formazione.

Nel Mezzogiorno questi circoli viziosi, che sono presenti anche nel resto del Paese, sono assai radicati e andrebbero spezzati partendo dall'anello più basso, che è quello che connette povertà educativa e povertà minorile.

Non è compito di questo scritto ragionare più a fondo sulle pericolose interrelazioni e neppure approfondire quanto e come le strategie di politica macroeconomica e di politiche attive del lavoro dovrebbero muoversi nell'ottica di modificare i percorsi "spontanei" che il mercato tende a riprodurre, amplificando i divari; val la pena solo evidenziare che esistono risorse che non sono state usate a pieno per spezzare questi circoli viziosi prigionieri di una logica che vede i bambini, i giovani (e i disoccupati), meridionali in particolare, come pigri per natura e non come persone impigrite dall'assenza di concrete opportunità. Si badi che è cosa diversa il presupporre una sorta

di pigrizia naturale dei giovani (meridionali) dal ritenere la pigrizia una prima grave responsabilità dell'incapacità del sistema di offrire stimoli e opportunità ai bambini e ai giovani. Se all'origine dei problemi è la pigrizia, bisogna agire incentivando la gente ad essere meno pigra, se c'è l'assenza di opportunità, si deve innanzitutto allargare lo spazio delle possibilità, delle capabilities, come direbbe Amartya Sen, e ciò va fatto a partire dai bambini.

3. L'ABBANDONO SCOLASTICO E L'INSERIMENTO NEL MERCATO DEL LAVORO

I circoli viziosi della disoccupazione giovanile spesso trovano la loro origine lontano, già a partire dalla scuola elementare, e media inferiore, nel fenomeno dell'abbandono scolastico. Non è un caso, ma un dato sul quale gli economisti si interrogano ormai quotidianamente, che i tassi di abbandono siano particolarmente elevati laddove la disoccupazione (giovanile) è molto alta.

Con il termine «abbandono scolastico» (o *dropout*) si intende l'uscita definitiva di uno studente da un determinato iter educativo-formativo. Esso è un evento che può avvenire in qualsiasi momento del percorso scolastico e che dipende da una decisione a senso unico, spesso irreversibile. Si ha abbandono scolastico se un bambino o un ragazzino lascia la scuola dell'obbligo, e come accade pure frequentemente, la scuola superiore, senza farvi ritorno, almeno non nel breve periodo.

Si tratta di un fenomeno in costante crescita ed è presente in quasi tutti i paesi industrializzati; esso interessa una parte specifica della popolazione studentesca (13-16 anni in media, ma che arriva a coinvolgere anche bambini e ragazzi tra gli 11 e i 19 anni), in prevalenza di sesso maschile.

Il rapporto MIUR del 2006 confermava che in Italia, sebbene si sia registrata negli ultimi anni una riduzione generalizzata del fenomeno dell'abbandono scolastico, persiste una significativa percentuale di giovani che non conseguono un diploma di scuola secondaria superiore. Tale percentuale nel 2005 era pari al 21,9%, dato fortemente al di sopra della media europea che nello stesso anno era pari al 14,9%, e al più generale obiettivo della Conferenza di Lisbona che per il 2010 era previsto al 10% (cfr. Nosvelli 2011).

Negli ultimi anni in Europa è stata riposta grande attenzione da parte degli studiosi e dei *policymakers* sul fenomeno dell'abbandono scolastico ed in particolare sulle conseguenze economiche che esso produce sull'inserimento lavorativo. La percentuale di giovani nei paesi dell'OCSE, compresi tra i 15 ed i 19 anni, che non sono né all'interno di un percorso formativo né all'interno di un percorso lavorativo è aumentata in modo considerevole. Dall'abbandono scolastico infatti possono scaturire risvolti economici penalizzanti sia sul piano microeconomico, in termini di effetti sul reddito, salario, inserimento lavorativo ed in generale sulla carriera del giovane che abbandona la scuola, sia sul versante macroeconomico se si considera l'impatto negativo che ha sulla crescita di un paese la mancata valorizzazione ed il mancato utilizzo di una quota consistente di persone.

Nelle prossime sezioni ci proponiamo di entrare più nel merito della letteratura che ha studiato il fenomeno sia dal punto di vista sociologico (indispensabile per comprendere

le determinanti che lo generano), sia, e soprattutto, utilizzando un approccio economico.

Saranno analizzate, sia pur nei limiti di spazio consentiti dalla possibile estensione di questo breve saggio, le conseguenze che da questo fenomeno derivano sull'inserimento nel mercato del lavoro: la scelta di abbandonare la scuola (fatta in un'età delicatissima, quasi sempre in maniera inconsapevole), si argomenterà, è in grado di infliggere un segno permanente sul percorso lavorativo successivo.

4. RIFERIMENTI TEORICI ED ANALISI EMPIRICA DELL'ABBANDONO SCOLASTICO

L'abbandono scolastico rappresenta la manifestazione principale, la più eclatante, di quel complesso fenomeno che in letteratura viene indicato con il termine «dispersione scolastica». Quest'ultima viene definita genericamente come un insieme di processi, attraverso i quali si verificano ritardi, rallentamenti (come le ripetenze) e altre interruzioni più o meno prolungate all'interno di uno specifico iter o circuito scolastico (Besozzi, 1993).

Il fenomeno, tuttavia, appare molto più ampio «arrivando ad toccare tutti quegli aspetti di insuccesso educativo e formativo, di incompleto utilizzo di capacità cognitive e intellettive, di inefficace apprendimento e di inadeguato sviluppo personale a livello qualitativo» (Giorgi, Vallario, 2001).

Per quanto concerne l'esistenza di una correlazione negativa tra abbandono scolastico e occupazione vi sono diversi studi, anche molto recenti, che confermano l'impatto negativo del *dropout* sull'inserimento lavorativo (Eckstein & Wolpin 2003; Campolieti, Fang & Guderson, 2010; Nosvelli, 2011; von Simson, 2012). Un soggetto che abbandona la scuola può infatti avere minori probabilità di inserimento professionale, come anche minori aspirazioni lavorative, minori possibilità di affermazione personale e di guadagno, soprattutto in una società come quella attuale che richiede sempre più specializzazione, abilità e informazioni differenziate, ed uso di tecnologie avanzate.

In mancanza di un'adeguata integrazione socio professionale (scarsa motivazione, difficoltà di accesso alle informazioni, esigenza di conformarsi al gruppo sociale di appartenenza), un soggetto che abbandona la scuola sarà più vulnerabile, maggiormente esposto alla disoccupazione più incline a chiedere aiuto sociale, meno autonomo, meno in grado di auto-orientarsi nel mercato del lavoro (Janosz, 2000).

È, in fondo, un'estensione di quei circoli viziosi di cui si è detto nella sezione 2.

Le preferenze stesse dei lavoratori molto giovani, tra lavoro e tempo libero, possono influenzare le loro esperienze iniziali e il loro primo approccio al mercato del lavoro. Un supporto a questa tesi può essere ritrovato nella letteratura sulle interazioni sociali (Kolm 2005, Stutzer e Lalive 2004) dove si ritiene che lo stigma negativo della disoccupazione è influenzato dalla posizione nel mercato del lavoro del gruppo sociale di riferimento.

Se la disoccupazione spinge (di per sé) gli adolescenti a trascorrere più tempo con altri disoccupati, questi tenderanno ad avere come gruppo di riferimento persone che hanno un debole attaccamento al lavoro e ciò incide sia nelle opportunità di lavoro (in termini di network relazionale) sia sull'incentivo a lavorare.

Più di un decennio fa la pionieristica analisi quantitativa di Eckstein e Wolpin (2003) ha stimato l'impatto che l'abbandono scolastico ha sulle preferenze, sulle

abilità e sulle concrete opportunità di un futuro professionale dei giovani. Si tratta di un modello sequenziale in cui viene messa in relazione la variabile “frequenza alla scuola superiore” con la “variabile decisione lavorativa”. I risultati mostrano che i giovani che abbandonano la scuola superiore hanno caratteristiche diverse rispetto a quelli che si diplomano. Essi hanno delle limitate abilità scolastiche e/o motivazionali, hanno minori aspettative rispetto ai vantaggi derivanti dal conseguimento del titolo, hanno preferenze per i posti di lavoro che sono svolti da non diplomati, attribuiscono un valore superiore al tempo libero, ed hanno un valore di consumo più basso per la frequenza scolastica.

Altri studi hanno affrontato il tema delle abilità e competenze derivanti dal fenomeno dell'abbandono scolastico (Campolieti, Fang e Guderson, 2010), nonché il tema dei differenti *paths* lavorativi derivanti da scelte spesso inconsapevoli (come l'abbandono scolastico) prese durante la scuola secondaria (von Simson, 2012).

Checchi (2010) sottolinea un altro aspetto negativo dell'abbandono scolastico ovvero il fatto che questo fenomeno costituisce un vero e proprio «costo», sempre più elevato, per l'intera società.

A conclusione di questo breve excursus si può ritenere che la letteratura ha ben evidenziato che l'abbandono scolastico è un fenomeno che condanna il fallimento della società: essa si accolla il costo dell'istruzione pubblica ma non è in grado di tradurlo in beneficio, soprattutto ove si consideri l'impatto negativo sulla crescita del mancato utilizzo di capitale umano, messo in risalto da una letteratura ormai ricca e di estrazione culturale varia. E i problemi dell'abbandono scolastico sono legati a filo doppio alla povertà dei bambini.

5. L'EFFETTO CICATRICE DELL'ABBANDONO SCOLASTICO

I circoli viziosi della disoccupazione, come abbiamo detto nella sezione 2, comportano che tra causa ed effetto si instauri un meccanismo di interdipendenza dove l'uno alimenta l'altro e ne è continuamente alimentato.

Gli studi empirici indicati in precedenza confermano l'esistenza di un nesso eziologico tra abbandono scolastico ed inserimento lavorativo. Dal punto di vista dell'individuo singolo, la disoccupazione può trovare la sua origine proprio a partire dalla scuola, con il fenomeno della dispersione scolastica. Una presenza intermittente o, nei casi più gravi, l'abbandono definitivo dalla scuola, determinano conseguenze negative sulla istruzione e questo provoca disoccupazione.

Dalla letteratura sullo *scarring effect* (effetto cicatrice, per una sintesi D'Isanto, 2012) sappiamo che quanto più è lungo il periodo in cui un individuo permane in uno stato di disoccupazione tanto più è alta per costui la probabilità di restare disoccupato anche in futuro. Tale affermazione porta con sé l'esigenza di intervenire in maniera tempestiva (già a partire dalla scuola superiore) su tutti quei fenomeni che possono alimentare l'iniziale stato di disoccupazione di un individuo evitando così rischi di prematuri effetti cicatrice. Di qui l'importanza (e l'urgenza) di interventi che contrastino povertà minorile e abbandono scolastico.

Si consideri, però che non sempre in passato gli studiosi hanno dato la giusta importanza al fenomeno della disoccupazione giovanile, ritenendo che fosse un

fenomeno momentaneo e che non avesse conseguenze durature sul futuro lavorativo di un individuo. Gli stessi *policy makers* non hanno riposto grande attenzione al fenomeno ritenendo che fosse una condizione del tutto innocua e transitoria in quanto per i lavoratori giovani e alla ricerca della prima occupazione il periodo di disoccupazione si riteneva fisiologico e relativamente breve, utile più che altro ad acquisire le informazioni necessarie a fare la scelta migliore; i giovani, si pensava, hanno sì una più alta probabilità di essere disoccupati, ma, allo stesso tempo, hanno una più alta probabilità di uscire dallo stato di disoccupazione, rispetto ai lavoratori più anziani.

Tuttavia negli ultimi anni, la maggior parte dei paesi (da quando la disoccupazione giovanile è diventata un fenomeno tutt'altro che momentaneo), ha cominciato a dare grande rilevanza al problema della *youth unemployment* constatando anche la rilevanza che rispetto ad esso ha il sistema scolastico. Di qui l'urgenza di porre in essere una serie di programmi volti a prevenire (o, quanto meno ad arginare significativamente) quei fenomeni (come l'abbandono scolastico e la povertà minorile) che alimentano la disoccupazione; di qui la necessità di mettere in campo di politiche attive mirate a contrastare la povertà minorile e a favorire l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro.

Questa attenzione, al sistema scolastico e all'abbandono, è spiegata razionalmente proprio dal fatto che permanere in uno stato di disoccupazione, anche se si tratta di un'età giovanile, ha senza ombra di dubbio degli effetti negativi e permanenti nel lungo periodo. Ciò si può tradurre in termini della letteratura più recente in *scarring effect* dell'abbandono o della povertà minorile sulla occupazione e sul salario futuri.

Esiste una ampia letteratura che studia l'impatto negativo che ha la disoccupazione sul lungo periodo nel mercato del lavoro. Risultati empirici di recenti lavori sul tema, dimostrano che la disoccupazione causa effetti negativi persistenti anche per i lavoratori giovani ma ciò era noto anche in *papers* più risalenti (Ellwood, 1982). Ellwood si era soffermato proprio sul problema della "disoccupazione degli adolescenti" (*teenager unemployment*) chiedendosi se si potesse parlare di "macchia temporanea" oppure di "cicatrice permanente". Egli giunse già nel 1982 alla conclusione che anche la disoccupazione in età molto giovane può infliggere un segno permanente sul futuro lavorativo di un individuo. Se poi la *teenager unemployment* è legata alla povertà educativa la prima "macchia" vien fuori proprio a causa di questa patologia sociale così ingiusta.

5.1 Il modello teorico: un'ipotesi

Tra i miglior indicatori del rischio di un futuro stato di disoccupazione, vi è, dunque, la pregressa storia di disoccupazione di un individuo. Questo risultato empirico è stato spiegato in modo convincente dalla letteratura sullo *scarring effect* della disoccupazione, che può essere considerato un caso specifico di *state* o *path dependence* e riguarda, come si è cercato di argomentare nelle pagine precedenti, anche i giovani di un'età compresa tra i 15 e i 19 anni che non sono né coinvolti in un percorso formativo né sono inseriti nel mercato del lavoro; quest'ultimo caso può esser definito come *scarring effect* dell'abbandono scolastico o della povertà minorile.

La teoria dell'effetto cicatrice della disoccupazione studia, infatti, la relazione

esistente tra le precedenti esperienze di disoccupazione individuale e le future esperienze di disoccupazione. Tale relazione, dice ormai una messe di studi empirici, è positiva, nel senso che quanto più durature e risalenti sono state le pregresse esperienze di disoccupazione, tanto più forte per un individuo è la probabilità di restare disoccupato nel periodo corrente. Da qui sorge l'esigenza di intervenire in modo tempestivo partendo proprio dalla scuola media superiore, per ridurre e prevenire l'iniziale stato di disoccupazione giovanile, facendo ben attenzione al fenomeno dell'abbandono scolastico. L'abbandono scolastico genera perdite di capitale umano; le perdite di capitale umano generano disoccupazione; lo stato di disoccupazione comporta una perdita nel reddito attuale ed infligge nel lungo periodo una "cicatrice" che aumenta la probabilità di essere disoccupati nel futuro.

Lo stato di disoccupazione induce, infatti, i lavoratori ad accettare salari sempre più bassi o comunque al di sotto delle loro qualifiche e a collocarsi in posizioni lavorative per le quali è più bassa la stabilità del posto di lavoro (Arulampalam, Booth e Taylor, 2002).

Le motivazioni dello *scarring effect*, come si è accennato in precedenza possono ascriversi ad almeno tre elementi:

- Al deprezzamento del capital umano per il lungo periodo trascorso al di fuori del mercato del lavoro.
- Al fatto che generalmente i datori di lavoro utilizzano la pregressa storia occupazionale come segnale della produttività di un lavoratore e pertanto se c'è una storia passata di disoccupazione il segnale sarà di scarsa produttività del lavoratore.
- Al fatto che i lavoratori disoccupati per un lungo periodo sono disposti ad accettare lavori al di sotto delle loro qualifiche.

Seguendo precedenti formalizzazioni proposte di queste idee (D'Isanto, 2012), a livello micro si può sintetizzare la relazione tra disoccupazione (rectius probabilità dell'individuo i nel periodo t di essere disoccupato) nei seguenti termini:

$$\Pr(u_t) = f\left(\sum_{i=1}^k z_{ik} - a_{ik}, Y_i, X_t\right)$$

dove :

$\Pr(u_t)$ = è la probabilità di essere disoccupati nel periodo t

z_{ik} = sono le dotazioni di capitale umano accumulate in ogni periodo k antecedente a t dal lavoratore i esimo

a_{ik} = perdite di capitale umano dovute all'abbandono scolastico o al fatto di essere stati disoccupati in qualcuno dei periodi tra 0 e K , precedente a t

Y_i = una variabile che raccoglie tutte le caratteristiche individuali difficilmente osservabili

$\mathbf{X}_t$ = sintetizza le variabili macroeconomiche del periodo t che influenzano il livello di occupazione.

Questo è una semplice equazione che parte dal presupposto che il tempo è stato diviso nel modo seguente: ci troviamo all'inizio del periodo t con un passato costituito da n periodi che vanno da 1 a K. L'equazione ci dice che la probabilità di essere disoccupati nel periodo attuale dipende: dalle dotazioni di capitale umano accumulata dal lavoratore nei periodi precedenti attraverso lo studio, al netto dei decurtamenti dovuti a abbandono scolastico e periodi di disoccupazione; dalle caratteristiche individuali del lavoratore difficilmente osservabili (come le abilità intrinseche del lavoratore, l'ambizione, l'effort, ecc.); dai fattori macroeconomici che incidono sul livello di occupazione (come il livello della domanda aggregata o il livello di disoccupazione dell'area. Se retrocediamo questa equazione di un periodo otteniamo:

$$\Pr(u_{t-1}) = f\left(\sum_{i=1}^{k-1} z_{ik-1} - a_{ik-1}, Y_i, X_{t-1}\right)$$

Conseguentemente:

$$\Pr(u_t) = f(u_{t-1}, z_{it-1} - a_{it-1}, Y_i, X_{t-1})$$

È chiaro che lo stato di disoccupazione dei periodi precedenti influenza la disoccupazione attuale

A livello macro – come aggregazione della situazione dei singoli individui - avremo, di conseguenza:

$$U_t = g(U_{t-1}, \sum Z_t - A_t, Y_t, X_t)$$

dove :

U_t = è il tasso di disoccupazione

Z_t e A_t e Y si riferiscono ai valori aggregati delle grandezze z, a e Y.

e X_t = ha il significato precedentemente indicato

L'effetto cicatrice (micro), dunque, è un fondamento della *path-dependence* macro, e cioè dell'inserimento del tasso di disoccupazione del periodo precedente tra le determinanti della disoccupazione attuale; quindi, ma il discorso sarebbe lungo e andrà sviluppato in altra sede, dell'isteresi del tasso naturale di disoccupazione. (sull'isteresi del NRU, cfr. Musella, 2006).

5.2 La teoria del capitale umano: l'istruzione come rimedio all'effetto cicatrice. È necessario partire dalla scuola

Sembra chiaro che il fenomeno dell'effetto cicatrice trovi la sua origine già a partire dalla scuola, quando i giovani (ma anche i bambini e le loro famiglie) fanno scelte che, consapevolmente o inconsapevolmente, segneranno il loro futuro lavorativo.

Intervenire in maniera tempestiva sull'effetto cicatrice provocato dalla disoccupazione giovanile sulla occupazione e sul salario futuri, significa intervenire sulla istruzione a partire dalla scuola elementare. Per perseguire tale obiettivo è necessario avere sotto controllo innanzitutto la povertà minorile e, poi, tutti quei fenomeni sociali, come la dispersione scolastica (in tutte le sue forme), che sviscerano il ruolo della istruzione e della formazione e che generano prematuri effetti cicatrice.

Ricapitolando, la povertà dei bambini tende a generare bassa istruzione e questa conduce a disoccupazione e bassi salari; lo stato di disoccupazione determina inevitabilmente un'atrofia delle conoscenze e un deterioramento di quelli che sono i *general skills*, di conseguenza i lavoratori avranno problemi a trovare altre occupazioni in tutti quei casi nei quali passano per una fase di disoccupazione. In ogni caso è giusto parlare di uno *scarring effect* prodotto dalla povertà minorile prima ancora che dall'abbandono scolastico, o dalla disoccupazione stessa.

6. CONCLUSIONI

Gary Becker, colui che prima di altri ha esplicitamente sottolineato il ruolo del capitale umano, ha messo in evidenza che i *backgrounds* familiari e sociali hanno una importanza fondamentale sulla scelte legate al futuro lavorativo di un individuo e sul suo successo professionale. Nel suo trattato sulla discriminazione del 1961, infatti, Becker parla di discriminazione pre-mercato e mette in luce come tutti quegli elementi emozionali e legati alla costruzione del carattere acquisiti prima di entrare nel mercato del lavoro, spesso attraverso la scuola e la famiglia, ma anche attraverso le relazioni, le risorse e le strutture del quartiere dove l'individuo riceve la sua formazione, inevitabilmente segnano il suo percorso lavorativo successivo. La scuola, dunque, nella teoria di Becker rappresenta una prima importantissima fucina del carattere delle persone dove possono riprodursi quegli stereotipi di comportamento che conducono in seguito alla realizzazione di quella separazione dei destini sociali della popolazione adulta che chiamiamo "discriminazione".

Coleman (1988) nel suo lavoro "*Social Capital in the Creation of Human Capital*" sottolinea proprio l'importanza che ha il contesto sociale nella creazione di capitale umano di un individuo. Il capitale sociale non è un'entità singola ma un insieme di vari elementi che contribuiscono a delineare la dimensione e le caratteristiche della struttura sociale, facilitando (o rendendo più difficili) le azioni degli attori (delle persone) all'interno del loro contesto di riferimento.

A ben vedere si può facilmente dedurre dalle teorie di questi due autorevoli studiosi che agire sulla povertà minorile con determinazione e con adeguate risorse e metodologie può dare un contributo assai rilevante allo sviluppo del Sud e non solo.

SECONDA PARTE

LE POLITICHE E GLI INTERVENTI DI CONTRASTO
ALLA POVERTÀ E A SOSTEGNO DELL'ASSISTENZA
ALL'INFANZIA, DELL'EDUCAZIONE E DELLA FORMAZIONE

POLITICHE PUBBLICHE DI CONTRASTO ALLE POVERTÀ MINORILI NELL'UNIONE EUROPEA

1. POLITICHE PUBBLICHE PER CONTRASTARE LA POVERTÀ MINORILE

La Commissione Europea ha messo la lotta alla povertà al centro dei suoi impegni internazionali¹, al centro del Pilastro europeo dei diritti sociali² e della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva³. L'obiettivo comune che è stato prefissato è quello di fare uscire, entro il 2020, dal rischio di povertà e di esclusione sociale almeno 22 milioni di persone (di cui i minori costituiscono la parte preponderante) attraverso il conseguimento, *con politiche specifiche*, di target stabiliti nei programmi nazionali di riforma (PNR), da parte di tutti i 28 Stati membri⁴. Alle politiche specifiche di contrasto della povertà devono affiancarsi le *politiche per il rilancio della crescita economica* (da perseguirsi attraverso l'innovazione e la ricerca e sviluppo ed attraverso una

¹ Il primo dei 17 obiettivi globali previsti dalla Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, sottoscritta anche dalla Unione Europea, è quello di “end poverty in all its forms everywhere”. Questo obiettivo viene declinato in due modalità: eliminare entro il 2030 la povertà estrema in tutto il mondo attualmente misurata come la quota di persone che vivono con meno di \$1,25 al giorno; ridurre, entro il 2030, almeno della metà la percentuale di uomini, donne e bambini di ogni età che vivono in povertà *secondo tutte le sue dimensioni*, individuate in base alle definizioni nazionali. Il punto 24 dell'Agenda recita così in merito all'obiettivo 1: “We are committed to ending poverty in all its forms and dimensions, by eradicating extreme poverty by 2030. All people must enjoy a basic standard of living, through social protection systems. We are also determined to end hunger and to achieve food security as a matter of priority and to end all forms of malnutrition”.

² Nel Preambolo del Pilastro europeo dei diritti sociali al punto 1 si dice: “*L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociale, la parità tra donne ed uomini, la solidarietà tra generazioni e la tutela dei diritti del minore*”. Il Pilastro europeo dei diritti sociali stabilisce 20 principi e diritti fondamentali in tre ambiti (pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione ed inclusione sociale) per affrontare le nuove sfide nel mondo del lavoro e nella società del XXI secolo al fine di realizzare in Europa la promessa, contenuta nei Trattati, di un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che miri alla piena occupazione ed al progresso sociale. Il Pilastro è stato concepito principalmente per la zona euro, ma è applicabile a tutti gli Stati membri dell'UE che desiderino aderirvi. Il Pilastro è stato presentato in due forme giuridiche di identico contenuto: una raccomandazione della Commissione ed una proposta di proclamazione congiunta del Parlamento, del Consiglio e della Commissione che è stata sottoscritta dalle tre istituzioni al *Social Summit for Fair Jobs and Growth* di Göteborg a novembre del 2017. Nel quadro del Pilastro viene anche istituita una procedura di valutazione della situazione sociale dei paesi che misurerà le tendenze e le prestazioni degli Stati membri in 12 aree. I risultati confluiranno nel semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche. I fondi europei, in particolare il Fondo sociale europeo, assicureranno sostegno finanziario per l'attuazione di molti aspetti fondamentali del Pilastro. Cfr. European Commission (2017).

³ Cfr. European Commission (2010).

⁴ Per l'Italia l'obiettivo si sostanzia nella riduzione, entro il 2020, di 2,2 milioni di persone a rischio di povertà.

politica industriale in grado di mantenere e sviluppare, prestando particolare attenzione alle piccole e medie imprese, una base industriale solida, competitiva e diversificata in Europa, agevolando al tempo stesso la transizione dei settori manifatturieri verso un uso più efficiente dell'energia e delle risorse e verso produzioni con minori emissioni di anidride carbonica)⁵, le *politiche di sviluppo locale partecipativo*, le *politiche per l'istruzione/formazione*, le *politiche per l'occupazione* (miranti a raggiungere, sempre entro il 2020, un tasso di occupazione di donne e uomini tra i 20 e i 64 anni di almeno il 75%). Non si tratta soltanto di far entrare sul mercato del lavoro chi ancora non ne fa parte o di far rientrare sul mercato del lavoro chi ne è stato espulso (disoccupati), si tratta anche di migliorare le condizioni lavorative di chi è già occupato. Il basso reddito e la stagnazione dei salari, le scarse qualifiche, la scarsa intensità di lavoro in un nucleo familiare, l'aumento del lavoro temporaneo o del lavoro part-time involontario possono infatti causare povertà anche tra i lavoratori (i cosiddetti “working poor”). La povertà è infatti connessa, come è stato illustrato in precedenza, anche alla situazione di famiglie che dipendono da un unico reddito da lavoro (le famiglie monoparentali e le famiglie monoreddito sono quelle a maggior rischio di povertà anche se al loro interno è presente un genitore che lavora). La povertà dei minori, che dipendono legalmente e materialmente dai loro genitori, è quindi strettamente collegata alla *scarsa dotazione (demografica, occupazionale, economica, educativa, di salute, abitativa, di reti di solidarietà)*⁶ della famiglia di origine. La lotta

⁵ Il rilancio degli investimenti pubblici in infrastrutture tradizionali ed avanzate, in capitale umano, per la ricerca, per la salvaguardia ambientale e il risparmio energetico, per l'edilizia popolare e scolastica, per la salute, etc., attenuando il vincolo del Fiscal Compact, sarebbero utili non solo per sostenere la domanda aggregata nel breve periodo, ma anche per prevenire la povertà ed innalzare il trend della crescita di lungo periodo, cfr. Bellofiore, Pennacchi (2014). In quest'ottica “L'auspicio è che la revisione del *fiscal compact* a livello europeo possa essere l'occasione per trasformare un patto per l'austerità in un patto per la crescita. Il Governo italiano può anch'esso adottare posizioni di disciplina dei bilanci pubblici che escludano dal computo di stabilità le risorse destinate alle politiche socio-educative per l'infanzia e l'adolescenza”. Save the Children (2017), p.39.

⁶ Per *dotazione demografica* si intende l'appartenenza di genere, il numero di componenti della famiglia, la presenza o meno di monogenitorialità, il paese di origine dei membri della famiglia (condizione di immigrati di prima o seconda generazione), la stabilità familiare (separazioni, divorzi), l'età dei genitori (la giovane età dei genitori, in particolar modo del capo famiglia, rappresenta un fattore di rischio per i figli, in ragione del fatto che solitamente i redditi al di sotto dei trenta anni sono più bassi della media e il lavoro è maggiormente soggetto a precarietà), l'appartenenza a minoranze etniche svantaggiate. Per *dotazione occupazionale* si intende la condizione di lavoro dei genitori (se entrambi lavorano o non lavorano; con quale intensità di lavoro sono impiegati; se il lavoro è tipico, atipico, sommerso; la posizione professionale). Per *dotazione economica* si intende l'ammontare di reddito percepito dai genitori e la sua qualità (reddito da lavoro, trasferimenti sociali, pensioni, altre tipologie di reddito). Per *dotazione educativa* si intende il titolo di studio in possesso di entrambi i genitori. Per *dotazione di salute* si intende la condizione di salute dei genitori, dei figli e degli altri membri aggregati della famiglia (se sono sani o affetti da malattie -fisiche o mentali- croniche o da disabilità). Per *dotazione abitativa* si intende la proprietà o meno della casa in cui si abita, le eventuali condizioni di usufrutto, affitto, sfratto, occupazione abusiva di un casa, l'esistenza di problemi abitativi (sovraffollamento, mancanza di riscaldamento, condizioni igienico-sanitarie precarie, etc.). Per *dotazione di reti di solidarietà* si intende il poter contare sull'aiuto di parenti, amici, vicini, altre figure. In aggiunta all'esame di tutte queste dotazioni familiari (che sono state solo in parte analizzate da questa ricerca) andrebbe fatta una verifica anche su eventuali *problemi di giustizia pendenti sui genitori* e sull'*esistenza di disagi nelle relazioni intra-familiari* (violenza domestica, etc.). Altri fattori

alla povertà *minorile* è anch'essa una priorità dell'Unione Europea proclamata al Capo III, punto 11b del Pilastro europeo dei diritti sociali dove si afferma: "I minori hanno il diritto di essere protetti dalla povertà. I bambini provenienti da contesti svantaggiati hanno diritto a misure specifiche tese a promuovere le pari opportunità".

Per aiutare i bambini ad uscire dalla povertà occorre un approccio *multidimensionale che integri diverse politiche*: le politiche per l'occupazione destinate ai loro genitori; le politiche per la conciliazione famiglia-lavoro⁷; le politiche per la parità e per le pari opportunità uomo-donna; le politiche che combattono altri tipi di discriminazione (ricducibili a disabilità, a problemi di salute mentale, ad appartenenza a minoranze etniche, ad orientamenti religiosi o sessuali, ad opinioni personali, all'identità di genere, a condizioni di vita⁸); le politiche per l'accesso ad alcuni servizi (servizi per l'impiego, casa, sanità, istruzione, credito, servizi di rete come ICT, trasporti, energia, acqua); le politiche sociali di sostegno del reddito; le politiche dei regimi fiscali e previdenziali a favore delle famiglie (detrazioni di imposta e deduzioni dal reddito imponibile per familiari a carico); le politiche dei trasferimenti monetari a favore delle famiglie (assegni familiari, bonus bebè, etc.); le politiche per la fornitura di servizi di cura (di qualità ed a costi accessibili) per i minori (come l'istruzione pre-scolare) e per gli anziani (specialmente quelli non auto-sufficienti) che allevino il family-burden a carico delle donne⁹; le politiche per l'istruzione/formazione per i minori e per gli adulti; le politiche per la promozione della partecipazione dei minori alla vita sociale; le politiche per la tutela dei diritti fondamentali dei bambini¹⁰.

Le politiche di contrasto alla povertà dei minori sono politiche lungimiranti perché non si limitano a scongiurare gli effetti negativi della povertà sui destini personali dei bambini in termini di salute, benessere, educazione, sviluppo professionale, ma sono attente al futuro di un paese. Un bambino che vive nelle ristrettezze economiche ha un'elevata probabilità di divenire un adulto emarginato, intrappolato in un «circolo» vizioso che si perpetua di generazione in generazione, che comporterà per una nazione

da prendere in considerazione nella considerazione della povertà sono il *contesto territoriale* in cui si risiede (se si vive in campagna o in città o in una grande metropoli; se si vive in una regione in ritardo di sviluppo meno) e la *dimensione e l'efficacia delle politiche pubbliche* che, direttamente o indirettamente, contrastano la povertà, cfr. Venturini (2007), p.512, cfr. Fondazione Emanuela Zancan, Fondazione L'Albero della Vita (2015) e Moretti (2015).

⁷ Cfr. Montesi (2011).

⁸ Si pensi, per richiamare qualche esempio di discriminazioni, ai Rom, alle persone vittime di tratta, alle donne vittime di violenza, ai rifugiati, ai minori stranieri non accompagnati, ai detenuti ed ex detenuti.

⁹ Cfr. Montesi, Menegon (2010); Montesi, Menegon (2012); Montesi (2014).

¹⁰ Va ricordato in proposito che tutti gli Stati membri della Unione Europea hanno ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo. Proprio in attuazione dell'art.4 di detta Convenzione gli Stati che l'hanno ratificata possono intraprendere tutte le iniziative utili per implementare i diritti stabiliti nella medesima. In questo quadro si colloca il *Quarto Piano Nazionale di Azione e di Intervento per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva*, predisposto dall'Osservatorio Nazionale sull'infanzia per conto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che ha inserito le *linee di azione a contrasto della povertà dei bambini e delle famiglie* tra le quattro aree tematiche di intervento prioritario (le altre tre linee sono: servizi socio educativi per la prima infanzia e qualità del sistema scolastico; strategie e interventi per l'integrazione scolastica e sociale; sostegno alla genitorialità, sistema integrato dei servizi e sistema dell'accoglienza).

perdite di efficienza allocativa nell'utilizzo del capitale umano e nel deterioramento della sua qualità ed il sostenimento di elevati costi (welfare, sanità, lotta alla criminalità) per la perdita di benessere e di coesione sociale.

L'Unione Europea con la creazione di una *Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale*¹¹ ha svolto in questi anni un ruolo di coordinamento delle politiche tra gli Stati membri¹², identificando le buone pratiche, promuovendo l'apprendimento reciproco tra paesi, istituendo regole comuni a livello dell'UE, mettendo a disposizione finanziamenti specifici. La Piattaforma è stata realizzata per affrontare le seguenti sfide: eliminare la povertà infantile; promuovere l'inclusione attiva nella società e nel mercato del lavoro dei gruppi più vulnerabili; fornire a tutti condizioni abitative decenti; superare le discriminazioni ed aumentare l'integrazione dei disabili, delle minoranze etniche, degli immigrati e di altri gruppi vulnerabili; contrastare l'esclusione finanziaria e il sovra indebitamento; promuovere l'integrazione dei Rom. La Piattaforma ha seguito le seguenti linee di azione: ricorso ad un insieme integrato di politiche ed a una pluralità di strumenti di lotta alla povertà; interventi di prevenzione oltreché di gestione delle emergenze; uso più efficiente e più efficace dei fondi dell'Unione Europea a sostegno dell'inclusione sociale attraverso il monitoraggio e la valutazione degli interventi; destinazione "selettiva" e "mirata" delle risorse finanziarie non solo ai gruppi sociali "bersaglio" a maggior rischio di povertà, ma anche ai poveri residenti nelle regioni/città più svantaggiate; mobilitazione di un numero maggiore di attori (pubblici, privati, non profit come ad esempio le parti sociali, le ONG, il volontariato, l'associazionismo, la cooperazione sociale, le imprese sociali, le fondazioni, le fondazioni bancarie, le benefit corporation o altre imprese profit che sono socialmente responsabili, la società civile) attraverso partenariati articolati su più livelli (livello europeo, nazionale, regionale, locale) ed attraverso sinergie con le diverse organizzazioni del Terzo Settore¹³; passaggio da interventi assistenziali ad interventi di welfare generativo; passaggio da servizi istituzionali a servizi di prossimità radicati nel tessuto sociale; promozione, su piccola scala, di innovazioni sociali basate sull'esperienza e valutazione dei loro risultati prima di estenderle su più ampia scala.

Lo strumento finanziario principale dell'Unione Europea per ridurre le forme più gravi di povertà, quali la mancanza di una fissa dimora, la povertà infantile e la deprivazione alimentare, è il *Fondo di aiuti europei agli indigenti* (FEAD), istituito a norma del Regolamento UE n.223/2014 dell'11 marzo 2014, con una dotazione complessiva di 3,8 miliardi di euro per il periodo 2014-2020¹⁴.

Il FEAD può essere utilizzato, per mezzo di *programmi operativi* predisposti dagli Stati membri ed approvati dalla Commissione Europea, per aiutare i gruppi più svantaggiati della società in due modi: il primo fornendo prodotti alimentari (latte, derivati del latte, carboidrati, frutta e verdura, etc.) o beni di consumo di base (vestiario, calzature, prodotti

¹¹ Cfr. European Commission (2011).

¹² Si tratta del cosiddetto *Metodo di coordinamento aperto* (Mca) per la pianificazione ed il monitoraggio delle politiche sociali nazionali basate sugli obiettivi concordati per l'UE nel suo insieme che poi sono soggette a revisione tra pari.

¹³ Cfr. Montesi (2011); Montesi (2016).

¹⁴ Cfr. European Commission (2017). Il FEAD ha sostituito il Programma PEAD (programma per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti) che è stato operativo dal 1987 al 2013.

per l'igiene di base, materiale scolastico) o un mix delle due categorie di prodotti (PO I), il secondo organizzando attività di inclusione sociale (PO II). L'assistenza materiale del PO I deve comunque essere integrata con misure di accompagnamento intese a promuovere l'inclusione sociale dei destinatari finali (ad esempio indirizzando i poveri ai servizi sociali, fornendo indicazioni su una dieta alimentare equilibrata, offrendo consulenza sulla gestione del bilancio familiare o sull'educazione dei figli, dando assistenza psicologica o assistenza legale gratuita). Il FEAD può essere utilizzato anche per finanziare la raccolta e la distribuzione di donazioni di prodotti alimentari da parte di tutti gli anelli della filiera agro-alimentare come misura per combattere gli sprechi alimentari. Gli Stati membri sono liberi di definire i gruppi destinatari (alcuni paesi, a fronte dell'emergenza migranti, hanno esteso l'aiuto del FEAD anche ai richiedenti asilo politico), i tipi specifici di sostegno erogato e la copertura geografica dei loro programmi.

Gli Stati membri cooperano con organizzazioni partner per attuare i programmi del FEAD. Tali organizzazioni, che possono essere organismi pubblici oppure organizzazioni senza scopo di lucro, forniscono l'assistenza materiale (PO I) oppure organizzano e gestiscono le misure di inclusione sociale (PO II). La realizzazione dei programmi operativi ha comportato anche la designazione in ogni paese delle autorità del programma (autorità di gestione e di certificazione). Gli Stati membri sono tenuti a trasmettere alla Commissione Europea, entro il 30 giugno di ogni anno, una relazione sul programma operativo attuato nel precedente esercizio finanziario. La Commissione Europea valuta le relazioni di attuazione e, se del caso, invita lo Stato membro interessato ad apportare modifiche. La Commissione Europea è, a sua volta, tenuta a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una sintesi delle relazioni presentate dagli Stati membri. La Commissione Europea nel 2016 ha creato la rete FEAD per lo scambio tra paesi delle buone pratiche ed ha istituito, a livello europeo, sedi di consultazione periodica con le organizzazioni partner dei diversi paesi.

L'ultima relazione sull'attuazione dei *programmi operativi nazionali* cofinanziati dal FEAD¹⁵ attesta che nel 2015 più di 14 milioni di persone hanno beneficiato della fornitura di prodotti alimentari nel quadro del FEAD, di cui il 30% (4,1 milioni) costituito da bambini di età pari o inferiore a 15 anni. Dal punto di vista della tipologia di interventi, nell'anno di avvio del FEAD, 24 Stati membri hanno deciso di attuare misure PO I, mentre 4 paesi (Danimarca, Paesi Bassi, Germania, Svezia) hanno optato per misure PO II. Nel 2015 sono state distribuite 408.770 tonnellate di prodotti alimentari, con l'Italia che rappresenta la percentuale più elevata dei quantitativi distribuiti (il 21,4% del totale). Dal punto di vista finanziario nel 2015 sono stati impegnati a livello europeo 419,3 milioni di euro (nel 2014 erano stati 333,5). Le principali difficoltà operative emerse nel 2015 in molti paesi sono riassumibili in: copertura assistenziale disomogenea sul territorio; problema di identificazione dei beneficiari; ritardi nella fornitura di beni dovuti a ricorsi legali contro gli affidamenti, avvenuti con gara pubblica, delle forniture dei prodotti; problemi di qualità dei prodotti alimentari acquistati; procedure burocratiche troppo complesse imposte alle organizzazioni partner.

Per quanto riguarda l'Italia, l'attuazione del FEAD è assicurata dal programma

¹⁵ Cfr. European Commission (2017). I paesi della Unione Europea partecipano al Programma FEAD con almeno il 15% di cofinanziamento nazionale.

operativo con una dotazione finanziaria complessiva, per il periodo 2014-2020, di oltre 788 milioni di euro (di cui 670 milioni provenienti dall'Unione Europea e 118 milioni dal cofinanziamento nazionale) (tabella 1). La dotazione di 788 milioni di euro sarà così articolata: 150 milioni per combattere la deprivazione materiale di bambini e ragazzi in ambito scolastico; 77 milioni di euro per combattere la deprivazione alimentare ed educativa di bambini e ragazzi in contesti territoriali fortemente deprivati sia economicamente che socialmente; 480 milioni di euro per la povertà alimentare; 50 milioni di euro per la deprivazione materiale dei senza dimora e di altre persone fragili (tabella 2).

Programma operativo dell'Italia relativo al Fondo FEAD (2014-2020) Finanziamento Europeo e cofinanziamento nazionale (valori in euro)

Anni	Fondo FEAD	Cofinanziamento nazionale
2014	90.202.680	15.918.120
2015	92.006.734	16.236.482
2016	93.846.868	16.561.212
2017	95.723.806	16.892.436
2018	97.638.282	17.230.285
2019	99.591.047	17.574.891
2020	101.582.868	17.926.389
Totale	670.592.285	118.339.815

TAB. 1 - FONTE: Programma operativo Italia del FEAD

Programma operativo dell'Italia relativo al Fondo FEAD (2014-2020) per tipologia di destinatari e di azioni (valori in euro)

Assistenza tecnica	31.557.284
Povertà alimentare	480.374.816
Misure di accompagnamento	500.000
Povertà minori a scuola	150.000.000
Misure di accompagnamento	0
Povertà minori in aree deprivate	77.000.000
Misure di accompagnamento	0
Povertà dei senza dimora	50.000.000
Misure di accompagnamento	2.500.000

TAB. 2 - FONTE: Programma operativo Italia del FEAD

Anche il Fondo Sociale Europeo (FSE), che ha una dotazione complessiva di oltre 83 miliardi di euro per il periodo 2014-2020, comprende tra i suoi obiettivi, in aggiunta agli investimenti in capitale umano, anche la lotta contro l'esclusione sociale. Nel Regolamento del Fondo Sociale Europeo una quota pari al 20% dell'ammontare delle risorse è destinata alle politiche di inclusione sociale. Anche nel caso del FSE le risorse vengono allocate tra gli Stati membri sulla base dei *programmi operativi nazionali* da

essi elaborati che vengono poi approvati dalla Commissione europea.

Per quanto riguarda l'Italia, il Programma Operativo Nazionale "Inclusione 2014-2020"¹⁶ prevede lo stanziamento di circa 1,1 miliardi di euro, di cui 794 milioni a carico del bilancio UE e 391 milioni di cofinanziamento nazionale. Attraverso l'asse 1 e l'asse 2 del Programma Operativo Nazionale "Inclusione 2014-2020" circa l'85% delle risorse verrà destinato a supportare l'*implementazione del Reddito di Inclusione (REI)*¹⁷. Il REI¹⁸ è una misura *universale* di contrasto alla povertà assoluta che prevede l'erogazione, *in modo uniforme* su tutto il territorio italiano, alle famiglie che versano in condizioni economiche di estremo disagio di un sussidio economico *condizionata* alla adesione del nucleo familiare stesso ad un progetto *personalizzato* di attivazione sociale e lavorativa elaborato dai servizi sociali del Comune di residenza in rete con altri servizi¹⁹.

Il REI non è da considerarsi un mero sostegno al reddito, bensì un programma di inserimento sociale in accordo con la Raccomandazione della Commissione Europea del 3 ottobre 2008 relativa all'"inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro" (2008/867/CE) che deve essere articolata sui tre pilastri di *sostegno economico*, di *mercati del lavoro inclusivi* e di *servizi di qualità e personalizzati*. Il REI risponde pienamente anche ad una recente Risoluzione del Parlamento Europeo del 24 ottobre 2017 sulle "Politiche volte a garantire il reddito minimo come strumento per combattere la povertà" che invita tutti gli Stati membri ad introdurre e/o a migliorare i regimi di reddito minimo coniugandoli a politiche attive del lavoro, a programmi di istruzione e formazione/riqualificazione, a misure per garantire l'accesso a servizi pubblici di qualità di vario genere (servizi di assistenza sociale, servizi di sostegno all'alloggio e all'alloggio sociale, servizi per l'infanzia, servizi di assistenza a lungo termine, servizi sanitari), evitando così situazioni di dipendenza prolungata degli assistiti dai servizi sociali²⁰. A proposito della povertà minorile si richiama l'attenzione sul punto 37 della

¹⁶ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2014).

¹⁷ I due assi del PON "Inclusione 2014-2020" prevedono naturalmente anche azioni volte a *potenziare la rete dei servizi per "i senza dimora" nelle aree urbane*. Ecco perché le azioni del PON "Inclusione 2014-2020" dovrebbero essere perseguite in modo coordinato con il FEAD e con il PON Città metropolitane. Vi sono poi altri assi del PON "Inclusione 2014-2020" che completano la gamma degli interventi. Il Programma Operativo Nazionale "Inclusione 2014-2020" sostiene, attraverso l'asse 3, anche la *sperimentazione*, attraverso azioni di sistema e progetti pilota, *di modelli innovativi per l'integrazione di persone a rischio di esclusione sociale*, nonché la *promozione di attività economiche in campo sociale* e, infine, con l'asse 4, promuove azioni volte a *rafforzare la capacità amministrativa* dei soggetti che, ai vari livelli di governance, sono coinvolti nell'attuazione del Programma stesso.

¹⁸ Il REI è stato istituito con decreto legislativo n.147 del 15 settembre 2017 "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà" che è entrato in vigore il 14 ottobre 2017. Dal primo gennaio 2018 il REI ha sostituito l'assegno di disoccupazione (ASDI) ed il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA). Il SIA era stato introdotto con la legge di stabilità del 2014 (L.147/2013, comma 216) per estendere, su tutto il territorio nazionale, la sperimentazione della Social Card, che era stata avviata nel 2013, con Decreto Interministeriale del 10.1.2013, in soli 12 Comuni italiani.

¹⁹ Il progetto dovrebbe avere natura *multidimensionale* ed essere finalizzato al superamento della condizione di povertà ed esclusione sociale mediante azioni coordinate volte da un lato a migliorare le possibilità di reimpiego per gli adulti, dall'altro a stimolare l'esercizio attivo delle responsabilità genitoriali verso i minori rispetto alla frequenza ed alla performance scolastica dei figli e ad uno stile di vita "sano".

²⁰ Cfr. Parlamento Europeo (2017).

Risoluzione che così recita:

“[Il Parlamento europeo] insiste sulla necessità di tenere conto, nella definizione delle soglie di reddito minimo, del numero di persone a carico, in particolare dei *bambini* o delle persone con elevata dipendenza, per spezzare il circolo vizioso della povertà, in particolare della *povertà infantile*; invita la Commissione e gli Stati membri ad assicurare la rapida attuazione della raccomandazione del 2013 dal titolo “Investire nell’infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale”; ritiene inoltre che la Commissione dovrebbe elaborare una relazione annuale sullo stato di avanzamento della lotta contro la *povertà infantile* e sull’attuazione della raccomandazione, con l’ausilio degli indicatori ivi contenuti”.

L’azione del FEAD e del FSE può essere affiancata dal *Fondo europeo di sviluppo regionale* (FESR), che è un Fondo strutturale e di investimento europeo²¹. Poiché il rischio di povertà può dipendere anche dall’arretratezza del territorio in cui le persone vivono, questo fondo europeo, che ha per obiettivo la ricerca di coesione sociale e territoriale tra regioni europee, può contribuire a ridurre la povertà che si concentra nelle regioni a sviluppo ritardato. Anche altri Fondi strutturali europei come il *Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale* (FEASR) possono intervenire, in modo complementare, nella lotta alla povertà, dato che essa, in linea con quanto riscontrato in questo studio, è spesso più diffusa nelle aree rurali europee che nei centri urbani.

Poiché il rischio di povertà colpisce in misura maggiore le famiglie immigrate, come emerso in più punti anche in questa ricerca, il *Fondo asilo migrazione e integrazione 2014-2020* (FAMI) può concorrere, in parte, alle azioni di contrasto della povertà.

Il *Programma dell’UE per l’occupazione e l’innovazione sociale* (EaSI) è un altro programma europeo che punta a promuovere un elevato livello di occupazione sostenibile e di qualità, garantire una protezione sociale adeguata e dignitosa, combattere l’emarginazione e la povertà, migliorare le condizioni di lavoro. Il programma è gestito direttamente dalla Commissione europea. Riunisce tre vecchi programmi dell’UE che erano stati gestiti separatamente tra il 2007 e il 2013: Progress, Eures e Progress Microfinance. Da gennaio 2014 questi tre programmi formano sostanzialmente i tre assi del programma EaSI. I tre assi promuovono obiettivi diversi. La modernizzazione delle politiche sociali e del lavoro avviene con *l’asse Progress* (61% della dotazione totale); la mobilità professionale avviene con *l’asse Eures* (18% della dotazione totale); l’accesso a microfinanziamenti da parte di categorie vulnerabili e da parte delle microimprese, nonché da parte delle imprese sociali avviene con *l’asse microfinanziamenti e imprenditoria sociale* (21% della dotazione totale). La dotazione finanziaria complessiva di EaSI per il periodo 2014-2020 è di 919 milioni di euro. L’*European Globalisation Adjustment Fund* (EGF) fornisce invece supporto alle persone che perdono il lavoro per via di cambiamenti strutturali dovuti alla globalizzazione o agli effetti di crisi economico-finanziarie o per processi di delocalizzazione dell’industria. Il fondo che ha una dotazione di 150 milioni di euro per il periodo 2014-2020 può cofinanziare iniziative

²¹ Tra i Fondi strutturali e di investimento europeo (fondi SIE) rientrano: *Fondo europeo di sviluppo regionale* (FESR), *Fondo Sociale Europeo* (FSE), *Fondo di coesione*, *Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale* (FEASR), *Fondo Europeo per gli affari marittimi e per la pesca* (FEAMP).

di paesi o regioni della Unione Europea volte ad aiutare i lavoratori licenziati a trovare un altro impiego o a creare una loro impresa. Il fondo interviene a fronte di licenziamenti di massa (quando più di 500 persone vengono licenziate nella stessa impresa o quando avvengono licenziamenti massicci in un particolare settore economico all'interno di una regione o di più regioni limitrofe)²².

2. POLITICHE PER CONTRASTARE LA POVERTÀ MINORILE EDUCATIVA

Nella Carta dei Diritti Fondamentali della Unione Europea (2012/C 326/02) all'Art.14 è solennemente previsto che: "ogni persona ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua". Questo principio è ribadito al Capo I, punto 1 del Pilastro europeo dei diritti sociali ove si afferma: "Ogni persona ha diritto ad un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi, al fine di mantenere e acquisire competenze che consentono di partecipare pienamente alla società e di gestire con successo la transizioni nel mercato del lavoro". Ma particolare attenzione è data ai minori al Capo III, punto 11a del Pilastro europeo dei diritti sociali che sancisce: "I bambini hanno diritto all'educazione e cura della prima infanzia a costi sostenibili e di buona qualità".

La prevenzione della povertà educativa e le azioni per il suo contenimento non sono affermate solo in linea di principio nel dettato del Pilastro europeo dei diritti sociali ed in altri atti della Unione Europea, ma sono perseguite molto concretamente nella strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva.

Anche la Raccomandazione della Commissione Europea *"Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale"* del 20 febbraio 2013 (2013/112/UE) caldeggia una *strategia integrata e multidimensionale* di lotta ai vari tipi di povertà, che vada oltre l'assicurazione della sicurezza materiale, basata su tre pilastri: *l'accesso a risorse sufficienti* (mediante il sostegno alla partecipazione dei genitori al mercato del lavoro e l'erogazione alle famiglie di una combinazione di aiuti in denaro ed in natura); *l'accesso a servizi di qualità ad un costo sostenibile* (per quanto riguarda il campo educativo mediante politiche volte a migliorare i risultati degli alunni con basse competenze di base; mediante investimenti in servizi di educazione e accoglienza per la prima infanzia; mediante politiche orientate a limitare l'abbandono scolastico; mediante politiche dirette a colmare le disparità spaziali esistenti nella offerta e nella qualità dei servizi educativi ed a rimuovere le condizioni di emarginazione dei discenti)²³; *il diritto dei minori a partecipare alla vita sociale* (mediante un supporto alla partecipazione dei minori ad attività ludiche, ricreative, sportive, culturali)²⁴ e l'adozione di meccanismi di

²² Fino a tutto il 2017 anche i NEETs residenti in regioni con un elevato tasso di disoccupazione giovanile hanno potuto beneficiare di questo fondo in misura paritetica con i lavoratori licenziati.

²³ La Raccomandazione (2013/112/UE) rimarca l'esigenza e detta suggerimenti per l'accesso dei minori anche alle cure sanitarie, ad un alloggio dignitoso e ad un ambiente di vita sicuro, sano, adatto ai bambini, nonché alle prestazioni dei servizi sociali.

²⁴ I risultati della ricerca PISA 2015, rielaborati in un recente lavoro di ricerca condotto da Save the Children, dimostrano che la probabilità di non raggiungere le competenze minime in matematica e lettura diminuisce significativamente tra i minori appartenenti a nuclei familiari con un livello socio-

coinvolgimento dei minori nelle decisioni che li riguardano²⁵).

L'Unione Europea si è impegnata anche sul versante internazionale a fare la propria parte in campo educativo nell'ambito del raggiungimento degli obiettivi della nuova Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite²⁶. Tra i 17 obiettivi globali di sviluppo sostenibile (SDG Sustainable Development Goals) da raggiungere tra il 2016 ed il 2030 da parte dei paesi che l'hanno sottoscritta figura l'obiettivo 4 che prevede di: "ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all"²⁷ e l'obiettivo 8, ad esso correlato, che si propone di: "promote

economico e culturale basso quando hanno la possibilità a casa di leggere libri, utilizzare internet, suonare strumenti musicali, partecipare a scuola ad attività extracurricolari (gruppi musicali, recite, concerti, cori), partecipare nel tempo libero ad attività sportive e di volontariato. La povertà cognitiva diminuisce significativamente se i minori sono stimolati culturalmente, attraverso il contatto con la musica, la lettura, l'arte, il teatro. Cfr. Save the Children (2017), pp.11-13.

²⁵ L'esigenza del coinvolgimento dei minori è in linea con quanto contemplato dalla Carta dei Diritti Fondamentali della Unione Europea (2012/C 326/02) che all'Art. 24, riguardante i Diritti del minore, prevede che: "i minori hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere. Essi possono esprimere liberamente la propria opinione. Questa viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità". Si deve però osservare che: "Il punto prospettico dei diritti dei bambini costituisce un mutamento di paradigma nelle politiche per l'infanzia che mette al centro il bambino, al quale si riconoscono capacità e pensieri che possiedono senso ed una competenza ed al quale si riconosce il diritto ad esprimere la propria opinione in ordine alle questioni che lo riguardano. Tuttavia la cultura dei diritti se è un giusto riferimento per costruire interventi/servizi che mettano al centro il bambino nella sua unicità e differenza, non è sufficiente per rispondere a bisogni ed ingiustizie vissute. L'enfasi unilaterale sui diritti, nasconde un vizio di origine nel modo di ragionare degli adulti che sta nel pensare che i rapporti fra soggetti siano rapporti fra pari perché fra uguali, mentre il rapporto fra genitore/bambino o fra adulto/bambino denuncia una relazione dispari dove un soggetto è dipendente dall'altro. Allora, se non si sposta l'attenzione sull'altro polo della relazione e sulla *responsabilità* di questi, ovvero del mondo adulto, si rischia di sostituire al bisogno concreto e vitale (il diritto del bambino ad essere amato, ad una città amichevole, alla propria identità), il diritto astratto. *Non basta una cultura giuridica dei diritti*, è necessaria una *dimensione etica* dei diritti per corrispondere a quei bisogni. L'azione pubblica, l'azione dei servizi deve essere allargata e rivolta ai soggetti in posizione di responsabilità, *che non sono soltanto i genitori*, e deve lavorare sul rapporto di *responsabilità* [...] occorre una *responsabilità diffusa degli adulti e non solo genitoriale, che consideri l'infanzia un bene comune* [...]. La genitorialità è una funzione che si sviluppa indipendentemente dall'essere genitore, "prendersi cura di" è una disposizione alimentata dal vincolo che si forma nell'ambito della socialità primaria dove si pratica la logica del 'dono' in una trama circolare di relazioni, le stesse che sono a fondamento della coesione sociale e della cultura della convivenza". Cfr. Lombardi (2008), corsivo mio.

²⁶ Si tratta del documento dal titolo "Trasformare il nostro mondo. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile" approvato il 25/9/2015 al Summit sullo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite che fa seguito agli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM), alla conferenza delle Nazioni Unite Rio+20 sullo sviluppo sostenibile ed alle più recenti conferenze delle Nazioni Unite sul finanziamento dello sviluppo.

²⁷ Il punto 25 dell'Agenda recita così in merito all'obiettivo 4: "We commit to providing inclusive and equitable quality education at all levels – early childhood, primary, secondary, tertiary, technical and vocational training. All people, irrespective of sex, age, race, ethnicity, and persons with disabilities, migrants, indigenous peoples, *children and youth*, especially those in vulnerable situations, should have access to life-long learning opportunities that help them acquire the knowledge and skills needed to exploit opportunities and to participate fully in society. We will strive to provide *children and youth* with a nurturing environment for the full realization of their rights

sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all”²⁸.

2.1 Politiche per migliorare le conoscenze dei giovani nel campo delle scienze, della lettura, della matematica

Al fine del raggiungimento dell'obiettivo, contemplato nel quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020), di portare, entro il 2020, la quota dei “low performer” nel campo delle scienze, della lettura, della matematica al di sotto del 15%, occorre adottare un approccio multidisciplinare all'apprendimento per il mutuo rafforzamento delle competenze da acquisire in queste tre aree del sapere di base, intercomunicanti tra loro, da parte dei giovani²⁹. Per migliorare

and capabilities, helping our countries to reap the demographic dividend through safe schools and cohesive communities and families”.

²⁸ Il punto 27 dell'Agenda dice testualmente in merito all'obiettivo 8: “We will work to build dynamic, sustainable, innovative and people-centred economies, promoting *youth employment* and women's economic empowerment, in particular, and decent work for all. We will eradicate forced labour and human trafficking and end *child labour* in all its forms. All countries stand to benefit from having a healthy and well-educated workforce with the knowledge and skills needed for productive and fulfilling work and full participation in society”.

²⁹ Gli obiettivi generali dello *Strategical Framework fo European Cooperation in Education and Training per il 2020* (ET 2020) stabiliti il 12 maggio 2009 dal Consiglio della Unione Europea sono i seguenti: 1) fare in modo che l'apprendimento permanente e la mobilità divengano una realtà; 2) migliorare la qualità ed efficacia dell'istruzione e della formazione prestando attenzione al miglioramento del livello delle competenze di base nel campo delle scienze, della matematica, della lettura; 3) promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva in modo che tutti i cittadini, a prescindere dalla propria situazione personale, sociale o economica, possano continuare a sviluppare competenze professionali per tutta la vita; 4) incoraggiare la creatività e l'innovazione, compreso lo spirito imprenditoriale, a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione dato che questi sono fattori chiave per uno sviluppo economico sostenibile. Questi obiettivi sono stati declinati dalla Unione Europea secondo parametri-target da raggiungere entro il 2020. In questo lavoro di ricerca ci si è concentrati sui parametri-target riguardanti principalmente i minori: la partecipazione di almeno il 95% di bambini (dai 4 anni fino all'età della scuola dell'obbligo) alle scuole di prima infanzia; una quota di quindicenni “low performer” in matematica, scienze, lettura da ridursi al di sotto del 15%; una quota di abbandoni scolastici da parte di giovani (18-24 anni) da portare al di sotto del 10%. Altri parametri-target in campo educativo concernenti la popolazione di età più matura, che però non sono stati analizzati in dettaglio in questo lavoro, sono: una quota di almeno il 40% dei 30-34enni che abbia completato un percorso di istruzione superiore; una quota di almeno il 15% di adulti che partecipi all'apprendimento permanente; una quota di almeno il 20% dei laureati e del 6% dei 18-34enni in possesso di una qualifica professionale che abbia trascorso una parte degli studi o una parte della formazione all'estero; una quota di almeno l'82% dei 20-34enni in possesso di un diploma di maturità che abbia trovato un lavoro entro 1-3 anni dalla fine degli studi. Le sei priorità che sono state individuate per il periodo 2016-2020 sono: 1) sviluppo di capacità e competenze di alta qualità per l'occupabilità, l'innovazione, la cittadinanza attiva e il benessere (come, ad esempio, la creatività, lo spirito di iniziativa e il pensiero critico); 2) istruzione inclusiva (che contempli la crescente diversità degli studenti), uguaglianza, non discriminazione e promozione delle competenze civiche (come, ad esempio, la comprensione reciproca e i valori democratici); 3) istruzione e formazione aperta e innovativa, pienamente inserita nell'era digitale; 4) forte sostegno agli educatori (con un migliore processo di selezione e formazione, nonché lo sviluppo professionale continuo); 5) trasparenza e riconoscimento delle competenze e delle qualifiche per facilitare l'apprendimento e la mobilità del

il rendimento scolastico degli studenti è strategico il ruolo dei dirigenti scolastici e del personale docente. I docenti dovrebbero essere motivati attraverso aumenti salariali, progressioni di carriera, formazione continua, corsi di specializzazione³⁰. Dovrebbero essere previsti incentivi economici affinché i docenti più qualificati si impegnino nelle scuole più disagiate. Le scuole localizzate in aree/regioni particolarmente fragili dal punto di vista economico-sociale dovrebbero essere dotate di maggiore autonomia didattica, di personale e di risorse finanziarie aggiuntive, di servizi (come la mensa scolastica³¹) che consentano il prolungamento dell'orario di apertura delle strutture scolastiche per lo svolgimento di attività socio-educative o di sostegno.

Un altro fattore di successo per il potenziamento delle conoscenze dovrebbe essere il coinvolgimento dei giovani nello studio con nuovi metodi di insegnamento interdisciplinari e collaborativi (anche avvalendosi di risorse digitali “open source”) e con nuovi programmi più ancorati all'attualità. I comportamenti studenteschi (conflittuali o di assenteismo o di ritardo alle lezioni), premonitori di un atteggiamento di demotivazione nello studio o di abbandono scolastico, andrebbero identificati in modo tempestivo ed immediatamente corretti. Gli studenti particolarmente a rischio, perché aventi una condizione socio-economica non elevata (caratterizzata da basso livello di reddito e/o di istruzione e/o di attività lavorativa dei genitori; bassa dotazione in casa di beni/servizi funzionali all'apprendimento) o perché immigrati (soprattutto di prima generazione) o perché si trovano in situazioni problematiche (ragazzi di strada, minori i cui genitori sono reclusi in carcere, orfani, minori affidati a comunità o a famiglie), andrebbero individuati nella popolazione studentesca e andrebbe fornito loro adeguato supporto sia educativo (doposcuola, creazione di sottogruppi di studio, supporto linguistico) che materiale (di concerto con altri servizi pubblici locali e/o organizzazioni non profit). La riduzione della numerosità delle classi in cui gli studenti più vulnerabili sono presenti sarebbe auspicabile, così come la non concentrazione eccessiva di essi in un'unica classe. Anche il coinvolgimento dei genitori e della comunità nelle sue varie componenti (imprese e loro associazioni, sindacati, servizi socio-sanitari, servizi per i giovani, librerie e musei, centri sportivi e culturali, comunità di professionisti, associazioni di famiglie e di volontariato³², etc.) dovrebbe essere fondamentale per costruire, su basi di equità e cooperazione, scuole innovativamente intese come “centri di apprendimento comunitario”. Solo in un “whole school approach” ciascun attore potrebbe sentirsi veramente responsabile e giocare un ruolo attivo in campo socio-

lavoro (mediante il quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità); 6) investimenti in istruzione economicamente sostenibili (esplorando tra l'altro in questo senso le potenzialità del *Fondo europeo per gli Investimenti Strategici*, dei *Fondi strutturali e di investimento europei*, di *Erasmus+*, di *Horizon 2020*), miglioramento del rendimento e dell'efficienza dei sistemi di istruzione e formazione. Cfr. European Commission (2015) ed European Commission, Eacea (2015).

³⁰ In Svezia ad esempio dal 2007 fino al 2012 (poi prolungati al 2018) sono stati realizzati corsi di specializzazione per insegnanti e dirigenti scolastici (*Boost for Teachers's Programme I*, *Boost for Teachers's Programme II*, *Boost for Mathematics*, *Boost for Reading*, *Programme for Professional Development for School Leaders*). Cfr. European Commission (2016).

³¹ La mensa scolastica può anche svolgere un'importante funzione nella lotta alla povertà alimentare dei minori.

³² Cfr. Grasselli, Montesi (2013).

educativo³³. Per colmare il gender gap uomo/donna nella lettura bisognerebbe motivare i ragazzi a leggere di più attraverso la scelta adeguata di libri di testo e di modelli letterari maschili ed il coinvolgimento nella lettura dei loro genitori. Per colmare il gender gap uomo/donna nella matematica e nelle scienze sarebbe auspicabile l'attivazione di corsi di orientamento alle discipline scientifiche per le ragazze e pratiche di benchmarking femminile, ovvero incontri in cui poter confrontarsi ed imparare dalle migliori, ovvero da quelle donne che già incarnano Autorità scientifica femminile³⁴.

2.2 Politiche per una scuola di qualità per la prima infanzia

Un'educazione per la prima infanzia di *qualità* comporta una serie di benefici per l'intera società: migliora il benessere e lo sviluppo del bambino, getta le basi per la sua performance educativa futura che sarà potenziata, aumenta la mobilità sociale intergenerazionale, attenua gli svantaggi socio-economici dovuti al background familiare, incrementa la futura partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Ecco perché molti paesi hanno fatto sforzi notevoli per estendere ad una cerchia sempre più ampia di bambini questi servizi e per aumentare la *qualità* dei loro ECEC (Early Childhood Education and Care) nella direzione di uno sviluppo bilanciato nel bambino di capacità fisiche, emotive, cognitive e sociali³⁵. Le politiche pubbliche dovrebbero mirare a rendere accessibili i servizi educativi per la prima infanzia nel quadro di un giusto equilibrio tra le misure universali, destinate a promuovere il benessere di tutti i minori e gli approcci mirati, destinati ad aiutare i minori più svantaggiati, sia attraverso forme di agevolazione finanziaria sia attraverso l'offerta alle famiglie più in difficoltà di servizi integrati (per l'istruzione, la casa, la salute, la partecipazione alla vita sociale).

Le leve della educazione per la prima infanzia sono nel 2015 nella EU-28 nelle mani di 1.179.658 insegnanti, in maggioranza donne (gli uomini sono presenti nelle scuole materne europee mediamente nella misura del 4,6%). Solo nei Paesi Bassi la quota di docenti uomini nelle scuole materne sale al 10%, mentre ammonta soltanto all'1% in ben 11 paesi della EU-28.

Il rapporto numerico bambini/insegnanti nelle classi di "Early Childhood Development" (da 0 a 3 anni) nel 2014 è ottimo in tre dei 12 paesi per cui i dati sono disponibili. Il quoziente è pari a 5,0 in Germania, a 5,3 in Svezia, a 6,1 in Slovenia.

All'estremo opposto vi è la Romania (con 36,7) e Cipro (con 28) (tabella 3). Nella "Pre-Primary Education" (da 3/4 anni fino all'età della scuola dell'obbligo) il rapporto bambini/insegnanti è di 6,4 in Svezia, di 8,6 in Estonia, di 9,3 in Slovenia, di 9,7 in Danimarca e Germania. L'Italia (13,2) si avvicina alla media della EU-28 (13,7), mentre fanalino di coda sono Regno Unito (17,7) e Francia (21,5) (tabella 3).

³³ Cfr. European Commission (2015).

³⁴ Cfr. Montesi (1997).

³⁵ Un gruppo di lavoro sull'Early Education and Care nell'ambito del quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020) ha proposto ed avviato nel 2014 l'applicazione di principi di assicurazione della qualità in cinque aree delle strutture educative della prima infanzia: *accesso, personale, curriculum, monitoraggio e valutazione, governance e finanziamenti*. Cfr. European Commission (2014).

Rapporto bambini/maestri (2014) (%)

	Early Childhood Education	Pre-primary education
Paesi EU-28	-	13,7
Austria	9,0	13,5
Belgio	-	15,1
Bulgaria	-	12,7
Cipro	28,0	14,0
Croazia	9,0	12,0
Danimarca	12,0	9,7
Estonia	-	8,6
Finlandia	-	10,2
Francia	-	21,5
Germania	5,0	9,7
Grecia	-	11,8
Irlanda	-	-
Italia	-	13,2
Lettonia	-	10,2
Lituania	10,4	10,6
Lussemburgo	-	10,8
Malta	-	12,9
Paesi Bassi	-	16,3
Polonia	-	15,1
Portogallo	-	17,4
Regno Unito	16,2	17,7
Repubblica Ceca	-	13,5
Romania	36,7	16,0
Slovacchia	-	12,4
Slovenia	6,1	9,3
Spagna	9,3	14,9
Svezia	5,3	6,4
Ungheria	10,0	12,5

TAB. 3 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

La qualità dell'educazione della prima infanzia è collegata, oltrechè al rapporto numerico bambini/maestre/maestri, al raggiungimento di precisi obiettivi di apprendimento³⁶. Il loro raggiungimento dipende dalla competenza e professionalità del personale docente e quindi dai criteri di selezione e reclutamento dello stesso, dalla

³⁶ La qualità dipende naturalmente anche da altri fattori: dal ruolo del gioco nel percorso educativo; dalle relazioni maestri/genitori; dalle relazioni bambini/maestri e dalle relazioni tra bambini; dalla integrazione tra cura ed educazione; dal coinvolgimento dei genitori nelle pratiche pedagogiche.

formazione che esso ha ricevuto, dai ruoli che i docenti sono chiamati a svolgere, dalle risorse finanziarie che vengono messe disposizione dallo Stato per l'istruzione e per l'aggiornamento professionale.

Se si guarda alla spesa pubblica per l'istruzione in rapporto al PIL nel 2014 essa è stata pari per l'EU-28 allo 0,60% per la "Early Childhood Education" ed allo 0,50% per la "Pre-primary Education" (tabella 4).

Spesa pubblica per l'istruzione pre-scolastica in % del PIL (2014)

	Early Childhood Education	Early Childhood Education Development	Pre-primary Education
Paesi EU-28	0,6	-	0,5
Austria	0,6	0,1	0,48
Belgio	-	-	0,7
Bulgaria	1,1	-	1,05
Cipro	0,4	-	0,36
Croazia	-	-	-
Danimarca	1,1	-	-
Estonia	1,0	-	-
Finlandia	1,1	0,3	0,77
Francia	0,7	-	0,7
Germania	0,7	0,2	0,44
Grecia	-	-	-
Irlanda	0,1	-	0,1
Italia	0,5	-	0,46
Lettonia	0,9	-	0,86
Lituania	0,6	0,1	0,5
Lussemburgo	0,6	-	0,57
Malta	0,5	-	0,52
Paesi Bassi	0,4	-	0,37
Polonia	0,6	-	0,61
Portogallo	0,4	-	0,42
Regno Unito	0,2	0,0	0,2
Repubblica Ceca	0,6	-	0,55
Romania	0,4	0,0	0,34
Slovacchia	0,5	-	0,49
Slovenia	1,0	0,3	0,65
Spagna	0,6	0,1	0,48
Svezia	1,8	0,5	1,3
Ungheria	0,8	-	-

TAB. 4 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

Per quanto concerne la spesa pubblica, sempre in rapporto al PIL, per l'educazione "Pre-primary" i paesi che spendono di più nel 2014 sono Svezia (1,30%), Bulgaria (1,05%), Lettonia (0,86%), Finlandia (0,77%), Francia (0,7%), Slovenia (0,65%), mentre i paesi che investono di meno sono Regno Unito (0,20%) e Irlanda (0,10%) (tabella 4) l'Italia (0,46%) è nella media europea (0,51%). La graduatoria della spesa pubblica, sempre in rapporto al PIL, per la "Early Childhood Education" vede nel 2014 al primo posto la Svezia (1,84%), seguita da Danimarca (1,13%), Finlandia (1,11%), Bulgaria (1,05%), Estonia (1,02%), Slovenia (1%) (tabella 4). Va osservato che in 9 paesi (Austria, Finlandia, Germania, Lituania, Slovenia, Spagna, Svezia), stante i dati a disposizione, la spesa per la "Early Childhood Education" supera in misura abbastanza significativa quella per la "Pre-Primary education".

2.3 Politiche per contrastare l'abbandono scolastico

L'abbandono scolastico è un serio impedimento nel breve termine alla crescita economica ed alla espansione della occupazione di una nazione. Esso ha conseguenze negative, più a lungo termine, anche sulla produttività, sulla competitività, sulla capacità di innovazione di un paese e sulla sostenibilità dei sistemi di protezione sociale. Le conseguenze sono pesanti non solo a livello macroeconomico, ma anche sul piano individuale. I giovani che abbandonano la scuola sono candidati a perdere progressivamente conoscenze ed abilità, ad essere segregati in lavori poco qualificati, ad essere pagati con salari più bassi, a dover fronteggiare un più elevato rischio di disoccupazione o di esclusione sociale, anche se tra abbandono scolastico e povertà sussiste un circuito vizioso: la povertà può comportare come suo effetto negativo l'abbandono scolastico, ma l'abbandono scolastico è a sua volta foriero di povertà. Ma l'abbandono scolastico può ripercuotersi negativamente in prospettiva anche sui conti pubblici di una nazione con un aumento della spesa pubblica per la salute, per la giustizia, per i sussidi di disoccupazione.

L'abbandono scolastico, come illustrato in precedenza, è favorito da uno status socio-economico basso, da fattori legati al genere, da contesti di immigrazione e dalla lingua prevalentemente parlata a casa dai giovani immigrati, dall'appartenenza a minoranze etniche particolarmente svantaggiate (Rom), dalla presenza di esigenze educative speciali, dal risiedere in aree rurali, da altri fattori (personali, culturali, educativi)³⁷.

L'abbandono scolastico può dipendere infatti anche dalla concezione, caratteristiche, qualità del sistema educativo. Percorsi curriculari rigidi, assenza di orientamento nella scelta da parte dei giovani della scuola da frequentare, programmi scolastici non stimolanti, la distanza della scuola dal mondo del lavoro, possono contribuire al fenomeno dell'abbandono scolastico.

A livello di singola scuola un clima scolastico sfavorevole, violenze e bullismo, un ambiente di apprendimento in cui gli studenti non si sentano rispettati o valorizzati, metodi e programmi didattici non adeguati, un sostegno nell'apprendimento insufficiente, relazioni docenti-studenti non partecipative possono incentivare l'abbandono scolastico.

Nel 2011 la "*Council Recommendation on policies to reduce early school leaving*"

³⁷ European Commission (2016).

(GU C 191 dell'1.7.2011) aveva proposto agli Stati membri di adottare, entro il 2012, un approccio globale di politiche focalizzato sulla *prevenzione*, sull'*intervento* e sulla *compensazione* dell'abbandono scolastico per i diversi livelli educativi interessati, anche in vista del raggiungimento dell'obiettivo di portare, entro il 2020, la quota degli abbandoni scolastici dei giovani europei al di sotto del 10% (obiettivo contemplato anche nel quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione denominato ET 2020).

Si era sin da allora compreso che l'insuccesso delle strategie di lotta all'abbandono scolastico dipendeva da tre deficit tra loro interdipendenti: *da una mancanza di visione di insieme del problema e di intervento unitario su di esso* con il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati operanti nei servizi locali (pubblici, privati, non profit) e nei settori interessati (istruzione e formazione, economia, occupazione, affari sociali, sanità, alloggi, gioventù, cultura, sport)³⁸; *da una mancanza di informazioni dettagliate sugli abbandoni* (solo pochi paesi possiedono un sistema di raccolta, monitoraggio ed analisi dei dati e delle opinioni degli studenti per capire il contesto, l'entità, le cause del fenomeno); *da una mancanza di prevenzione e di intervento precoce* sugli studenti che sono a rischio di abbandono al fine di prevenirlo.

Per sopperire a queste carenze si è quindi concepito ed implementato un set *integrato e flessibile* di politiche di prevenzione, intervento e compensazione dell'abbandono scolastico basate su coordinamento, cooperazione, partnership da instaurare tra i diversi stakeholder a vari livelli (nazionale, regionale, territoriale). Questa modalità di lavoro è stata ribadita nelle “*Conclusioni del Consiglio europeo sulla riduzione dell'abbandono scolastico e sulla promozione del successo scolastico*” (2015/C 417/05 del 15/12/2015)³⁹.

Le strategie di *prevenzione* riguardano le pre-condizioni per il successo nell'apprendimento, nonché l'architettura ed il funzionamento del sistema educativo.

La prevenzione dell'abbandono include l'accesso generalizzato ed equo, a costi contenuti, ad una educazione della prima infanzia di qualità da cui dipende, come si è visto, il successo scolastico futuro; la previsione di percorsi curriculari flessibili; l'individuazione, nell'ambito dell'autonomia scolastica, di programmi stimolanti e di metodi di insegnamento coinvolgenti ed attivi; un insegnamento, per quanto possibile, personalizzato e centrato sullo studente; l'offerta di un'ampia gamma di attività extrascolastiche (nel campo dello sport, dell'arte, del volontariato, dell'animazione socio-educativa) che possano accrescere la partecipazione degli studenti; la ricerca di una migliore integrazione dei bambini migranti con un sostegno supplementare nell'apprendimento linguistico e con la promozione in classe, nella scuola, nella comunità di sentimenti di appartenenza e condivisione; la messa in discussione in classe degli stereotipi etnici, sociali e di genere; la formazione continua dei dirigenti scolastici

³⁸ A marzo 2013 una *peer review* condotta da un gruppo tematico sull'abbandono scolastico e sulle politiche di contrasto allo stesso sottolineava l'esigenza di coinvolgere il mondo delle imprese per collegare meglio i percorsi formativi alle esigenze del mondo economico e facilitare la transizione degli studenti dalla scuola al lavoro. Cfr. Thematic Working Group on Early School Leaving (2013), pp.1-46.

³⁹ Queste nuove politiche di contrasto dell'abbandono scolastico hanno utilizzato le opportunità di finanziamento offerte dal programma Erasmus+, dal Fondo Sociale Europeo, dal Fondo Europeo per gli investimenti strategici.

e degli insegnanti sulle tematiche dello svantaggio educativo e sulle strategie per il suo contenimento; la collaborazione tra scuole di tipi e livelli diversi situate nella stessa zona per lo scambio di buone pratiche in tema di abbandono scolastico.

Le strategie di *intervento* devono agire tempestivamente sui soggetti *a rischio* di abbandono scolastico attraverso varie modalità: individuando i segnali precoci di disimpegno degli studenti (assenze ripetute, calo di rendimento scolastico, problemi comportamentali); fornendo agli studenti maggiore motivazione e supporto nell'apprendimento e, laddove necessario, anche consulenza e sostegno psicologico; promuovendo collaborazione tra alunni, genitori, personale scolastico al fine di rinforzare il senso di identificazione dei giovani con la scuola e creare un clima di fiducia e rispetto reciproco.

Le strategie di *compensazione* devono offrire possibilità di reinserimento degli studenti, che sono prematuramente fuoriusciti dalla scuola, nel percorso educativo canonico oppure in programmi personalizzati di alta qualità che vedano l'integrazione più stretta di scuola/lavoro.

La maggioranza dei paesi membri della EU-28 ha adottato questo tipo di approccio globale⁴⁰ oppure una propria strategia nazionale⁴¹. Le differenti esperienze mostrano che il decremento degli abbandoni diventa più difficile man mano che il loro numero si riduce perché sono richieste soluzioni sempre più complesse e personalizzate.

3. CONCLUSIONI

La consapevolezza della complessità e della multidimensionalità della povertà minorile può aiutare ad individuare politiche di contrasto al fenomeno che non dovrebbero esaurirsi nel sostegno (pur importante) al reddito familiare, anche nella sua forma più evoluta (quella collegata all'inclusione attiva). Esse devono agire in più direzioni: incentivando la partecipazione degli adulti, da cui i minori dipendono, al mercato del lavoro, rendendo il lavoro stabile e remunerativo, prevedendo forme di protezione quando la partecipazione cessa o il lavoro diviene intermittente o a bassa intensità o poco remunerativo; supportando la famiglia con politiche di sostegno al costo dei figli o di sostegno alla cura dei figli come consumatori di tempo (riequilibrando la ripartizione del lavoro di cura all'interno della famiglia); proteggendo i minori dai

⁴⁰ È questo il caso di Francia, Ungheria, Romania, Paesi Bassi, Bulgaria, Malta, Austria. La Francia ha puntato sulla mobilitazione di tutti gli attori interni ed esterni alla scuola che ha aumentato la prevenzione dell'abbandono scolastico e sul far acquisire una qualifica professionale agli studenti che hanno abbandonato la scuola; l'Ungheria ha rinforzato i meccanismi di "early warning" dell'abbandono scolastico; la Romania ha avviato un accurato sistema di monitoraggio e di valutazione del fenomeno, ha attivato un focus specifico sui bambini Rom, ha fornito maggior supporto ai bambini poveri nelle scuole dell'infanzia, nelle altre scuole e nei "second chance programmes". Cfr. European Commission (2016).

⁴¹ È questo il caso di Cipro, Germania, Danimarca, Estonia, Spagna, Irlanda, Italia, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Finlandia, Svezia e Regno Unito. Cfr. European Commission, Eacea, Eurydice, Cedefop (2014) e European Commission (2016).

rischi della instabilità familiare⁴²; sostenendo i minori con politiche che ne salvaguardino la salute, ne promuovano lo sviluppo fisico, emozionale, cognitivo, ne incoraggino la partecipazione ad attività ricreative e/o sociali.

Un ruolo fondamentale è allora quello giocato dall'educazione che è il miglior antidoto, sia per i minori che per gli adulti, contro disoccupazione, povertà, esclusione sociale⁴³. Per questo motivo all'educazione dovrebbero essere devolute maggiori risorse finanziarie pubbliche rispetto a quelle attualmente investite dai paesi della Unione Europea migliorandone l'efficacia (tabella 5)⁴⁴. Dallo sviluppo/aggiornamento delle conoscenze e delle competenze dipenderà infatti il futuro dei minori, delle economie e delle società⁴⁵.

L'educazione è strategica non solo per i suoi risvolti economico-sociali, ma anche per promuovere, a partire dalle generazioni più giovani, i valori comuni europei di democrazia, libertà, uguaglianza, tolleranza e non discriminazione e la cittadinanza attiva in società sempre più interconnesse, liquide, mobili, multiculturali, digitali⁴⁶.

L'educazione è fondamentale anche per affrontare, con nuovi saperi, le tre crisi che attanagliano il nostro pianeta: quelle economico-finanziarie, dovute all'instabilità strutturale del capitalismo finanziario, che potranno per questo motivo ripetersi nel tempo, quella ambientale e quella di senso. Sette sono i nuovi saperi che, secondo E. Morin, sono necessari all'educazione del futuro: *essere consapevoli della cecità della conoscenza minacciata da errori ed illusioni; promuovere una conoscenza "sistemica" ed "interdisciplinare" in grado di cogliere la complessità della realtà; affrontare le incertezze; insegnare la condizione umana; insegnare l'identità terrestre; insegnare la*

⁴² Cfr. Montesi, Menegon (2012).

⁴³ Cfr. Save the Children (2017) e Unicef (2016).

⁴⁴ Nel 2015 la spesa pubblica per l'istruzione in percentuale del PIL è stata pari al 4,8% per tutta l'Unione Europea, in lieve calo rispetto al 5,3% del 2010 ed al 4,9% del 2014. I paesi della Unione Europea che nel 2015 hanno investito di più nell'educazione sono nell'ordine: Danimarca (7%), Svezia (6,5%), Belgio (6,4%), Finlandia (6,2%), Estonia (6,1%), Portogallo (6%), Lettonia (6%). L'Italia con il 4% è terz'ultima in graduatoria seguita solamente da Irlanda (3,7%) e Romania (3,1%) (tabella 5).

⁴⁵ "Thinking ahead in terms of new protection for the future, one key feature is the need to modernise our education and training systems and expand lifelong learning programmes to facilitate greater occupational mobility and deal with problems of skills mismatches". Cfr. European Commission (2017), p.19. "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro" è una delle sette iniziative faro della strategia Europa 2020 pensata proprio a tale scopo. L'Agenda mira a modernizzare i mercati del lavoro, onde aumentare i livelli di occupazione e garantire la sostenibilità dei modelli di Welfare State. L'Agenda punta all'acquisizione/aggiornamento di nuove competenze da parte delle persone per consentire alla forza lavoro di adeguarsi alle mutate condizioni del mercato del lavoro, per ridurre la disoccupazione ed aumentare la produttività del lavoro. L'Agenda intende anche agevolare e promuovere la mobilità della manodopera all'interno dell'UE e garantire un maggiore equilibrio tra offerta e domanda di lavoro.

⁴⁶ Il meeting informale dei Ministri dell'Educazione della Unione Europea ha adottato nella riunione di Parigi del 17 marzo 2015 la "Declaration on promoting citizenship and the common values of freedom, tolerance and non-discrimination through education". La Dichiarazione fissa come obiettivi quello di far acquisire ai bambini ed ai giovani competenze sociali, civiche ed interculturali; di alfabetizzare i giovani nel campo dei nuovi media e di far acquisire pensiero critico nel loro uso per evitare forme di discriminazione o di indottrinamento; di favorire l'educazione dei bambini svantaggiati e di adattare i sistemi educativi ai loro bisogni; di promuovere il dialogo interculturale attraverso tutte le forme di apprendimento. Cfr. European Commission (2016).

*comprensione; affermare l'etica del genere umano*⁴⁷.

Spesa pubblica per l'istruzione in % del PIL nei paesi della EU-28 (2010, 2014, 2015)

	2010	2014	2015
Paesi EU-28	5,3	4,9	4,8
Austria	5,1	4,9	4,9
Belgio	6	6,3	6,4
Bulgaria	3,6	4,1	4,0
Cipro	6,7	5,7	5,7
Croazia	5,1	4,7	4,7
Danimarca	7,1	7,1	7,0
Estonia	6,6	5,7	6,1
Finlandia	6,6	6,4	6,2
Francia	5,6	5,5	5,5
Germania	4,4	4,2	4,2
Grecia	4,1	4,4	4,3
Irlanda	5	4,8	3,7
Italia	4,4	4,0	4,0
Lettonia	6,2	5,9	6,0
Lituania	6,4	5,4	5,4
Lussemburgo	5,7	4,9	4,8
Malta	5,6	5,6	5,5
Paesi Bassi	5,6	5,4	5,3
Polonia	5,5	5,3	5,2
Portogallo	7,6	6,1	6,0
Regno Unito	6,5	5,4	5,1
Repubblica Ceca	5,1	5,1	4,9
Romania	3,3	3,0	3,1
Slovacchia	4,2	4,1	4,2
Slovenia	6,5	6,0	5,6
Spagna	4,5	4,1	4,1
Svezia	6,5	6,6	6,5
Ungheria	5,5	5,1	5,2

TAB. 5 - FONTE: elaborazione SRM su dati Eurostat

Il contesto socio-economico-ambientale a cui questi saperi devono applicarsi è in continuo e vorticoso mutamento (e non sempre in una direzione evolutiva): lo sviluppo dell'intelligenza artificiale, l'automazione, il progresso tecnologico richiedono

⁴⁷ Cfr. Morin (2012); Morin (2015); Augé (2012); Rifkin (2010).

l'adeguamento delle conoscenze e delle capacità professionali delle persone (e, a maggior ragione, di quelle dei giovani) al mutamento “strutturale” in atto che non va subito, ma governato⁴⁸; i mutamenti nel mercato del lavoro implicano transizioni più fluide tra istruzione e formazione professionale, tra istruzione superiore ed apprendimento permanente degli adulti, tra istruzione e mondo del lavoro, tra apprendimento non formale e quello informale; l'invecchiamento della popolazione, unitamente alla disoccupazione (soprattutto giovanile) ed alla caduta del tasso di fertilità in molti paesi europei, squilibra la sostenibilità economica dei sistemi nazionali di protezione sociale e sanitaria che vanno riformati; i crescenti flussi di immigrazione e di rifugiati verso l'Unione Europea esigono più capacità di accoglienza nei sistemi sociali ed educativi e maggiore capacità di integrazione culturale rispetto a rischi di frammentazione sociale, populismo, xenofobia, radicalizzazione violenta; la diffusione capillare delle ICT impone massicci processi di alfabetizzazione digitale; le modalità di comunicazione sui social media espongono le persone a nuovi rischi (liquefazione dei legami sociali, “esposizione alle fake news”, disinformazione, violazione privacy, cyber-bullismo) che hanno bisogno di pensiero critico e di capacità di discernimento; la globalizzazione e l'instabilità del capitalismo finanziario-patrimoniale aumenta disuguaglianze tra le persone, le povertà monetarie, materiali, educative, l'esclusione sociale, gli squilibri ambientali, tutti fenomeni che reclamano la rivisitazione dei sistemi europei di Welfare State e la ricerca di maggiore equità e sostenibilità ambientale.

Tutte queste sfide possono trasformarsi, grazie all'educazione ed alla cultura, in opportunità a patto che gli obiettivi educativi vengano aggiornati⁴⁹ e che ulteriori sforzi vengano profusi dai paesi per la creazione entro il 2025 di una *European Education Area*, in cui i confini non impediscano le esperienze di apprendimento, studio e ricerca ed in cui vivere in un altro Stato membro per studiare, apprendere o lavorare sia la norma. Nell'educazione e nella cultura risiede infatti il segreto per costruire società più ambientalmente responsabili, inclusive, solidali ed *a misura di bambino* e per rafforzare l'identità europea nella ricchezza di tutte le sue diversità⁵⁰.

⁴⁸ Cfr. European Political Strategy Centre (2017).

⁴⁹ I nuovi parametri-target da raggiungere in campo educativo entro il 2025 sono: una quota di quindicenni “low performer” in matematica, scienze, lettura da ridursi al di sotto del 10%; una quota di abbandoni scolastici da parte di giovani (18-24 anni) da portare al di sotto del 5%. Nuovi benchmark dovrebbero essere formalmente introdotti per valutare le “*competenze digitali*” ormai considerate saperi di base e per il *multilinguismo* (tutti i giovani europei che completano l'istruzione secondaria superiore dovrebbero avere una buona conoscenza di due lingue straniere oltre alla propria lingua madre). Cfr. European Commission (2017).

⁵⁰ Cfr. European Commission (2017).

**POLITICHE PUBBLICHE NAZIONALI
PER IL CONTRASTO ALLA POVERTÀ MINORILE ED EDUCATIVA**

1. IL COMPLESSO SCENARIO DELLE POLITICHE NAZIONALI

Il quadro delle politiche pubbliche volte a contrastare la povertà minorile ed educativa si presenta piuttosto articolato e frastagliato in ragione della complessità propria del fenomeno e della pluralità (frammentarietà, spesso) dei soggetti e dei livelli aventi competenza in materia. Nello stesso tempo, però, l'azione pubblica appare insufficiente rispetto alla rilevanza assunta dal fenomeno e dotata di una assai debole capacità di attenuazione del problema.

Negli anni successivi alla grande crisi economica e finanziaria di quest'ultimo decennio, a fronte dell'acuirsi dei fenomeni di povertà ed esclusione sociale, sono stati predisposti interventi di *policy* volti a ridurre estensione ed effetti. In tale quadro, il problema della povertà minorile è stato sottovalutato o affrontato in modo poco efficace come dimostrano i dati relativi al peggioramento della condizione di bambini, bambine, ragazze e ragazzi (Istat-Save the Children, 2017).

Sul punto, l'ultimo rapporto Istat sugli indicatori di benessere equo sostenibile (Istat, 2017) è illuminante, laddove mette in luce i segnali contraddittori provenienti dal dominio del benessere economico ora attraversato da dinamiche di segno discordante, segno che però assume una valenza tutta negativa per i soggetti della classe d'età più giovane. Nel dettaglio, questo il flash dell'Istat: aumenta il reddito netto disponibile pro-capite ma in contemporanea sale anche l'indice di disuguaglianza (6,3 nel 2016 contro 5,8 nel 2014); mentre si stabilizza la quota di persone in condizione di povertà assoluta, risulta invece in crescita tra i giovani, in special modo tra i giovanissimi, quelli compresi nella classe d'età fino a 17 anni.

Sintomi altrettanto allarmanti sono osservati (Relazione annuale Cnel sui servizi sociali e contrasto alla povertà, 2017) a proposito dell'incidenza dell'intervento pubblico sulla redistribuzione del reddito: in associazione a bassi livelli di reddito familiare, il sistema di tasse e benefici genera un paradossale aumento del rischio di povertà proprio per le fasce più giovani della popolazione, per giunta più marcato per le persone tra i 15 e i 24 anni di età.

L'incidenza di povertà assoluta tra i minori è più elevata nel Mezzogiorno, nelle aree metropolitane e tra le famiglie di stranieri. In particolare, l'incidenza di povertà assoluta fra i minori stranieri è oltre sei volte maggiore di quella registrata fra i minori italiani (pag. 9, Istat, 2016).

La coincidenza tra esposizione al rischio di povertà e appartenenza alla classe d'età più giovane, concentrata su bambini e ragazzi, svela una situazione di sofferenza, carica di ombre che si allungano sulle prospettive di sviluppo dell'intero Paese, in controtendenza rispetto ai primi accenni di ripresa.

Nonostante siano da tempo disponibili nel nostro ordinamento norme particolarmente

innovative e all'avanguardia in tema di interventi dedicati ai minori e, segnatamente, al contrasto delle povertà minorili, l'attenzione al tema si è andata intensificando e meglio precisando solo in tempi recentissimi, grazie al pressing di denuncia operato da alcune Ong attive nel nostro paese (cfr. ad esempio Save the Children Italia) e dietro la spinta di un preciso orientamento europeo.

L'impulso della UE a concentrare le *policy* sul superamento delle forme di povertà minorile può essere sintetizzato in tre passaggi cruciali:

- Comunicazione della CE del 2011, "Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori" che dichiara l'importanza dell'educazione e cura della prima infanzia, ritenute fondamentali per l'apprendimento permanente, l'integrazione sociale, lo sviluppo personale e l'occupabilità, nonché per la realizzazione di due obiettivi fondamentali della Strategia Europa 2020 (tasso di abbandono scolastico al di sotto del 10 %, liberare dalla povertà 20 milioni di persone);
- Raccomandazione della CE del 2013 "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale" che raccomanda agli Stati membri politiche volte ad eradicare la povertà e l'esclusione sociale dei minori e a promuovere il loro benessere mediante strategie multidimensionali e integrate;
- Comunicazione della CE del 20.4.2017 "Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali" che stabilisce il diritto dei minori alla protezione dalla povertà e dal rischio di esclusione e il diritto di ogni bambino a un'educazione e cura di buona qualità, dalla nascita fino all'obbligo scolastico.

Importanti interventi di *policy* di recente emanazione volti al contrasto della povertà economica hanno focalizzato l'attenzione sui minori, attraverso una declinazione in chiave multidimensionale delle azioni e la previsione di linee d'azione composite, comprensive, tra le altre, di azioni specifiche dedicate al superamento della povertà educativa. Il principale riferimento in tal senso è rappresentato dal Rei (d.lgs 147/2017), il reddito di inclusione volto a garantire ai cittadini un reddito minimo, ultimissima evoluzione del Sia e della esperienza ancor prima maturata con la Carta Acquisti Sperimentale. Tali strumenti se da un lato hanno l'indubbio merito di aver dato specifico risalto alla questione della povertà dei minori, trovano però un grosso limite nell'aver finora declinato tale enfasi soprattutto in chiave categoriale, piuttosto che sulla effettiva presa in carico da parte dei servizi sociali dei bisogni dei soggetti di minore età in condizioni di svantaggio economico. La necessità, dettata dalla limitatezza delle risorse disponibili, di restringere la platea dei beneficiari ha portato alla scelta di ancorare la concessione del reddito a un criterio filtro che risultasse inattaccabile nel quadro del cosiddetto *universalismo selettivo*. La presenza di minori ha così rappresentato il requisito di composizione del nucleo familiare necessario per accedere al reddito di inclusione. Le difficoltà di implementazione incontrate dalle misure che accompagnano il trasferimento monetario, hanno poi fatto il resto, lasciando in secondo piano, spesso inattuato, le azioni specificamente rivolte a bambini e ragazzi, a dispetto della centralità dei minori dichiarata al fine dell'ammissibilità al beneficio.

2. LE PRINCIPALI POLITICHE PUBBLICHE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ MINORILE ED EDUCATIVA

Il punto d'origine delle *policy* sulla povertà minorile è rintracciabile nella Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC) del 20 novembre 1989 e per quanto riguarda l'Italia, nella legge del 27 maggio 1991 n. 176 di ratifica ed esecuzione della CRC. In particolare rilevano in tema di povertà minorile ed educativa numerosi articoli che affermano il diritto di ogni fanciullo ad un livello di vita adeguato a consentirne lo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale.

Un secondo e importantissimo riferimento interviene vent'anni fa, con la L. 28 agosto 1997 n. 285 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" istitutiva del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza nell'ambito del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, definendo che il 70% delle risorse allocate vada alle Regioni e il restante 30% a 15 Comuni "riservatari". La legge costituisce il più rilevante sforzo finanziario realizzato in Italia a favore dell'infanzia ed è caratterizzata da una assai marcata tensione realizzativa. L'obiettivo della legge è lo sviluppo di condizioni che consentano la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, preoccupandosi di predisporre anche gli strumenti per assicurarne l'effettivo godimento¹. Tra gli ambiti di intervento trovano posto il tema del contrasto alla povertà, quello educativo e ricreativo per il tempo libero e, infine, quello socioeducativo per la prima infanzia. I finanziamenti a valere sulla 285 sono tuttora attivi, sia pure con limitazioni e una diversa modalità di allocazione delle risorse disposta dalla legge finanziaria 2007. Gli ultimi finanziamenti autorizzati per l'attuazione delle misure previste dalla 285 sono stati ripartiti con decreti del 2016 e del 2017 (oltre 28 milioni di euro per ciascuna annualità).

Altro passaggio istituzionale di rilievo interviene con la legge n. 451 del 23 dicembre 1997 "Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia" (oggi disciplinati da D.P.R. n.103/2007).

L'Osservatorio, in particolare, ha il compito di curare la messa a punto del Piano nazionale d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (PAI) quale strumento programmatico e di indirizzo per le politiche di settore. L'ultimo Piano, il IV, è stato approvato ad agosto 2016 e pone al centro il tema della povertà dei bambini individuando le seguenti priorità: 1. Linee d'azione a contrasto della povertà dei bambini e delle famiglie; 2. Servizi socio educativi per la prima infanzia e qualità del sistema scolastico; 3. Strategie e interventi per l'integrazione scolastica e sociale; 4. Sostegno alla genitorialità. Tra gli aspetti innovativi del IV Piano di azione si segnala l'integrazione tra Amministrazione centrale, Regioni ed enti locali a livello politico e tecnico realizzata anche attraverso un Coordinamento tecnico-scientifico composto da membri dell'Osservatorio, delle Regioni, dell'Anci e della società civile.

¹ "... l'obiettivo di questa legge non è tanto quello tradizionale di sanzionare comportamenti scorretti o abusanti nei confronti dei soggetti più deboli della nostra società, quanto piuttosto quello di sviluppare, attraverso interventi innovativi, condizioni che consentano di promuovere positivamente i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e di assicurare ai cittadini di minore età quelle opportunità indispensabili per un adeguato processo di sviluppo umano che porti alla costruzione di personalità compiute. L'ordinamento giuridico prende finalmente atto che non assolve alla sua funzione se si limita solo a declamare diritti non preoccupandosi di predisporre anche strumenti attraverso cui questi diritti possano essere effettivamente goduti". Istituto degli Innocenti, (1998) A. C. Moro.

Tale modalità è congeniale al tema della povertà e all'attuazione di politiche efficaci di contrasto.

La Commissione ha, invece, funzioni di indirizzo e controllo sulla concreta attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativi ai diritti e allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva. Nell'ambito della Commissione è istituito il Centro di documentazione ed analisi con il compito di raccogliere in una struttura unica, tutte le informazioni riguardanti i vari aspetti della condizione di vita dei minori. La Commissione ha prodotto un documento sul fenomeno dei minori dal titolo "Indagine conoscitiva sulla povertà e il disagio minorile" (Commissione Parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, 2015). Il documento, fa il punto sulla deprivazione materiale attraverso un'analisi delle dinamiche sociali e del loro impatto sul mondo dei minori e sulla povertà educativa. Le conclusioni evidenziano la valenza della povertà quale fattore determinante per l'esclusione sociale ed inoltre individuano proposte su possibili modalità di destinazione delle risorse per l'infanzia.

Un importante passaggio istituzionale interviene nel 2012 con la Legge n. 112 che istituisce l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, al fine di assicurare, anche in Italia, la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età secondo le disposizioni della Convenzione ONU. È un organo monocratico ricompreso nelle Autorità indipendenti dal potere politico. Ad oggi, oltre all'Autorità nazionale, operano sul territorio 16 Garanti regionali e delle Province Autonome. L'ultima relazione del Garante sottolinea la crucialità della lotta alla povertà per attuare il principio di uguaglianza. Anche le privazioni educative violano il principio di uguaglianza e pregiudicano la concreta possibilità per bambini e bambine ed adolescenti di sviluppare le proprie inclinazioni. I bambini e le bambine devono essere "ricchi" in egual misura nella consapevolezza che minori poveri domani diventeranno adulti poveri. La povertà si eredita e sradicarla significa interromperne il circolo di trasmissione di generazione in generazione. "Povertà educativa significa, anche, povertà affettiva e di relazioni, che crea esclusione. Sconfiggere le disuguaglianze esistenti tra le varie aree del Paese è una necessità, non solo in riferimento alle condizioni di povertà economica ma anche educativa, nonché in riferimento al diritto di "abitare" (si pensi alla condizione dei bambini Rom), alla salute, alle cure, alla qualità dei servizi". (pag. 9, Autorità Garante, 2017).

Le politiche nazionali esplicitamente volte a contrastare la povertà hanno il loro punto di partenza nella Carta acquisti sperimentale², la misura di contrasto alla povertà basata sull'erogazione combinata di un beneficio economico e di un progetto personalizzato di attivazione e inclusione sociale. Introdotta in via sperimentale nel 2013 nelle grandi città italiane (12 comuni con oltre 250.000 abitanti) e finanziata con uno stanziamento un tantum di 50 milioni di euro. Tale misura è stata successivamente estesa su tutto il territorio nazionale con la denominazione di SIA, sostegno per l'inclusione attiva, e consolidata anche sotto il profilo delle risorse finanziarie attraverso vari provvedimenti legislativi via

² Articolo 60, Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 convertito con modificazione dalla legge 4 aprile 2012, n.35; Decreto interministeriale del 10 gennaio 2013.

via intervenuti³. Un punto di svolta è avvenuto nel 2017 con la riconfigurazione del Sia come misura ponte all'introduzione del Rei, reddito di inclusione. Infatti, dal 1° gennaio 2018 il Sia è sostituito dal Rei, così come previsto dalla legge delega per il contrasto alla povertà e dal decreto legislativo che ne dispone i termini attuativi⁴. Al momento, dunque, è disponibile a livello nazionale una misura unica strutturale di contrasto alla povertà che sviluppa ed estende la medesima formula sperimentata con le misure precedenti: da un lato, accanto al sostegno economico, la presa in carico integrata e multidimensionale dei bisogni dei componenti del nucleo familiare, dall'altro l'impegno del nucleo a svolgere specifiche attività connesse ai bisogni rilevati, a cui il beneficio è condizionato.

Il percorso di superamento della condizione di povertà è particolarmente sensibile alla necessità di interrompere la trasmissione intergenerazionale della povertà, e pertanto nella definizione del progetto personalizzato di attivazione sono considerati centrali sia la povertà minorile sia i bisogni specifici dei bambini, in termini di educazione, frequenza scolastica, salute, ecc. Sotto questo profilo, le risultanze emerse da una ricerca valutativa condotta sulla prima fase di implementazione del Sia, mostrano che la focalizzazione della misura sui bisogni dei minori sia in buona sostanza ancora tutta da attuare⁵ e, pertanto, nel prossimo futuro occorrerà intensificare gli sforzi di tutti per porre fuor di retorica il richiamo all'insostenibilità delle forme di povertà minorile e della necessità di un loro superamento.

Dal punto di vista finanziario, il già richiamato Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, è stato ulteriormente valorizzato: l'iniziale dotazione strutturale di 1 miliardo annuo è stata incrementata dalla legge di bilancio 2018 (300 milioni di euro in più nel 2018; 700 nel 2019; 900 dal 2020). Sono inoltre da considerare le risorse del Fondo sociale europeo per il rafforzamento dei servizi. Ancor prima infatti, nel 2014 l'Italia ha varato il primo Programma Operativo Nazionale dedicato interamente all'inclusione sociale, PON Inclusione⁶, cofinanziato dal FSE, ciclo di programmazione 2014-2020 che, con oltre 1 miliardo di euro, nei prossimi sette anni andrà a supportare il potenziamento della rete dei servizi sociali e la loro collaborazione con i servizi per l'impiego e con gli altri attori territoriali (Asl, scuola, ecc.) coinvolti a vario titolo nell'implementazione del Rei.

Un ulteriore contributo alla lotta contro la povertà viene dal FEAD (Fondo di aiuti europei agli indigenti) che sostiene interventi volti a fornire alle persone in povertà

³ Articolo 1, comma 216, della legge n. 147/2013; articolo 1, comma 387, lettera a), legge n. 208/2015. Inoltre la medesima legge di Stabilità 2016 ha istituito il Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

⁴ Legge 15 marzo 2017, n. 33 Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali; decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà.

⁵ "I progetti personalizzati, a causa del razionamento delle risorse, tendono a concentrare l'attenzione sul 'capofamiglia' talvolta a scapito di potenziali sinergie con azioni delle politiche giovanili ed educative ... non emergono in questa fase sistematiche soluzioni volte a rompere il circuito della trasmissione intergenerazionale della povertà minorile. L'aspetto positivo che emerge è invece riferibile alla frequente presenza delle scuole (4 su dieci ATS) nei partenariati locali segno di una buona attenzione ai problemi della dispersione scolastica (pag. 14 Leone L.).

⁶ Programma Operativo Nazionale Inclusione 2014 – 2020, Decisione CE n. 10130/2014 del 17 dicembre 2014.

estrema un'assistenza materiale, tra cui generi alimentari, abiti e altri articoli essenziali per uso personale. In Italia, il FEAD prevede anche interventi riguardanti specificamente minori quali: la fornitura di materiale scolastico a ragazzi appartenenti a famiglie disagiate; l'attivazione di mense scolastiche in aree territoriali con forte disagio socio-economico, allo scopo di favorire la partecipazione degli studenti ad attività pomeridiane extracurricolari; aiuti a favore delle persone senza dimora e in condizioni di marginalità estrema, nel settembre 2007 interviene l'Intesa sancita in Conferenza Unificata (di cui all'art. 1, comma 1259, della legge 27 dicembre 2006, n. 296) che avvia il Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Gli obiettivi del Piano sono i seguenti: incrementare i servizi per i bambini 0-3 anni; avviare il processo di definizione dei livelli essenziali; rilanciare una strategia di collaborazione tra istituzioni per la concreta attuazione dei diritti dei bambini e delle bambine; promuovere il superamento del forte squilibrio tra Nord e Sud del Paese, favorire la crescita del sistema nazionale e il suo avvicinamento agli standard europei.

Si tratta di un intervento che permette a tutte le Regioni, alcune per la prima volta, di dotarsi di piani regionali per l'estensione, il consolidamento e la qualificazione dei servizi educativi 0-3 anni. In vista del raggiungimento dell'obiettivo della copertura territoriale del 33% fissato dal Consiglio europeo di Barcellona del 2002. L'attuazione del Piano straordinario di intervento è volta a sostenere direttamente le Regioni del Mezzogiorno nel raggiungimento dei target degli indicatori "Diffusione dei servizi per l'infanzia" e "Presa in carico degli utenti". Allo scopo di rafforzare l'orientamento ai risultati per cittadini e imprese, è stato definito il meccanismo premiale degli obiettivi di servizio.

Nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 sono stati infatti fissati, per alcuni servizi essenziali, "target vincolanti", al cui raggiungimento è legata la possibilità di acquisire risorse premiali, a fine periodo, per un importo complessivo pari a 3 miliardi di euro, a valere sulle risorse nazionali del Fondo Aree Sottoutilizzate.

Il Piano è stato rilanciato dalla Legge n. 190 del 23 dicembre 2014 (art. 1 comma 131) che ha istituito un apposito Fondo per interventi in favore della famiglia, destinando una quota pari a 100 milioni di euro. Con il DPCM del 7 agosto 2015 emanato di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, sono state ripartite alle Regioni le risorse di tale Fondo.

Il Decreto, oltre a stabilire la destinazione del fondo e i criteri di riparto, individua i seguenti obiettivi:

1. avviare nuove strutture e ampliare i servizi nido e micro nido a titolarità pubblica al fine di incrementare il numero degli utenti e di ridurre le liste d'attesa;
2. estendere i predetti servizi mediante l'apertura pomeridiana e/o durante una o più mensilità nel periodo estivo;
3. mantenere gli attuali livelli di servizio, mediante il sostegno e i costi di gestione dei posti esistenti anche nella prospettiva della riduzione dell'importo delle rette a carico delle famiglie;
4. avviare nuove strutture, ovvero ampliare i servizi integrativi di carattere socio educativo a titolarità pubblica incrementando il numero degli utenti presi in carico.

Il tema dei servizi educativi e della scuola dell'infanzia viene ripreso con forza dalla

Legge 107/2015 “Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti” (meglio nota come Buona Scuola) che prevede, tra le altre cose, la definizione dei livelli essenziali dei servizi educativi per i minori con disabilità. La portata della riforma è molto ampia ed investe le politiche di contrasto alla povertà educativa nel loro complesso: fare scuola, significa garantire ai minori le competenze cognitive indispensabili in un mondo più caratterizzato dall’economia della conoscenza, dalla rapidità delle innovazioni, dalla velocità delle connessioni. La legge afferma il ruolo centrale della scuola nella società della conoscenza e si concentra su importanti obiettivi: innalzare i livelli di istruzione e le competenze delle studentesse e degli studenti; contrastare le disuguaglianze socio-culturali e territoriali; prevenire e recuperare l’abbandono e la dispersione scolastica; realizzare una scuola aperta, luogo di sperimentazione e innovazione didattica, di partecipazione e di educazione alla cittadinanza attiva; garantire il diritto allo studio, le pari opportunità di successo formativo e di istruzione permanente.

In materia di istruzione il PON “Per la Scuola, competenze e ambienti per l’apprendimento” è un pilastro fondamentale per sostenere le politiche di settore. Il Programma (periodo 2014-2020) è destinato a finanziare sia interventi di natura strutturale, tramite il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), sia azioni di sistema tramite il Fondo Sociale Europeo (FSE). Il PON ha una duplice finalità:

1. perseguire l’equità e la coesione, favorendo la riduzione dei divari territoriali rafforzando le scuole con maggiori ritardi e gli studenti con più difficoltà;
2. promuovere le eccellenze per garantire a tutti l’opportunità di accedere agli studi, assicurando a ciascuno la possibilità del successo formativo e la valorizzazione dei meriti personali, indipendentemente dal contesto socio-economico di provenienza.

Qualità degli apprendimenti e inclusività della formazione sono, quindi, i due assi portanti della strategia di intervento del Programma, orientata a sostenere l’innovazione anche attraverso una scuola “aperta” concepita come *civic center* destinata non solo agli studenti, ma anche alla cittadinanza.

In tema di scuola aperta, nell’ambito del PON Scuola è stata lanciata l’iniziativa “La scuola al Centro” che coniuga l’apertura degli istituti in orari extra scolastici e l’ampliamento dell’offerta formativa con l’inclusione sociale dei giovani.

Infine sempre in tema educativo con il Piano nazionale per il potenziamento dell’Orientamento e il contrasto alla dispersione scolastica il Miur ha stanziato 2 milioni di euro (anno 2015) per la realizzazione di progetti volti a “promuovere un’efficace azione di prevenzione e contrasto della dispersione scolastica e per sostenere in modo continuo l’orientamento di studentesse e studenti nella scelta dell’indirizzo scolastico per il primo e il secondo ciclo, per la scelta del percorso universitario, per facilitare l’accesso al mondo del lavoro”.

A valere su risorse del PON Scuola la povertà educativa è oggetto del Decreto Mezzogiorno (art. 11 del decreto-legge n.91 del 20 giugno 2017) che prevede, tra gli altri, “Interventi urgenti per il contrasto della povertà educativa minorile e della dispersione scolastica nel Mezzogiorno”. Seppure con un budget limitato, il Decreto mette in campo un approccio innovativo che parte dall’individuazione delle aree di maggior svantaggio per programmare interventi che coinvolgano la scuola e gli attori locali. È

affidato al Miur il compito di individuare le aree di esclusione sociale caratterizzate da povertà educativa minorile e dispersione scolastica, nonché da un'elevata diffusione di criminalità organizzata. I finanziamenti europei alimentano anche il Piano d'Azione Coesione (PAC), avviato nel 2011 d'intesa con la Commissione Europea, è uno strumento di riprogrammazione delle risorse inizialmente destinate al cofinanziamento dei Fondi Strutturali (sia Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sia Fondo Sociale Europeo), relativi al periodo di programmazione 2007-2013, cui il Ministero per lo Sviluppo e la Coesione ha fatto ricorso nel 2012 per recuperare i ritardi accumulati nell'uso dei fondi. In particolare, attraverso il PAC I – Priorità Istruzione si è inteso sostenere nelle scuole del primo e del secondo ciclo nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) il rafforzamento della qualità del sistema scolastico attraverso varie tipologie di interventi⁷.

Le risorse provenienti dal PAC hanno finanziato in parte anche il Programma Nazionale Servizi di cura all'infanzia e degli anziani nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza. La cadenza triennale del programma, inizialmente prevista a giugno 2017, ha ricevuto dall'Agenzia per la coesione territoriale il via libera per un'ulteriore proroga a Giugno 2018.

È necessario menzionare la Legge 28 dicembre 2015, n.208, art. 1, comma 392 istitutiva del Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile. Questo provvedimento rappresenta un'innovazione ed una prima apertura verso il complesso panorama della finanziarizzazione delle politiche sociali. Con un Protocollo di intesa siglato dal Governo e dalle Fondazioni di origine bancaria, rappresentate da Acri, il Fondo è destinato al sostegno di interventi sperimentali finalizzati a rimuovere gli ostacoli di natura economica, sociale e culturale che impediscono la piena fruizione dei processi educativi da parte dei minori. La *governance* dell'intervento è affidata a un Comitato di Indirizzo Strategico, composto da rappresentanti di Governo, Fondazioni, Terzo Settore e da esperti.

A completamento del quadro di policy con riferimento alla legge di bilancio 2018, sono da citare alcuni provvedimenti inerenti l'ambito delle politiche per la famiglia che consistono in misure di sostegno al reddito del nucleo familiare. Si tratta di una batteria di bonus corrisposti dall'Inps, rivolti ai nuclei con figli al di sotto dei tre anni:

- bonus mamma domani è un premio alla nascita di 800 euro corrisposto, indipendentemente dal reddito, per la nascita o l'adozione di un minore, su domanda della futura madre;
- bonus bebè, è un assegno di natalità basato sulla prova dei mezzi, accessibile solo alle famiglie con ISEE non superiore a 25mila euro mentre per i redditi inferiori a 7mila l'importo è raddoppiato. Introdotto nel 2015 quale misura strutturale, il bonus ha subito modifiche e restrizioni con la legge di Bilancio 2018, trovando conferma limitatamente alla sola annualità in corso e per una durata riferita al primo anno di vita del bambino, contro i tre anni previsti in precedenza;
- bonus infanzia, introdotto in via sperimentale nel 2012, a favore delle madri

⁷ Le priorità sono: Raccordo Scuola Lavoro, Periodi di residenza e studio in scuole all'estero, Nuove tecnologie per la didattica, Interventi per gli ambienti scolastici, Innalzamento delle competenze chiave, Orientamento Valutazione e miglioramento continuo delle scuole.

lavoratrici che rientrano al lavoro dopo i cinque mesi di congedo obbligatorio. Il bonus ammonta a 600 euro mensili e può essere speso per pagare l'asilo nido (pubblico o privato accreditato) o, in alternativa, la baby sitter. La durata del contributo è di sei mesi per le lavoratrici dipendenti e di tre mesi per le lavoratrici autonome;

- bonus asilo nido previsto per i genitori, con figli nati o adottati dal 1° gennaio 2016, al di sotto dei tre anni che frequentano l'asilo nido. Il contributo economico, di durata triennale, fino ad un massimo di 1000 euro annui, sussidia il pagamento delle rette di asili nido pubblici e privati autorizzati o, nel caso di bambini con gravi patologie croniche, di forme di assistenza domiciliare. Il bonus asilo nido non può essere fruito in mensilità coincidenti con quelle di fruizione dei benefici del bonus infanzia sopra richiamato.

Infine, occorre citare due interventi che affrontano target particolarmente vulnerabili e sovraesposti ai rischi di povertà ed esclusione sociale:

- Legge n. 47/17 del 7 aprile 2017 “Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati” che ha la finalità di armonizzare la normativa sull'immigrazione con quella sulla tutela dei minori.
- Progetto Nazionale per l'inclusione e l'integrazione dei bambini rom, sinti e caminanti, promosso dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione e dell'Università e della ricerca assieme alle Città Riservatarie (ex lege 285/97). Il progetto, avviato nel 2013 a livello sperimentale e ora nel quadro del PON Inclusione, si occupa di migliorare la frequenza e gli esiti scolastici dei bambini RSC e di migliorare le relazioni tra organizzazione scolastica, servizi territoriali e famiglie RSC.

3. I SOGGETTI DELLA GOVERNANCE DELLE POLITICHE SU INFANZIA E ADOLESCENZA

La rassegna degli attori istituzionali, delle funzioni e dei livelli territoriali che partecipano alla *governance* delle politiche sui minori in condizione di povertà, descrive in dettaglio l'eterogeneità riscontrabile nell'attuazione delle politiche di contrasto. Si è analizzato sia il livello centrale, descrivendo le politiche e gli strumenti di governo e coordinamento delle amministrazioni centrali, sia il livello territoriale (Regioni, Comuni) dove avviene il contatto con l'utenza.

La tab. 1 ricostruisce il quadro degli attori nazionali e delle strutture operative che intervengono in materia di povertà minorile ed educativa. Il target infanzia e adolescenza rientra a pieno titolo nel perimetro delle *policy* affidate al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) volte a prevenire e ridurre le condizioni di bisogno e disagio dei cittadini. Il MLPS coordina e gestisce molte azioni in tema di minori e povertà. In particolare è la Direzione Generale lotta alla povertà e per la programmazione sociale (DG povertà)⁸ ad occuparsi dei due principali fondi alimentano gli interventi a favore

⁸ Il nome di questa DG è stato cambiato a seguito della L. 147 del 15 settembre 2017 in precedenza si chiamava Direzione Generale per l'Inclusione e le Politiche Sociali.

dei minori: il Fondo Nazionale delle Politiche Sociali e il Fondo Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza. Il primo è la più importante fonte di finanziamento statale rivolta alle politiche sociali. Il Fondo viene ripartito in quote – in sede di Conferenza Unificata - e attribuito alle Regioni titolari degli interventi. È importante sottolineare che non finanzia progetti bensì la rete ordinaria di interventi e servizi sociali - istituita dalla L. 328/00 - e programmata dai territori (Distretti Territoriali Sociali) con lo strumento dei Piani di Zona.

Il Fondo Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, come detto, è stato istituito dalla L. 285/97 e rappresenta un pilastro per le politiche sui minori sia in termini finanziari che di messa a sistema delle azioni territoriali. A partire dal 2010 entrambi questi fondi hanno subito forti decurtazioni.

Per quanto attiene gli strumenti di indirizzo la DG povertà dispone del Tavolo di coordinamento con le città riservatarie della 285 luogo strategico per garantire il coordinamento e la connessione tra i territori. Attraverso il Tavolo sono state costruite e gestite in modo condiviso esperienze innovative (cfr. Programma PIPPI) che hanno aperto la strada a molti successivi interventi di settore.

Nel 2013 l'avvio di una misura multidimensionale di contrasto alla povertà come la nuova Carta Acquisti Sperimentale (CAS), ha rinnovato la centralità del MLPS e della DG Povertà sul tema minori. Negli ultimi anni le misure di sostegno al reddito hanno avuto un grande impulso: alla CAS è subentrato il SIA per consolidarsi, infine, nel Reddito d'Inclusione (REI).

La DG povertà, in qualità di autorità di gestione del PON Inclusione, ha utilizzato inoltre, parte delle risorse FSE per sostenere la capacità di presa in carico delle Amministrazioni Comunali nel rafforzare i percorsi di attivazione delle famiglie con minori. Sempre in seno al MLPS è da citare anche la Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione che alimenta il Sistema Informativo Minori (SIM) che censisce e monitora la presenza dei minori non accompagnati (MNA) sull'intero territorio nazionale. Da ricordare infine nell'ambito delle funzioni del MLPS, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro che svolge un ruolo di vigilanza in materia di lavoro minorile.

Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) il pilastro su cui poggia l'intervento a favore dei minori a rischio di povertà educativa. Attraverso il PON Scuola il MIUR riserva la fetta più consistente di risorse con lo scopo di innovare i processi educativi e rilanciare il sistema scolastico anche come strumento di integrazione sociale.

Il MIUR dispone di 3 Osservatori (Tabella 1) che hanno compiti consultivi, propositivi, promozionali di supporto e indirizzo rispettivamente su: l'integrazione scolastica e culturale degli studenti stranieri; l'inclusione degli alunni disabili; gli interventi di edilizia scolastica.

Di particolare rilievo l'azione della Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM) che attraverso i propri Dipartimenti Pari Opportunità (DPO) e Famiglia (DPF) declina specifiche problematiche legate ai minori. Attraverso il Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere - in capo all'Ufficio per gli affari generali, internazionali e gli interventi in campo sociale - il DPO si concentra, tra le altre cose, su aspetti di comunicazione, educazione, formazione e valutazione rischi, con la finalità di

promuovere un linguaggio di genere tra gli adolescenti.

Il Piano presenta una precisa strategia di *governance* - attraverso una Cabina di regia interistituzionale - e si avvale del supporto tecnico dell'Osservatorio Nazionale sulla violenza finalizzato al contrasto del fenomeno e nello specifico a ridurre i danni sui figli delle donne vittime di violenza.

Il Dipartimento della Famiglia (Ufficio II - Politiche per la famiglia) dispone di un Osservatorio e interviene sulla fascia 0-3 anni attraverso il Piano straordinario dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, ambito dove persistono forti divari nella distribuzione dei servizi tra Nord e Sud del Paese. Il Piano è attuato da Regioni e PA secondo modalità d'intervento nuove volte a promuovere la cooperazione tra istituzioni centrali, Regioni e Comuni.

Sul target 0-3 anni agisce anche il Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, in qualità di Autorità di Gestione del Programma Nazionale dei servizi di cura per l'infanzia, con l'obiettivo di migliorare la qualità dei servizi socioeducativi ed estendere la copertura territoriale alle aree sprovviste.

Il Ministero della Giustizia attraverso il Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità assicura assistenza ai minorenni autori di reato in ogni stato e grado del procedimento penale attraverso Uffici di servizio sociale presenti sul territorio nazionale. Il dicastero della Giustizia, inoltre, con il proprio Centro di Studi Nisida garantisce dati ed informazioni sul fenomeno della devianza minorile in Europa (Osservatorio e BD) e sulla giustizia minorile (Centro di documentazione nazionale).

Le Regioni, i Comuni e le Amministrazioni provinciali sono componenti della maggior parte degli Osservatori nazionali indicati nella tab. 1 con l'obiettivo di facilitare i processi di negoziazione sulle priorità e la coerenza delle politiche nazionali e decentrate. Inoltre, rappresentanti dei livelli decentrati sono presenti nelle cabine di regia, nei tavoli centrali di concertazione e indirizzo di carattere nazionale.

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha funzioni di coordinamento e armonizzazione delle azioni di tutti i soggetti e gli organi interessati al tema dei minori.

La legge istitutiva prevede tra le sue funzioni proprio la promozione di reti e sinergie con altre realtà. La recente costituzione (2016) della Consulta Nazionale delle Associazioni e delle organizzazioni preposte alla promozione e alla tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza assicura all'Autorità Garante la rilevazione capillare dei bisogni specifici dei minori nei diversi ambiti territoriali.

La Commissione Parlamentare Infanzia e Adolescenza ha compiti di indirizzo e controllo sulla concreta attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativa ai diritti e allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva. Essa favorisce lo scambio di informazioni e le sinergie con i soggetti operanti nell'ambito della tutela e della promozione dei diritti dei minori ed esprime parere obbligatorio ai fini dell'adozione del PAI, il piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha competenza nella definizione di materie concernenti pari opportunità e famiglia.

Attori nazionali e strutture operative in materia di povertà educativa e povertà minorile

	Direzioni/uffici competenti	Strumenti di coordinamento e gestione degli interventi
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	- Direzione Generale lotta alla povertà e per la programmazione sociale - Autorità di gestione PON Inclusione Sociale (di competenza di una divisione della DG lotta alla povertà) - Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione	- Tavolo di coordinamento con le Città Riservatarie (L. 285) - Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza - Osservatorio Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza - Stipula accordi e protocolli di intesa; decide le modalità operative e gli interventi finanziati attraverso il PON Inclusione; valuta le sperimentazioni (Social Card, SIA, REI) - Sistema Informativo Minori (SIM)
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca	- Direzione Generale per lo studente, l'integrazione e la partecipazione - Direzione Generale per gli interventi in materia di edilizia scolastica, per la gestione dei fondi strutturali per l'istruzione e per l'innovazione digitale - Autorità di gestione PON per la scuola (di competenza dell'ufficio IV della DG interventi in materia di edilizia scolastica ecc.)	- Osservatorio Nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'interculturale - Osservatorio permanente per l'integrazione degli alunni con disabilità - Cabina di regia per combattere la dispersione scolastica (MdLPS, ANCI, UPI, Regioni) - Osservatorio per l'edilizia scolastica - Finalità di innovazione dei processi educativi ai fini del rafforzamento e rilancio del sistema scolastico
Ministero della Giustizia	Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità	- Centri Giustizia Minorile - Centro Europeo di Studi di Nisida possiede: - Osservatorio e Banca Dati sul Fenomeno della Devianza Minorile in Europa - Centro di documentazione nazionale della Giustizia Minorile 29 Uffici di servizio sociale per i minorenni (USSM)
Presidenza del Consiglio	- Dipartimento per le Pari Opportunità - Dipartimento Politiche per la Famiglia	- Ufficio per gli affari generali, internazionali e gli interventi in campo sociale - Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile - Ufficio II - Politiche per la famiglia - Osservatorio Nazionale sulla Famiglia
Ministero dell'Interno	- Dipartimento Pubblica Sicurezza - Autorità di gestione del programma nazionale servizi di cura per l'infanzia - Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione	- L'obiettivo del Programma Nazionale Servizi di Cura è rivolto alla Prima Infanzia, ossia ai bambini fino a 3 anni - Struttura di missione per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (Fondo Nazionale per l'Accoglienza dei MSNA)

TAB. 1 - FONTE: ns. elaborazione su dati Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza

La maggior parte degli altri dicasteri dispone di strumenti di raccolta informazioni e presidio di temi specifici.

Infine, da segnalare tra gli attori che svolgono importanti azioni di *advocacy*, il Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Gruppo CRC), un *network* che comprende 96 associazioni, aperto ai soggetti del Terzo Settore impegnati nella promozione e tutela dei diritti delle persone di età minore. Costituito nel dicembre 2000, ha l'obiettivo di garantire un sistema di monitoraggio indipendente, aggiornato e condiviso sull'attuazione della Convenzione ONU in Italia e delle Osservazioni Conclusive del Comitato ONU in Italia.

In sintesi, il quadro degli attori istituzionali attivi nella costruzione delle politiche sui minori è molto articolato ma carente sotto il profilo delle *funzioni di coordinamento e raccordo delle azioni*.

La maggior parte degli attori centrali (Ministeri) ha competenze su segmenti di *policy* e dispone di strumenti legati al tema dei minori (Osservatori, Comitati, Tavoli di coordinamento, Centri studi, ecc.). Il panorama complessivo è piuttosto ampio nonostante presenti un alto rischio di frammentazione degli interventi.

La ricognizione sintetizzata nella tab. 1 consente di ricostruire il perimetro di *governance* delle azioni, resta, invece, difficoltoso ravvisare un principio di coordinamento tra gli agenti in campo: manca una regia in grado di canalizzare l'attuale parcellizzazione delle risorse nel solco di politiche quadro e non è possibile comprendere quale sia il modello di *governance*. Chi definisce le *policy*, chi finanzia gli interventi? Chi raccoglie dati e informazione sui fenomeni? Chi ha compiti di coordinamento e raccordo delle azioni? La risposta a tali interrogativi è data da un intreccio di soggetti istituzionali con competenze, spesso, sovrapposte.

Il MLPS e il MIUR occupano una posizione di primo piano sia rispetto alle *policy* sia ai finanziamenti, sebbene quest'ultimo aspetto richieda una puntualizzazione. Entrambi questi dicasteri dispongono di ingenti risorse ma una parte consistente, ossia il PON Scuola e quello Inclusione, sono di natura europea - in particolare FSE e FESR. Come noto, tali risorse hanno orizzonti temporali limitati al periodo di programmazione e agli obiettivi fissati dalla UE. Possono sostenere azioni innovative ma non garantire la continuità degli interventi. Quanto efficacemente sperimentato nel corso del periodo di programmazione con risorse comunitarie necessita, in seguito, del sostegno di finanziamenti nazionali e dell'assestamento in politiche di settore.

Sul versante dell'attuazione territoriale, infine, la filiera di governo presenta ulteriori fattori di dispersione. Questione che rimanda al controverso tema dei rapporti tra i livelli di governo centrale e locale in materia sociale, oggetto del prossimo paragrafo.

3.1 Ruoli e competenze degli attori territoriali

In coerenza con il principio di sussidiarietà⁹ le politiche sui minori prendono corpo a livello regionale e locale, ossia dove esiste quella vicinanza ai bisogni dei cittadini necessaria a rendere l'intervento utile ed efficace.

⁹ Il principio di sussidiarietà attiene ai rapporti tra i diversi livelli territoriali e prevede che lo svolgimento di alcune funzioni pubbliche (art. 118 della Costituzione) debbano essere svolte al livello territorialmente più vicino ai cittadini.

È sul territorio che il tema dei minori trova attuazione nel sistema integrato dei servizi sociali. L'attuale organizzazione del sistema dei servizi prevede la netta divisione delle competenze tra Comuni, Province, Regioni e Stato. Secondo quanto disposto dal decreto legislativo 112/98 e dalla L. 328/00¹⁰ al livello centrale spetta la definizione del quadro di coerenza nazionale, sebbene la modifica del titolo V della Costituzione¹¹ abbia affidato alle Regioni la potestà legislativa esclusiva in materia di assistenza sociale, depotenziando l'azione dello Stato (legislazione concorrente). A tutt'oggi Regioni, Province e Comuni attuano il sistema integrato dei servizi, in assenza d'importanti fondamenti regolativi nazionali¹².

Lo Stato ha, comunque, continuato a ripartire, in sede di Conferenza Stato-Regioni, le risorse finanziarie (FNPS.)¹³ A sostegno del sistema integrato dei servizi sociali. Le risorse allocate nel Fondo, dal 2008 hanno avuto una curva discendente fino ad arrivare al quasi azzeramento nel 2012. La Legge di Stabilità 2016 (L. 208) rifinanzia il FNPS con circa 313 milioni di euro per l'anno 2016 e 2017 e con circa 314 milioni di euro per l'anno 2018. Si riattiva, in tal modo, il processo di coordinamento dei servizi sociali, principio guida necessario a garantire la complementarietà degli interventi e l'equa distribuzione dei servizi sul territorio nazionale.

Alle Regioni e ai Comuni è affidata la gestione del sistema integrato dei servizi sociali (cfr. tab. 2), al cui interno trovano posto le azioni dedicate a minori e famiglie. Le Regioni (L. 328/00) devono normare, programmare e coordinare gli interventi su infanzia e adolescenza individuando le priorità attraverso i Piani Socio-Sanitari e attuando i collegamenti tra le diverse politiche di settore. Alcune Regioni si sono mosse con legislazione propria sui temi della povertà minorile e educativa, come ad esempio la Lombardia che con la Legge Regionale n. 34 del 2004 ha adottato proprie "Politiche regionali sui minori e Linee Guida per la promozione dei diritti e delle azioni di tutela dei minori con la loro famiglia".

Alle Regioni (art. 8 L. 328/00) di concerto con gli enti locali interessati spetta anche, il compito di determinare gli Ambiti Territoriali (AT), luogo strategico per l'attuazione dei progetti territoriali, come illustrato più avanti.

¹⁰ Decreto 112 del 31 marzo del 98 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59" e Legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

¹¹ Con la Legge costituzionale 3/2001 è stato riformato il Titolo V della Costituzione assegnando alle Regioni la competenza esclusiva su tutta la materia delle politiche sociali.

¹² Come ad esempio: Piano sociale Nazionale, definizione degli standard delle professioni sociali, definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, ecc.

¹³ Il Fondo Nazionale delle Politiche Sociali è lo strumento mediante il quale lo Stato, insieme alle Regioni e gli Enti locali, concorre al finanziamento della spesa sociale.

Vari e articolati sono gli strumenti di cui dispongono le Regioni per coordinare l'azione locale dei Comuni e per coordinarsi con il livello centrale. La Conferenza Stato/Regioni è il luogo privilegiato preposto ad armonizzare l'intervento delle singole Regioni con il quadro di coerenza nazionale. Le Commissioni impegnate sul tema della povertà minorile e educativa sono in particolare la VIII – Politiche Sociali e la IX – Istruzione, lavoro, innovazione e ricerca, presenziate a turno da ogni Regione. Molte regioni si sono dotate di Uffici, Centri e Osservatori per lo sviluppo di politiche integrate in materia d'infanzia e adolescenza.

Le Regioni hanno svolto, inoltre, funzioni di supporto al processo di definizione e strutturazione della *governance* del SIA (Sostegno all'Inclusione Attiva) attraverso il Tavolo dei responsabili della programmazione sociale con l'obiettivo di coordinare le politiche sociali attivate ai diversi livelli di governo.

I Comuni (tab. 2), in forma singola o associata sono gli organi amministrativi che gestiscono e coordinano la realizzazione del *sistema locale di rete dei servizi sociali*. Sono i Comuni ad avere la titolarità esclusiva delle funzioni in materia di tutela dei minori (fatte salve le competenze dell'Autorità giudiziaria) gestendo i servizi e attuando interventi specifici per infanzia, adolescenza e sostegno alla genitorialità. In particolare, spetta agli Ambiti Territoriali (AT) la definizione dei Piani di Zona come strumento di programmazione dei servizi tramite il coinvolgendo di ASL, altri Enti Locali, Terzo Settore e cittadini.

I Comuni attraverso i propri uffici di Servizio Sociale sono la prima porta di accesso per famiglie e minori in difficoltà e hanno il compito di accogliere, informare e prendere in carico i cittadini in condizione di bisogno. Gli AT, viceversa, attraverso i propri Uffici di Piano, garantiscono il raccordo intercomunale all'interno del gruppo di Comuni che appartengono all'Ambito. L'Ufficio di Piano assicura il supporto alle funzioni di programmazione, regolazione e committenza nell'ambito dei servizi sociali, sanitari e socio-sanitari e sanitario del territorio. Presidia, inoltre, l'integrazione fra i servizi dei Comuni e quelli dell'ASL.

La tipologia delle azioni attuate dai Comuni sul target dei minori è ampia: aiuti di natura economica, azioni d'inserimento lavorativo e formazione professionale, contenimento del disagio familiare, sostegno alle relazioni, sostegno scolastico e promozione del tempo libero.

Competenze e attori locali in tema di politiche sociali e strumenti d'intervento sui minori

Competenze/ruolo	Strumenti/interventi
Regioni e Province Autonome • Normare, programmare e coordinare il sistema integrato di interventi e servizi sociali • Adottare il Piano degli interventi e dei servizi sociali (Piano Socio-Sanitario come da art. 18 L. 328) • Determinare gli Ambiti Territoriali • Disciplinare le modalità con cui i Comuni svolgono i compiti relativi alla concessione del SIA e REI, favorire l'implementazione del programma sostenendo il raccordo inter-istituzionale	• Conferenza Stato/Regioni per la ripartizione FNPS • VIII Commissione - Politiche sociali: Coordinamento Regione Molise, Coordinamento vicario Regione Puglia (in sede di Conferenza Stato/Regioni) • IX Commissione - Istruzione, Lavoro, Innovazione e Ricerca: Coordinamento Regione Toscana, Coordinamento vicario Regione Lazio (in sede di Conferenza Stato/Regioni) • Uffici competenti in materie di politiche per l'infanzia (tutte le Regioni) • Centri e/o osservatori regionali in materia di infanzia e adolescenza • Garante regionale dei diritti del minore (solo alcune Regioni) • Coordinamento regionale in materia di violenza nei confronti dei minorenni (solo alcune Regioni) • Task force regionali per il supporto tecnico-operativo agli Ambiti Territoriali • Tavolo dei responsabili della programmazione sociale: coordinamento dei responsabili regionali della programmazione sociale
Comuni • Titolarità delle funzioni amministrative relative agli interventi sociali (art. 118 costituzione, d.lgs. 112/1998, art. 6 L. 328/2000) • Programmare, progettare, realizzare il sistema locale dei servizi sociali a rete; erogare i servizi e le prestazioni economiche • Partecipare al procedimento di individuazione degli Ambiti Territoriali	Ufficio servizi sociali (o Sportelli unici di accesso o Segretariato sociale o Servizio Sociale Professionale Territoriale ecc.)
Ambiti territoriali* • Fissare gli obiettivi strategici, le priorità di intervento, gli strumenti e i mezzi per la realizzazione del sistema locale dei servizi sociali; • Stabilire le modalità organizzative dei servizi (risorse finanziarie, strutturali, professionali e requisiti di qualità) • Stabilire le modalità di collaborazione dei servizi territoriali con i soggetti della solidarietà sociale operanti a livello locale (non profit) e con le altre risorse della comunità • Attuare gli interventi di sostegno al reddito (CAS, SIA e REI) attraverso la raccolta delle domande e la predisposizione dei progetti individuali di presa in carico	Ufficio di Piano**

* Ripartizione del territorio regionale finalizzata alla gestione dei servizi sociali. Gli ambiti territoriali sono quasi sempre intercomunali (più comuni rientrano in un AT) mentre nelle grandi città l'ampiezza del territorio da servire porta, in alcuni casi, a prevedere la presenza di più ambiti per una città.

** Struttura tecnica intercomunale che predispone, elabora e gestisce la programmazione sociale ed in particolare il Piano di Zona

TAB. 2 - FONTE: ns. elaborazione

Regioni e Comuni hanno competenze anche in ambito educativo. In particolare, a tali livelli territoriali sono assegnate competenze specifiche dall'art. 6 del Dlgo 65/17¹⁴ relativo all'istituzione del sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita sino ai 6 anni. Le Regioni hanno il compito di programmare e sviluppare il Sistema integrato di educazione e d'istruzione di questa fascia d'età, definire gli standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi, disciplinare le attività di autorizzazione, accreditamento e vigilanza. Mentre i Comuni possono gestire, in forma diretta e indiretta, propri servizi educativi per l'infanzia e proprie scuole rivolte alla fascia di età 0-6 anni (art. 7 Dlgo 65/17) e hanno un ruolo di coordinamento della programmazione dell'offerta formativa nel proprio territorio per assicurare l'integrazione e l'unitarietà della rete dei servizi e delle strutture educative. I Comuni hanno, infine, il compito di autorizzare, accreditare e vigilare sulle norme per l'inclusione delle bambine e dei bambini con disabilità nel rispetto degli standard definiti dalle Regioni.

4. LE ESPERIENZE E GLI INTERVENTI OPERATIVI SU MINORI IN CONDIZIONE DI POVERTÀ ECONOMICA ED EDUCATIVA

I contenuti e le metodologie di programmi e progetti rivolti a minori in condizione di povertà economica e educativa di seguito presentati, si distinguono per l'adozione di un approccio multidimensionale e per il coinvolgimento nella gestione, realizzazione e attuazione delle azioni di attori afferenti a diversi livelli di governo.

La scelta è avvenuta tra esperienze orientate a promuovere un approccio integrato al tema dei minori in difficoltà, affrontando le criticità con passo diverso: *governance* robusta, ricerca di sostenibilità delle azioni nel medio e lungo periodo, combinazione multi-tipologica delle attività; presenza di strutture di coordinamento e strumenti di partecipazione del partenariato.

A questo si è aggiunta un'altra chiave di lettura finalizzata a evidenziare elementi di trasversalità comuni alle diverse esperienze approfondite. Ogni programma/progetto è stato scomposto in unità minime, le tipologie di servizio erogate all'utenza, generalizzabili ad ambiti e contenuti diversi.

La scelta di un linguaggio comune è funzionale a individuare gli elementi ricorrenti dei percorsi di attuazione e a deframmentare l'azione a favore dei minori.

Di ausilio a questa proposta è stato il "Nomenclatore infanzia adolescenza" messo a punto nell'ambito della relazione sulla Legge 285 nel 2013. Un'operazione iniziata con l'adattamento del Nomenclatore Interregionale dei servizi e degli interventi sociali del Cisis¹⁵ ai servizi offerti dalle città riservatarie. Un tentativo che va nella direzione di costruire in forma partecipata una "grammatica" comune alle varie esperienze attuate sui territori e anche a definire i livelli essenziali delle prestazioni (Lep). L'esigenza è di

¹⁴ Decreto Legislativo n. 65 del 13 aprile 2017, Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni attuativo della L. 107/15.

¹⁵ Il Nomenclatore è uno strumento condiviso di mappatura degli interventi e dei servizi sociali che ha sistematizzato le denominazioni dei servizi esistenti nei vari contesti regionali raccordandole ed integrandole in un'unica classificazione.

rendere “confrontabili” contenuti e percorsi dei vari progetti e iniziative che si muovono in ordine sparso sul territorio nazionale.

Il Nomenclatore Infanzia e Adolescenza favorisce la lettura e la messa in trasparenza della frammentazione organizzativa e di *governance* ora esistente nelle politiche sui minori con l’obiettivo di tentare di contrastare la settorializzazione delle competenze. La classificazione è un utile punto di riferimento per rintracciare le condizioni organizzative, economiche e professionali affinché le politiche possano superare le disuguaglianze territoriali, migliorare processi di valutazione, progettazione e intervento.

Il Nomenclatore Infanzia e Adolescenza viene utilizzato come griglia di presentazione dei progetti e delle iniziative selezionate, realizzate da attori istituzionali nazionali e locali. Lo schema adottato muove dal raggruppamento dei servizi elementari contenuti nel Nomenclatore secondo le seguenti macrotipologie: Servizi Residenziali, Servizi Diurni, Servizi Domiciliari, Servizi di emergenza e marginalità sociale, Servizi d’informazione, sostegno e accoglienza alla persona, Servizi d’integrazione socio-educativa e lavorativa, Servizi economici e di sostegno al reddito.

L’esigenza di organizzare i contenuti in specifiche macrotipologie è dettata dalla necessità di presentare le informazioni disponibili in modo sintetico e immediato.

Per ognuna delle esperienze analizzata sono declinati i servizi elementari realizzati, gli attori coinvolti e, laddove disponibili, le risorse economiche destinate.

4.1 Focus sui progetti

PIPPI (Programma d’Intervento Per la Prevenzione dell’Istituzionalizzazione)

PIPPI è un programma complesso che si è deciso di presentare accanto ad esperienze di tipo progettuale perché punto di riferimento cruciale per l’azione su minori e famiglie. Molti interventi che gli hanno fatto seguito, non solo in tema di minori, hanno adottato l’approccio promosso da PIPPI con particolare riferimento alle innovazioni introdotte: presa in carico del nucleo familiare in cui vive il minore, intervento di tipo non solo economico, attivazione dei soggetti propedeutica alla fuoriuscita dalla condizione di bisogno.

Titolo: P.I.P.P.I. – Programma d’intervento per la prevenzione dell’istituzionalizzazione.

Ente promotore e finanziatore: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS).

Obiettivi: innovare l’intervento nei confronti delle famiglie cosiddette negligenti al fine di ridurre il rischio di maltrattamento e il conseguente allontanamento dei bambini dal nucleo familiare. Sviluppare un approccio ecosistemico per realizzare servizi e interventi integrati coinvolgendo operatori di diversi servizi.

Beneficiari: Città Riservatarie L. 285/97.

Target: famiglie negligenti (figure parentali di riferimento con bambini nella fascia d’età da 0 a 11 anni).

Finanziamenti:

- 2011-2012, hanno aderito 10 Città italiane riservatarie della L.285/1997 (Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Torino, Venezia), 89 famiglie target nel gruppo sperimentale, 122 bambini, 35 famiglie e 37 bambini nel gruppo testimone;

- anni 2013-2014, hanno aderito 9 Città italiane (Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Palermo, Reggio Calabria, Torino, Venezia), 144 famiglie nel gruppo sperimentale, 198 bambini, 34 famiglie e 37 bambini nel gruppo testimone;
- negli anni 2014-2015, estensione a 50 Ambiti Territoriali appartenenti a 17 Regioni e una Provincia Autonoma con il coinvolgimento di 500 famiglie per un totale di 3 mln di euro;
- negli anni 2015-2016, estensione a ulteriori 50 Ambiti Territoriali appartenenti a 18 Regioni e una Provincia Autonoma con il coinvolgimento di altre 500 famiglie per un totale di 3 mln di euro;
- negli anni 2016-2017, estensione a 17 Regioni e una Provincia Autonoma, 56 Ambiti Territoriali e 560 famiglie per un totale di 3,6 mln di euro.

Sintesi dell'iniziativa:

P.I.P.P.I. è un programma complesso e multidimensionale poiché comprende:

- una dimensione di ricerca di tipo sperimentale, e in parte controfattuale, che prevede un gruppo di famiglie di controllo;
- una dimensione d'intervento che prevede una metodologia dettagliata, condivisa e guidata; una dimensione formativa che prevede un accompagnamento da parte del gruppo scientifico alle équipe multidisciplinari che agiscono sul territorio.

Il framework teorico di riferimento è dato dal modello dell'ecologia dello sviluppo umano (Bronfenbrenner, 1979 e 2005). I servizi di seguito elencati attengono la realizzazione dell'intervento sulle famiglie e sui bambini (tab. 3). Il programma dispone, inoltre, di strumenti e figure come ad esempio il coach che si occupa dell'acquisizione di competenze interne ai servizi per consentire l'autonomia degli Ambiti Territoriali nella gestione del programma. Il programma conta di una governance molto strutturata (tab. 4).

I Servizi sociali erogati dal programma PIPPI

Macrotipologia di servizio	Servizi elementari
Servizi Diurni	• Servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia: centri bambini genitori (gruppi per genitori e bambini). • Centri per le famiglie (assistenza "tra e alle famiglie attraverso la famiglia d'appoggio).
Servizi di informazione, sostegno e accoglienza alla persona	• Servizio sociale professionale (presa in carico famiglia) • Interventi di sostegno alla genitorialità (accompagnamento alla genitorialità vulnerabile). • Attività di informazione e sensibilizzazione (attività con le scuole per creare una rete di scambio).
Servizi di integrazione socio-educativa e lavorativa	Sostegno socio-educativo domiciliare (Realizzare un percorso di accompagnamento professionale attraverso l'educativa domiciliare).
Servizi economici e di sostegno al reddito	Contributi economici a integrazione del reddito familiare (Integrazione al reddito di 5000 Euro a Famiglia Target – annualità 2014-15).

TAB. 3 - FONTE: ns. elaborazione

Funzioni e ruoli degli attori coinvolti nel programma PIPPI

Attori coinvolti	Ruoli e funzioni
Regioni e Provincie Autonome	• Favorire l'implementazione del programma, sensibilizzando, curando e attivando i collegamenti inter-istituzionali necessari tra gli assessorati di competenza, in particolare tra il sociale, la sanità, la scuola. • Istituire un Tavolo di coordinamento regionale al fine di garantire il buon funzionamento del programma e lo scambio di esperienze tra gli ambiti territoriali aderenti alla sperimentazione.
Ambito Territoriale sociale (AT)	• Gestisce il programma in tutte le sue fasi e azioni, assicurando il rispetto dei contenuti previsti. • Attiva il Gruppo di Riferimento Territoriale (GT) che è costituito da stakeholders del pubblico e del privato sociale per attuare le attività del programma. • Individua il referente del programma figura che ha il compito strategico di garantire la comunicazione fra tutti i soggetti coinvolti.
Servizio sociale Comunale/Ambito Territoriale Sociale	Attivano l'équipe multidisciplinare (EM) allo scopo di realizzare l'intervento. Il gruppo si attiva su base volontaria e comprende l'assistente sociale del Comune, lo psicologo dell'Asl, l'educatore domiciliare (spesso del terzo settore), una famiglia d'appoggio, l'insegnante, se possibile il pediatra e qualunque altro professionista ritenuto pertinente.

TAB. 4 - FONTE: ns. elaborazione

La scuola al centro

Titolo: La scuola al centro.

Ente promotore e finanziatore: Ministero Istruzione Università e Ricerca (MIUR).

Obiettivi: programma sperimentale di didattica integrativa e innovativa per una scuola che sia luogo di sviluppo sociale e culturale, aperta anche in orari diversi da quelli abituali (pomeriggio, fine settimana, vacanze estive). Il programma è dedicato in particolare alle aree delle città metropolitane con il più alto tasso di dispersione scolastica e con il più elevato indice di disagio socio-economico delle famiglie.

Beneficiari: istituzioni scolastiche statali di ogni ordine e grado.

Target: alunne/i esposti a rischi di abbandono scolastico e genitori in condizioni di disagio socio-economico.

Finanziamenti: bando nazionale a valere sul PON Scuola.

Fase I: (2016) 10 milioni per le città di Roma, Milano, Napoli e Palermo.

Fase II: 150 milioni per un'azione strutturata in 5.000 scuole per combattere il disagio e favorire l'inclusione e per garantire l'apertura delle scuole oltre l'orario scolastico soprattutto nelle aree a rischio e in quelle periferiche.

Contenuti: realizzazione di progetti volti ad aprire le scuole oltre i tempi classici della didattica per essere vissuti dai ragazzi/e e dal quartiere il pomeriggio, nei fine settimana, nei tempi di vacanza, diventando spazio di comunità in aree di particolare disagio abitativo e con elevato tasso di dispersione scolastica. Attività ricreative e di socializzazione attraverso musica, arte e teatro, scrittura creativa, educazione ambientale e percorsi di legalità, ampliamento dei percorsi curriculari e azioni di rinforzo delle

competenze di base con l'utilizzo di metodi di apprendimento innovativi (tab. 5).

I Servizi sociali erogati dal programma "La scuola al centro"

Macrotipologia di servizio	Servizi elementari
Servizi di integrazione socio-educativa e lavorativa	• Attività ricreative di socializzazione (Laboratori di produzione cinematografica, Cineforum all'aperto, Laboratori teatrali e di scrittura creativa, concerti, orti urbani ecc.). • Sostegno socio-educativo scolastico (sostegno nello sviluppo delle competenze di base di tutti gli alunni e alunne a rischio di dispersione scolastica).

TAB. 5 - FONTE: ns. elaborazione

Progetto Provaci ancora Sam!

Titolo: Provaci ancora Sam!

Ente promotore e finanziatore: Comune di Torino (Servizi Sociali) in collaborazione con Servizi Educativi, Ufficio Scolastico Regionale per il Piemonte, Compagnia di San Paolo, Ufficio Pio e Fondazione per la Scuola.

Obiettivi: prevenzione del fallimento formativo nel delicato passaggio tra Scuola Primaria e Scuola Secondaria di I grado attraverso l'integrazione e il dialogo tra realtà scolastica e realtà extrascolastica.

Beneficiari: Centri Territoriali per l'educazione Permanente (C.T.P). Centri a carattere non esclusivamente scolastico aperti ai ragazzi over 15 anni usciti dal percorso di istruzione.

Target: drop-out, minori stranieri.

Finanziamenti: nel 1992 il progetto contava su un finanziamento di soli 70 milioni di Lire, mentre per l'anno scolastico 2015-2016, le risorse stanziare sono pari a oltre 1 milione di euro. Sono coinvolte 124 classi, 300 docenti e 2.800 studenti (quasi il 10% della popolazione scolastica di riferimento), che si misurano con la sperimentazione di pratiche didattiche inclusive. Ad affiancare istituti scolastici e insegnanti, 20 organizzazioni territoriali e circa 50 educatori.

Contenuti: progetto integrato inter-istituzionale di contrasto alla dispersione scolastica della città di Torino promosso da una rete territoriale di organizzazioni. Il progetto ha finalità sociali ed educative ed è stato sviluppato a partire da un intervento iniziale denominato "Recupero terza media" attuato in una delle zone più problematiche di Torino: il quartiere Vanchiglia. Da qui è nato un gruppo di lavoro volto ad affrontare situazioni di emergenza su ragazzi che avevano abbandonato la scuola del quartiere per offrire loro una nuova opportunità. Nel corso degli anni il progetto ha avuto varie denominazione fino ad arrivare a Provaci Ancora Sam (PAS) che coinvolge un consistente numero di minori stranieri e mira ad assicurare l'apprendimento delle competenze irrinunciabili del primo ciclo di istruzione.

Il progetto lavora sull'ambito scolastico e su quello extrascolastico; sinergia indispensabile per ragazzi/e di origine straniera poco inseriti nel contesto sociale e scarsamente alfabetizzati (tab. 6).

Il PAS prevede due moduli 1. Prevenzione e 2. Recupero.

1. Azioni di Prevenzione

- Osservazione e analisi dei casi a rischio, progettazione delle attività di supporto e integrazione, verifica in itinere e finale (primaria per casi che non hanno abbandonato il percorso scolastico).
- Inserimento del ragazzo/a in un C.T.P. con attività di accoglienza e costruzione della relazione con il minore, definizione del percorso formativo individualizzato (secondaria per coloro che sono usciti dal percorso di istruzione).

2. Azioni di Recupero

- Supporto allo studente e affiancamento degli insegnanti nelle attività didattiche curricolari, laboratori creativi collegati con le discipline scolastiche, attività di recupero a piccoli gruppi, attività di doposcuola.
- Attività di formazione rivolte a docenti, volontari ed educatori dei Servizi Sociali nelle nell'area matematica e della scrittura creativa.
- Attività orientative di accompagnamento all'occupabilità, bilancio delle competenze e riconoscimento dei crediti.
- Patti formativi con le famiglie si richiede, ad esempio, la presenza dei genitori all'atto di iscrizione e vengono svolti dei colloqui anche con loro.

Servizi sociali erogati dal progetto "Provaci Ancora Sam"

Macrotipologia di servizio	Servizi elementari
Servizi di integrazione socio-educativa e lavorativa	• Attività ricreative di socializzazione (laboratori creativi, laboratori sportivi, espressivi, artistici, attività di aggregazione sulla strada, animazione). • Sostegno socio-educativo scolastico (attività di recupero a piccoli gruppi, progettazione delle attività di supporto e integrazione alle attività scolastiche, verifica in itinere e finale). • Supporto all'inserimento lavorativo (colloqui, test attitudinali, mini stage di avvicinamento al lavoro dei minori).
Servizi diurni	• Centri diurni di protezione sociale (Centro Territoriale per l'educazione Permanente con attività di accoglienza e costruzione della relazione con il minore, definizione del percorso formativo individualizzato).
Servizi di informazione, sostegno e accoglienza alla persona	• Interventi di sostegno alla genitorialità (coinvolgimento e sostegno della famiglia nel percorso del ragazzo/o). • Attività di informazione e sensibilizzazione (attività di tutoraggio con le scuole per mettere in rete le esperienze significative ai fini delle progettazioni future).

TAB. 6 - FONTE: ns. elaborazione

Progetto Get Up (Giovani ed esperienze trasformative di utilità sociale e partecipazione)¹⁶

Titolo: Progetto Get Up (Giovani ed esperienze trasformative di utilità sociale e

¹⁶ Al momento non è possibile illustrare i servizi offerti visto che i progetti devono ancora essere avviati. L'iniziativa è stata selezionata per i contenuti di elevata attivazione dei giovani e per la collaborazione molto stretta con il territorio locale.

partecipazione).

Ente promotore e finanziatore: Ministero del lavoro e delle politiche sociali in collaborazione con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Ministero della salute.

Obiettivi: promuovere la partecipazione attiva degli studenti in una prospettiva di utilità sociale e di rafforzamento del concetto di cittadinanza

Beneficiari: gli istituti superiori.

Target: studenti tra i 14 e i 18 anni delle scuole superiori, i giovani nella stessa fascia d'età che appartengono a gruppi extrascolastici già istituiti, i dirigenti scolastici, i docenti e le amministrazioni locali.

Finanziamenti: attuazione della legge 285/1997.

Contenuti: l'iniziativa promossa dal Ministero del Lavoro in collaborazione con il MIUR e il Ministero della salute si inserisce nell'ambito dell'attuazione della legge 285/1997 con finanziamenti dedicati alle città riservatarie. Queste hanno messo a bando le risorse ed è in corso la selezione dei progetti presentati dalle scuole. Con Get Up gli studenti avranno la possibilità di sviluppare le proprie capacità di autonomia e di assunzione di responsabilità, utilizzando il contesto scolastico quale tramite per coinvolgere il tessuto locale. Le scuole superiori che parteciperanno a Get Up potranno scegliere se realizzare una "cooperativa scolastica" o un progetto di service learning¹⁷ e gli insegnanti svolgeranno il ruolo di tutor e facilitatori. Gli obiettivi sono l'acquisizione di nuove conoscenze e competenze, l'incontro con i rappresentanti istituzionali, la partecipazione attiva alla vita della città.

La scomposizione dei programmi/interventi in unità di servizio sociale classificate dal Nomenclatore, suggerisce alcune considerazioni. La prima è data dall'importanza del nucleo familiare come ambiente determinante per contrastare l'insorgenza o l'esistenza di fenomeni di deprivazione economica e sociale. La centralità della presa in carico della famiglia da parte dei servizi sociali comunali è stata introdotta dal programma PIPPI per entrare in modo strutturato anche in interventi successivi a partire da quelli di sostegno al reddito (CAS, SIA e REI).

È questa la realtà più idonea a tramutare le azioni di contrasto alla povertà, in strumenti di integrazione sociale efficaci e durevoli. Il vissuto familiare quotidiano è modello educativo e sociale di riferimento. Luogo ideale per garantire la fuoriuscita dalla condizione di bisogno.

Nelle esperienze analizzate, anche se di numero assai esiguo, si riscontra una discreta preferenza verso specifici servizi sociali. In particolare, la macrotipologia dei *Servizi di integrazione socio-educativa e lavorativa* è presente in tutti gli interventi, declinata per lo più attraverso *Attività ricreative di socializzazione* come laboratori artistici e del tempo libero. Nonostante le attività di socializzazione siano dagli anni '70 il fulcro degli interventi su minori e giovani è da sottolineare la tendenza ad un rinnovamento delle forme (protagonismo dei minori) e dei contesti (la scuola da luogo educativo diventa realtà di socializzazione). La dimensione socializzante trova spazio anche all'interno di *Servizi Diurni* arricchendosi di due elementi: la centralità del territorio e della famiglia.

¹⁷ Metodologia d'insegnamento che combina lo studio a scuola con l'impegno a favore della comunità locale.

5. CONCLUSIONI

Sconfiggere le diverse forme di povertà e deprivazione minorile è un obiettivo cruciale per la crescita sociale ed economica del Paese. La ridondanza dei mezzi in campo, però, innescano un pericoloso effetto di overexposure che rischia di depotenziare anche le azioni più virtuose. La povertà minorile, in tutte le sue forme è un'emergenza nazionale e come tale dovrebbe essere riconosciuta e trattata.

I contesti locali sono i luoghi dove il rischio di dispersione è maggiore ossia dove la polverizzazione delle competenze influisce negativamente sull'efficacia degli interventi e gli squilibri territoriali diventano forme tangibili di discriminazione. Il sovraffollamento degli agenti in campo "costringe i cittadini, soprattutto minorenni, ad affrontare procedure e sostenere percorsi tortuosi e faticosi che finiscono per ostacolare la soddisfazione dei propri diritti".

La multidimensionalità e complessità del fenomeno rende questo tema una sorta di questione magnete che ne contiene e richiama molte altre: divario tra Nord e Sud del Paese nella disponibilità d'interventi e servizi, disegualianze nell'esigibilità dei diritti da parte dei minori e delle loro famiglie, rilevanza del fenomeno nel target immigrato, ecc. In quanto fenomeno multifattoriale deve essere affrontato in un quadro di policy ampio e organico che veda l'impegno attivo, coordinato e sostenuto nel tempo, di tutti gli attori in campo. Allo stato attuale, invece, politiche ed interventi presentano forti carenze di governance, di strategie di coordinamento tra gli attori istituzionali e i diversi livelli di governo e frammentazione lungo la filiera dell'attuazione territoriale dei servizi sociali.

La progressiva attenzione verso il tema della povertà minorile è rinvenibile in recenti provvedimenti normativi talvolta anticipati da azioni sperimentate nel passato (ad esempio nell'ambito della L. 285) che acquistano ora nuovo vigore. L'aumento di attenzione sul tema è confermato dalla maggiore disponibilità di dati anche di fonte amministrativa e dal crescente contributo della comunità scientifica in termini di studi e ricerche, oltre che dalla presenza di un rilevante numero di attori istituzionali e del Terzo Settore sempre più attivi sulla materia.

A fronte del permanere di difficoltà di sistema e in attesa che le policy attualmente in corso producano i cambiamenti necessari, opportunamente misurati da dispositivi di monitoraggio e valutazione, è auspicabile che quanto in via di realizzazione confluisca in un quadro nazionale organico.

Il riconoscimento delle povertà minorili come priorità strategica del Paese potrebbe avvenire attraverso il completamento degli indicatori di benessere appena entrati nel Documento di economia e finanza (Def 2017)¹⁸, con specifici indicatori della povertà minorile ad attestare la centralità di tali dimensioni nella misurazione delle reali condizioni di vita dei cittadini.

¹⁸ L'Italia è il primo paese dell'UE ad aver incluso nella propria programmazione economica oltre al PIL gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile. Nel Documento di Economia e Finanza 2017 sono stati introdotti in via sperimentale 4 indicatori: reddito medio disponibile, un indice di disegualianza, tasso di mancata partecipazione al lavoro, emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti.

**LE PRINCIPALI NOVITÀ A LIVELLO NAZIONALE
E IL CONTRIBUTO DEL SECONDO WELFARE¹¹****1. INTRODUZIONE**

L'ultimo biennio è stato caratterizzato da un rinnovato impegno dell'attore pubblico nel campo della lotta alla povertà. Questo impegno ha portato l'Italia a dotarsi, per la prima volta, di una misura strutturale di contrasto all'indigenza. Si tratta di un passaggio importante che avvicina l'Italia agli altri Paesi europei dotati di uno "schema di reddito minimo di inserimento", ovvero di una misura nazionale a sostegno di tutti i poveri.

Il presente lavoro risponde all'obiettivo di indagare il contesto in cui questo cambiamento si è verificato. L'attenzione, in particolare, si concentra sull'evoluzione che ha interessato l'arena di policy. Tale evoluzione si è concretizzata nell'ingresso di nuovi attori del secondo welfare e nella ridefinizione delle loro modalità di collaborazione e cooperazione.

Il presente capitolo, dopo aver brevemente illustrato le principali novità sul fronte del primo welfare, si concentra su quanto sta avvenendo sul fronte del secondo welfare guardando al contributo offerto dagli attori non pubblici che hanno contribuito a sviluppare la politica nazionale di contrasto alla povertà adottando un approccio basato sull'integrazione con il sistema pubblico di welfare. Particolare attenzione è dedicata non tanto al piano operativo – che è stato caratterizzato dal fiorire di una molteplicità di interventi locali che riguardano per esempio la diffusione di empori solidali, il recupero e la distribuzione delle derrate alimentari, le iniziative di housing sociale e la diffusione di acquisti condivisi –, quanto piuttosto a quello delle idee e dell'advocacy. Gli attori del secondo welfare infatti, sempre più spesso, assumono un ruolo attivo al fine di influenzare la politica nazionale di lotta alla povertà; e lo fanno intervenendo in tutte le fasi del policy-making. Questi attori contribuiscono alla politica nazionale di contrasto alla povertà alimentando l'attenzione politica e culturale sul tema; identificando e definendo i problemi, elaborando proposte di soluzione e valutando gli interventi.

La riflessione si articola in quattro parti. La prima descrive il quadro analitico adottato dal presente lavoro. La seconda si concentra sulle principali novità che riguardano la politica nazionale di lotta alla povertà, con particolare attenzione all'istituzione del Reddito di inclusione (Rei) e alla nascita del Fondo per il contrasto della povertà educativa. La terza si concentra sul contributo del secondo welfare alla definizione della politica nazionale di contrasto all'indigenza. La quarta presenta alcune riflessioni conclusive.

¹¹ Il presente contributo riprende i contenuti del capitolo "Secondo welfare e lotta alla povertà. Un'arena di policy sempre più articolata" pubblicato nel Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017 (curato da F. Maino e M. Ferrera e pubblicato dal Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi) aggiornandone i contenuti rispetto alle novità introdotte dalla legge di stabilità 2018.

2. IL QUADRO ANALITICO

Nel contesto della crisi economica e finanziaria dell'ultimo decennio, l'arena di policy che caratterizza la lotta alla povertà è stata oggetto di una profonda trasformazione. In primo luogo, questo cambiamento è consistito nell'ingresso di nuovi attori del secondo welfare (per esempio le organizzazioni non governative internazionali come Save the Children, ActionAid e Oxfam) e nella maggiore visibilità delle organizzazioni sindacali al fianco degli attori che da più tempo svolgono un ruolo attivo in questo ambito, come gli enti di matrice religiosa.

In secondo luogo, si è assistito allo strutturarsi di una significativa sinergia tra questi attori e alla nascita di nuove forme di collaborazione e coordinamento. Questo è vero in particolare se consideriamo che, grazie alla nascita dell'Alleanza contro la povertà in Italia (un cartello di soggetti che mette insieme Terzo Settore, parti sociali e Ong nazionali e internazionali), gli attori del secondo welfare collaborano stabilmente per promuovere il miglioramento delle politiche di contrasto alla povertà.

Infine, assistiamo all'attivazione degli attori rispetto a una pluralità di funzioni. Se a partire dagli anni Novanta il welfare mix nel campo della povertà era perlopiù limitato all'implementazione delle politiche in un contesto di esternalizzazione da parte dell'amministrazione pubblica o al semplice finanziamento degli interventi, negli ultimi anni, attraverso il secondo welfare, il ruolo e il coinvolgimento di questi soggetti è diventato molto più articolato. Oggi questi attori intervengono in tutte le fasi del policy-making².

Il presente lavoro assume che il processo di policy-making possa essere analiticamente scomposto in una sequenza di attività che riguardano: 1) l'identificazione di un problema; 2) la formulazione di soluzioni; 3) l'adozione di una decisione; 4) l'attuazione dell'azione; 5) la valutazione dei risultati (Jones 1970). Di queste cinque fasi, quattro sono, in particolare, oggetto di attenzione. Concentrandosi sugli sviluppi più recenti che hanno interessato questo settore di policy, l'analisi si concentra sull'identificazione del problema (analizzata considerando sia l'attività di advocacy svolta dagli attori, sia il loro contributo alla definizione del problema³), sulla formulazione delle soluzioni, sulla partecipazione ai processi decisionali e sulla valutazione dei risultati. La fase dell'attuazione, che è quella in cui gli attori privati attivi nel contrasto alla povertà hanno tradizionalmente giocato un ruolo, non è stata invece oggetto di analisi (figura 1).

² Il concetto di *policy-making* rimanda alla “*formazione delle politiche pubbliche*” (Sola 1996) e quindi a tutto quello che i governi e le istituzioni che assumono decisioni fanno o non fanno e ai connessi processi e alle interazioni (tra attori pubblici e privati, individuali e collettivi) attraverso le quali le soluzioni di problemi di rilevanza collettiva sono perseguite (Capano e Giuliani 1996).

³ Le cinque fasi del processo di *policy-making* possono essere scomposte in sottofasi. In particolare, quella relativa all'identificazione del problema può articolarsi in: 1) percezione di un evento, 2) definizione di un problema, 3) aggregazione di interessi, 4) organizzazione delle diverse istanze, 5) rappresentazione e accesso presso autorità pubbliche. Queste fasi hanno come esito la richiesta di azione pubblica su una determinata questione (Sola 1996).

In questo quadro, l'ipotesi del presente lavoro è che i cambiamenti che hanno interessato il primo welfare (e che si sono concretizzati nella crescita dell'attenzione pubblica in questo settore) non siano riconducibili esclusivamente al dilagare della povertà, ma siano anche il frutto della complessa interazione fra primo e secondo welfare.

Il contributo degli attori del secondo welfare alla politica di contrasto alla povertà

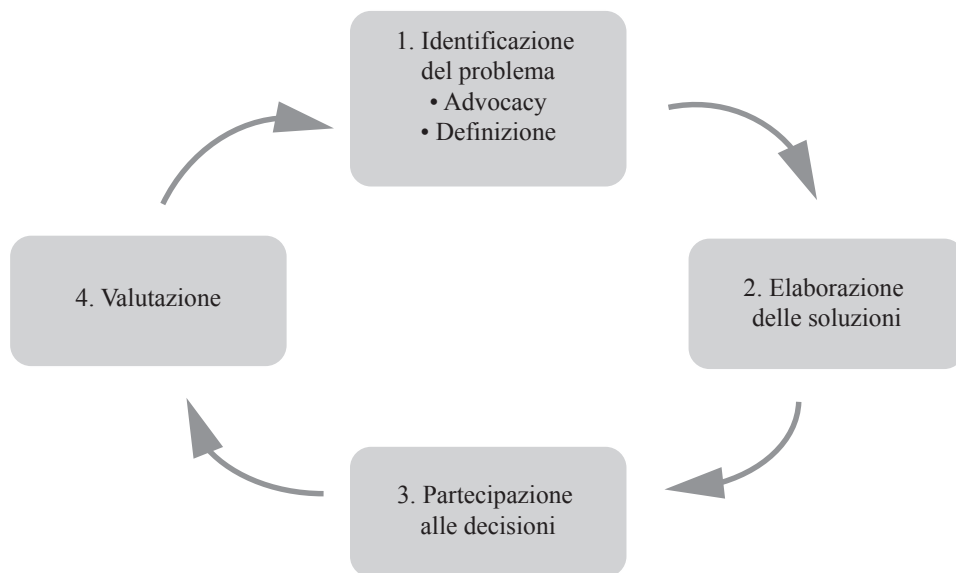


FIG. 1 - FONTE: elaborazione dell'autrice

Per verificare questa ipotesi, il lavoro si concentra su quegli attori del secondo welfare che hanno partecipato attivamente alla definizione della emergente politica nazionale di contrasto alla povertà. Se consideriamo come snodo centrale dell'azione pubblica in questo campo la Legge di Stabilità 2016 (che ha previsto l'introduzione di una misura unica di contrasto alla povertà e ha istituito il Fondo per il contrasto della povertà educativa) gli attori sui quali si concentra l'attenzione sono: l'Alleanza contro la povertà in Italia per quanto riguarda il percorso che ha portato all'istituzione del Rei; le Fondazioni di origine bancaria (Fob) e Save the Children per quanto riguarda invece la nascita del Fondo per il contrasto della povertà educativa.

3. LE NOVITÀ SUL FRONTE DEL PRIMO WELFARE: IL RINNOVATO IMPEGNO PUBBLICO

Nel contesto italiano, la lotta alla povertà ha tradizionalmente giocato un ruolo residuale e ciò è dovuto a tre ragioni principali. La prima si lega alle caratteristiche istituzionali tipiche di un modello di welfare, come quello italiano, in cui l'accesso alla protezione sociale è funzione della partecipazione al mercato del lavoro. In un sistema di protezione sociale di questo tipo, i benefici sono legati al possesso di un reddito e

le prestazioni sono finanziate attraverso i contributi sociali (Ferrera 1993). La seconda ragione è connessa invece a fattori politici che hanno spinto nella medesima direzione.

Durante la Seconda Repubblica, la lotta alla povertà non è mai stata una priorità.

Nella maggior parte dei casi, le forze politiche nazionali hanno dichiarato di riconoscere il contrasto alla povertà come obiettivo rilevante, ma di fatto hanno poi agito investendo il loro peso politico e le loro risorse di potere per sostenere altre finalità.

Infine, anche se si guarda alla società civile, la pressione verso il rafforzamento degli strumenti di lotta alla povertà non ha trovato terreno fertile. Nonostante il ruolo del Terzo Settore e della società civile sia stato tradizionalmente rilevante, questo attivismo non è mai stato accompagnato da una capacità di incidere sull'agenda politica (Gori et al. 2014). L'insieme di questi elementi spiega perché in Italia sia storicamente mancato un reddito minimo di inserimento.

In questo quadro, un cambio di passo è stato realizzato con la Legge di Stabilità 2016 che ha per la prima volta previsto un finanziamento strutturale (ovvero stabilmente iscritto nel registro di finanza pubblica) per il contrasto alla povertà e l'emanazione di una legge delega finalizzata all'istituzione di una misura unica di lotta all'indigenza. La stessa legge ha inoltre istituito un Fondo triennale (di natura sperimentale) per il contrasto della povertà educativa che vede la partecipazione delle Fondazioni di origine bancaria.

Di seguito si analizzano le principali caratteristiche della misura unica di contrasto alla povertà (il Reddito di inclusione) e del Fondo per il contrasto della povertà educativa.

3.1 Il Reddito di inclusione

Dopo un lungo e complesso iter, la “Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali” (Legge 15 marzo 2017, n. 33) ha introdotto il Rei e, successivamente, il decreto legislativo n.147 del 15 settembre 2017, n. 147 ha attuato la delega. Dal 1° dicembre 2017 è quindi possibile presentare domanda per il REI e dal 1° gennaio 2018 la misura sarà concretamente operativa.

In linea con la prima sperimentazione della Nuova Carta Acquisti (Agostini 2015) e con il Sostegno all'inclusione attiva (Sia), il Rei si articola in un beneficio economico e in una componente di servizi alla persona che devono essere garantiti a livello locale. L'istituzione del Rei si accompagna, in primo luogo, al riordino delle prestazioni di natura assistenziale finalizzate al contrasto alla povertà. Queste misure devono infatti essere riassorbite dal Rei. Fanno eccezione le prestazioni rivolte alla fascia di popolazione non più in età di attivazione lavorativa, quelle a sostegno della genitorialità e quelle legate alla condizione di disabilità e invalidità del beneficiario.

In secondo luogo, l'introduzione di questa misura deve accompagnarsi al rafforzamento dell'attività di coordinamento degli interventi, al fine di garantire i livelli essenziali delle prestazioni. Il Rei si configura infatti come livello essenziale che deve essere garantito uniformemente sull'intero territorio nazionale.

La parte attiva della misura si concretizza nella realizzazione di un progetto personalizzato di inclusione predisposto da un'équipe multidisciplinare costituita dagli ambiti territoriali interessati (in collaborazione con le amministrazioni competenti sul

territorio in materia di servizi per l'impiego, formazione, politiche abitative, tutela della salute, istruzione) e in linea con principi generalizzati di presa in carico. Tali principi sono basati su: a) una valutazione multidimensionale del bisogno (che tiene conto delle condizioni personali e sociali dei componenti del nucleo; della situazione economica e lavorativa; del profilo di occupabilità dei componenti; dell'educazione, dell'istruzione, della formazione; della condizione abitativa; della presenza di reti familiari, di prossimità e sociali); b) la piena partecipazione dei beneficiari alla predisposizione dei progetti personalizzati; c) un'attenta definizione degli obiettivi e un monitoraggio degli esiti (realizzato periodicamente tramite strumenti di misurazione dell'impatto sociale). Il progetto personalizzato si rivolge all'intero nucleo familiare e prevede specifici impegni definiti in accordo con gli operatori sociali. Solo per il 2018, il beneficio economico sarà concesso, per un periodo massimo di 6 mesi, anche in assenza della sottoscrizione del progetto.

Per il finanziamento del Rei è stato istituito il Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, con una dotazione strutturale che l'ultima legge di bilancio ha portato a circa due miliardi per il 2018, a 2,5 miliardi per il 2019 e a 2,7 miliardi a partire dal 2020.

Il beneficio economico varia in considerazione del numero dei componenti il nucleo familiare ed è commisurato alle risorse economiche di cui dispone il nucleo. L'importo massimo mensile va da 187,50 euro previsti per i nuclei con un solo componente a 485,41 euro per i nuclei con 5 componenti. Con l'approvazione della Legge di bilancio 2018 però quest'ultimo massimale è stato portato a 534 euro. Questi valori sono però ridotti se il nucleo percepisce trattamenti assistenziali (fanno eccezione quelli non sottoposti alla prova dei mezzi, come ad esempio l'indennità di accompagnamento) o altri redditi.

Il beneficio è concesso per un periodo massimo di 18 mesi e può essere rinnovato per ulteriori 12 mesi.

Il REI sarà erogato alle famiglie in possesso di una serie di requisiti (vedi box 1); tuttavia già a partire da gennaio 2018 sono intervenute alcune modifiche di tipo estensivo previste dalla legge di bilancio. In particolare, a differenza di quanto previsto ora, tutti i disoccupati di età superiore ai 55 anni saranno eleggibili. Ma la modifica più rilevante si avrà a partire da luglio 2018 quando verranno meno tutti i requisiti familiari e la misura diventerà quindi universale.

Box I

I REQUISITI PER POTER BENEFICIARE DEL REI

Requisiti di residenza e soggiorno

Il richiedente deve essere congiuntamente:

- cittadino dell'Unione o avere un familiare che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;
- residente in Italia, continuativa, da almeno due anni al momento della presentazione della domanda.

Requisiti familiari (N.B. valido fino a luglio del 2018)

Il nucleo familiare deve trovarsi in almeno una delle seguenti condizioni:

- presenza di un minorenni;
- presenza di una persona con disabilità e di almeno un suo genitore o un suo tutore;
- presenza di una donna in stato di gravidanza accertata (nel caso in cui sia l'unico requisito familiare posseduto, la domanda può essere presentata non prima di quattro mesi dalla data presunta del parto e deve essere corredata da documentazione medica rilasciata da una struttura pubblica);
- presenza di un componente che abbia compiuto 55 anni con specifici requisiti di disoccupazione (N.B. da gennaio 2018 tutti i disoccupati ultra 55enni saranno eleggibili).

Requisiti economici

Il nucleo familiare deve essere in possesso congiuntamente di:

- un valore ISEE in corso di validità non superiore a 6mila euro;
- un valore ISRE (l'indicatore reddituale dell'ISEE, ossia l'ISR diviso la scala di equivalenza, al netto delle maggiorazioni) non superiore a 3mila euro;
- un valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 20mila euro;
- un valore del patrimonio mobiliare (depositi, conti correnti) non superiore a 10mila euro (ridotto a 8 mila euro per la coppia e a 6 mila euro per la persona sola).

Altri requisiti

Per accedere al REI è inoltre necessario che ciascun componente del nucleo familiare:

- non percepisca prestazioni di assicurazione sociale per l'impiego (NASpI) o altri ammortizzatori sociali di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria;
- non possieda autoveicoli e/o motoveicoli immatricolati la prima volta nei 24 mesi antecedenti la richiesta (sono esclusi gli autoveicoli e i motoveicoli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità);
- non possieda navi e imbarcazioni da diporto.

3.2 Il Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile

Il Fondo sperimentale per il contrasto della povertà educativa minorile mira a sostenere interventi volti a rimuovere gli ostacoli (di natura economica, sociale e culturale) che impediscono la piena fruizione dei processi educativi da parte dei minori. Il Fondo, istituito per il triennio 2016-2018, è alimentato dalle Fondazioni di origine bancaria alle quali è riconosciuto un contributo, sotto forma di un credito d'imposta, pari al 75% dei versamenti effettuati sul fondo, fino a un massimo di 100 milioni di euro l'anno.

Al Fondo hanno inizialmente partecipato 72 delle 88 Fob aderenti all'Associazione di Fondazioni e Casse di Risparmio (Acri), garantendo un importo complessivo, per il primo anno di operatività del Fondo, pari a oltre 120 milioni di euro. Per il 2017, l'Acri ha completato la raccolta degli impegni, confermando una disponibilità di risorse pari a

oltre 120 milioni di euro, deliberata da 73 Fondazioni.

L'Acri ha identificato quale soggetto attuatore della sperimentazione Fondazione CON IL SUD. Questa Fondazione, nata nel 2006 grazie all'alleanza fra le Fob e il mondo del Terzo Settore e del volontariato, a sua volta, ha costituito un'impresa sociale esclusivamente dedicata all'attuazione del Fondo povertà educativa. È nata così l'impresa sociale "Con i bambini".

Il Fondo opera attraverso bandi che si rivolgono al Terzo Settore e al mondo della scuola. Per la prima annualità del Fondo, sono stati pubblicati *due bandi* riguardanti rispettivamente la prima infanzia (0-6 anni) per complessivi 69 milioni di euro e l'adolescenza (11-17 anni) per complessivi 46 milioni di euro. La seconda annualità si è invece aperta con la pubblicazione del bando *Nuove generazioni* che si rivolge invece alla fascia d'età 5-14 anni e prevede risorse fino a 60 milioni.

I bandi *infanzia* e *adolescenza* si sono rivolti a partnership basate su "accordi paritetici" tra due o più soggetti di cui almeno uno appartenente al Terzo Settore. Il bando *nuove generazioni* ha invece previsto la presentazione dei progetti da parte di partnership composte da almeno un ente di Terzo Settore (il soggetto responsabile), un istituto scolastico e un ente incaricato della valutazione del progetto.

4. IL CONTRIBUTO DEGLI ATTORI DEL SECONDO WELFARE

Questo paragrafo si concentra sul contributo degli attori del secondo welfare alla definizione della politica nazionale di lotta alla povertà. In particolare, la prima parte analizza quanto fatto dall'Alleanza contro la povertà durante il percorso che ha portato all'istituzione del Rei. La seconda parte si focalizza invece sul contributo di Save the Children e delle Fondazioni di origine bancaria alla nascita e all'implementazione del Fondo per il contrasto della povertà educativa.

4.1 L'Alleanza contro la povertà in Italia

Se fino a un passato recente gli attori del Terzo Settore e della società civile, pur essendo attivi nel contrasto alla povertà, hanno mostrato una debole capacità di incidere sull'agenda politica nazionale, con la nascita dell'Alleanza contro la povertà in Italia si è per la prima volta costituito un organismo di rappresentanza delle persone in povertà. Nata alla fine del 2013 su iniziativa di Acli e Caritas, l'Alleanza contro la povertà in Italia riunisce associazioni, Terzo Settore, sindacati (ma anche Comuni e Regioni) uniti dall'obiettivo di promuovere il rafforzamento delle politiche di lotta alla povertà. Attualmente, tra fondatori⁴

⁴ Acli, Action Aid, Anci, Azione Cattolica Italiana, Caritas Italiana, Cgil-Cisl-Uil, Cnca, Comunità di Sant'Egidio, Confcooperative, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, Federazione Nazionale Società di San Vincenzo De Paoli Consiglio Nazionale Italiano - Onlus, fio.Psd - Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora, Fondazione Banco Alimentare Onlus, Forum Nazionale del Terzo Settore, Jesuit Social Network, Legautonomie, Save the Children, Umanità Nuova - Movimento dei Focolari.

e aderenti⁵, l'Alleanza è composta da trentacinque diverse organizzazioni.

Come è stato notato (Madama e Jessoula 2015), in un contesto in cui tradizionalmente gli interessi delle persone in povertà sono stati scarsamente promossi nel processo di *policy-making*, la costituzione di un fronte comune che coinvolge differenti soggetti, e che quindi supera la tradizionale frammentazione delle posizioni e degli interessi, è particolarmente significativa. In sostanza, l'Alleanza ha creato uno spazio di *voice* in cui agiscono attori in precedenza silenti e ha promosso la condivisione di un obiettivo. Di seguito, vediamo come l'Alleanza ha contribuito alla definizione della politica nazionale di lotta alla povertà intervenendo in tutte le fasi del *policy-making*.

L'attività di advocacy

Fin dalla sua costituzione, l'Alleanza ha svolto un'importante attività di *advocacy* e ha promosso la diffusione degli strumenti utili a fronteggiare la povertà. In particolare l'Alleanza ha dato vita a una serie di azioni di sensibilizzazione, informazione e confronto con l'opinione pubblica e i decisori politici sul tema della povertà assoluta. Queste azioni hanno alimentato lo scambio di informazioni sui possibili strumenti da adottare per combattere la povertà. In particolare, l'Alleanza ha organizzato alcuni momenti di incontro pubblico. Fra questi vanno ricordati: l'evento di presentazione della proposta di Reddito di Inclusione Sociale (Reis) tenutosi a Roma il 14 ottobre 2014, l'incontro di tutte le organizzazioni componenti con l'allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano il 23 giugno 2014, l'incontro con il Ministro Poletti del 20 maggio 2015, due audizioni alla Commissione Lavoro del Senato nella primavera del 2015; l'incontro con il Sottosegretario Delrio il 17 marzo 2015 (Agolini 2015).

L'Alleanza ha poi realizzato un confronto costante con il Governo lungo tutto il percorso che ha portato all'approvazione della legge delega. Inoltre, quando con la crisi del Governo Renzi l'iter di approvazione della legge (in quella fase ferma al Senato) sembrava destinato a interrompersi, l'Alleanza ha lanciato un appello⁶ (il 28 dicembre 2016) richiamando con insistenza la necessità di riprendere al più presto i lavori. Un appello che apparentemente è stato preso seriamente in considerazione dato che l'11 gennaio 2017 la Commissione lavoro e previdenza sociale del Senato ha ripreso le audizioni e fissato al 2 febbraio il termine ultimo per presentare gli emendamenti. Successivamente all'approvazione della legge delega, Alleanza e Governo hanno infine siglato un Memorandum d'intesa⁷ che ha definito una serie di impegni da realizzare in attuazione della legge delega.

⁵ Adiconsum, Arci, Associazione Professione in Famiglia, AtD Quarto Mondo, Banco Farmaceutico, Cilap Eapn Italia, CSVnet – Coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato, Federazione Scs, Focsiv, Fondazione Banco delle Opere di Carità Onlus, Fondazione Ebbene, Gvvaic Italia, Piccola Opera della Divina Provvidenza (Don Orione), Unitalsi – Unione Nazionale Italiana Trasporto Ammalati a Lourdes e Santuari Internazionali.

⁶ Si veda l'appello Perché far pagare ai poveri le conseguenze dell'instabilità politica comparso sul sito www.redditoinclusione.it.

⁷ Il Memorandum d'intesa (o *memorandum of understanding*) è un documento legale che sancisce un accordo bilaterale. Pur non avendo potere contrattuale, il memorandum esprime la convergenza di interessi tra due parti distinte, indicando una linea comune d'azione prestabilita (si veda la rubrica "parole chiave" de «Il Sole 24 Ore»).

L'individuazione e la definizione del problema

L'Alleanza contro la povertà ha contribuito a definire il problema di policy ponendo l'attenzione sulla povertà assoluta piuttosto che su quella relativa. Secondo le stime dell'Alleanza, considerando che il tenore di vita medio è piuttosto alto, una misura volta al contrasto della povertà relativa arriverebbe a costare più di 20 miliardi di euro e sarebbe quindi eccessivamente onerosa. Un sussidio di questo tipo potrebbe inoltre rendere concreto il rischio di compiere scelte di vita finalizzate al suo ottenimento. Infine, la povertà relativa si lega alla disuguaglianza. Ne consegue che, secondo l'Alleanza, per contrastarla sarebbe necessario non tanto introdurre una misura di sostegno al reddito, quanto piuttosto realizzare politiche volte a promuovere l'uguaglianza e la coesione.

In questo quadro, la povertà che l'Alleanza si propone di contrastare è quella assoluta che tuttavia non è misurata in base ai consumi (come di norma fa l'Istat) ma in base al reddito. Nello specifico, l'Alleanza ha individuato un nuovo indicatore di povertà che costituisce una mescolanza di reddito e consumo. Questo indicatore si basa infatti sul confronto fra il reddito disponibile alle famiglie e le soglie di povertà assoluta definite dall'Istat⁸ (Gori et al. 2016).

La formulazione delle soluzioni

L'Alleanza ha elaborato una propria proposta di politica sociale il Reddito di Inclusione Sociale - Reis (Gori et al. 2016) e numerosi aspetti di questa proposta sono stati ripresi nel disegno del Rei nel corso del dibattito parlamentare e attraverso il Memorandum d'intesa.

Fra gli elementi presenti nella proposta del Reis e accolti dal Rei (oltre che già previsti dalla Nuova carta acquisti e dal Sostegno all'inclusione attiva) il primo riguarda il fatto che la misura si compone di un trasferimento monetario e di un progetto di attivazione. L'obiettivo è quello di costruire con gli utenti percorsi di inserimento sociale in grado di fornire nuove competenze e di sostenerli nell'uscita dalla marginalità. Il secondo elemento riguarda invece la previsione secondo cui la misura deve essere gestita grazie alla collaborazione fra Comuni, Terzo Settore, Centri per l'impiego e altri soggetti impegnati nella lotta alla povertà. Nella visione dell'Alleanza, l'attuazione del Reis (e del Rei) deve essere sostenuta dall'infrastruttura nazionale per il welfare locale, un insieme di regole, risorse e strumenti che lo Stato mette in campo per costruire le condizioni adeguate al funzionamento del welfare locale. Inoltre, come la proposta di Reis, il Rei costituisce un livello essenziale delle prestazioni e introduce quindi un diritto che assicura una tutela a chiunque si trovi in condizione di povertà assoluta.

Ulteriori elementi del Reis, che al momento non sono stati recepiti dal Rei ma sui quali l'Alleanza continua a sollecitare il Governo (Agostini 2017), riguardano in primo luogo l'universalismo della misura. Il Reis infatti si rivolge a tutti coloro che sono in condizione di povertà assoluta, ha quindi un carattere universalistico e supera la categorialità degli interventi tipica del welfare italiano. Nel quadro del Reis, inoltre,

⁸ La soglia di povertà assoluta rappresenta il valore monetario del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia, definita in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del comune di residenza. Una famiglia è assolutamente povera se sostiene una spesa mensile per consumi pari o inferiore a tale valore monetario.

la condizione di povertà assoluta è valutata considerando il nucleo familiare. In particolare, ogni nucleo riceve mensilmente la somma necessaria a colmare la differenza fra la soglia di povertà⁹ e il proprio reddito disponibile. In secondo luogo, il Reis è introdotto gradualmente seguendo un dettagliato piano pluriennale. Durante ciascun anno, l'assegnazione delle risorse deve essere superiore rispetto all'anno precedente e la platea dei beneficiari deve essere progressivamente estesa. A partire dall'ultimo anno di transizione, il Reis diventa stabilmente un diritto per tutti coloro che vivono in povertà assoluta. Per quanto riguarda i destinatari, il Reis si rivolge inizialmente a coloro che versano in condizioni economiche più critiche e, successivamente, a tutti coloro che si trovano in povertà assoluta. A regime, la spesa necessaria all'introduzione del Reis ammonterebbe a circa 7 miliardi di euro l'anno. Nel dettaglio, 5.330 milioni sarebbero destinati ai contributi economici, 1.600 milioni ai servizi alla persona, 2,4 milioni al monitoraggio e alla valutazione.

La partecipazione ai processi decisionali

Fin dall'8 febbraio 2016, giorno in cui il Ministro Poletti ha presentato il disegno di legge delega sulla povertà, l'Alleanza ha avviato un'azione di confronto realizzando alcuni incontri con il Governo, con le forze politiche presenti alla Camera dei Deputati e con la relatrice in Commissione per il disegno di legge delega, Ileana Piazzoni, e presentando le proprie proposte di modifica al testo della legge delega. Questa interazione ha portato alla previsione di una serie di variazioni, sostenute dall'Alleanza, che sono state introdotte quando il disegno di legge delega è passato alla Camera.

Quattro sono, in particolare, le modifiche che meritano di essere menzionate. La prima concerne la definizione (prima assente) di povertà. Tale definizione è stata inserita con lo scopo di chiarire che la misura si rivolge a quanti versano in condizione di povertà assoluta. Nel testo attuale si legge infatti che la povertà è intesa come "impossibilità di disporre dell'insieme dei beni e dei servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso".

La seconda modifica riguarda la specificazione che il Rei si compone di due elementi, il sostegno al reddito e i servizi alla persona. La precedente formulazione era eccessivamente sbilanciata verso il contributo economico considerato come unico livello essenziale. Con la nuova formulazione è invece chiaro che il livello essenziale si compone sia del contributo economico, sia dei servizi.

La terza modifica interessa il calcolo del contributo economico che tiene ora conto del rapporto fra l'Isee del nucleo familiare e la soglia di riferimento per l'individuazione della condizione di povertà. In particolare, se nella versione iniziale del testo gli importi previsti erano fissi, nella previsione attuale l'importo del beneficio è modulato considerando la differenza fra l'Isee del nucleo e la soglia di povertà.

Infine, un'ulteriore modifica riguarda le azioni di supporto al sistema di welfare locale. Secondo la nuova previsione il ministero è chiamato a: a) redigere dei protocolli

⁹ Come evidenziato dall'Alleanza (Gori *et al.* 2016), la soglia di povertà è pari a 400 euro al mese per i nuclei composti da una sola persona e che vivono in una casa di proprietà. In media, la cifra mensile del Reis dovrebbe essere 316 euro per i nuclei con un componente, 373 euro per i nuclei con due componenti, 382 euro per quelli con tre componenti e 454 euro per quelli con quattro componenti.

formativi e operativi volti ad agevolare l'attuazione del Reddito di inclusione; b) intervenire attraverso la realizzazione di un percorso di accompagnamento e sostegno rivolto agli ambiti che presentano delle criticità.

Terminato l'iter di approvazione e in vista dell'attuazione della legge delega, l'Alleanza ha avanzato ulteriori richieste. Presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è stata quindi avviata un'interlocuzione e questa attività, il 14 aprile 2017, ha portato il Presidente del Consiglio Paolo Gentiloni e il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali Giuliano Poletti a siglare un Memorandum d'intesa con l'Alleanza contro la povertà. La firma di un Memorandum d'intesa rappresenta una novità assoluta nel campo delle politiche di lotta alla povertà. Infatti, se per le politiche pensionistiche e del lavoro esiste ormai una tradizione di memorandum firmati tra governo e parti sociali, nelle politiche di lotta alla povertà dove (prima della nascita dell'Alleanza) la rappresentanza sociale non era mai stata strutturata, si tratta della prima volta che viene siglato un Memorandum.

Rispetto ai contenuti (box 2), il Memorandum riflette due obiettivi di fondo. Il primo obiettivo è che l'accesso al Rei e la definizione dell'importo del beneficio economico corrispondano il più possibile alle effettive condizioni dei richiedenti. Il secondo obiettivo riguarda invece la creazione delle condizioni necessarie a garantire la realizzazione dei percorsi d'inclusione sociale nei territori.

Box II

I SETTE PUNTI DEL MEMORANDUM

Criteri per determinare l'accesso dei beneficiari. Con il Memorandum, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si impegna ad affiancare all'Isee una soglia di accesso legata al reddito disponibile. In sostanza, si considererà anche la parte reddituale dell'Isee, ovvero l'Indicatore della situazione reddituale (Isr). L'Isr terrà conto della scala di equivalenza e dei costi derivanti dai contratti di locazione. L'introduzione di questo criterio consente di considerare il principale onere per le famiglie in povertà (il canone di locazione) e le differenze territoriali, determinando un sostegno economico più adeguato per le famiglie in affitto. Inoltre, la presenza di una doppia soglia permette l'accesso al beneficio anche ai proprietari di prima casa che si trovano in condizione di povertà. Rispetto alle soglie di accesso, il Memorandum chiarisce che la soglia Isee al di sotto della quale si può accedere alla misura non deve essere inferiore a 6.000 euro. Con riferimento al reddito disponibile (Isr tenuto conto della scala di equivalenza) si ritiene invece che la soglia di riferimento non debba essere inferiore ai 3.000 euro.

I criteri per stabilire l'importo del beneficio. Per ragioni di equità, è necessario che l'importo del sostegno monetario sia differenziato in base al reddito. In sostanza, tale importo deve essere calcolato tenendo conto della differenza tra il reddito disponibile e la soglia di riferimento dell'Isr (considerando la scala di equivalenza). Il Memorandum chiarisce però che, per evitare disincentivi all'occupazione, tale differenza può essere coperta anche solo in parte. In sede di prima applicazione, comunque, tale quota non dovrà essere inferiore al 70%. Infine, l'importo della misura deve essere moltiplicato per la scala di equivalenza Isee in modo da tener conto anche dell'ampiezza del nucleo familiare.

Meccanismi per evitare la trappola della povertà. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si impegna inoltre a introdurre dei meccanismi volti a evitare che la misura diventi un disincentivo alla ricerca di un'occupazione, prevedendo di continuare (almeno in parte) a concedere il sostegno economico ai beneficiari anche a seguito di un incremento del reddito che li portasse a superare le soglie di riferimento.

Il finanziamento dei servizi per l'inclusione. Il Memorandum prevede l'introduzione (nel Fondo per la lotta alla povertà) di una specifica linea di finanziamento strutturale per i servizi d'inclusione sociale connessi al Rei e che saranno realizzati a livello locale. In particolare, il Governo si impegna ad assicurare che la quota destinata all'attuazione dei servizi connessi al Rei non sia inferiore al 15% della dotazione del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Considerando anche gli interventi di natura non strutturale, il Governo s'impegna ad assicurare che gli stanziamenti destinati ai servizi d'inclusione sociale e di attivazione sociale non siano inferiori al 25% della dotazione del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Affiancamento ai territori e supporto tecnico. Il Memorandum richiama la necessità di istituire una struttura nazionale permanente che affianchi le amministrazioni territoriali e offra supporto tecnico, al fine di garantire la piena ed uniforme attuazione del Rei.

Monitoraggio. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si impegna a presentare un piano operativo per la realizzazione delle attività di monitoraggio continuo del Rei entro la fine del 2017.

La forma di gestione del Rei. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (fatte salve le valutazioni dei competenti livelli territoriali di governo) si impegna a prevedere che in tutto il territorio nazionale la gestione del Rei spetti ai comuni associati (ambiti sociali).

La valutazione dei risultati. Sul fronte della valutazione si segnala invece la *ricerca promossa dall'Alleanza contro la povertà* che ha riguardato l'implementazione del Sostegno all'Inclusione Attiva (Sia), la misura ponte partita a settembre del 2016 in attesa dell'avvio del Rei. Questa ricerca, voluta dal Comitato esecutivo dell'Alleanza, mirava a identificare alcuni meccanismi di implementazione che possono ostacolare o favorire il successo del Sia e a sviluppare conoscenze utili per meglio orientare il Rei. La ricerca, che si è svolta tra gennaio e ottobre 2017¹⁰, si è articolata in tre macroazioni che hanno riguardato: a) un'attività di monitoraggio realizzata dai gruppi territoriali dell'Alleanza che mirava ad analizzare i processi amministrativi e il rispetto degli adempimenti previsti nelle Linee guida del Sia a livello di singoli ambiti territoriali; b) un'analisi dei dati quantitativi relativi al take-up della misura su scala nazionale e locale; c) studi di caso¹¹ su otto ambiti sociali finalizzati a identificare i meccanismi di attuazione, le strategie di attivazione sviluppate localmente, i problemi e le soluzioni che, in relazione a diversi contesti di attuazione, emergono nell'implementazione del Sia (Leone 2017).

¹⁰ Alla ricerca ha partecipato anche il Laboratorio *Percorsi di secondo welfare*, in particolare l'autrice del presente capitolo si è occupata dello studio di caso dell'ambito territoriale sociale di Reggio Emilia.

¹¹ Gli studi di caso hanno riguardato ambiti sociali appartenenti alla Sicilia, alla Calabria, alla Puglia, alla Campania, al Lazio, all'Emilia Romagna, alla Lombardia e al Friuli Venezia Giulia.

4.2 *Save the Children*

Ormai da qualche anno, alcune organizzazioni non governative internazionali, tradizionalmente impegnate in Paesi in via di sviluppo, hanno iniziato a realizzare le proprie attività in Italia. Generalmente, questo si è verificato a partire dalla considerazione che i fenomeni riscontrati in Paesi terzi, oggi, sono purtroppo diffusi anche nel nostro Paese e che dunque l'esperienza maturata all'esterno può a buon titolo essere messa a frutto all'interno dei confini nazionali. È il caso per esempio di *Save the Children* che, oltre a essere fra i fondatori dell'Alleanza contro la povertà, in questi anni ha svolto un'intensa attività di *advocacy*, indipendente rispetto alle attività dell'Alleanza e a favore dei minori. Tale attività ha contribuito alla nascita del Fondo per il contrasto della povertà educativa.

Save the Children Italia è nata nel 1998 e i programmi domestici sono iniziati un paio di anni dopo con interventi nelle scuole e azioni dirette alla protezione e alla tutela dei minori non accompagnati. I programmi di contrasto alla povertà sono invece iniziati nel 2011 e, l'anno successivo, questa Ong internazionale ha lanciato *Ricordiamoci dell'infanzia*, la prima grande campagna contro la povertà dei minori in Italia. Nel 2016, gli interventi di contrasto alla povertà hanno raggiunto i 38.927 destinatari in quindici città italiane¹², per un investimento pari a 4.121.506 euro (*Save the Children* 2017).

Sul piano operativo, i progetti di *Save the Children* in materia di contrasto alla povertà sono tre e di questi due si rivolgono alla fascia d'età 0-6 anni (*Fiocchi in ospedale* e *Spazi mamme*) e uno alla fascia 6-16 anni (*Illuminiamo il futuro*). Il programma *Fiocchi in ospedale* mira all'individuazione precoce del bisogno e prevede, all'interno delle strutture ospedaliere che ospitano dei punti nascita, l'istituzione di sportelli che cercano di intercettare, durante i giorni precedenti e immediatamente successivi al parto, le situazioni di vulnerabilità. Gli *Spazi mamme* sono invece luoghi di incontro dove i genitori possono trovare sostegno nel processo di cura dei figli, nella gestione delle risorse economiche e nell'emancipazione del nucleo familiare da condizioni di deprivazione.

Questi spazi sono presenti in aree a rischio di isolamento o comunque in realtà prive di servizi per le famiglie. Infine, l'iniziativa *Illuminiamo il futuro* consiste nella creazione di alcuni "punti luce", spazi ad alta densità educativa dove bambini e adolescenti che vivono in quartieri svantaggiati delle città italiane possono accedere gratuitamente ad attività educative, ricreative e culturali.

Nel quadro di questo programma, uno strumento di contrasto alla povertà educativa è la "dote educativa" ovvero un piano individuale di sostegno per bambini e adolescenti che vivono in certificate condizioni di disagio socio-economico.

Di seguito, vediamo come *Save the Children* ha contribuito alla nascita del Fondo per il contrasto della povertà educativa intervenendo in due delle cinque fasi del *policy-making* analizzate in questo lavoro. In particolare, questa organizzazione internazionale si è mobilitata affinché il tema della povertà educativa entrasse nell'agenda politica e ha lavorato per individuare e definire questa particolare forma di povertà.

¹² Attualmente i luoghi di intervento di *Save the Children* sono: Genova, Torino, Milano, Marghera, L'Aquila, Bari, Brindisi, Marina di Gioiosa Ionica, Catania, Palermo, Scalea, Potenza, Napoli, Roma, Sassari.

L'attività di advocacy

L'*advocacy* è una delle azioni attraverso cui Save the Children opera per la tutela dei minori. In termini generali, questa attività è volta a sensibilizzare e influenzare le istituzioni che a livello nazionale e internazionale con le loro azioni e decisioni, possono incidere sulla condizione dei bambini e degli adolescenti. Con riferimento al contrasto alla povertà, l'attività di *advocacy* di Save the Children è stata sia indiretta, attraverso l'adesione all'Alleanza (sulla povertà in generale), sia diretta ovvero realizzata grazie a una specifica campagna a favore del contrasto alla povertà educativa minorile. Il riferimento è alla campagna (lanciata nel 2014) *Illuminiamo il futuro* che ha risposto all'obiettivo di sostenere i "punti luce" che (come abbiamo visto) sono spazi dove bambini e adolescenti possono partecipare gratuitamente attività educative, ricreative e culturali.

L'individuazione e la definizione del problema

Anche se molti attori già da tempo dedicano attenzione al tema della povertà educativa (per esempio realizzando progetti contro la dispersione scolastica o a favore della scolarizzazione nella prima infanzia), è solo negli ultimi anni che il concetto di "povertà educativa" è entrato a pieno titolo nel dibattito pubblico. Questo concetto riflette l'adozione di una prospettiva di lungo periodo secondo la quale combattere la povertà educativa oggi riduce il rischio di trovarsi in povertà materiale domani. Si tratta di un tema centrale e che ormai da tempo è sostenuto dalle istituzioni europee, in particolare attraverso il concetto di "investimento sociale"¹³, ma che tuttavia in Italia non ha ancora trovato ampio spazio nel dibattito pubblico.

Nel 2014, Save the Children ha istituito il Comitato scientifico sulla povertà educativa in Italia e pubblicato il primo rapporto interamente dedicato a questo tema (Save the Children 2014). Il rapporto ha analizzato il fenomeno grazie all'elaborazione dell'Indice di povertà educativa (Ipe). L'anno successivo un secondo rapporto (Save the Children 2015) ha promosso l'elaborazione di una serie di obiettivi misurabili e di proposte concrete configurandosi di fatto come un documento programmatico per la lotta alla povertà educativa. L'impegno di Save the Children in questo campo è stato poi confermato dalla pubblicazione di ulteriori rapporti nei due anni successivi (Save the Children 2016; 2017).

4.3 Le Fondazioni di origine bancaria

Le Fondazioni di origine bancaria sono attori attivi nel campo del contrasto alla povertà ma la loro azione è completamente indipendente rispetto all'Alleanza contro la povertà alla quale non aderiscono. Le Fob nascono a seguito della trasformazione delle casse di risparmio e di altre banche a controllo pubblico nella prima metà degli anni

¹³ La prospettiva dell'investimento sociale è emersa nel corso degli anni Novanta con il duplice obiettivo di rispondere ai nuovi rischi sociali e di garantire la sostenibilità politica e finanziaria del welfare, riconciliando gli obiettivi economici e sociali (Jenson 2010; Vandenbroucke, Hemerijck e Palier 2011). Nel 2013, la Commissione Europea ha lanciato il *Social Investment Package* (Sip) con l'obiettivo di fornire orientamento e sostegno alle riforme nazionali (European Commission 2013).

Novanta. Grazie alla loro peculiare natura di istituzioni private (al pari delle imprese) che perseguono finalità di utilità sociale (al pari delle amministrazioni pubbliche) le Fob possono, da un lato, catalizzare attori e risorse esistenti in una comunità e, dall'altro, sperimentare nuove azioni e linee di intervento. In sostanza, le Fob agiscono promuovendo l'erogazione di prestazioni e servizi che integrano gli interventi pubblici e stimolando processi di innovazione organizzativa (Barbetta 2008; Ferrera 2010; Bandera 2013). Il contributo delle Fob al contrasto alla povertà è oggetto di uno specifico approfondimento in questo Rapporto (si veda il capitolo 8). Questa analisi ha evidenziato come, nel campo del contrasto alla povertà, sempre più spesso le Fob stimolano l'innovazione del sistema di welfare locale, per esempio, attraverso la promozione di progetti che mirano all'attivazione e all'autonomia delle persone. In altre parole, gli interventi delle Fob sono spesso orientati a una prospettiva di welfare generativo in cui la persona non è solo beneficiaria di un aiuto, ma è protagonista in un percorso di coinvolgimento e inclusione attiva. In questo quadro, le azioni mirano a "generare" ricadute positive non solo sul soggetto coinvolto ma sull'intero territorio. Allo stesso tempo, gli interventi delle Fob, in molti casi, rispondono all'obiettivo di valorizzare le risorse locali e quindi di mettere in comunicazione i soggetti che, nel territorio, sono interessati al contrasto alla povertà.

In sostanza quindi le Fob non vanno considerate come meri finanziatori, ma piuttosto come soggetti che, grazie alla leva assicurata dalla possibilità di finanziamento, provano a orientare e innovare interventi e politiche di contrasto alla povertà.

Di seguito, vediamo come le Fondazioni di origine bancaria, associate attraverso l'Acri, hanno contribuito alla nascita del Fondo per il contrasto della povertà educativa, da un lato, offrendo una soluzione di policy al problema della povertà educativa e, dall'altro, promuovendo la valutazione dei singoli interventi sostenuti grazie al fondo.

La formulazione delle soluzioni

In occasione del XXIII Congresso che si è tenuto a Lucca a giugno del 2015, l'Acri e le Fondazioni aderenti hanno assunto l'impegno di realizzare, in collaborazione con le rappresentanze del volontariato e del Terzo Settore, una significativa iniziativa nazionale di contrasto alle nuove povertà e a sostegno dell'infanzia. A seguito dell'assunzione di questo impegno, l'Acri ha avviato un'interlocuzione con il mondo del Terzo Settore e, successivamente, con il Governo. Questa interlocuzione ha risposto all'obiettivo di identificare uno strumento che potesse dare risposte concrete a tale problematica. L'esito di questa azione è stato appunto l'istituzione del Fondo per il contrasto della povertà educativa realizzata con la Legge di Stabilità 2016.

La partecipazione ai processi decisionali

L'Acri e le Fob hanno giocato un ruolo di primo piano rispetto ai processi decisionali connessi all'attuazione del Fondo per il contrasto della povertà educativa. La definizione delle modalità operative di questo strumento è stata infatti demandata a un apposito protocollo firmato il 29 aprile 2016 dall'Acri, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Il protocollo ha affidato la *governance* del Fondo a un Comitato di indirizzo strategico composto pariteticamente da rappresentanti del Governo, delle Fondazioni

di origine bancaria e dei rappresentanti del Terzo Settore indicati dal Forum Nazionale del Terzo Settore. Al Comitato è attribuita la responsabilità di dettare i principi e i criteri direttivi rispetto agli ambiti di intervento, agli strumenti operativi e al processo di valutazione, selezione e monitoraggio. Il Comitato è stato concretamente istituito il 28 giugno 2016.

Il protocollo chiarisce inoltre: a) che gli interventi saranno realizzati mediante bandi nazionali e che saranno previste quote minime da destinare al livello regionale o sovraregionale; b) che i destinatari dei bandi sono le associazioni del Terzo Settore e gli istituti scolastici; c) che la responsabilità amministrativa del Fondo e della scelta del soggetto attuatore è affidata ad Acri (che ha individuato Fondazione CON IL SUD quale soggetto attuatore del Fondo).

La valutazione dei risultati

La valutazione del Fondo per il contrasto alla povertà educativa è attualmente circoscritta ai singoli progetti. In particolare, il Comitato di indirizzo, tenuto conto della natura sperimentale dell'iniziativa, ha ritenuto prioritario che ciascun progetto prevedesse l'elaborazione di una strategia di valutazione d'impatto. I primi due bandi ("prima infanzia" e "adolescenza") hanno previsto che la valutazione fosse realizzata grazie al coinvolgimento di soggetti esterni e/o alla mobilitazione di risorse interne al partenariato richiedente. Con la pubblicazione dell'ultimo bando ("nuove generazioni"), l'aspetto della valutazione è stato ulteriormente rafforzato. In questo caso è stato infatti previsto che il partenariato richiedente fosse composto da minimo tre soggetti di cui uno incaricato della valutazione¹⁴. In entrambi i casi, i bandi chiariscono che il soggetto valutatore deve avere comprovata esperienza nel settore ed è responsabile di valutare l'andamento, i risultati conseguiti al termine delle attività e gli impatti raggiunti dal singolo progetto. A supporto di questa attività, l'impresa sociale "Con i bambini" ha inoltre predisposto un vademecum sulla valutazione e un elenco di soggetti valutatori cui i proponenti delle iniziative hanno possibilità di attingere.

5. RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Dall'autunno del 2015 a oggi è stato realizzato un cambio di passo nella politica italiana di lotta alla povertà. Nei prossimi mesi, una misura strutturale e dal prossimo luglio anche universale, sarà per la prima volta operativa in Italia.

Posto che questo cambiamento è stato certamente sollecitato dal dilagare della povertà che ha caratterizzato l'ultimo decennio, l'obiettivo del presente lavoro è stato quello di focalizzarsi su altri fattori che hanno contribuito a favorirlo. La riflessione si è concentrata sulla trasformazione dell'arena di *policy* e, in particolare, sul ruolo giocato dal secondo welfare.

Come abbiamo visto, la nascita dell'Alleanza contro la povertà, contrariamente a quanto avvenuto in passato, ha permesso al Terzo Settore e alla società civile di incidere

¹⁴ Gli altri soggetti sono un ente del Terzo Settore (soggetto responsabile) e un istituto scolastico.

sull'agenda politica nazionale. Peraltro, oltre a contribuire a tenere alta l'attenzione sul tema attraverso l'*advocacy*, l'Alleanza ha elaborato delle soluzioni di *policy* (vedi proposta del Reis) che in parte sono poi state adottate dalla politica nazionale. Infine, l'Alleanza ha di fatto partecipato ai processi decisionali connessi all'approvazione della legge delega e del relativo decreto attuativo. Questo coinvolgimento ha avuto come esito la sigla di un Memorandum d'intesa fra Governo e Alleanza, grazie al quale dare attuazione alla nuova misura, il Rei.

Il contributo degli attori del secondo welfare è stato rilevante anche se si considera quanto avvenuto sul fronte del contrasto alla povertà educativa. Come abbiamo visto, il Fondo destinato a questa specifica forma di povertà nasce grazie a un'iniziativa delle Fob che, in occasione del Congresso Acri del 2015, hanno assunto l'impegno di intervenire a sostegno dell'infanzia e a contrasto delle nuove forme di povertà. Questo impegno ha permesso di dar seguito allo sforzo compiuto da Save the Children per promuovere l'ingresso del tema della povertà educativa nell'agenda di *policy* nazionale. Come risultato, il Governo ha istituito (in via sperimentale) il Fondo per il contrasto della povertà educativa che rappresenta un terreno in cui l'interazione fra primo e secondo welfare è particolarmente innovativa. La governance del Fondo vede infatti come protagonisti, pariteticamente, attori pubblici e privati dato che il Comitato di indirizzo è costituito da rappresentanti delle Fob, del Terzo Settore e del Governo.

La riflessione fin qui condotta consente, da un lato, di mostrare che il ruolo del secondo welfare è stato centrale nel definire i recenti sviluppi della politica nazionale di contrasto alla povertà e, dall'altro, di riflettere sul rapporto fra primo e secondo welfare. Infatti, in un settore come quello del contrasto alla povertà in cui l'azione dell'attore pubblico è stata tradizionalmente residuale, e quindi manca un primo welfare consolidato, il coinvolgimento del secondo welfare nei processi di *policy* sembra aver agito da volano per il consolidamento della politica nazionale di contrasto alla povertà.

TERZA PARTE

LE ESPERIENZE SUL TERRITORIO

L'ESPERIENZA DELL'IMPRESA SOCIALE "CON I BAMBINI"¹

L'impresa sociale "Con i bambini" è una società senza scopo di lucro, interamente partecipata dalla Fondazione CON IL SUD, costituita il 15 giugno 2016 con lo scopo di attuare i programmi del *Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile*, istituito con la legge di stabilità del 2016.

In questo testo saranno forniti dapprima i riferimenti normativi legati al *Fondo* e agli obiettivi strategici ad esso connessi; saranno poi approfondite le linee di attuazione, attraverso un resoconto analitico delle attività istituzionali di "Con i bambini"; e saranno formulate, infine, alcune riflessioni legate alle innovazioni del *Fondo*, alle opportunità e ai risultati attesi dell'iniziativa, anche in riferimento allo sviluppo del Mezzogiorno.

1. QUADRO NORMATIVO

1.1 Istituzione del Fondo: la Legge di Stabilità

Il Governo, raccogliendo una sollecitazione delle Fondazioni di origine bancaria, con l'obiettivo di contrastare il fenomeno della povertà educativa minorile, i cui livelli nel nostro Paese diventano sempre più drammatici, ha deciso di adottare, in via sperimentale, uno strumento finanziario previsto nella Legge di Bilancio del 28 dicembre 2015 (Legge di stabilità 2016): il *Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile*². Il *Fondo*, attualmente istituito per gli anni 2016, 2017 e 2018, è alimentato dai versamenti delle Fondazioni di origine bancaria in linea con le loro attività istituzionali³: perseguendo scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico, esse indirizzano le proprie attività, come in questo caso, ai settori dell'istruzione, formazione ed educazione dei giovani.

In ragione del loro contributo, alle Fondazioni è riconosciuto un credito d'imposta pari al 75% di quanto versato, fino ad esaurimento delle risorse disponibili, pari a 100 milioni di euro per ciascun anno⁴.

¹ Per approfondire i temi presentati nel capitolo, è possibile consultare www.conibambini.org, www.fondazioneconilsud.it, www.acri.it e www.forumterzosettore.it.

² Legge 208/2015, art. 1, c. 392-395.

³ Le Fondazioni di origine bancaria (di cui al d.lgs. 153/1999) sono organizzazioni private senza scopo di lucro, con finalità sociali e piena autonomia statutaria e operativa. Nascono nel 1990, nell'ambito del processo di privatizzazione delle "banche pubbliche" messo in atto dalla legge "Amato" (legge 218/1990); da quel momento sono state destinatarie di numerosi, talvolta controversi, provvedimenti normativi. Hanno acquisito la natura giuridica attuale, di soggetti di diritto privato (fondazioni), con la riforma del 1998: la così detta legge "Ciampi" (legge 461/1998 e d.lgs. 153/1999). In Italia esistono attualmente 86 Fondazioni di origine bancaria, di cui solo 7 al Sud; di queste, 73 hanno aderito al *Fondo* per gli anni 2016-2017.

⁴ Legge 208/2015, art. 1, c. 394.

Le modalità di gestione di questo patrimonio sono stabilite da un apposito protocollo d'intesa, stipulato tra il Governo (Presidenza del Consiglio, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) e le Fondazioni rappresentate dall'Acri (l'Associazione tra le Fondazioni e le Casse di Risparmio italiane), nel quale vengono delineati, in coerenza con la trasparenza e l'efficacia previste dalla legge, i criteri per gli interventi di contrasto alla povertà educativa minorile, le caratteristiche dei progetti da finanziare, le modalità di selezione, valutazione e monitoraggio, l'organizzazione e la gestione del *Fondo*⁵.

Con un successivo decreto interministeriale, invece, sono regolamentate le disposizioni applicative del contributo da parte delle Fondazioni finanziatrici, riconosciuto sotto forma di credito d'imposta.

1.2 Funzionamento del Fondo: il protocollo d'intesa

In attuazione di quanto previsto dalla Legge di Stabilità, il 29 aprile 2016 è stato stipulato un protocollo d'intesa tra il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Ministro dell'Economia e delle Finanze, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Presidente dell'Acri, che stabilisce le modalità di gestione del *Fondo*; in particolare:

- le modalità di intervento per il contrasto della povertà educativa minorile (art. 5);
- l'individuazione dei soggetti abilitati a presentare i progetti da finanziare (art. 6);
- le modalità di valutazione, selezione, anche con il ricorso a valutatori indipendenti, e monitoraggio, al fine di assicurare la trasparenza, il migliore utilizzo delle risorse e l'efficacia degli interventi (art. 3);
- le modalità di organizzazione e governo del *Fondo* (art. 4).

Il *Fondo* nasce con lo scopo di sostenere, come si legge nell'articolo 1 del protocollo - in assonanza con l'articolo 3 della Costituzione italiana⁶ -, "interventi sperimentali finalizzati a rimuovere gli ostacoli di natura economica, sociale e culturale che impediscono la piena fruizione dei processi educativi da parte dei minori".

Per assicurare tale obiettivo, il protocollo d'intesa prevede l'esistenza di un Comitato di indirizzo strategico che ha il ruolo di orientare e dettare strategie, principi e criteri direttivi, a riguardo degli ambiti di intervento, degli strumenti operativi per finanziare le iniziative, dei processi di valutazione e monitoraggio, e della supervisione generale dell'operatività del *Fondo* (art. 3, c. 6). Il Comitato, costituito da quindici membri, è composto da quattro rappresentanti del Governo, quattro rappresentanti delle Fondazioni e quattro rappresentanti del Forum Nazionale del Terzo settore; fanno parte del Comitato, ma senza diritto di voto, anche due esperti in materie statistiche, designati dall'INAPP

⁵ *Ibid.*, c. 392-393 (cfr. *infra*, § 1.2).

⁶ "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese", Costituzione italiana, art. 3, c. 2.

(ex ISFOL) e dall'EIEF⁷, e un rappresentante del Soggetto attuatore (art. 3, c. 1). Il Comitato è attualmente presieduto dal prof. Tommaso Nannicini, già Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'Acri, che gestisce gli aspetti procedurali, finanziari e fiscali degli importi versati dalle Fondazioni finanziatrici (artt. 2 e 4, c. 1), ha anche il compito di individuare un Soggetto attuatore al quale è demandata l'operatività del *Fondo*, ovvero "approntamento degli strumenti operativi, istruttoria e valutazione delle iniziative *ex ante*, approvazione dei progetti, monitoraggio *in itinere* e valutazione *ex post* dei progetti, attività di comunicazione" (art. 4, c. 3). Tale incarico è stato affidato dall'Acri alla Fondazione CON IL SUD, ente non profit che opera nel privato sociale da oltre dieci anni per promuovere l'infrastrutturazione sociale del Mezzogiorno⁸.

Per garantire massima trasparenza ed efficienza, la Fondazione CON IL SUD ha deciso di creare una società dedicata che rivestisse il ruolo di Soggetto attuatore del *Fondo*: è nata pertanto l'impresa sociale "Con i bambini", interamente partecipata dalla Fondazione CON IL SUD, e presieduta, così come la Fondazione, dal dott. Carlo Borgomeo⁹.

Massima attenzione, come di norma accade nell'attività della Fondazione, è riposta nella gestione delle risorse finanziarie che in questo caso, a differenza delle dotazioni ricevute dalla Fondazione CON IL SUD da parte delle Fondazioni di origine bancaria, sono destinate all'intero territorio nazionale.

Le modalità di utilizzo delle risorse finanziarie del *Fondo* sono stabilite dal protocollo d'intesa: l'assegnazione dei contributi avviene unicamente attraverso il meccanismo dei bandi, a valere sul territorio nazionale (art. 5), cui è possibile rispondere presentando il proprio progetto; il soggetto responsabile del progetto deve essere un'organizzazione

⁷ Dal 1° dicembre 2016 l'ISFOL (l'Ente pubblico di ricerca sui temi della formazione, delle politiche sociali e del lavoro) è diventato INAPP, Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche; l'EIEF, invece, è l'Istituto Einaudi per l'economia e la finanza.

⁸ La Fondazione CON IL SUD nasce il 22 novembre 2006 dall'alleanza tra le Fondazioni di origine bancaria e il mondo del Terzo settore e del volontariato con lo scopo di creare percorsi di coesione sociale e buone pratiche di rete per favorire lo sviluppo del Sud. Nella sua attività istituzionale, la Fondazione sostiene interventi "esemplari" per l'educazione dei ragazzi alla legalità e per il contrasto alla dispersione scolastica, per la valorizzazione dei giovani talenti e l'attrazione di "cervelli" al Sud, per la tutela e la valorizzazione dei beni comuni (patrimonio storico-artistico e culturale, ambiente, riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie), per la qualificazione dei servizi socio-sanitari, per l'integrazione degli immigrati, e in generale per favorire il welfare di comunità. In 11 anni sono state sostenute oltre 1.000 iniziative, tra cui la nascita delle prime cinque Fondazioni di Comunità del Mezzogiorno; sono state coinvolte 6.000 organizzazioni diverse e oltre 280.000 cittadini, soprattutto giovani. A oggi sono stati erogati complessivamente 176 milioni di euro di risorse private.

⁹ Napoletano, laureato in Giurisprudenza a Napoli, è Presidente dell'impresa sociale "Con i bambini", dalla sua costituzione, e della Fondazione CON IL SUD dal 2009. Sindacalista della Cisl e ricercatore al Censis, è stato Presidente della Società per l'Imprenditorialità Giovanile e ha gestito il Prestito d'onore dal 1986 al 1999. Amministratore delegato di Sviluppo Italia fino al 2002, è profondo conoscitore delle dinamiche socio-economiche del Mezzogiorno; sul tema ha scritto *L'equivoco del Sud. Sviluppo e coesione sociale*, edito da Laterza nel 2013. Esperto di sviluppo locale e di politiche di promozione dell'imprenditorialità, è da sempre attento alle esperienze e alle problematiche del terzo settore. Docente a contratto in diverse Università in materia di Organizzazione aziendale e Politiche di creazione d'impresa, è autore di numerose pubblicazioni su riviste specializzate.

senza scopo di lucro, necessariamente in partenariato con altri soggetti (art. 6).

Il protocollo d'intesa contiene dunque, *in nuce*, tutti gli elementi innovativi della sperimentazione rappresentata dal *Fondo*: la rilevanza riservata ai processi di valutazione e monitoraggio, il meccanismo dei bandi e il grande peso dato al Terzo settore e alla "rete".

1.3 Obiettivi strategici e dotazione finanziaria

I programmi messi a punto dal *Fondo* intendono combattere il fenomeno della povertà educativa, ancora troppo sottovalutato nel nostro Paese, attraverso azioni di contrasto della dispersione scolastica e di rafforzamento della comunità educante. Oltre a perseguire l'uguaglianza sostanziale, assicurando a ciascun minore pari opportunità educative, l'obiettivo del *Fondo* è anche quello di fare luce sul tema, denunciando la questione e diffondendone consapevolezza nella società. Non si può pensare, infatti, uno sviluppo del Paese senza investimenti preliminari sul capitale umano, che è condizione necessaria della crescita e non una sua conseguenza¹⁰.

Il *Fondo* è rivolto in particolare ai minori più svantaggiati, a rischio di emarginazione e di devianza, ma anche alle famiglie, soprattutto le più vulnerabili, che vivono in contesti territoriali disagiati o in aree ad alta densità criminale. I principali obiettivi perseguiti dai programmi del *Fondo* prevedono di ampliare e potenziare i servizi educativi e di cura dei bambini; migliorare la qualità, l'accesso, la fruibilità, l'integrazione e l'innovazione dei servizi esistenti; promuovere e stimolare la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di dispersione e abbandono scolastico.

In base agli obiettivi strategici delineati, la dotazione finanziaria riservata al *Fondo* è stata quantificata in 120 milioni di euro l'anno per tre anni, per un totale di 360 milioni di euro: volumi importanti, quindi, per assicurare la realizzazione di interventi efficaci e sostenibili nel tempo in materia educativa, nella convinzione che investire nello sviluppo culturale e nell'inclusione sociale dei più giovani sia funzionale alla creazione di una società più ricca non solo in termini di eguaglianza e giustizia, ma anche in termini economici.

L'impresa sociale "Con i bambini" è inoltre fortemente impegnata al contenimento dei costi di gestione del programma, a partire dalla scelta di non riconoscere compensi ai componenti del Consiglio di Amministrazione, costituito, in pari numero, da rappresentanti dell'Acri e del Forum Nazionale del Terzo Settore.

¹⁰ "Certamente sono gravissimi la mancanza di lavoro, il reddito relativamente basso, la carenza di infrastrutture [...], ma il punto vero è la crisi delle relazioni sociali, la mancanza di regole, la diffusa illegalità, il rafforzamento delle mafie. Ed è da qui che bisogna ripartire; è in questa direzione che bisogna definire la gerarchia degli interventi: la coesione sociale premessa dello sviluppo, la qualità delle relazioni sociali e la valorizzazione del capitale umano come condizioni dello sviluppo", C. Borgomeo, *L'equivoco del Sud*, cit., pp. 8-9.

2. ATTIVITÀ ISTITUZIONALI DI "CON I BAMBINI"

"Con i bambini" è entrata nel vivo della fase operativa promuovendo tre bandi. I primi due sono stati pubblicati a ottobre 2016: "Prima infanzia" e "Adolescenza", dedicati rispettivamente alle fasce d'età 0-6 anni e 11-17 anni. A settembre 2017 è uscito un terzo bando, "Nuove Generazioni", rivolto alla fascia 5-14 anni, la cui scadenza è fissata al 9 febbraio 2018.

I bandi di "Con i bambini" promuovono la cura dei servizi educativi e il contrasto della dispersione e dell'abbandono scolastici attraverso interventi che rafforzino la comunità educante e il ruolo di tutti gli attori del processo educativo. Con le iniziative finanziate si intende, tra l'altro, potenziare l'offerta formativa, sviluppare azioni di sostegno alla genitorialità, promuovere la cura dei beni comuni, contrastare il bullismo, agevolare l'inserimento dei disabili psichici e fisici, integrare i migranti e sostenere le famiglie dei detenuti.

2.1 I primi due bandi: "Prima Infanzia" e "Adolescenza"

La dotazione finanziaria del *Fondo*, prevista per il 2016, ammontava a 115 milioni di euro; di questi, 69 milioni destinati al bando "Prima Infanzia" e i restanti 46 milioni a quello "Adolescenza", con una quota ripartita a livello regionale, per ciascun bando, in relazione ai bisogni di ogni territorio.

Le risposte pervenute, per un totale che ha sfiorato le 1200 idee progettuali, hanno tuttavia invertito questa stima: sono infatti arrivate quasi 400 richieste per la fascia 0-6 e circa il doppio, 774, per la fascia rivolta agli adolescenti. Questo dato evidenzia la necessità, almeno nel nostro Paese, di rafforzare e intercettare maggiormente la domanda di sviluppo per la fascia di età più bassa, investendo in progetti rivolti ai più piccoli: 0-6 sono gli anni in cui si apprende di più e più in fretta, e sono gli anni in cui si frequentano gli asili nido, che, ancora oggi, non riescono ad assicurare le stesse possibilità di accesso a un bambino che nasce a Reggio Calabria e a un altro che nasce a Reggio Emilia.

Le risorse finanziarie sono state suddivise al 50% in due macro graduatorie per ciascun bando: una regionale (graduatoria A) e una multiregionale o nazionale (graduatoria B), per caratterizzare i progetti localizzati in un'unica regione¹¹ e quelli rivolti a territori compresi in più regioni¹². Entrambi i bandi, inoltre, sono stati strutturati in due fasi: la prima dedicata alla presentazione delle idee progettuali e la seconda relativa allo sviluppo in progetti esecutivi delle idee progettuali selezionate¹³.

¹¹ Contributi destinati alla graduatoria A: importi compresi tra 250 mila e 1 milione di euro (con quote minime di destinazione delle risorse per regione o gruppi di regioni).

¹² Contributi destinati alla graduatoria B: importi superiori a 1 milione di euro e fino a 3 milioni di euro.

¹³ L'articolazione di un bando in due fasi è destinata a favorire l'emergere di tutti i soggetti proponenti e non solo di quelli più esperti nella stesura del progetto. Nel terzo bando, come si vedrà, la suddivisione in due fasi non è stata tuttavia riproposta, perché considerata superflua data la specificità della materia trattata dai bandi di "Con i bambini" (cfr. *infra*, § 2.2).

Riepilogo delle fasi di istruttoria - bando “Prima Infanzia”

Raggruppamenti regionali	I Fase		II Fase		Delibera	
	N. idee progettuali	Contributo richiesto	N. progetti esecutivi	Contributo richiesto	N. progetti selezionati	Contributo assegnato
Piemonte Valle d'A.	23	€ 13.836.303,00	10	€ 6.492.569,00	8	€ 4.822.790,00
Lombardia	32	€ 15.828.202,00	8	€ 5.542.617,00	7	€ 4.515.000,00
Trentino-A.A., Veneto Friuli-V.G.	27	€ 11.206.022,00	10	€ 5.428.577,00	5	€ 2.255.790,00
Toscana	15	€ 6.311.625,00	4	€ 1.995.148,00	2	€ 943.000,00
Liguria Sardegna	29	€ 12.643.006,00	9	€ 3.723.839,00	6	€ 2.340.000,00
Emilia-Romagna	18	€ 8.526.865,00	7	€ 3.454.832,00	5	€ 2.257.000,00
Umbria Marche, Abruzzo Molise	31	€ 14.027.723,00	12	€ 5.654.034,00	8	€ 3.575.000,00
Lazio	40	€ 19.645.245,00	8	€ 4.621.734,00	5	€ 2.130.000,00
Campania	58	€ 29.767.355,00	17	€ 10.055.290,00	10	€ 5.760.000,00
Puglia	21	€ 8.831.182,00	3	€ 1.294.120,00	2	€ 835.000,00
Basilicata Calabria	21	€ 12.107.478,00	7	€ 4.333.761,00	2	€ 950.000,00
Sicilia	44	€ 24.099.143,00	12	€ 8.932.569,00	6	€ 3.710.000,00
Graduatoria A: regionali	359	€ 176.830.149,00	107	€ 61.529.091,00	66	€ 34.093.580,00
Graduatoria B: multiregionali	39	€ 76.642.684,00	21	€ 46.177.785,00	14	€ 28.145.600,00
Totale	398	€ 253.472.833,00	128	€ 107.706.876,00	80	€ 62.239.180,00

TAB 1 - FONTE: dati di sintesi elaborati da “Con i bambini”, 2017

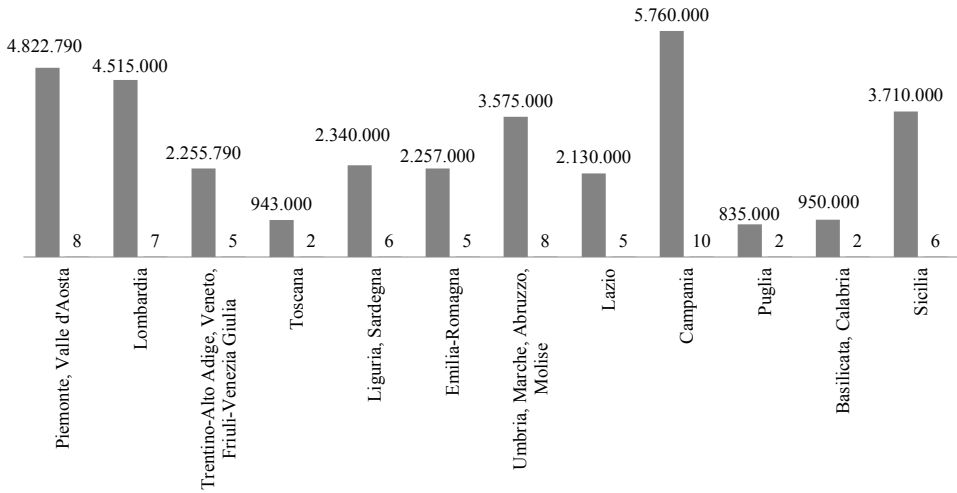
A settembre 2017, in relazione sia alla mole delle proposte arrivate sia alla qualità complessiva dei progetti, il Comitato di indirizzo strategico ha deciso di portare a 145 milioni di euro la dotazione per il 2016, con un aumento pari a 30 milioni di euro.

Sono stati conseguentemente pubblicati gli esiti finali del bando “Prima Infanzia”, con una rimodulazione delle risorse che ha consentito di finanziare tutti gli 80 progetti che avevano superato positivamente la valutazione da parte degli uffici di “Con i bambini”. Tra la fine del 2017 e l’inizio del 2018 sono partiti i primi finanziamenti per gli 80 progetti selezionati, con un ammontare di risorse fissato a 62,2 milioni di euro (cfr. tab. 1): si tratta di 66 progetti relativi alle graduatorie regionali, con 34,1 milioni di euro (cfr. graf. 1), e 14 progetti della graduatoria multiregionale (B), con 28,1 milioni di euro.

Le previsioni progettuali indicano che saranno coinvolti circa 40.000 bambini, destinatari delle iniziative approvate¹⁴ (cfr. fig. 1).

¹⁴ Il dato è ricavato dalla piattaforma di caricamento dei progetti (*Chairos.it*), su cui è presente l'indicatore “Numero di bambini fruitori del servizio”. Il dato, in ogni caso, è da considerarsi una stima preventiva che dovrà essere verificata in fase di monitoraggio.

*Ripartizione territoriale dei progetti selezionati - bando "Prima Infanzia"
Graduatoria A*



GRAF. 1 - FONTE: dati di sintesi elaborati da "Con i bambini", 2017

Impatto progetti finanziati sulle regioni - bando "Prima Infanzia", Graduatorie A e B

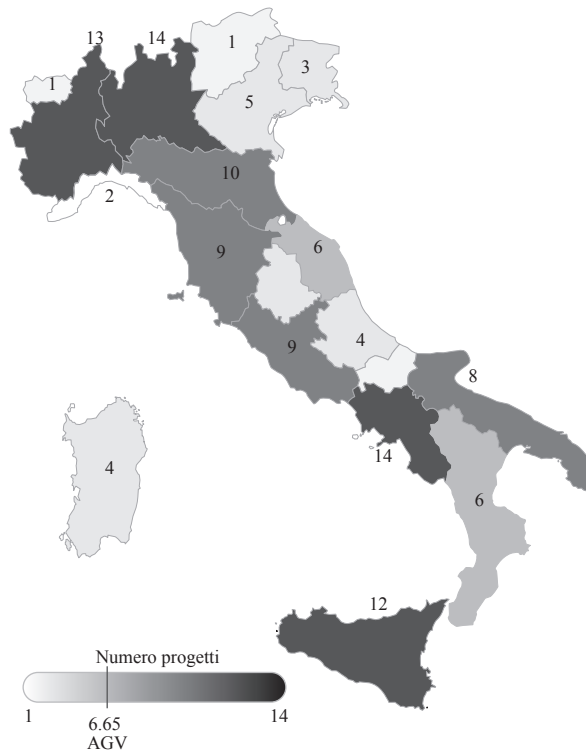


FIG. 1 – FONTE: dati di sintesi elaborati da "Con i bambini", 2017

L'iter della fase istruttoria del bando "Adolescenza" (11-17 anni) si è rivelato più lungo: sono infatti pervenute 800 proposte; tra queste, sono state selezionate 260 idee progettuali, di cui 206 per la graduatoria A (progetti regionali) e 54 per la graduatoria B (progetti multiregionali); intorno all'inizio di marzo 2018 saranno pubblicati gli esiti finali. Tenendo conto degli stanziamenti aggiuntivi, la disponibilità finanziaria per il bando "Adolescenza" è passata dai 46 milioni previsti agli 82,8 milioni di euro (cfr. tab. 2).

Nuova ripartizione delle risorse - bando "Adolescenza"

Regioni	Risorse 2016
Campania	€ 3.835.861,02
Basilicata Calabria	€ 3.874.139,76
Emilia-Romagna	€ 2.446.530,69
Lazio	€ 3.564.216,05
Liguria Sardegna	€ 1.693.817,66
Lombardia	€ 5.307.096,91
Piemonte -Valle d'Aosta	€ 2.000.000,00
Puglia	€ 5.879.485,03
Sicilia	€ 6.533.967,27
Toscana	€ 2.004.658,39
Trentino-Alto Adige Veneto Friuli-Venezia Giulia	€ 4.672.734,38
Umbria Marche Abruzzo Molise	€ 2.555.998,42
Graduatoria A (progetti regionali)	€ 44.368.506
Graduatoria B (progetti multiregionali)	€ 38.392.314
Totale	€ 82.760.820

TAB. 2 – FONTE: dati di sintesi elaborati da "Con i bambini", 2017

In tutti i casi, grande importanza è stata riservata alla valutazione di impatto delle iniziative da attuare: "Con i bambini" ritiene che prevedere azioni di analisi dell'impatto sul territorio, al termine degli interventi e dopo la liquidazione del contributo, sia parte integrante e fondamentale del progetto ai fini della sua riuscita e della validità dell'intero finanziamento. Per questo motivo, nei bandi viene richiesto a ciascun partenariato di individuare un soggetto valutatore con comprovate esperienze di ricerca, che possa garantire tale attività.

2.2 Il terzo bando: "Nuove Generazioni"

Pubblicato a settembre 2017, con scadenza fissata al 9 febbraio 2018, il terzo bando di "Con i bambini" è dedicato alla fascia di età non compresa nei due precedenti, ovvero 5-14 anni. L'obiettivo macroscopico persegue le linee dei programmi del *Fondo*: promuovere il benessere e la crescita armonica dei minori, in particolare quelli a rischio, in situazione di vulnerabilità o che vivono in aree e territori particolarmente svantaggiati, garantendo efficaci opportunità educative e prevenendo le varie forme di disagio, attraverso lo sviluppo e il rafforzamento delle competenze e delle capacità di

innovazione dei soggetti che si assumono la responsabilità educativa. In questo caso, inoltre, un'attenzione particolare è riservata alle fasi di passaggio tra le scuole: 5-6 anni e 13-14 anni sono infatti i momenti di transizione dalla scuola dell'infanzia a quella primaria e dalla scuola primaria a quella secondaria di primo grado. Rispetto ai primi due bandi, è stata maggiormente valorizzata la promozione delle competenze cognitive e non cognitive dei minori: tra le prime, ad esempio, quelle digitali e le discipline STEM¹⁵ e, tra le non cognitive, le competenze relazionali o il pensiero creativo; è stata inoltre evidenziata l'importanza di azioni volte al riconoscimento precoce di difficoltà di apprendimento e di bisogni educativi speciali. Tra le altre novità, il terzo bando è caratterizzato da un'unica fase di presentazione del progetto esecutivo: tale scelta è stata determinata dalla puntualità della materia trattata nel bando, che quindi non richiede due fasi distinte, e dalla necessità di snellire la fase di istruttoria.

Ripartizione delle risorse su base regionale - bando "Nuove Generazioni"

Regioni	Plafond
Piemonte Valle d'Aosta	€ 2.608.696
Lombardia	€ 3.755.481
Trentino-Alto Adige Veneto Friuli-Venezia Giulia	€ 2.649.122
Toscana	€ 1.127.038
Liguria Sardegna	€ 1.542.331
Emilia-Romagna	€ 1.798.396
Umbria Marche Abruzzo Molise	€ 2.344.190
Lazio	€ 2.177.185
Campania	€ 3.668.980
Puglia	€ 2.567.285
Basilicata Calabria	€ 1.844.511
Sicilia	€ 3.916.785
Graduatoria A	€ 30.000.000
Graduatoria B	€ 30.000.000
Totale	€ 60.000.000

TAB. 3 – FONTE: www.conibambini.org

Il partenariato, inoltre, deve essere costituito da almeno tre soggetti, di cui un ente del Terzo settore (cui è affidato il ruolo di soggetto responsabile), un Istituto scolastico e un ente incaricato della valutazione d'impatto. La presenza di almeno una scuola diventa quindi obbligatoria, sebbene l'Istituto scolastico non possa più figurare quale soggetto responsabile del progetto. Nel quadro di queste innovazioni, infine, il ruolo del soggetto valutatore risulta ancora più valorizzato: sempre distinto dal soggetto responsabile, il suo

¹⁵ STEM è sigla inglese di Science, Technology, Engineering e Math. L'acronimo si riferisce alle discipline accademiche della scienza, tecnologia, ingegneria e matematica. Il termine è in genere riferito all'indirizzamento delle politiche di istruzione e curriculum, da parte degli organi preposti, per migliorare la competitività nel campo della scienza, della tecnologia e dello sviluppo.

impegno è quello di farsi carico della valutazione degli impatti generati a due anni dalla conclusione del progetto¹⁶.

Al bando “Nuove Generazioni” sono riservati 60 milioni di euro, ripartiti come evidenziato nella tabella precedente (cfr. tab. 3).

2.3 Iniziativa per le aree terremotate e riepilogo delle risorse 2016-2017

Nel 2016, a causa del violento terremoto che in agosto ha colpito Umbria, Marche, Abruzzo e Lazio, “Con i bambini” ha deciso di destinare 2,5 milioni di euro alle aree terremotate. La modalità di sostegno scelta è basata sul modello della progettazione partecipata, poiché il meccanismo dei bandi avrebbe creato forme di competizione inutile in un territorio vessato dalla calamità e già diviso al suo interno. Il coordinamento di questa iniziativa è stato affidato all’associazione “IF – ImparareFare”, presieduta dal prof. Marco Rossi-Doria, che ha il compito di supportare le associazioni già attive sul territorio nella realizzazione degli interventi educativi progettati, in condivisione con le istituzioni locali, il privato sociale, le scuole e il mondo del volontariato.

Attualmente, quindi, le risorse del 2016 sono state ripartite tra i due bandi, per un totale di 145 milioni di euro, e l’iniziativa di progettazione partecipata, per 2,5 milioni; quelle del 2017 sono state in parte annesse a quelle del 2016, per aggiungere 30 milioni di euro ai primi due bandi; in parte riservate al terzo bando, per 60 milioni di euro, e, infine, destinate a progetti in cofinanziamento, per 20 milioni di euro. Quest’ultima modalità, sperimentata con successo dalla Fondazione CON IL SUD, consente di richiamare nuove risorse finanziarie ai fini dell’attuazione degli obiettivi strategici di “Con i bambini” e, allo stesso tempo, di aprire un confronto con diversi enti finanziatori.

2.4 Iniziative di comunicazione

Le iniziative di comunicazione contribuiscono a rendere noti all’opinione pubblica i programmi del *Fondo* e sono volte a far acquisire una maggiore sensibilità in materia di povertà educativa. “Con i bambini” adotta una strategia comunicativa che intende anzitutto coinvolgere i destinatari ultimi dei bandi, i bambini e i ragazzi fruitori dei servizi attivati.

Tra maggio e novembre 2017 è stato promosso il primo Contest letterario gratuito, *#ConiBambini – Tutta un’altra storia*, rivolto a ragazzi di età compresa tra i 14 e i 18 anni, che hanno inviato i loro racconti ispirati ai temi chiave proposti dall’impresa sociale: periferie, povertà educativa e comunità educante. I racconti faranno parte di una pubblicazione e-book, scaricabile gratuitamente online e distribuita alle istituzioni nazionali. I testi saranno inoltre valutati da una giuria di qualità, diretta da Carlo Lucarelli, che ne premierà alcuni durante la giornata conclusiva della manifestazione itinerante di “Con i bambini”, che si svolgerà a Roma nella primavera 2018.

¹⁶ “Con i bambini” predispone un elenco di soggetti idonei a svolgere l’attività di valutazione di impatto nel caso in cui la partnership non riesca a identificare autonomamente soggetti con tali competenze.

Lo scorso autunno è infatti partita da Torino la manifestazione di "Con i bambini" dedicata ai temi della povertà educativa minorile: un percorso a tappe che attraverserà l'Italia da Nord a Sud per promuovere i temi trattati dal *Fondo*. L'iniziativa è volta all'incontro con le comunità educanti dei diversi territori: luoghi simbolo dei ragazzi, tra cui scuole, università e centri aggregativi, diventano luoghi di ascolto in cui condividere idee e buone pratiche di alleanze educative e di contrasto alla povertà educativa minorile.

Gli incontri, aperti alla partecipazione pubblica, vedono la presenza di un ospite speciale per ciascun appuntamento: un rappresentante del mondo della cultura, dello sport, dello spettacolo, che offre un contributo ulteriore ai temi di volta in volta affrontati.

3. RIFLESSIONI CONCLUSIVE

La Fondazione CON IL SUD ha raccolto una grande sfida affrontando l'incarico di attuare le iniziative del *Fondo*, attraverso l'impresa sociale "Con i bambini", che rappresenta una novità nel panorama attuale delle sperimentazioni di modelli di welfare comunitari.

Tra le priorità del nostro Paese, è ancora all'ordine del giorno la distanza che separa lo sviluppo del Sud da quello del Centro-Nord. Le azioni previste dal *Fondo*, in linea con un approccio alle politiche sociali che privilegia l'ascolto delle comunità locali e dei loro bisogni, intendono agire, anche al Sud, seguendo le spinte positive e gli esempi virtuosi presenti sul territorio, in modo da attivare un meccanismo di autosviluppo, già individuato, negli anni Cinquanta, da Giorgio Ceriani Sebegondi¹⁷.

Tra gli elementi innovativi del *Fondo* si approfondiscono qui i principali: la dotazione finanziaria, costituita da risorse pubbliche e private insieme, il valore che riveste il Terzo settore e il rafforzamento della comunità educante.

3.1 Pubblico, privato e Terzo settore

La disponibilità finanziaria del *Fondo* è costituita da un originale intreccio tra risorse pubbliche e private: il Governo infatti riconosce un credito d'imposta sugli utili delle Fondazioni di origine bancaria. Le risorse sono inoltre gestite secondo modalità privatistiche: il Governo non si occupa direttamente del patrimonio, ma ne affida la gestione a un soggetto terzo, che fa parte del privato sociale. La novità risiede quindi in questo particolare intreccio di pubblico e privato.

In tale sperimentazione, inoltre, il Terzo settore, di recente interessato da un'importante riforma¹⁸, riveste un ruolo cardine, da protagonista e non da soggetto collaterale: è

¹⁷ Sebegondi (1916-1958) è stato una delle menti più brillanti del dopoguerra: intellettuale antifascista, ha dato un grande contributo all'avvio della ricerca sociale in Italia e alla teoria economica sui problemi dello sviluppo del Mezzogiorno. Contro l'interventismo calato dall'alto, credeva in uno sviluppo locale a partire dal basso, che seguisse una spinta autopropulsiva. Per una ricostruzione del pensiero di Sebegondi si veda C. F. Casula, *Credere nello sviluppo sociale. La lezione intellettuale di Giorgio Ceriani Sebegondi*, Edizioni Lavoro, Roma, 2010.

¹⁸ Legge 106/2016 (Legge delega del Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale) e relativi decreti attuativi.

agli enti di Terzo settore che sono rivolti i bandi promossi da “Con i bambini”, ed è a loro che è affidata la responsabilità dei progetti, dall’ideazione alla realizzazione e monitoraggio. Quando i soggetti del Terzo settore vengono richiamati ad assumersi le proprie responsabilità, i risultati sono evidenti: le Fondazioni di origine bancaria, ad esempio, erogano da anni i loro contributi ai soggetti di Terzo settore per portare a termine gli interventi nel sociale. Anche l’operatività della Fondazione CON IL SUD è garantita dalle erogazioni dirette esclusivamente a enti del Terzo settore, che si occupano di assicurare l’efficacia delle iniziative e la loro sostenibilità. Il modello attuato da “Con i bambini”, infatti, è evidentemente preso in prestito da quello della Fondazione CON IL SUD, dimostratosi efficace ed efficiente.

Intercettando la domanda proveniente dai territori, e ascoltando quindi le necessità reali che partono dalle comunità locali, gli enti del Terzo settore sono in grado di attuare iniziative di sviluppo, monitorandone l’impatto nel tempo¹⁹, che contribuiscono a creare benessere, cultura e quindi crescita economica. I risultati prodotti dagli interventi messi in atto dimostrano che si può - e si deve - dare più spazio al privato sociale e al Terzo settore nelle politiche di sviluppo del nostro Paese²⁰.

3.2 La comunità educante

“Con i bambini”, in attuazione dei programmi del *Fondo*, intende contrastare la povertà educativa puntando sul rafforzamento della comunità educante, elemento innovativo rispetto ai tradizionali interventi contro la dispersione e l’abbandono scolastici. Il processo educativo, infatti, non coinvolge solo la scuola, ma l’intero territorio: le famiglie, le istituzioni, gli enti privati e quelli del Terzo settore, i cittadini e le aggregazioni di cittadini. È importante quindi valorizzare la scuola, a partire ad esempio dalla qualificazione degli insegnanti e dalle loro retribuzioni, ma è necessario andare oltre la scuola, costituendo reti di soggetti che agiscano insieme per un fine comune, soprattutto nelle zone periferiche in cui i minori sono più a rischio.

Uscendo dalle logiche di un welfare calato dall’alto, è nella comunità locale che si rintracciano i bisogni e si individuano i percorsi migliori per soddisfarli: la solidarietà cresce dal basso, si forma attraverso una comunità che diventa educante e che rappresenta la dimensione di chi vive e lavora in quel territorio, identificandosi con esso.

La creazione di reti sociali locali, anche e soprattutto nelle periferie cittadine e al Sud, costituisce uno degli elementi fondamentali da cui partire per portare avanti processi educativi efficaci: centri di aggregazione infantile e giovanile, centri culturali, sportivi, ricreativi (musica, teatro, cinema), sono luoghi attraverso i quali è possibile declinare diverse azioni di contrasto alla povertà educativa, contro un’individualizzazione spinta, dettata dalla società odierna, e verso una condivisione trasversale degli obiettivi di

¹⁹ In base al lavoro di monitoraggio che viene abitualmente svolto dalla Fondazione CON IL SUD, oltre il 60% dei progetti finanziati prosegue in modo apprezzabile dopo la fine del sostegno della Fondazione (www.fondazioneconilsud.it).

²⁰ Per una migliore conoscenza delle attività svolte dal Terzo settore e per una maggiore sensibilizzazione dell’opinione pubblica, sarebbe anche utile investire in strategie comunicative più efficaci, che mostrino e diffondano gli obiettivi, le metodologie e i risultati, ottenuti e previsti, dei progetti e delle abituali attività portate avanti dal Terzo settore.

crescita culturale, sociale e, quindi, economica²¹.

I programmi del *Fondo* tendono quindi, investendo sul capitale umano, all'uguaglianza di diritti e di opportunità per tutti i minori, in particolare i più piccoli. "Con i bambini", in linea con quanto svolge da anni la Fondazione CON IL SUD, considera l'investimento in capitale umano motore di sviluppo economico. Solo puntando sulle nuove generazioni, e sostenendo progetti che coinvolgano le sfere dell'educazione, formazione, istruzione, cultura, è possibile innescare un'inversione di tendenza che renda il nostro Paese, e soprattutto il suo Sud, un luogo con un alto tasso di occupazione giovanile, con percentuali ragguardevoli di bambini che possono accedere agli asili nido e, quindi, un Paese più ricco, anche in termini di Pil²².

I programmi del *Fondo*, che "Con i bambini" attua, mettendo insieme i concetti di povertà educativa, comunità educante e periferie, offrono un'opportunità ai minori di costruirsi il proprio futuro e di intraprendere, lentamente ma costantemente, un reale e concreto percorso di sviluppo e di cambiamento dell'intera comunità in cui vivono.

²¹ Sul significato concreto di promozione della coesione sociale, si veda C. Borgomeo, *L'equivoco del Sud*, cit., pp. 166-174.

²² «Per farcela, per innestare un circolo virtuoso, pur tra mille difficoltà, dovremmo, soprattutto come classi dirigenti, vivere una stagione di grande discontinuità psicologica, culturale, politica: avere piena consapevolezza della gravità della situazione; decidere radicali cambiamenti nei comportamenti individuali e collettivi; ripartire dalle nostre responsabilità», *ibid.*, p. 177.

**INIZIATIVE INNOVATIVE NEL CONTRASTO ALLA POVERTÀ MINORILE.
IL CONTRIBUTO DELL'IMPRESA SOCIALE. UN CONFRONTO TRA CASI DI SUCCESSO
NAZIONALI ED INTERNAZIONALI**

Questo capitolo propone un breve viaggio in giro per il mondo alla ricerca di alcune esperienze innovative di contrasto alla povertà educativa minorile che possano rappresentare uno stimolo per chiunque operi nel campo, e che mostrino soluzioni alternative a risolvere nel modo migliore il problema, garantendo realmente a tutti l'accesso all'educazione e, attraverso di essa, una piena inclusione sociale e lavorativa.

Analizzeremo in questo viaggio alcune iniziative con caratteristiche particolari, proveremo a scoprire nuove modalità per garantirne la sostenibilità in tempi di scarsità di risorse pubbliche e proveremo a capire quali temi educativi possono essere essenziali per gli uomini e le donne di domani.

Concluderemo il nostro viaggio in Italia cercando di capire dove siamo rispetto alla mappa che abbiamo disegnato.

1. L'INNOVAZIONE EDUCATIVA NEL MONDO

1.1 *Il caso Plain Ink: dall'Italia nel mondo*

Le esperienze educative in contesti difficili possono a volte essere estremamente strane e prendere delle strade all'apparenza del tutto imprevedibili. Sicuramente rientra tra questi la storia di Selene Biffi e della sua Qessa Academy¹.

Selene, oggi trentacinquenne, è una imprenditrice sociale lombarda che ha, nel corso degli anni, mescolato una creatività ed una imprenditorialità fuori dal comune con una serie di esperienze legate a paesi in via di sviluppo anche attraverso attività svolte da e per l'ONU.

In particolare qualche anno fa ha creato Plain Ink, una start up (si direbbe oggi), che opera nel campo dell'editoria e che pubblica storie originali finalizzate a stimolare l'apprendimento e la partecipazione, libri orientati all'inclusione sociale e al dialogo e fumetti che insegnano le basi della salute pubblica.

Plain Ink sostiene la Qessa Academy, un progetto educativo ubicato in Afghanistan, un'iniziativa unica nel suo genere, lanciata a Kabul all'inizio 2013 con l'intento di rivitalizzare l'antica arte dello *storytelling* afgano da un lato, e di offrire una nuova opportunità d'impiego a ragazzi disoccupati dall'altro.

L'Afghanistan è un paese "giovane", in cui il 68% della popolazione ha meno di 25 anni di età, secondo dati UNDP. È anche un Paese con la disoccupazione al 40% e con un livello di alfabetizzazione inferiore al 30%, tra i più bassi al mondo.

¹ <http://www.qessaacademy.org/>

La cultura afgana è una cultura che si fonda sull'oralità, con un'epica antecedente all'anno mille e con un ricchissimo repertorio poetico. Sebbene abbia sempre ricevuto rispetto e ammirazione, la cultura orale ha cominciato a venire meno, a partire dalla invasione russa, andando poi quasi a scomparire sotto il regime dei Talebani, dove qualsiasi forma d'arte veniva condannata.

Con questo in mente, nel 2013 Plain Ink ha aperto i battenti della prima scuola per cantastorie, e grazie al supporto del Rolex Awards for Enterprise e della Only the Brave Foundation ha offerto a diciassette ragazzi disoccupati, tra i 18 e i 25 anni, lezioni di inglese, sviluppo locale, salute pubblica, mitigazione dei disastri naturali, diritti umani nell'Islam, *storytelling* tradizionale, scrittura creativa e teatro.

Tra mille difficoltà e pericoli, sei ragazzi sono riusciti a diplomarsi il primo anno e hanno poi intrapreso stage presso fondazioni afgane e ministeri, esibendosi in pubblico, alla radio e anche alla televisione nazionale.

Il secondo ciclo di lezioni (2015) è stato invece supportato dalla Linda Norgrove Foundation ed ha visto la partecipazione di altri diciassette ragazzi – di cui sei ragazze – e tutti sono riusciti ad arrivare al diploma. Molti di loro lavorano ora come cantastorie presso fondazioni afgane e radio.

Qessa conta sul lavoro di insegnanti afgani riconosciuti per la loro professionalità e l'amore per la cultura, tra i quali spiccano Partaw Naderi – il più famoso poeta afgano vivente – e Mamnoun Maqsoudi, già attore per la BBC Radio; ogni anno accoglie un massimo di venti ragazzi e ragazze, fornendo borse di studio complete e un programma intensivo altamente professionalizzante.

La scuola poggia quindi sulla tradizione locale e la mette in connessione, attraverso una piattaforma di educazione on line, con giovani i quali ne derivano opportunità lavorative che generano sviluppo, valorizzando nel contempo l'arte tradizionale dello *storytelling* afgano. In questo modo l'accademia consente anche di preservare il patrimonio di un paese che ha attraversato quasi un secolo di oscurantismo, dall'occupazione sovietica al fondamentalismo talebano.

Lo strumento attraverso cui questo avviene è una piattaforma web che consente di raccogliere, e mettere a disposizione dei giovani, storie tradizionali afgane attraverso contributi scritti ma anche video e fotografie, creando un archivio della ricca storia afgana.

Attraverso questo ed altri progetti Plain Ink ha raggiunto oltre 13.000 bambini tra Afghanistan, India e Italia ed avviato un circolo virtuoso avvicinando all'educazione chi non ne avrebbe avuto alcuna possibilità e generando anche dei ritorni economici in grado di garantire la sostenibilità dell'iniziativa nel tempo.

1.2 UnLtd Hackney Connect: la motivazione è tutto

Un altro esempio di grande interesse ci viene dalla Gran Bretagna dove, nel quartiere di Hackney a Londra, la UnLtd², una delle Fondazioni create con il contributo del governo britannico per il giubileo della Regina, ha sviluppato, nel 2015-2016, un progetto educativo rivolto ai giovani di un quartiere che si trova nel centro di Londra, a poche

² www.unltd.org.uk

centinaia di metri dalla City ma caratterizzato da grandi criticità sociali ed educative.

Il progetto Hackney Connect è basato su un nuovo modo di apprendere attraverso il movimento, l'immaginazione e le emozioni, sostenuti da strumenti audio immersivi (es. le cuffie wireless). I giovani, immersi nel suono, diventano protagonisti di una storia, incontrano persone, scoprono luoghi e risolvono problemi con un approccio imprenditoriale e sociale nel corso di un'avventura educativa originale che mescola lezioni di alfabetizzazione, esperienze matematiche, scientifiche e storiche.

Il progetto si rivolge a giovani tra i 14 ed i 30 anni (il 45% della popolazione del quartiere) e ha lo scopo di sviluppare le competenze, la fiducia, le aspirazioni e le opportunità per i giovani del quartiere.

Hackney Connect è un programma di 23 mesi che include quindi un insieme di finanziamenti, progetti e sostegno reale e virtuale per consentire ai giovani di avviare le proprie iniziative sociali.

Tutto ciò avviene chiedendo ai giovani di individuare, interagendo con il quartiere, le problematiche sociali più pressanti che li riguardano o che riguardano le loro famiglie.

Una volta individuate queste problematiche, i giovani devono trovare essi stessi delle soluzioni che consentano di affrontarle e risolverle e hanno a disposizione sia una piccola dotazione finanziaria (in genere attorno alle 500 sterline) che il supporto formativo e consulenziale di UnLtd per approfondire il tema e sperimentare le loro soluzioni.

Le proposte più interessanti ricevono un contributo rilevante (fino a 15.000 sterline) per trasformarsi in vere e proprie imprese sociali. Il coinvolgimento dei giovani è pieno e la loro responsabilizzazione assoluta. Questo ha portato ad individuare oltre 40 iniziative di cui alcune hanno già avuto il loro start up e stanno già trasformando la vita del quartiere.

L'impatto rilevante è legato però non solo alle imprese sociali che sono state avviate ma anche, e soprattutto, al coinvolgimento pieno di giovani spesso demotivati allo studio ed alle problematiche sociali e che, in questo modo, imparano ad interagire, ad utilizzare quanto appreso ed a desiderare di apprendere di più per realizzare se stessi e migliorare la vita del quartiere nel quale vivono. La riattivazione delle motivazioni giovanili rappresenta un significativo elemento di successo di questo programma.

Sostenuto da UBS, il programma ha finanziato finora quarantacinque giovani che hanno proposto un'idea per affrontare un problema sociale di Hackney. I premi, compresi tra 500 e 15.000 £ erano finalizzati a creare quindi un impatto positivo e, a questo scopo, ogni vincitore ha ricevuto 12 mesi di formazione e consulenza attraverso UnLtd ed UBS.

1.3 Il caso Fundación Paraguaya

Le esperienze più avanzate di innovazione sociale per fronteggiare la povertà educativa minorile non sono però nate tutte nei paesi più sviluppati ed avanzati anzi, in alcune situazioni, i risultati conseguiti da organizzazioni sorte nei paesi in via di sviluppo sono assolutamente sorprendenti. In particolare la "Fundación Paraguaya"³ è un'impresa sociale senza scopo di lucro ed auto-sostenibile fondata nel 1985 e che, da oltre 30 anni, è pioniera nell'innovazione finanziaria e nell'imprenditoria in Paraguay. Attualmente

³ www.fundacionparaguaya.org.py

dispone di 28 uffici distribuiti nel paese e di oltre 450 collaboratori, di cui il 60% sono donne.

Le attività della Fondazione poggiano su quattro assi fondamentali:

- il programma di microfinanza che offre credito, formazione, affiancamento ad oltre 78000 clienti;
- il programma delle Scuole Autosostenibili finalizzato a trasformare giovani agricoltori poveri in imprenditori rurali;
- il programma di educazione imprenditoriale che diffonde l'educazione economica e finanziaria presso bambini e giovani;
- Teach A Man To Fish, una ONG con base a Londra, creata dalla Fondazione per diffondere il modello della scuola autosostenibile nel mondo.

Il pilastro educativo delle attività della Fondazione punta ad erogare un'educazione di primo livello attraverso la creazione di unità produttive auto-sostenibili che generino le entrate necessarie a coprire il 100% dei costi operativi delle scuole. Questo modello utilizza la metodologia dell'"apprendere facendo, vendendo e guadagnando" ed è basata sulla creazione di un curriculum composto da lezioni teoriche e pratica sul campo.

Attraverso questo focus innovativo, la Fondazione punta all'obiettivo di favorire l'acquisizione, da parte di giovani in situazione di vulnerabilità, delle abilità e delle conoscenze necessarie ad avviare delle imprese rurali, ad accedere ad un lavoro dignitoso nel settore agricolo o a continuare i propri studi. L'obiettivo ulteriore è quello di riuscire a replicare questo modello in altre parti del mondo.

Per identificare i giovani in stato di necessità la Fondazione ha elaborato un modello denominato "*Semáforo de la Pobreza*", che, attraverso 6 dimensioni e 50 indicatori, consente alle persone in povertà di visualizzare agevolmente i diversi aspetti della povertà e come questi colpiscono la famiglia. Come si evince dal nome, il modello utilizza il colore rosso (per i casi di povertà estrema), giallo (povertà di base) e verde (vicini al limite della povertà). Attraverso queste e altre forme di visualizzazione il sistema consente ai poveri di capire rapidamente qual è la loro reale situazione, che spesso non è loro chiara proprio per mancanza di termini di riferimento e di consapevolezza.

La scuola si basa sull'educazione agricola che rappresenta per i giovani una grande opportunità di acquisire competenze per fare fronte alle principali cause della povertà e del sottosviluppo, fenomeni predominanti in paesi come il Paraguay dove metà della popolazione vive nelle campagne. Il problema principale è che le famiglie rurali hanno entrate troppo basse per poter pagare un'educazione di alta qualità per i loro figli. Questo può cambiare nel momento in cui la scuola consente ai giovani di acquisire proprio quelle abilità necessarie a vincere la povertà attraverso il proprio lavoro.

In particolare nelle scuole autosostenibili gli studenti partecipano al ciclo produttivo completo ed alla commercializzazione dei prodotti. Questo favorisce il loro spirito imprenditoriale, trasferisce loro competenze lavorative, fa aumentare la loro autostima e, soprattutto, il ricavato di queste vendite paga i costi operativi della scuola stessa.

Gli elementi educativi fondamentali sono basati sulla conoscenza delle teorie e delle tecniche basilari di agraria e sulle abilità pratiche per ottenere il migliore rendimento produttivo dai terreni, nonché sulle competenze commerciali degli studenti. Vengono inoltre trasmesse pratiche sostenibili dal punto di vista ambientale, sia come alternativa

economicamente valida sia come mezzo per ottenere un ulteriore miglioramento nella qualità del terreno. Infine le scuole sono orientate all'educazione all'imprenditorialità vista come una strategia di *empowerment* attraverso la quale gli studenti possono migliorare la qualità della loro vita.

Dal suo inizio questo modello ha coinvolto oltre 230.000 bambini e giovani nei diversi programmi interessandoli nelle varie attività annuali e sviluppando il loro spirito imprenditoriale ed un'educazione di alta qualità.

2. LA SOSTENIBILITÀ DELL'INNOVAZIONE EDUCATIVA IN CONTESTI DIFFICILI

2.1 I Social Impact Bond per l'educazione: il caso Utah

I Social Impact Bond sono ormai uno strumento noto di finanza di impatto, tanto conosciuto che siamo finalmente arrivati ad avere qualche primo timido tentativo di loro applicazione anche in Italia – con circa 10 anni di ritardo sulle prime esperienze anglosassoni.

In ogni caso dall'esperienza pionieristica dell'ormai leggendario SIB del carcere di Peterborough in Inghilterra molta strada si è fatta ed i SIB hanno cominciato ad essere utilizzati anche nel campo degli interventi educativi, in particolare quelli rivolti a segmenti di popolazione a rischio o localizzati in aree svantaggiate. A metà del 2017, in particolare, erano già operativi nel mondo 7 SIB nel settore dell'educazione (sui circa 80 SIB complessivi), mentre altri 32 sono in via di definizione.

Il primo caso di applicazione di un SIB in ambito educativo è sicuramente quello sviluppato nell'estate del 2013 nello Utah (USA) quando fu lanciata la "Utah High Quality Preschool Initiative"⁴. In quell'anno lo Utah era uno dei dieci stati senza alcun finanziamento pubblico per gli asili ed il risultato era che un'alta percentuale (circa il 18%) dei bambini a basso reddito finivano nei percorsi educativi speciali in quanto portatori di bisogni specifici di assistenza. Il sostegno a questi bambini con bisogni speciali costava allo stato circa 2600 \$ in più rispetto ai bambini normodotati; pari ad un costo supplementare di oltre 33.800 \$ per ciascun bambino nel percorso della scuola dell'obbligo. L'attivazione di uno specifico servizio biennale di educazione pre-scolare avrebbe consentito, secondo le sperimentazioni svolte, di tenere il 95% dei bambini a basso reddito fuori dai percorsi speciali ma aveva un costo di 1.700 \$ per ciascun bambino, un onere comunque molto elevato per lo stato dello Utah.

La soluzione fu individuata rivolgendosi ad una partnership composta da una non-profit, da un investitore filantropico e da una banca d'investimenti che lanciarono quindi il primo programma sperimentale di SIB dedicato alla educazione pre-scolastica.

In questo specifico caso quindi la United Way of Salt Lake, una fondazione privata, ha svolto la funzione di gestore e coordinatore unico mentre Goldman Sachs and J.B. Pritzker hanno investito 7 milioni di \$ nei costi operativi del programma caricandosi il rischio di perdere questo investimento se il programma non avesse raggiunto il risultato

⁴ Edmondson J., Crim B., Grossman A., (2015) "Pay-For-Success is Working in Utah" in Stanford Social Innovation review, Stanford (USA).

di abbattere del 50% l'esigenza di assistenza speciale per i bambini coinvolti, generando così un risparmio sulla spesa pubblica del 95% ed il conseguente pagamento di un interesse del 5% agli investitori in caso di successo.

Il valutatore (pubblico) del programma identificò 110 bambini di 4 anni ad alto rischio (sui circa 600 di quella fascia di età nel 2013) da inserire in percorsi di educazione speciale sulla base dei punteggi acquisiti nelle valutazioni svolte dalla Utah School Readiness Board. Nel programma furono coinvolte sei scuole come fornitori dei servizi educativi pre-scolastici: la Granite School District, la Park City School District, la Guadalupe School, la Lit'l Scholars, la Smart Kids ed il YMCA. Il risultato finale del programma fu che solo uno dei 110 bambini individuati fu collocato nell'educazione speciale dopo i due anni di programma, generando un pagamento di 260.000 \$ annui agli investitori.

Questo incredibile successo ha, in verità, portato i critici a mettere in dubbio la metodologia di scelta dei bambini a rischio che avrebbe condotto ad identificare come bisognosi di servizi speciali bambini che non lo erano. Il dibattito su questo aspetto è ancora molto aperto ma, nel frattempo, lo stato dello Utah, sulla base dei risparmi conseguiti, ha deciso di ampliare la base di intervento e ha emanato nel 2014 una specifica legge che consente di coinvolgere nel programma finanziato tramite il SIB un totale di 3.500 bambini a rischio in cinque anni e ha assunto direttamente la gestione del programma per tre anni attraverso un School Readiness Board, che coinvolge componenti indicati dallo State Department of Workforce Services, lo Utah State Office of Education e lo Utah State Charter School Board, ma anche rappresentanti della società civile, con il compito di coinvolgere investitori privati nel programma. Per il 2014 ed il 2015 il programma è stato finanziato ancora da United Way of Salt Lake, Goldman Sachs, and J.B. Pritzker. Sarà comunque interessante seguire i risultati di questo innovativo programma e il dibattito che ne seguirà.

2.2 *Development impact bond: il caso Rajasthan*

Il successo delle prime esperienze di Social Impact Bond nel mondo ha portato, come abbiamo visto, a valutarne l'utilizzazione in diversi ambiti; negli ultimi anni, una applicazione molto interessante è stata quella di farne anche uno strumento per favorire la cooperazione allo sviluppo internazionale. In particolare in questo caso si parla di Development impact bond. Uno dei primi casi di DIB dedicato all'educazione di bambini a rischio di povertà è stato sviluppato nella provincia indiana del Rajasthan, un territorio dove l'8% delle bambine non frequenta la scuola (contro il 3% della media nazionale) e dove il 25% dei bambini del III ciclo di studi ha una capacità di lettura corrispondente solo a quella del II livello.

In questo territorio una partnership costituita da Educate girls, una fondazione indiana che si occupa di educazione per le bambine e le ragazze, UBS Optimus Foundation and Children's Investment Fund Foundation, due investitori internazionali, hanno sviluppato il primo DIB con l'obiettivo di incrementare significativamente la presenza delle bambine a scuola⁵.

L'intervento triennale, iniziato nel 2015, è focalizzato su un target di 15000 bambini

⁵ Gustafsson-Wright E - Boggild-Jones I., (2017) *Year two: results of the first development impact bond for education*, Center for universal education, Brookings, Washington D.C. (USA)

di cui 9000 ragazze in 166 scuole del Bhilwara District. La gestione del DIB è stata affidata ad Instiglio, un intermediario finanziario con base in Colombia e specializzato in non-profit impact bond che si è occupato di fornire sia assistenza tecnica nel design del DIB che assistenza nel misurare la performance per conto di UBS Optimus Foundation.

Per Educate Girls i motivi che hanno portato a sviluppare questo strumento sono stati rendere sostenibili percorsi educativi di qualità, incrementando la dimensione del proprio programma, e verificare la fattibilità e l'efficacia di un DIB come strumento di finanziamento. Per Children's Investment Fund Foundation (CIFF), il finanziatore interessato al risultato di medio-lungo termine, il DIB offre la possibilità di vincolare i pagamenti ai risultati e, quindi, di ridurre i rischi associati con contributi senza successo.

Per UBS Optimus Foundation, il principale investitore, il maggiore appeal era quello di evidenziare il proprio ruolo come soggetto privato che colma il gap di finanziamento necessario a raggiungere i Sustainable Development Goals (SDGs).

Come tutti gli strumenti basati sul risultato anche in questo caso la definizione delle metriche è stata complessa e ha condotto a definire due ambiti di misurazione:

- l'iscrizione a scuola (che vale fino al 20 % del pagamento a risultato);
- il livello di apprendimento (80% del pagamento).

L'obiettivo è dunque di far iscrivere a scuola il 79% delle bambine che non lo erano all'inizio del percorso. L'obiettivo di apprendimento è misurato invece attraverso un test per l'inglese, l'hindi e la matematica, articolato sui punteggi ottenuti per l'apprendimento comparato con un gruppo esterno alla sperimentazione (basato su oltre 5000 unità). IDinsight, un valutatore non-profit, svolgerà la valutazione sia per il miglioramento nei livelli di apprendimento che per l'iscrizione a scuola. CIFF pagherà ad UBS Optimus Foundation \$ 48.28 per ogni unità di miglioramento nell'apprendimento e \$ 935.64 per ogni punto percentuale in più nell'iscrizione delle bambine a scuola.

Dopo il primo anno di intervento si è avuto un incremento del 44% nell'iscrizione a scuola delle bambine ed un incremento nel livello di apprendimento di 1537 unità (su un totale di 5592) con un progresso del 42% e del 27% rispetto agli obiettivi del programma.

Nel secondo anno il miglioramento è arrivato all'88% dell'obiettivo per l'iscrizione a scuola (69% delle bambine vanno ora a scuola) e al 50% per il miglioramento nell'apprendimento (2813 gradi su 5592) dimostrando come il secondo obiettivo sia decisamente più difficile da raggiungere. Si può quindi dire che nel terzo, e ultimo, anno di sperimentazione il primo obiettivo potrà probabilmente essere anche superato mentre il secondo potrebbe non essere pienamente raggiunto.

Anche in questo caso la misurazione dell'impatto e la necessità di un cambiamento culturale nelle modalità di finanziare programmi educativi che raggiungano minori a rischio di povertà rappresentano delle sfide complesse a cui, però, anche questo programma sembra aver avvicinato una soluzione possibile.

2.3 Le Charter school negli USA

Un caso di indubbio interesse nel contrasto alla povertà educativa nel mondo è rappresentato dal modello delle Charter school negli Stati Uniti. Queste scuole nascono per offrire educazione primaria e secondaria gratuita e riconosciuta dallo Stato, ma con

minori vincoli burocratici ed amministrativi a fronte di un ridotto finanziamento pubblico rispetto alle scuole pubbliche. Ce ne sono sia *profit oriented* che tipicamente *non-profit* e queste ultime possono ricevere anche donazioni private.

Nell'anno scolastico 2016-2017 risultano circa 6.900 Charter school in 42 stati americani con oltre 3 milioni di studenti.

L'idea nasce nel 1974 da Ray Budde, un professore della University of Massachusetts Amherst, ma riceve la spinta decisiva nel 1988 da Albert Shanker, Presidente della Federazione Americana degli insegnanti.

Il modello era quello di una scuola pubblica (senza costi d'iscrizione, affiliazione religiosa o selezione all'ingresso) che fosse legalmente e finanziariamente autonoma operando essenzialmente come un'azienda privata, libera quindi da troppi vincoli amministrativi e soggetta ad una valutazione più orientata ai risultati per gli studenti che alle procedure ed alle certificazioni.

Il Minnesota (1991) e la California (1992) sono stati i primi stati americani ad approvare una legge per le Charter school che oggi sono diffuse in 43 stati.

A confronto con le scuole pubbliche tradizionali le Charter si rivolgono ad una popolazione studentesca più svantaggiata, che include studenti appartenenti alle minoranze o a basso reddito. Il 61% di queste scuole si rivolgono a studenti che hanno diritto per il 60% ad aiuti federali a causa della loro situazione di svantaggio. Oltre il 50% degli studenti di queste scuole sono quindi considerati soggetti a rischio.

Queste scuole hanno un'ampia varietà di orientamenti prevalenti, in particolare focalizzati alla preparazione per il college (30%), le competenze chiave (16%), scienza, tecnologia, ingegneria o matematica (8%). Inoltre propongono una cultura più bilanciata rispetto alle minoranze ed ai fenomeni di disagio sociale favorendo il superamento del "codice della strada" in alcuni contesti⁶.

È molto interessante notare come, dopo l'uragano Katrina, oltre metà delle scuole di New Orleans abbiano riaperto come Charter school. In questo contesto le performance di queste scuole sono state particolarmente positive risultando in 19 delle prime 20 "*best performing schools*".

Il concetto di base è che una maggiore autonomia è garantita a fronte di una migliore valutazione basata sui risultati sia dal punto di vista accademico che fiscale, attraendo quindi sponsor che le finanzino, genitori che le scelgano ed il pubblico che le sostenga.

Alcune Charter school sono riuscite ad attirare ingenti finanziamenti da fonti private come la Gates Foundation, la Walton Family Foundation, la Broad Foundation ed il NewSchools Venture Fund⁷. Spesso anche aziende private o fondazioni, come la Ameritech Corporation in Michigan e la Annenberg Fund in California finanziano queste esperienze.

In realtà, come spesso avviene, questo modello di sostenibilità economica misurata in termini di risultati ha molti avversari e detrattori e la valutazione complessiva risulta sempre complessa. In particolare l'U.S. Department of Education ed il National

⁶ Rebarber T., Zgainer A. (2014) *Annual Survey of America's Charter Schools 2014*, Center for Education Reform, Washington D.C. (USA)

⁷ Brill S. (2012), *Class Warfare: Inside the Fight to Fix America's Schools*, Simon and Schuster, New York (USA).

Education Association (NEA) ritengono che sia difficile valutare le performance di queste scuole a confronto con quelle pubbliche per l'impossibilità di effettuare una valutazione mantenendo costanti importanti fattori di rilevazione. La loro analisi dimostra una grande variabilità delle performance tra i diversi stati. Appare evidente la maggiore diversità etnica in queste scuole, ma anche una minore iscrizione di studenti con bisogni speciali o con una conoscenza dell'inglese peggiore che in altre scuole. Il sistema, in linea di massima secondo il loro studio del 2015, sembra avere migliorato le performance complessive, soprattutto per gli studenti afro-americani ma le metriche di valutazione sono troppo discutibili per giungere a conclusioni certe, anche nello stato di New Orleans dove sembrerebbero sicuramente più rilevanti che altrove.

3. SUPERARE LA POVERTÀ EDUCATIVA GUARDANDO AL FUTURO

3.1. *L'educazione all'imprenditorialità: il caso JA*

La diffusione universale e l'accesso all'educazione, garantiti anche ai bambini ed alle bambine appartenenti alle classi più a rischio dal punto di vista economico e sociale o a quelli che vivono in contesti difficili, rappresenta una sfida fondamentale per l'umanità intera. Per poter vincere questa sfida non bisogna dimenticare che l'educazione deve garantire la sostenibilità economica delle persone, la loro capacità di discernimento e la loro libertà di scelta in tutte le fasi della vita. Al fine di raggiungere questo importante obiettivo è fondamentale dotare i bambini degli strumenti per capire e gestire le situazioni che si troveranno ad affrontare nel loro futuro e in questo senso le dimensioni del lavoro (e dell'impresa), della finanza e della gestione del denaro, della tecnologia e dell'informatica rappresentano degli assi fondamentali per i prossimi anni.

Una organizzazione che ha dimostrato una grande capacità di affrontare i temi dell'accesso all'educazione imprenditoriale e finanziaria e all'orientamento al lavoro è sicuramente Junior Achievement, la più vasta organizzazione non profit al mondo dedicata all'educazione economico-imprenditoriale nella scuola, costituita e sostenuta da grandi aziende ed ONG internazionali. In 122 Paesi, la rete di JA riunisce oltre 450.000 volontari d'azienda provenienti da tutti i settori professionali e, con loro, raggiunge più di 10 milioni di studenti al mondo.

Da quasi un secolo, svolge un ruolo attivo per rinnovare l'istruzione e diffondere nelle scuole di ogni ordine e grado iniziative didattiche che accompagnano i giovani nelle loro scelte più importanti, infondendo consapevolezza, coraggio, spirito d'innovazione, dalla gestione della propria carriera scolastica e professionale alla pianificazione di risparmio e di investimenti, alle opportunità imprenditoriali. Accanto a questi pilastri la formazione di JA si amplia anche all'imprenditoria sociale ed alle scienze, alla tecnologia, all'ingegneria e alla matematica.

Dal 2002 è presente anche in Italia con un network di professionisti d'impresa, fondazioni e istituzioni, educatori e insegnanti che, secondo logiche di responsabilità sociale e volontariato, forniscono strumenti e metodi didattici pratici e concreti formando ogni anno oltre 28 mila giovani dai 6 ai 24 anni.

Il metodo JA contribuisce a rafforzare le seguenti abilità:

- Consapevolezza nella lettura della realtà: fornisce le basi culturali necessarie a una maggiore comprensione del contesto socio-economico in cui il giovane è immerso. L'alunno capisce quindi che la realtà economica non è uno scenario predeterminato, ma al contrario, in costante mutamento ed egli stesso è soggetto attivo e promotore del cambiamento.
- Sviluppo del pensiero critico attraverso l'apprendimento attivo. A dispetto di uno studio mnemonico e passivo, lo studente si trova a rispondere agli stimoli delle problematiche reali (progressivamente, dalle più semplici alle più articolate) e viene spinto a cercare soluzioni possibili e compatibili con le risorse a disposizione.

I pilastri della proposta didattica di JA sono contenuti didattici aggiornati di economia, finanza personale, imprenditorialità, orientamento al lavoro; un approccio concreto e coinvolgente basato sull'imparare facendo, il coinvolgimento di esperti d'azienda volontari a fianco dei docenti delle classi ed una prospettiva internazionale nel rispetto delle potenzialità locali.

JA affianca gli insegnanti nell'adozione di una didattica delle competenze che integra e completa i contenuti scolastici tradizionali, trasferendo una nuova cultura dell'insegnamento flessibile, innovativa, che si ispira alle migliori esperienze internazionali. In questo modo, la scuola non solo può accompagnare più adeguatamente i suoi studenti nella transizione dallo studio al lavoro, ma li ispira ad alzare lo sguardo, avere più ambizioni, speranze, autonomia di giudizio, intraprendenza.

Ogni programma didattico segue una o più metodologie interattive:

Le lezioni in classe sono sviluppate dagli esperti d'azienda e hanno una durata variabile tra le 2 e le 8 ore. Coinvolgono gli studenti in attività dinamiche, lavori di gruppo, simulazioni, giochi, attraverso supporti visivi quali poster, slide, video-lezioni, carte gioco, schede, quiz. Gli argomenti, talvolta complessi, sono trattati in modo semplice, concreto e adeguato a ogni età.

Le competizioni sono svolte online, oppure in prestigiosi contesti di business, e consentono agli studenti di mettere alla prova competenze imprenditoriali e spirito d'innovazione, interagendo con qualificate giurie di manager, imprenditori, investitori. Partendo da livelli locali, prevedono diversi step di selezione per giungere alle finali europee.

JA propone inoltre oltre 50 programmi nel mondo tra cui i più significativi sono:

- “*Be entrepreneurial*” con il quale gli studenti creano la propria impresa ed apprendono la transizione tra il mondo della scuola e quello del lavoro;
- “*Job shadow*” con il quale gli studenti visitano dei luoghi di lavoro ed affiancano dei mentor per apprendere come trovare e mantenere il lavoro dei loro sogni;
- “*Our nation*” con il quale gli studenti approfondiscono le materie STEM ed altre competenze necessarie per i lavori in maggiore crescita nel futuro;
- “*It's my business*” con il quale gli studenti analizzano i bisogni dei consumatori, preparano un business plan, fanno dei *pitch* ed acquisiscono una mentalità imprenditoriale;
- “*More than money*” durante il quale gli studenti imparano a guadagnarsi il denaro, risparmiarlo ed utilizzarlo;

- “*Economics for success*” con il quale gli studenti acquisiscono competenze finanziarie ed esplorano le opportunità di carriera che interessano loro maggiormente;
- “*Personal finance*” attraverso cui gli studenti apprendono le basi della gestione delle proprie finanze;
- “*Company programme*” con il quale gli studenti creano un prodotto ed un’impresa e la gestiscono dall’inizio alla fine.

Le mini-imprese di studenti sono riconosciute dalla Commissione Europea come la migliore strategia educativa di lungo periodo a favore della crescita e dell’occupabilità dei giovani. JA lavora inoltre con il Ministero dell’Istruzione, Università e Ricerca nell’ambito dell’Alternanza Scuola-Lavoro, nella valutazione dell’impatto dell’educazione imprenditoriale a scuola e nell’individuazione e valorizzazione delle eccellenze. Certifica, con una qualifica internazionale riconosciuta, l’acquisizione di competenze imprenditoriali da parte degli studenti (ESP Pass) ed è inoltre accreditato presso lo stesso ministero come ente certificatore per la formazione e l’aggiornamento professionale dei docenti.

3.2 L’educazione finanziaria: il caso MyBnk

Un altro elemento critico nell’educazione dei minori che si manifesta molto rilevante in Italia e che colpisce sicuramente in modo particolare le classi meno agiate è rappresentato dalla carente educazione finanziaria che tanti danni ha generato nel nostro Paese negli ultimi anni. Un modello di particolare interesse per risolvere questa criticità è stato ideato da Lily Lapenna, una giovane italo-inglese che nel 2007 ha fondato a Londra MyBnk.

Dall’avvio della sua attività Lily ha inanellato una serie di prestigiosi riconoscimenti personali e per la sua organizzazione, dopo aver raggiunto con le sue attività oltre 175000 giovani in 800 scuole ed organizzazioni giovanili. Ha iniziato più recentemente a svilupparsi anche fuori dal Regno Unito, in Irlanda, Brunei, Uganda ed anche in Italia dove attualmente opera nella provincia di Rimini in cinque scuole e dove ha creato una organizzazione gemella, Sbankiamo.

Il principio di partenza di MyBnk (acquisito dalle esperienze di micro-credito conosciute durante una permanenza in Bangladesh) è il positivo impatto che un piccolo prestito può generare nel dare origine ad idee imprenditoriali che ispirano e conducono alla auto-sostenibilità ed all’indipendenza economica.

Ne è derivata la creazione di una serie di workshop formativi innovativi e di alto impatto su temi come il risparmio, la programmazione finanziaria, la finanza pubblica, l’impresa sociale e le start up, che vengono sviluppati attraverso esperienze pratiche dando agli studenti accesso a piccoli prestiti senza interesse ed a mercati di sbocco per le loro iniziative. Nel Regno Unito MyBnk sviluppa anche servizi di educazione finanziaria e di impresa sociale nell’ambito del National Citizen Service.

Oltre a ciò sono state sviluppate esperienze di apprendimento legate alla gestione del denaro per i bambini delle scuole elementari e alla conoscenza di modelli di indebitamento per i giovani vulnerabili che abbandonano i servizi di cura. Questo modello

parte dal presupposto che tutti necessitano della capacità di gestire il loro denaro; per i giovani in particolare l'incapacità in questo campo può avere gravi conseguenze che possono condurre all'indebitamento e a pessime scelte finanziarie. Questa situazione è particolarmente seria nel Regno Unito dove il debito privato è superiore ad un miliardo e mezzo di sterline (circa 9.000 £ a persona) e dove oltre il 90% della popolazione nel 2007 non aveva mai ricevuto alcuna educazione finanziaria. Oggi, anche grazie a MyBnk il 41% degli studenti ha avuto accesso ad esperienze formative in questo ambito.

Altro elemento essenziale nell'attività di MyBnk è l'educazione all'imprenditorialità come elemento essenziale per affrontare, nel medio-lungo termine, una crisi occupazionale ormai molto dilagante anche nel Regno Unito (con circa 1 milione di disoccupati tra i 18 ed i 24 anni di cui il 20% già senza lavoro da lungo tempo). Le iniziative governative in questo senso, come finanziamenti e prestiti alle Start-up, sono efficaci solo quando le necessarie competenze sono già presenti e sviluppate, come per esempio la valutazione dei rischi, l'apprendimento dai fallimenti, ma anche la leadership, la capacità di comunicare ed il *problem solving*.

Queste competenze sono peraltro necessarie per qualunque tipo di lavoro, anche se non specificamente imprenditoriale. Dato che la programmazione finanziaria, le strutture di costo, i regimi fiscali sono argomenti sicuramente noiosi per i giovani, l'obiettivo è quello di renderli interessanti; in questo senso il contatto con MyBnk rappresenta la prima esposizione a questi argomenti gestita in maniera accattivante per un bambino.

MyBnk utilizza un approccio olistico all'educazione, impiegando i canali audio, video e le console dei videogiochi; facendo riferimento a casi reali, risorse colorate, giochi e collegamenti con la cultura popolare. Nel lavorare con i giovani più vulnerabili le attività vengono combinate con discussioni, esperienze personali e condivisione di storie. Alcuni di questi giovani hanno anche una scarsa fiducia in sé stessi e quindi i programmi di MyBnk sono organizzati anche per fronteggiare questi atteggiamenti negativi, a vantaggio dell'auto-consapevolezza e dell'incremento delle proprie aspirazioni.

Infine l'impatto di queste attività viene rigorosamente misurato per garantire un continuo miglioramento della qualità.

MyBnk cerca di rendere più coinvolgenti le esperienze di apprendimento legate al denaro ed alle imprese acquisendo esperienze dalla cultura popolare, dalla vita quotidiana e dalle esperienze di altri giovani. Attraverso la creazione di un forum i giovani pongono le loro domande e chiedono chiarimenti. L'obiettivo è creare l'effetto "wow" negli studenti lasciandoli con una memorabile esperienza ed il desiderio di apprendere di più sul denaro anche al di fuori delle lezioni con lo scopo di avere dei programmi ritagliati su misura ed esplorando esperienze personali con il fine ultimo di superare gli ostacoli verso una vita indipendente, sostenendo coloro che sono intrappolati nei debiti o sono in difficoltà economiche.

Oltre un quarto dell'attività di MyBnk si rivolge a giovani a rischio attraverso centinaia di organizzazioni giovanili, scuole ed associazioni a Londra ed in quasi tutta l'Inghilterra. In particolare le categorie a rischio, in genere di età compresa tra i 14 ed i 19 anni, seguite anche con il supporto di operatori specializzati, sono:

- coloro che escono dai servizi di cura;
- i giovani genitori;
- coloro che sono accolti in alloggi di cura;

- studenti con problemi di apprendimento come la dislessia;
- NEETs, giovani condannati o in periodo di prova;
- richiedenti asilo non accompagnati.

MyBnk lavora anche con le organizzazioni che accolgono o seguono questi giovani, i formatori e le organizzazioni di volontariato. Inoltre i giovani vulnerabili siedono anche nel Youth Advisory Panel, dove possono fornire i loro feedback e suggerimenti che vengono posti sempre al centro dello sviluppo dei programmi.

3.3 L'educazione digitale: il caso Code for America

È evidente come oggi la tecnologia informatica stia sempre più assumendo un ruolo centrale nell'economia e nella società. Secondo uno studio di Gallup, negli Stati Uniti il 71% dei lavori creati in area STEM nei prossimi anni avranno connessioni con la programmazione, mentre solo l'8% dei laureati STEM ha competenze di programmazione. Esiste quindi un evidente gap, ancora più marcato in altre aree del mondo, tra le competenze necessarie per i lavori del futuro e quanto attualmente viene fuori dai percorsi di formazione. Al fine di evitare di avere una popolazione di soli utilizzatori ignari di quello che c'è dietro un software impiegato quotidianamente e rendere questa popolazione più consapevole sono sorte diverse esperienze di formazione alla programmazione rivolte anche, e soprattutto, ai bambini a maggior rischio di esclusione, laddove il *digital divide* potrebbe rappresentare la definitiva barriera ad una piena inclusione sociale.

Code.org è una non-profit dedicata proprio ad ampliare la partecipazione e l'accesso delle donne e delle minoranze etniche al mondo della programmazione attraverso il pieno inserimento delle scienze informatiche nei curricula scolastici, così come la biologia, la chimica e l'algebra. Code.org organizza una campagna annuale *Hour of Code* che ha coinvolto il 10% di tutti gli studenti del mondo ed è attualmente leader nel fornire l'insegnamento informatico agli studenti K-12 nei maggiori distretti scolastici degli Stati Uniti, attraverso il supporto delle maggiori aziende americane come Microsoft, Facebook, the Infosys Foundation, Google, Omidyar Network, e molte altre.

Code.org incrementa la diversità nelle scienze informatiche raggiungendo gli studenti di tutte le provenienze indipendentemente dal loro livello di partenza e dalle loro scuole e cercando di individuare nuove modalità per spingerli a continuare ad imparare. Per il secondo anno di seguito, nel 2017 le minoranze sotto-rappresentate sono arrivate al 48% degli studenti seguiti e le ragazze al 45%. Con riferimento solo alle scuole superiori le ragazze arrivano al 37% ed i giovani di origine afro-americana o ispanica arrivano al 56%.

I risultati sono decisamente impressionanti dato che circa mezzo miliardo di giovani sono stati coinvolti nel mondo nella campagna promozionale "code hour" e tra questi 25 milioni si sono iscritti ad almeno un corso unitamente a 755000 insegnanti di cui 57000 sono stati preparati specificamente per i corsi K-12. I percorsi di Code.org sono entrati nel curriculum di 120 tra le più grandi scuole americane che raccolgono circa il 10% degli studenti americani e hanno influito sulle scelte legislative in materia di circa 20 stati americani. Oggi i corsi sono disponibili in oltre 180 paesi ed in più di 50 lingue.

Nel 2013 Code.org fu lanciata dai fratelli gemelli Hadi and Ali Partovi attraverso un video che promuoveva le scienze informatiche. Questo video divenne n° 1 su Youtube per un giorno e ha oggi superato 14 milioni di visualizzazioni. Immediatamente 15000 scuole chiesero il loro aiuto. Da allora l'organizzazione si è sviluppata passando da un ridotto gruppo di volontari ad un movimento mondiale in grado di aprire le porte dell'informatica a tutti i bambini e non solo ai più fortunati.

Tutte le risorse ed i tutorial creati fino a questo momento sono completamente gratuiti e sottoposti ad una licenza aperta *Creative Commons* in modo da consentire a tutti di sviluppare risorse educative ulteriori per scopi non commerciali. Parliamo di un progetto completamente open source i cui materiali sono ormai tradotti praticamente ovunque nel mondo.

L'organizzazione ha inoltre sviluppato azioni di *policy* ed *advocacy* a livello nazionale ed internazionale rivolte ad inserire l'apprendimento dell'informatica in tutte le scuole K-12 aumentando anche la diversità di coloro che vi accedono.

3.4 L'educazione all'integrazione: le Migration Cities

Le dimensioni assunte dal fenomeno migratorio negli ultimi anni hanno prodotto una serie di conseguenze rilevanti sulle società che accolgono queste grandi masse di migranti in cerca di migliori condizioni di vita. Normalmente i media evidenziano le problematiche connesse con la coesistenza tra tradizioni diverse e la difficile integrazione che porta spesso all'emarginazione di coloro che provengono da contesti molto lontani e diversi.

Sicuramente un rischio potenziale molto grave per la coesistenza futura, ma anche in generale per la tenuta delle condizioni sociali in Europa e, in generale, nei paesi di destinazione delle migrazioni è rappresentato proprio dal fatto che, nella maggior parte dei paesi, i bambini migranti subiscono uno svantaggio rilevante nel sistema educativo.

Questi bambini hanno spesso saltato l'educazione pre-scolare e sono costretti ad imparare una seconda lingua; ciò li pone in una situazione di svantaggio rispetto ai loro coetanei con il rilevante rischio di non riuscire a completare un ciclo di studi con, di conseguenza, maggiori difficoltà a proseguire gli studi all'università e ad entrare nel mondo del lavoro.

È evidente come l'affrontare questa situazione in modo efficace sia non soltanto un elemento di giustizia e di affermazione di diritti all'educazione, ma anche una questione di primario interesse di sicurezza per le città stesse che accolgono i migranti. È chiaro infatti che la povertà educativa per questi bambini porterebbe a sviluppare vaste aree di emarginazione sociale e lavorativa con gravi conseguenze sulla vita delle comunità (come già emerso nei contesti delle periferie delle principali città europee); così come appare evidente che creare delle efficaci infrastrutture educative e servizi per la cura dell'infanzia costituirebbe un elemento di grande attrattività per le giovani famiglie, migranti o meno, con rilevanti benefici per le stesse città.

In quest'ottica alcune città, dove il fenomeno migratorio è molto radicato, hanno ormai sviluppato delle straordinarie esperienze di contrasto alla povertà educativa dei bambini migranti e hanno conseguito notevoli risultati nonostante la complessità del fenomeno dovuta anche al fatto che, molto spesso, questi bambini provengono da

famiglie con scarse risorse economiche e sociali⁸. Spesso per questi bambini anche il coinvolgimento attivo dei propri genitori è molto difficile dato che questi, a loro volta, in molti casi non conoscono la lingua o non hanno risorse economiche per sostenerne gli studi. Di conseguenza anche gli insegnanti in alcuni casi si aspettano meno dai bambini migranti rispetto agli altri e sono quindi meno attenti e motivati.

Per raggiungere risultati rilevanti è molto importante iniziare con il piede giusto e quindi lavorare immediatamente sulle abilità linguistiche dei bambini ma anche su quelle dei genitori. In questo senso programmi molto promettenti sono stati sviluppati ad Auckland, dove “gruppi di gioco multiculturali” aiutano le madri e i figli a sentirsi a casa ed essere pronti per la scuola, o a Francoforte dove i genitori migranti sono incoraggiati a partecipare alle lezioni di lingua pre-scolastiche dei figli. La Stiftung Polytechnische Gesellschaft offre borse di studio per la formazione di tutta la famiglia come passaporto per il successo dello studente.

Anche la promozione dell’acquisizione di una seconda lingua a scuola è fondamentale ed in questo senso la Munich’s SchlaU-Schule offre un buon esempio di come un approccio *learner-centred* può aiutare ad affrontare le sfide dell’integrazione sociale.

Questa scuola ha ottenuto diversi premi ed il suo metodo è stato replicato in molte regioni tedesche, in particolare nelle città di Dortmund, Münster, Bielefeld, Essen and nel distretto di Recklinghausen.

È fondamentale che le città siano organizzate con servizi specializzati. A Toronto, ad esempio, ci sono spesso servizi ed attrezzature condivisi tra scuole pubbliche, programmi comunitari e centri di cura. In Germania questi servizi si stanno espandendo in modo che i bambini ed i giovani possano continuare i loro programmi educativi nel pomeriggio in ambienti sicuri e ben supervisionati. Anche l’offerta di programmi extra-curricolari, come musica, sport o attività culturali può contribuire a migliorare questa educazione.

Toronto, la città più diversificata del mondo, utilizza uno strumento molto efficace per individuare queste forme di servizi di supporto, il *Learning Opportunity Index*. Le scuole ricevono un supporto aggiuntivo basato sul grado di problematiche esterne che influiscono sul rendimento scolastico degli studenti dell’area, come il loro background socio economico. Questi fondi aggiuntivi sono utilizzati in parte per finanziare misure come il programma “Inner City Model Schools” che sostiene le scuole, ubicate nelle zone più a rischio, da oltre dieci anni.

Ma le infrastrutture e le condizioni di contesto non sono l’unica risposta perché è necessario anche valorizzare la diversità nell’educazione affinché sia possibile davvero garantire uguali possibilità a tutti. Da questo punto di vista il Toronto District School Board si caratterizza per il suo approccio visionario sull’inclusione.

Un apprendimento davvero aperto agli studenti immigrati deve dimostrare infatti apprezzamento per i loro punti di forza e le loro unicità, incluse le loro radici culturali e familiari. In questo contesto gli studenti possono accrescere la fiducia in se stessi e diventare migliori studenti.

⁸ Kober U. (2017), “Educational inclusion” in *Cities of migration*, Ryerson University (Canada).

Anche in Germania alcuni Länder, come Hesse, stanno innovando molto nella gestione delle differenze religiose e qui le scuole hanno inserito l'Islam nella formazione religiosa ponendolo sullo stesso piano culturale e sociale del Cristianesimo in modo da dimostrare rispetto per gli studenti musulmani ma anche per evitare lo stigma identitario che oggi emerge dalla narrazione pubblica.

Al fine di accrescere la fiducia in sé stessi anche i programmi di cittadinanza attiva e la conoscenza di migranti di successo come *role model* vengono molto sostenuti.

Anche la specifica formazione di insegnanti ed educatori rispetto alla sfida migratoria è molto importante, come dimostrano programmi come il QUIMS a Zurigo, che prevede una specifica formazione per gli insegnanti alla gestione della diversità o come la formazione per l'acquisizione del tedesco come seconda lingua per centinaia di insegnanti stranieri nei Länder tedeschi.

Spesso le risorse a livello locale non sono sufficienti e quindi i programmi nazionali supportano questi sforzi, come per il Canada's Settlement Workers in Schools (SWIS) program, che sviluppa una partnership tra le scuole locali ed il Ministero dell'immigrazione del Canada che prevede l'assunzione di operatori sociali dedicati nelle scuole con elevato numero di immigrati. Nel solo stato dell'Ontario oltre 200 operatori dell'inserimento sono attivi presso 20 scuole locali. Anche in Germania questi programmi sono sostenuti dallo Stato federale, oltretutto dai Länder come il Nord Reno Westphalia.

Questi forti investimenti nel successo educativo dei giovani migranti non sono certamente soldi persi, dal momento che rappresentano un mezzo per ridurre gli elevati costi dovuti all'interruzione o al fallimento dei percorsi educativi ma anche perché hanno un elevato ritorno economico in sé. L'OCSE stima che il miglioramento delle performance educative, misurato in termini di indice PISA tra gli studenti, incrementerà significativamente il PIL degli Stati con elevato livello di immigrazione, per quasi 4 miliardi di dollari in Canada, di oltre 40 miliardi di dollari negli USA e di oltre 8 in Germania.

È chiaro quindi che la sfida alla povertà educativa per i giovani migranti prevede l'utilizzo di metodologie educative con un approccio olistico in cui siano coinvolti non solo i bambini ma anche i genitori, gli educatori, gli insegnanti, gli altri professionisti dell'educazione ed anche tutti i vari livelli di governo, per la costruzione di nuovi percorsi che espandano e rendano stabile e sicuro l'accesso alle varie opportunità educative.

4. L'INNOVAZIONE EDUCATIVA IN ITALIA

4.1. Il caso Dalla Parte dei Bambini onlus

La scuola Dalla parte dei bambini nasce nel 1985 ed è una realtà, associazione ed impresa sociale, radicata nella città di Napoli come punto di riferimento per un modo originale e sperimentato di "fare scuola".

Attualmente nel territorio cittadino sono presenti quattro sedi: DPDB Pontano (nido, scuola dell'infanzia e scuola primaria), DPDB Vomero (nido, scuola dell'infanzia, scuola primaria e scuola secondaria di primo grado), DPDB Montecalvario (nido Le Pleiadi, scuola dell'infanzia e scuola primaria) DPDB Nido dei bimbi (nido) che garantiscono

il mantenimento di 150 posti di lavoro tra docenti, educatori, laboratoristi, personale tecnico – amministrativo e addetti alle pulizie e alla sorveglianza.

Il metodo pedagogico che viene utilizzato è ispirato alla scuola attiva, ciò vuol dire avere come punti centrali dell'orientamento pedagogico due concetti fondamentali, quello di esperienza che è l'incontro tra la persona e l'ambiente che lo circonda e che spinge il bambino ad agire e quello di scuola come luogo di vita: quella vita sociale che deve svilupparsi per gradi, partendo dall'esperienza acquisita in famiglia e nell'ambiente sociale in cui egli vive. Ogni bambino appartiene al progetto di vita di una famiglia, la scuola può essere un'alleata fondamentale in questo progetto solo se il rapporto scuola-famiglia può costruirsi sulla fiducia e sulla delega invece che sull'obiettivo della performance del bambino che oggi sembra prioritario a tanti. Capire qual è la domanda dei genitori alla scuola e quale la risposta che la scuola offre è un momento fondamentale dell'accoglienza e della vita scolastica.

Di particolare rilievo l'esperienza dell'Istituto Montecalvario, originariamente gestito dalle suore Figlie della Carità di San Vincenzo de' Paoli e Santa Luisa di Marillac, che a causa di difficoltà di gestione decidono nel 2013 di sospendere le attività educative.

Nel 2014 il network DPDB subentra alla Congregazione delle suore nella gestione della scuola dell'infanzia e primaria dell'Istituto Montecalvario; in questo passaggio fonda anche il primo nido del quartiere e lo affida alla gestione della cooperativa Le Pleiadi.

In tre anni di gestione si ottengono dei risultati molto positivi: al nido Le Pleiadi si registra un incremento delle iscrizioni del 320%; nella scuola dell'infanzia si passa da una sezione con 18 bambini/e iscritti/e a quattro sezioni di bambini/e (in totale 76 iscritti) provenienti anche da diversi ambienti sociali e da diverse culture. Ciò favorisce la possibilità di creare delle relazioni significative per la crescita e lo sviluppo dei singoli e della comunità.

Nella scuola primaria l'80% dell'utenza è costituita da bambini e da bambine che provengono da situazioni familiari molto difficili ed è necessario quindi mettere in campo tutte le energie per contrastare la dispersione scolastica e l'abuso.

A partire dal 2017 si registra anche nella scuola primaria un'inversione di tendenza dovuta al fatto che la nuova classe 2017/18 proviene dall'esperienza della scuola dell'infanzia ed è pertanto più semplice lavorare con famiglie che hanno già avuto modo di conoscere e apprezzare l'efficacia del metodo educativo DPDB.

L'obiettivo che si cerca di raggiungere è quello di superare un antico paradigma che ha voluto guardare alle famiglie come soggetti svantaggiati che accolgono il vivere con una passiva forma di "fatalismo" esistenziale, dove nulla cambia perché si è destinati a ripetere gli stessi schemi comportamentali, gli stessi errori con le stesse conseguenze. Si vuole invece restituire valori e bellezza a queste persone, talenti in divenire che non riescono a sbocciare nel loro potenziale, con il loro innato ottimismo e autenticità.

L'attività dell'associazione ha però assunto una dimensione particolarmente interessante ed innovativa nello sviluppo di attività al di fuori dei confini scolastici e nel coinvolgimento dei bambini in attività formative ad ampio respiro. In questo senso l'associazione DPDB è parte essenziale della nascita dell'esperienza della Fondazione Foqus, una realtà di rigenerazione urbana sviluppatasi all'interno dei Quartieri Spagnoli come progetto di cambiamento sociale ed economico basato sulla diffusione dell'arte e

della cultura in un'ottica di sostenibilità economica.

Il progetto Foqus si fonda su un concetto di educazione formale ed informale legato ad esperienze di lavoro, tempo libero, gioco; situazioni in cui si impara dall'arte, dai libri, dal cinema, dagli affetti, dalle relazioni. Imparare, crescere e dunque formarsi grazie all'incontro con l'altro da noi, attraverso il contatto con la natura, grazie al gioco, alla collaborazione e alla condivisione.

I Percorsi di formazione e lavoro vengono sviluppati anche all'interno di un ciclo produttivo per la migliore qualificazione e l'inserimento lavorativo dei giovani. Il percorso formativo che Foqus realizza quotidianamente coinvolge anche soggetti tradizionalmente collocati al di fuori di percorsi formativi ufficiali e normati.

I percorsi educativi informali convergono dalla centralità dei sistemi formativi alla centralità dell'individuo e dei processi di apprendimento, nell'ottica di una sempre maggior partecipazione degli individui negli ambiti di apprendimento.

Tali percorsi si integrano con le attività presenti negli spazi fisici condivisi e creano una interazione educativa innovativa coinvolgendo i bambini in attività condivise con gli studenti universitari dell'Accademia delle Belle Arti di Napoli, con i ragazzi diversamente abili del progetto ARGO, con le attività creative e lavorative presenti dentro Foqus.

Questa varietà di stimoli, unitamente alle metodologia consolidata di insegnamento dell'Associazione Dalla Parte dei bambini crea un contesto molto innovativo che favorisce notevolmente l'apprendimento e l'integrazione anche per i bambini maggiormente a rischio di abbandono per le loro condizioni economiche e sociali.

4.2 Il caso Maestri di strada

Tra le esperienze più significative a livello nazionale sul contrasto alla povertà educativa minorile non si può non menzionare l'esperienza napoletana dei Maestri di strada, uno dei progetti più interessanti e duraturi rivolto al recupero dei ragazzi *drop out* nei quartieri difficili di Napoli e di altre città del Sud.

Il tema, come ben evidente, per quanto riguarda la Campania negli ultimi anni è molto caldo. Il 29,9% degli studenti degli istituti superiori, infatti, non riesce a conseguire il diploma. A Napoli sono il 35% e ancor di più negli istituti tecnici, d'arte e professionali.

La dispersione si concentra nel primo anno, con una percentuale del 16,1% a Napoli.

Il dato complessivo è che il 23% dei giovani tra 18 e 24 anni sono del tutto emarginati: non lavorano, non studiano, né partecipano a corsi di formazione professionale.

In questo scenario nasce nel 1998 il progetto Chance che, sebbene conclusosi nel 2009, ha dato origine all'esperienza dei Maestri di Strada che ancora oggi continuano ad alimentare le attività ideate in quegli anni. Il progetto fu ideato da Marco Rossi Doria insieme a Cesare Moreno, Carla Melazzini e altri con l'idea di sviluppare una innovativa scuola pubblica di seconda occasione e di avvio alla formazione professionale e a stage in botteghe artigianali in tre quartieri a forte rischio sociale di Napoli, esperienza di punta della legge 285/97 e ritenuta buona pratica dalla UE, dal Consiglio d'Europa e dall'Osservatorio Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Nel 2003 il progetto si è trasformato nella Onlus Maestri di strada per l'accompagnamento alla formazione e al lavoro di ragazzi e ragazze in difficoltà allorquando l'allora Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi decise di fare una donazione per i tre coordinatori del Progetto

Chance. Dal 2009 l'associazione Maestri di Strada si è completamente rinnovata basandosi su risorse private e sul lavoro di giovani che hanno compiuto studi nel campo delle scienze umane e sociali e giovandosi dell'apporto gratuito di cittadini che si rendono responsabili dell'educazione di giovani a rischio dispersione. Oggi gli educatori dell'associazione provengono da esperienze diverse, giovani laureati nelle discipline umanistiche e sociali, cittadini che curano l'educazione e collaborano per promuovere la cittadinanza dei giovani.

Con i nuovi operatori (circa 40 persone) Maestri di Strada ha sviluppato la collaborazione con le Agenzie Internazionali che promuovono i diritti dell'uomo (ONU, UNICEF, OMS, UE, Consiglio dell'Europa, IWO) e la realizzazione di progetti integrati con i giovani, soprattutto quelli che vivono in condizioni difficili. L'associazione lavora per promuovere la cittadinanza dei giovani e la partecipazione delle comunità all'impresa educativa.

Il principio di partenza della metodologia di Maestri di strada è che il diritto alla scuola non può essere un diritto formale, ma un diritto esigibile, esiste solo se si realizza praticamente: la frequenza scolastica deve essere garantita attraverso opportune strategie che favoriscono la partecipazione anche di quelli poco motivati e che vivono forti disagi.

Contro la dispersione scolastica l'unica strada è dunque andare là dove ci sono i giovani assumendo il loro disagio esistenziale e sociale come materia prima con cui edificare il proprio progetto di vita.

Maestri di Strada interviene rispetto ai sogni, alle aspettative e alle insicurezze connesse all'essere giovani e alle fasi di transizione, con figure di riferimento accoglienti e rassicuranti, creando relazioni forti e protettive rispetto ai rischi e alle difficoltà che occorre affrontare per diventare adulti.

Maestri di Strada lavorano ad accogliere nuovamente nei processi sociali e di cittadinanza tutti quelli che per vari motivi non hanno potuto partecipare alle occasioni già offerte dalle istituzioni scolastiche e sociali.

Maestri di strada progetta, realizza, verifica e riflette su azioni educative finalizzate a sostenere un'idea di scuola adeguata alla complessità della vita sociale attuale; diffonde le pratiche educative efficaci per affrontare compiti educativi complessi; costituisce gruppi di lavoro integrati per prevenire ogni fenomeno di dispersione delle risorse personali e delle energie vitali; fornisce sostegno ai giovani nelle fasi di crescita, scolastica e sociale.

L'idea di educazione è incentrata sullo sviluppo di relazioni di cura educativa, impegno personale e responsabile per la crescita della giovane persona, dei suoi legami, del suo pensiero.

Ogni aiuto e ogni struttura di sostegno devono essere significativi per la vita dei giovani interlocutori e questo principio guida si articola in: sostegno emotivo, collaborazione alla cura parentale, guida cognitiva, formazione alle professioni. Anche il sostegno allo sviluppo delle professioni educative rappresenta un elemento essenziale del modello ed è basato sulla cura delle relazioni, sulla ricerca scientifica e sulla creatività professionale.

È fondamentale il sostegno agli operatori che operano in condizioni difficili e destabilizzanti delle certezze professionali e dell'equilibrio personale. Le diverse attività di autovalutazione e riflessione aiutano quindi lo sviluppo professionale e l'equilibrio psicologico di ciascuno.

Maestri di strada istituisce così anche una comunità di apprendimento professionale

situato ed assistito, un luogo a base territoriale in cui tutti gli educatori si sostengono ed elaborano un pensiero sistematico sulle pratiche di lavoro messe in atto.

4.3 Il caso *Acra-Opes Fund*

Negli ultimi anni il tema dell'impresa sociale si è molto intrecciato con le discussioni sulla necessità di stimolare investimenti sociali che generino un impatto positivo su comunità e problematiche sociali rilevanti. Se questo dibattito in alcuni contesti mondiali ha generato nuovi strumenti e fonti di finanziamento, in Italia ha in realtà prodotto ben poco dal punto di vista pratico. Tuttavia una delle esperienze più interessanti in corso nel nostro Paese è rappresentata dal fondo OPES, creato dalla ONG Acra con il sostegno di diversi finanziatori come, in particolare, la Fondazione Cariplo. Questo fondo ha come obiettivo investire principalmente in Africa, ma anche in altri paesi in via di sviluppo, per avviare imprese sociali che generino un significativo cambiamento nei territori considerati. Una tipologia di intervento nuova per una ONG e che punta a creare imprese sostenibili economicamente che operino su problemi locali in sostituzione degli interventi di sostegno dei grandi donatori o della cooperazione internazionale.

Nell'ambito del nostro studio un caso sembra essere particolarmente interessante: l'impresa sociale Education & Entrepreneurship Ltd (E&E), creata nel 2010 in Tanzania, nella regione di Iringa a Njombe, con la finalità di garantire educazione di qualità a ragazzi e ragazze delle zone rurali della regione.

Per i giovani tanzaniani provenienti dagli strati sociali più svantaggiati, l'istruzione di qualità è infatti quasi sempre un sogno irrealizzabile a causa dei costi elevati, della mancanza di strutture e infrastrutture e della presenza di altri problemi culturali (disparità di genere, sottovalutazione del ruolo dell'educazione da parte dei genitori, ecc.). Queste condizioni si accentuano particolarmente nelle zone rurali.

Per fronteggiare questo problema la E&E ha avviato la gestione della Scuola Professionale di Njombe i cui beneficiari sono giovani residenti in aree rurali, con basso reddito. Questi ragazzi devono aver completato almeno 7 anni di scuola primaria e hanno dai 14 ai 19 anni.

La Scuola rilascia un diploma legalmente riconosciuto ed offre un'educazione professionale/imprenditoriale incentrata sul settore edile (falegnameria, muratura, elettrotecnica e idraulica), agricolo (orticoltura, coltivazione di cereali, allevamento, acquacoltura) e turistico (ristorazione, attività alberghiere).

Acra, per realizzare questo progetto, ha studiato differenti modelli di formazione professionale e ha optato (dopo una visita in Paraguay e altri diversi confronti) per il modello della "scuola professionale autosufficiente" sviluppato dalla Fundación Paraguaya di cui abbiamo già parlato diffusamente.

La componente chiave di questo modello è rappresentata da una metodologia innovativa basata sulla costituzione di microimprese, interne alla scuola, gestite da studenti e insegnanti. Queste "imprese" servono come piattaforma di apprendimento e offrono l'opportunità di mettere in pratica le conoscenze acquisite in aula dagli studenti che, una volta diplomati, avranno le competenze necessarie per trovare un buon lavoro, per iniziare un'attività imprenditoriale in proprio o per migliorare l'attività agricola a gestione familiare. Allo stesso tempo, i ricavi ottenuti dalla vendita di beni e servizi di

queste microimprese sul mercato locale permettono alla scuola di coprire tutti i costi operativi (incluso l'ammortamento), assicurandone così la sostenibilità economico-finanziaria di lungo periodo, senza dover dipendere da sussidi pubblici e senza dover alzare il costo della retta, che è solo simbolica.

Il primo anno accademico è iniziato a marzo 2012 con l'ingresso di 70 studenti. Il loro numero è aumentato progressivamente fino a 150 con una previsione di coinvolgimento di circa 250 studenti a regime, nel rispetto dell'equità di genere.

Acquisite le competenze, dopo l'ottenimento del diploma gli studenti potranno migliorare le condizioni economiche delle loro famiglie, aumentare le possibilità per i fratelli e le sorelle di frequentare la scuola, non limitandosi alla primaria ed evitando così un ingresso prematuro e dequalificato nel mercato del lavoro.

L'iniziativa ha inoltre una ricaduta positiva sull'intero territorio di Njombe, attraverso la messa a disposizione di prodotti e servizi accessibili e di alta qualità. Le competenze specialistiche acquisite dai ragazzi durante il periodo di formazione contribuiranno inoltre a garantire la presenza di personale qualificato in grado di rispondere alla domanda in crescita, frutto del recente sviluppo del tessuto produttivo della zona.

In termini generali la sostenibilità viene garantita dall'approccio del modello che prevede il raggiungimento della situazione di pareggio al quinto anno di attività e il così ambito affrancamento dalla logica dei sussidi continuativi.

Le attività didattiche teorico pratiche garantiranno gradualmente la sostenibilità economica dell'iniziativa a due livelli:

- mettendo sul mercato locale i prodotti/servizi forniti dai diversi settori;
- utilizzando parte della produzione per l'autoconsumo garantendo una buona alimentazione ai membri della comunità scolastica e riducendo la dipendenza dal mercato esterno.

La sostenibilità ambientale è a sua volta perseguita con la ricerca all'interno della scuola di un consumo e utilizzo responsabile delle risorse locali. La scuola promuoverà la diffusione e l'adozione dell'agricoltura biologica come modello rispettoso dell'ambiente e delle persone, attraverso l'insegnamento teorico e pratico inerente al dipartimento agricolo e attraverso la sensibilizzazione del consumatore locale.

5. CONCLUSIONI

Il nostro viaggio intorno al mondo si è concluso e ci ha portato a scoprire un'ampia varietà di iniziative, progetti e soluzioni volte a favorire l'accesso all'educazione per le giovani generazioni più a rischio ma anche a migliorare la qualità della stessa ed il suo impatto sulle condizioni socio-economiche dei minori nel lungo termine.

Abbiamo scoperto che alcune di queste soluzioni sono nate dal basso in contesti nazionali difficili e complessi, come il Paraguay o l'Afghanistan, ma anche in quartieri difficili di paesi sviluppati come Hackney a Londra o i Quartieri Spagnoli a Napoli. Il tema dell'emarginazione educativa è dunque tanto forte in paesi poveri ed in guerra quanto lo è nelle periferie di grandi città ricche del mondo occidentale e questo, come stiamo apprendendo rapidamente, genera ulteriori problemi quali la delinquenza diffusa,

la violenza, le difficoltà di integrazione, fino al razzismo ed al risorgere di ideologie che si pensavano ormai, forse troppo presto, dimenticate.

Abbiamo individuato soluzioni sviluppate da enti pubblici, soprattutto in Germania e Canada, ed altre che hanno trovato il sostegno di finanziatori privati come fondazioni o filantropi. Altre si sono sviluppate soprattutto, almeno all'inizio, grazie alla grande dedizione e visione di pochi volontari.

Infine è emerso come il problema da affrontare sia molto variegato, dalla necessità di andare a recuperare in strada bambini che abbandonano la scuola, all'esigenza di far comprendere ai genitori l'importanza dell'educazione per il miglioramento della propria qualità di vita, all'atavico problema della carenza di risorse economiche, fino al bisogno di individuare i temi su cui focalizzare gli sforzi ed il modo di rendere attrattiva l'educazione per tutti i minori che, oggi sempre più spesso, la ritengono inutile e superflua.

Le risposte che abbiamo analizzato sono diversificate ma è possibile forse trarre qualche insegnamento comune.

In primo luogo sempre, salvo forse i casi di quegli enti pubblici più efficienti ed organizzati, l'iniziativa arriva da qualche individuo che propone testardamente una soluzione nuova al problema di cui ha esperienza. Questa determinazione coinvolge altri e riesce a rompere anche la barriera della scarsità di risorse che sono sicuramente poche, ma ci sono. Forse il vero problema non è la mancanza di risorse economiche ma il tempo che questi innovatori sociali sono costretti a dedicare alla loro ricerca distogliendosi quindi dal focus delle loro attività. Anche qui è emersa qualche soluzione, come nel caso di Ashoka⁹, da un paio di anni anche in Italia, che si occupa proprio di raccogliere i fondi che poi vengono destinati agli innovatori sociali più efficaci per evitare che debbano destinare troppo tempo a trovare il necessario per il proprio sostentamento.

È emerso altresì che strumenti come i *Social Impact bonds* o i *Development Impact bonds* siano riusciti ad attirare verso il settore dell'educazione grandi operatori della finanza internazionale, come UBS o Goldman Sachs; e che grandi multinazionali da Microsoft a Google o grandi fondazioni d'impresa, come la Gates Foundation, sostengono in modo costante progetti di accesso all'educazione per tutti. Facebook addirittura ne ha fatto oggetto di un'ampia revisione del social network più utilizzato al mondo.

Questa disponibilità da parte di grandi operatori ha portato in evidenza il tema dell'impatto che questi richiedono per decidere di investire i loro soldi e, di conseguenza, il modo attraverso cui questo impatto viene misurato. Centinaia di grandi esperti hanno quindi iniziato una estenuante discussione sul tema della misurazione d'impatto, dalla quale le esperienze illustrate dello Utah e del Rajasthan non sono immuni. È certamente vero che delineare un modello standard di misurazione sia complicato ma è anche vero che la soluzione del "non si può misurare l'impatto sociale" è una resa incondizionata all'inefficienza. Più pragmaticamente, soluzioni condivise *case by case* tra operatori e finanziatori sarebbero le più efficaci per tutti, anche se in realtà potrebbero condannare a defatiganti trattative in avvio di ogni progetto.

⁹ <https://www.ashoka.org/it>

Affrontato il tema del chi produce l'innovazione e del come sostenerla, resta evidentemente da analizzare la metodologia di lavoro ed abbiamo visto che in questo campo le soluzioni sono molto ampie e spesso funzionano. Capire che replicare una soluzione che funziona non rappresenta un insuccesso e che adattare iniziative sviluppate in un altro contesto non è un'onta per chi le riproduce sarebbe già un passo avanti.

Spesso le più grandi invenzioni sono state solo delle riproposizioni in ambiti diversi o in modalità alternative di qualcosa che funzionava, magari addirittura meno bene, altrove.

Tutti i tasselli del puzzle sembrano ora ricomporsi e ci resta da capire come in Italia si possa cogliere questa opportunità senza dimenticare il contesto nel quale ci muoviamo.

Innanzitutto l'Italia, nonostante i grandi sforzi messi in campo negli ultimi decenni per smantellarlo, attraverso una instancabile e trasversale spinta riformatrice, dispone ancora di un sistema scolastico pubblico capillare e di buona qualità. Questo elemento spesso manca negli altri contesti che abbiamo individuato e bisogna evidentemente tenerne conto. Nulla può essere realizzato in Italia senza il pieno coinvolgimento della scuola pubblica.

Altro elemento da non sottovalutare nel nostro contesto è la cronica incapacità di lavorare in squadra. In genere si preferisce una soluzione "di quartiere" che sia interamente gestibile in loco, piuttosto che pensare ad un impatto di più ampio respiro che però comporti la condivisione di oneri e onori. Questo porta spesso a soluzioni di corto respiro che finiscono con il non risolvere il problema nemmeno a livello locale.

Provare a creare delle vere e proprie coalizioni di operatori (magari attraverso una spinta aggregativa che venga anche dall'esterno, come in alcuni casi sta provando a fare la Fondazione CON IL SUD¹⁰) che operino concretamente sui problemi, piuttosto che solo come organizzazioni di secondo livello di rappresentanza politico-sindacale, potrebbe essere un altro passo avanti.

Sul tema delle risorse l'Italia appare ancora vincolata all'esigenza imprescindibile della spesa pubblica. La stessa introduzione in Italia dei SIB sembra fino ad ora essere bloccata dalla necessità di un intervento pubblico, come peraltro accaduto in tanti altri paesi, mentre i privati restano un po' alla finestra. Sicuramente il tessuto economico di un paese basato sulla piccola impresa, sul commercio e sull'edilizia è scarsamente orientato, se non nelle sue eccellenze, all'innovazione tecnologica, sociale e finanziaria rappresenta un freno ad introdurre novità ed a sperimentare anche nel campo educativo.

Anche qui sarebbe utile trovare lo stimolo a sperimentare sostenendo coloro che hanno idee nuove e che si mettono in gioco coinvolgendo organizzazioni, enti e soprattutto il sistema scolastico. Sostenere le nuove idee che funzionano e provare a replicarle è l'essenza della vera innovazione sociale quando questa vuole smettere di essere uno slogan di successo ed essere una soluzione concreta ai problemi. Sperimentare dunque soluzioni educative che propongano argomenti nuovi - come l'educazione finanziaria ed imprenditoriale o le tecniche di programmazione - come base dell'educazione del futuro non deve spaventare i sostenitori dell'educazione umanistica e scientifica di base, seppur fondamentale nella elaborazione di un pensiero autonomo da parte delle giovani generazioni.

¹⁰ <https://www.fondazioneconilsud.it/bando/bando-volontariato-reti-nazionali/>

Utilizzare i nuovi strumenti tecnologici e della comunicazione per rendere più interessanti materie tradizionali per le generazioni *post-millennial* è una sfida di cui non bisogna avere paura ma che bisogna affrontare con una mente aperta.

In conclusione il contrasto alla povertà educativa ed il miglioramento in generale dei modelli e dei sistemi educativi affinché siano davvero inclusivi e proiettati al bene comune è una delle sfide più affascinanti del nostro tempo. Una sfida che sarebbe davvero disastroso perdere perché un bambino che non abbia avuto accesso all'educazione di qualità sarà un uomo facilmente controllabile e con scarsa capacità di pensiero creativo e quindi sostanzialmente superfluo in un mondo basato sul lavoro dei robot e sulla diffusione dell'intelligenza artificiale.

**INTERVENTI CONTRO LA POVERTÀ EDUCATIVA IN PROVINCIA DI VARESE.
UN PARTENARIATO DI ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE CULTURALE
FINANZIATO DAL BANDO SIAE SILLUMINA**

1. INTRODUZIONE

Gli ultimi dati Istat (2017) stimano che in Italia vi sia 1 milione e 619mila famiglie residenti in condizioni di povertà assoluta, pari al 6,3% del totale. Isolando il dato per le famiglie con tre o più figli minori, la percentuale sale nel 2016 al 26,8%, rispetto al 18,3% registrato nel 2015. Si tratta di nuclei in cui la spesa mensile per il consumo risulta pari o inferiore ad un valore soglia e corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire un paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano e per una famiglia con determinate caratteristiche, è considerato essenziale ad uno standard di vita minimamente accettabile. In questa situazione, la relazione inversa registrata tra povertà assoluta e titolo di studio della persona di riferimento (pari a 8,2% se almeno in possesso di licenza elementare contro il 4,0% se almeno diplomata) e l'incidenza della posizione professionale (pari a 12,6% quando il capofamiglia è un operario contro l'1,5% con persona di riferimento dirigente, quadro e impiegato) suggeriscono che gli interventi educativi siano una leva opportuna per agire sul problema. Inoltre, i dati OCSE (2015) mostrano che in Paesi caratterizzati da minori disuguaglianze (come Norvegia, Finlandia, Danimarca, Slovenia, Islanda, Svezia, Austria e Repubblica Ceca) i minori hanno meno probabilità di affrontare il rischio di povertà o di esclusione sociale e dunque si possono ritenere opportuni interventi di inclusione.

Il sistema di protezione sociale nazionale non risulta, però, efficace nel contrastare e ridurre i livelli di povertà registrati. Secondo i dati Eurostat, infatti, in Italia i minori allontanati dal rischio di povertà per mezzo di interventi sociali sono compresi tra il 9,7% e 11,1%, mentre in Paesi come l'Irlanda, la Gran Bretagna e l'Austria il dato si attesta tra il 21,7% e il 28,4% (Agostini, 2016). Questa evidenza ha spinto nel tempo all'avvio e allo sviluppo di programmi di investimento sociale a contenuto non pubblico, volti a integrare l'intervento statale verso migliori livelli di copertura e tipologia di servizi. Diversi attori sociali - come imprese, enti locali, fondazioni e associazioni del terzo settore - di fatto si affiancano progressivamente allo stato centrale e realizzano interventi di "secondo welfare" (Maino e Ferrera, 2017), per rispondere ai crescenti bisogni sociali dei cittadini, la cui soddisfazione trova un limite superiore nelle esigenze di *spending review* che la crisi economica avviatasi oltre nell'ultimo decennio ha contribuito ad acuire. Rispetto al tema in esame, le analisi (Cibinel e Agostini, 2017) mostrano il ruolo centrale delle Fondazioni di origine bancaria, tra cui si possono citare Fondazione Cariplo, Compagnia di San Paolo, Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo. Questi enti mettono a disposizione dei soggetti locali i propri fondi, attraverso bandi strutturati per aree tematiche, secondo un principio di sussidiarietà e in logica preventiva, per promuovere la pro-azione nelle persone ingaggiate e alimentare un progressivo coinvolgimento delle comunità nella

risoluzione delle problematiche territoriali, ricomponendo le risorse ivi già disponibili. Con il Programma “Patto di Milano contro la povertà minorile”, Fondazione Cariplo ha investito 25 milioni di euro per avviare sperimentazioni che coinvolgano soggetti pubblici e privati nell’intercettare situazioni di fragilità e vulnerabilità e costruire percorsi di uscita dalle situazioni di bisogno. Con il Programma “Percorsi Achab – Affording College with Help of Asset Building”, l’ente strumentale di Compagnia San Paolo, l’Ufficio Pio, ha avviato un percorso di *asset building* (o risparmio incentivato) per assicurare l’accesso agli studi universitari ai giovani residenti a Torino. Con il bando “Officina Didattica”, Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, tra il 2008 e il 2016, ha finanziato 140 progetti di innovazione didattica, raggiungendo il 99% degli istituti scolastici locali.

Gli interventi citati si collocano in Province di grandi dimensioni, ma dalle ultime rilevazioni territoriali (Mallone, 2015 e 2012; Maglia, 2017), anche ambiti locali più piccoli si mostrano attivi nella realizzazione di progetti *bottom up* e *multistakeholder* per il rilancio del welfare locale. È il caso della Provincia di Varese, in cui, in campo di welfare familiare e di promozione dell’occupazione giovanile, sono stati avviati negli ultimi anni il Progetto “GIUNCA – Gruppo Imprese Unite Nel Collaborare Attivamente”, una rete di tredici imprese che eroga ai dipendenti interventi di sostegno al reddito e di conciliazione vita lavoro, e il Progetto “Giovani Di Valore”, un programma realizzato in cinque distretti per sostenere l’ingresso degli under29 nel mondo del lavoro. A questi progetti, tuttora attivi e oggetto di evoluzioni virtuose verso una modalità di intervento in ottica di welfare territoriale - recentemente si è affiancato il Progetto “Movie Rider 2017”, un intervento in rete, finanziato dal Bando SIAE “Sillumina”, per promuovere la diffusione della cultura giovanile in quartieri non centrali.

2. L’OCCASIONE DI AVVIO DEL PROGETTO: IL BANDO SIAE “SILLUMINA”

Il Progetto di SIAE - la Società Italiana degli Autori ed Editori - è nato a seguito della previsione (contenuta nella Legge di Stabilità per il 2016) che il 10% dei compensi riscossi come copia privata, ovvero quel pagamento forfettario che rende possibile agli utenti registrare copie di opere tutelate dal diritto di autore e che SIAE percepisce per ripartirlo tra autori, produttori e artisti interpreti, sia redistribuito in attività che favoriscono la creatività e la promozione culturale dei giovani. Per ottemperarvi, SIAE, una società indipendente, senza scopo di lucro, impegnata nella gestione collettiva del diritto d’autore e nell’intermediazione dei propri associati a tutela dei diritti - ha avviato il Progetto “Sillumina”. Si tratta di cinque bandi, “Periferie urbane”, “Nuove opere”, “Residenze artistiche e formazione”, “Live nazionali e internazionali” e “Traduzione e distribuzione all’estero”, rivolti a privati, aziende, enti e associazioni che presentino un progetto a sostegno di autori, artisti ed interpreti esecutori di età non superiore a 35 anni e residenti in Italia.

I settori artistici interessati sono Arti visive, performative e multimediali; Cinema; Danza; Libro e Lettura; Musica; Teatro; mentre le tipologie di intervento interessano differenti ambiti: la promozione di iniziative di spettacolo da effettuare nelle periferie urbane o in aree della città caratterizzate da problematiche economiche e sociali; la contribuzione in favore di produzioni artistiche di nuove opere inedite; il sostegno per

la realizzazione di percorsi formativi e residenze artistiche anche mediante l'attivazione di corsi di specializzazione e master; la promozione delle esecuzioni live in Italia e all'estero e al supporto di festival e rassegne per i mercati internazionali; la traduzione e distribuzione di opere all'estero. I fondi complessivamente destinati al progetto ed erogati sono 5 milioni e 48mila euro: a ciascuna proposta progettuale idonea viene assegnato un contributo massimo pari a 40.000 euro. La partecipazione è stata aperta anche ai partenariati, composti al massimo da tre soggetti, di cui uno capofila, incaricato del coordinamento e dell'attuazione e della rendicontazione dell'attività, e due partner, non semplici fornitori o subappaltanti, ma anch'essi investiti della titolarità delle spese progettuali.

3. IL PARTENARIATO MOVIE RIDER 2017: LE ASSOCIAZIONI PROTAGONISTE

Al Progetto Sillumina, tre Associazioni di promozione culturale di Varese hanno aderito presentando una proposta progettuale in partenariato per il Bando “Periferie Urbane”. Le realtà coinvolte in rete sono Filmstudio90, Cortisonici e Totem: associazioni di stampo volontaristico, attive sul territorio e impegnate in collaborazioni con enti locali, che hanno contribuito alla realizzazione del programma apportando le proprie specificità in campo educativo, giovanile e cinematografico. Filmstudio90 ha come fine lo sviluppo e la diffusione della cultura, attraverso proiezioni di film, dibattiti, conferenze e pubblicazioni, e da oltre trent'anni organizza manifestazioni in Provincia di Varese per contribuire allo sviluppo degli scambi culturali tra popoli. Ne è un esempio la rassegna “Un posto nel mondo” che, con *reportage* e testimonianze, induce alla riflessione sulle contraddizioni dell'epoca odierna verso equilibri più stabili ed equi. Cortisonici è, invece, una associazione che promuove annualmente un festival cinematografico internazionale di cortometraggi, incentrato su temi sociali e rivolto ai più giovani per promuovere consapevolezza e spirito critico (la lavorazione in corso è incentrata su racket, usura e mafia). Totem è, infine, una cooperativa sociale dedicata allo sviluppo di progetti educativi e culturali, che prevedono percorsi e attività laboratoriali in cui inserire gli studenti al fine di formare in loro i valori della cittadinanza attiva, della solidarietà e dell'inclusione.

Queste tre realtà, per la natura delle iniziative svolte, per i destinatari cui si rivolgono e per il numero di anni da cui sono attive, presentano una approfondita conoscenza della Provincia di Varese. Questo territorio, considerandone gli indicatori macro-economici, risulta essere un sistema produttivo reattivo, che ha saputo recuperare i parametri pre-crisi, ma in cui si registrano difficoltà economiche elevate per il 37,1% delle famiglie (Iref, 2017), situazione che, come si è detto, predispone negativamente a situazioni di povertà minorile. Così, come previsto dal Bando SIAE, “con la finalità di realizzazione iniziative e attività artistico-culturali incentrate sulla promozione del dialogo interculturale e sociale, sulla valorizzazione delle pluralità e diversità delle comunità locali e sull'inclusione e coesione sociale, da realizzarsi nelle periferie urbane, intese come aree urbane caratterizzate da situazioni di marginalità economica e sociale, degrado edilizio e/o carenza di servizi o da specifiche problematiche di convivenza o esclusione sociale”, è stato progettato e realizzato il Progetto “Movie Rider 2017”.

4. IL CONTENUTO DELL'INTERVENTO E I RISULTATI RAGGIUNTI

Il Progetto “Movie Rider 2017” prevede una serie di sedici proiezioni cinematografiche gratuite, che, nel corso dell'estate 2017, su un camper attrezzato per l'iniziativa, sono state materialmente “portate sotto casa”. In altrettante aree periferiche, parzialmente o per nulla incluse nei circuiti culturali, tra cui l'area della stazione centrale, gli abitanti sono stati così richiamati e invitati ad assistere a documentari e a dibattere sui temi del lavoro, del bisogno di accoglienza e di integrazione, del disagio giovanile e delle emergenze umanitarie. Sono inoltre stati organizzati quattro laboratori educativi per avvicinare i bambini al linguaggio cinematografico. Dalle diverse interviste ottenute da Giulio Rossini, fondatore di Filstudio90, Massimo Lazzaroni, educatore di Totem e Matteo Angaroni, presidente di Cortisonici, è risultato che l'iniziativa ha avuto complessivamente successo soprattutto grazie alla lunga esperienza maturata in campo sociale dai soggetti coinvolti. Gli intervistati, dal loro osservatorio privilegiato hanno avuto piena evidenza di come a Varese vi siano zone di eccellenza sul piano del coinvolgimento culturale e dell'integrazione dei cittadini e zone invece più depresse. Con Movie Rider 2017, è stato possibile promuovere esperienze collettive che hanno avuto partecipazioni eterogenee, per età e provenienza geografica (si è avuta, ad esempio, una forte partecipazione da parte della comunità cinese ubicatasi a Varese), riuscendo a favorire una nuova sensibilità sociale e nuove consapevolezze, coinvolgendo un pubblico vasto.

5. CONSIDERAZIONI SUL TEMA E SUL CASE-STUDY

Il rapporto di Save the Children (2017) mostra che oltre 26 milioni di bambini in Europa sono a rischio povertà o esclusione sociale, che i minori che vivono in famiglie con intensità di lavoro bassa hanno il 54% in più di probabilità di rischio e che, in undici paesi europei, il tasso di copertura dei servizi per l'assistenza all'infanzia è inferiore al 20%. Tale documento si conclude con la raccomandazione di investire nell'educazione e nell'infanzia, favorendo la partecipazione dei minori, affrontando la natura multidimensionale della povertà minorile con un approccio integrato. In questo articolo si è illustrato, con un *case-study*, come progetti in rete, finanziati affidando la progettazione e l'esecuzione agli stessi attori locali, che, per prossimità, hanno maggiore esperienza e cognizione degli interventi e delle modalità operative più idonee ad un singolo territorio, possono concorrere a rispondere ad un problema tanto grave ed esteso, quale si configura essere la povertà educativa. La mobilitazione delle comunità può essere, infatti, il perno su cui incardinare un progressivo miglioramento delle condizioni di vita: innescando processi di welfare dal basso si può contare sulla spinta che la conoscenza e l'attaccamento ad una realtà locale possono dare alle iniziative *bottom up* e favorirne il successo. Nel caso di *Movie Rider 2017* la collaborazione inter-associativa strutturatasi tra le realtà coinvolte e l'utilizzo congiunto delle risorse, anche logistiche, sono state rafforzative di una rete culturale che ha raggiunto zone periferiche. Questo approccio di secondo welfare, che, come si è detto, viene utilizzato da tempo e con profitto anche dalle Fondazioni di origine bancaria, risulta essere progressivamente compreso anche dal settore privato, come dimostrato proprio da SIAE con il Progetto “Sillumina”.

1. PREMESSA

I maggiori studiosi di fenomeni sociali sono ormai concordi nell'affermare che vi è una stretta correlazione tra povertà ed esclusione: purtroppo, i dati ufficiali confermano che in questo ultimo decennio, segnato da una gravissima crisi economica, sono aumentate, esponenzialmente, disoccupazione e fragilità economica, correlate a scelte politiche, nazionali e locali, di austerità in materia di welfare.

Al di là dell'“ego” smisurato dei politici, portati ormai ad interpretare come attacchi personali normalissime constatazioni di fatto, c'è seriamente da chiedersi se e come si potrà porre rimedio, negli anni a venire, alle disastrose conseguenze di un decennio di black out totale in campo sociale e socio sanitario.

Anche perché i fenomeni di cui stiamo discutendo non riguardano solo l'Italia, bensì molti Paesi del mondo che vivono la medesima situazione: nella sola Europa, sarebbero 26 milioni i bambini a rischio di povertà ed esclusione sociale.

Tra le forme di povertà certamente non trascurabili, visto e considerato che andranno ad incidere profondamente sulla futura formazione del capitale umano, vi sono quelle educativa e minorile.

Gli indicatori statistici e le ricerche sul campo confermano il grave ritardo di regioni come la Sicilia e la Campania e rispetto ad altre regioni del Mezzogiorno, e rispetto alle “opulente” Lombardia, Emilia Romagna e Friuli-Venezia Giulia: Sicilia e Campania detengono il triste primato delle regioni italiane con la maggiore “povertà educativa”, cioè quelle in cui è più scarsa e inadeguata l'offerta di servizi ed opportunità educative e formative che consentano ai minori di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni.

Inoltre, sempre più è lecito parlare di bambini che vivono in contesti familiari multiproblematici: per i più piccoli significa, in concreto, andare a scuola a stomaco vuoto, essere sotto stress perché i loro genitori non riescono a pagare l'affitto, passare l'inverno in case e scuole fredde. Oltre al percorso scolastico, uno degli elementi fondamentali per contrastare la povertà educativa è determinato dal contesto di vita al di fuori delle mura scolastiche: andare a teatro oppure ad un concerto, visitare musei, siti archeologici o monumenti, svolgere regolarmente attività sportive, leggere libri o utilizzare internet, sono tutti fondamentali indicatori dell'opportunità o della privazione educativa. I bambini che vivono in condizioni di forte deprivazione economica sono i più esposti alla povertà educativa, che li colpisce spesso già nei primi anni di vita, determinando un ritardo nell'apprendimento e nella crescita personale ed emotiva, che difficilmente potrà essere colmato crescendo.

La suddetta situazione, inoltre, avrà dei riflessi pesanti anche sulla qualità del capitale sociale (sovente basta ascoltare alcuni amministratori locali per comprendere la portata di questa affermazione, “ogni botte dà il vino che ha ...”), nonché una connessione molto

forte anche tra povertà educativa ed i cosiddetti *NEET* (*Not in Education, Employment or Training*), ovvero quei ragazzi tra i 15 e i 29 anni che non lavorano e non frequentano percorsi di istruzione e formazione. Come in un circolo vizioso, infatti, i bambini e gli adolescenti che nascono in zone dove maggiore è l'incidenza della povertà economica e che offrono poche opportunità di apprendimento a scuola e sul territorio, una volta diventati giovani adulti rischiano di essere esclusi, perpetuando questa condizione per le generazioni successive. Il termine *NEET* fu coniato nel Regno Unito di fine Millennio, poi ripreso in molti altri Paesi come indicatore statistico in relazione a fasce di età sempre più ampie. In Italia, nel 2011, erano oltre 2 milioni, pari al 21,2% della fascia di riferimento. Oggi, il dato è sceso e si attesta su una media nazionale del 16,9% ma, al Meridione, la percentuale raddoppia al 34,2%.

All'interno di una realtà come la nostra, dominata dagli “*influencer*” e dall'idiotismo globale della caccia ai “*Pokemon*”, lobotomizzata dai social, in cui apparire ed esibirsi risulta essere più importante dei contenuti, ecco che trovano spazio anche le modalità più becere di mostrarsi agli altri e di farsi notare. Da qui anche le “*suggestioni*” ideologiche, il razzismo, l'intolleranza verso ogni forma di diversità, la vera e propria cattiveria che impera sui social network.

Paideia è una parola antica, sconosciuta ai più. Per gli antichi Greci – della cui cultura siamo figli, in particolare noi meridionali – significava formazione e cura dei fanciulli, come modello educativo basato sull'istruzione e sulla cultura ma anche sulla cura e la disciplina del corpo, su quel tutto armonico – “*mens sana in corpore sano*” – che anche i Romani perseguivano. Armonizzazione ed interiorizzazione, dunque, di quei valori etici universali e fondamentali che sono l'anima d'un popolo, il senso dell'appartenenza e della cittadinanza come base dell'ordinamento politico – giuridico. In una società così confusa, complessa, aggressiva, competitiva come la nostra, in cui si vanno smarrendo i valori più importanti, forse ricominciare dalla cultura potrebbe salvarci. Ridurre tutto al potere del denaro e della finanza ci sembra pura follia, anche perché i beni culturali, artistici e paesaggistici sono il patrimonio più grande ed invidiato del nostro Paese. Eppure, tutti ricorderanno come nel 2010, l'allora Ministro dei Beni e delle Attività Culturali, Sandro Bondi, si lamentava con il suo collega Giulio Tremonti, alla guida del dicastero all'Economia, dei tagli alla cultura e delle contemporanee elargizioni ai ministri leghisti. Tremonti gli rispose con una frase da far accapponare la pelle: “*Con la cultura non si mangia!*”.

2. LA CULTURA DELLA CURA: UN CIRCOLO VIRTUOSO DI RESPONSABILITÀ SOCIALE

Come detto in precedenza, i nostri giovani sono in grande difficoltà nell'affrontare il loro futuro: anche se laureati e qualificati non trovano lavoro, o si devono adattare a mansioni mortificanti per il loro livello d'istruzione. Molti abbandonano troppo presto la scuola, ed accettano proposte immediate e redditizie, ma sovente in quel sistema parallelo che se ne infischia della legalità, dell'etica e dello Stato, perché il fascino della bella vita richiede tanti soldi e si è disposti a procurarseli a tutti i costi. Si comincia proprio a scuola con il bullismo, si transita attraverso le baby gang per approdare infine al crimine vero e proprio.

Nel 2014, l'Ufficio Statistica del Comune di Napoli, comunicò un dato di per sé allarmante: il 60,5% della popolazione partenopea era in possesso della sola licenza media inferiore; detto elemento fa da contraltare al dato emerso più recentemente (07 novembre u.s.) dal *Rapporto Svimez*, secondo il quale, negli ultimi quindici anni, il Mezzogiorno avrebbe perso 200mila laureati trasferitisi nelle regioni del Centro – Nord, con una perdita netta – in termini finanziari – di 30 miliardi di euro.

A corroborare le analisi di cui sopra la recente pubblicazione del *“Rapporto Povertà in Campania 2017”* curato dalla Caritas, dalla lettura del quale emergono diverse conferme. Nella tabella che segue, ad esempio, sono stati messi in evidenza i titoli di studio delle persone che si sono recate, nell'anno 2016, presso i centri di ascolto delle Caritas diocesane della Campania per chiedere aiuto. Dall'esame dei dati – che mettono a confronto cittadini italiani e stranieri – risultano evidenti le differenze tra i due campioni, come pure il basso livello di scolarizzazione degli autoctoni.

Titolo di studio per cittadinanza

Titolo di studio	Italiani	Stranieri
Licenza media inferiore	49,9	30,4
Licenza elementare	23,4	16,8
Licenza media superiore	11,2	13,8
Diploma professionale	8,5	14,3
Nessun titolo	3,5	13,2
Laurea	1,8	5,8
Analfabeta	1,4	3,5
Diploma universitario	0,4	2,1
Altro	0,8	2,1

TAB. 1 - FONTE: elaborazioni su dati Cda Caritas

Se questa è la diagnosi, al fine di salvare il paziente è indispensabile introdurre adeguata terapia, puntando – magari – alla valorizzazione di strumenti già esistenti ma, finora, scarsamente applicati oppure malamente utilizzati.

Essere giovani o giovanissimi, oggi, non è come esserlo stato ieri, né l'altro ieri, né domani. Ogni tempo ha la sue giovani generazioni, figlie appunto del tempo in divenire, difficili da comprendere anche nel loro presente, non per colpa loro ma per la manifesta incapacità, disattenzione, disinteresse e quant'altro di chi giovane non lo è più. Non è una novità: il gap generazionale è sempre esistito e potremmo definirlo “fisiologico”, ma oggi a questo si sommano mutamenti sociali assai più repentini ed insidiosi, che scardinano certezze e valori che sono stati a lungo i nostri riferimenti, ponendo i giovani di fronte a scenari da una parte assai attrattivi, dall'altra molto più destabilizzanti. La possibilità di emergere, di avere successo spinge a correre rischi elevati, ma per i molti che non ce la fanno le delusioni sono cocenti, non di rado drammatiche. È questa una delle nuove povertà? Sembrerebbe di sì, a giudicare dalle evidenze di un mondo giovanile in forte affanno, cosa molto preoccupante ma di cui non ci si fa carico abbastanza.

Secondo chi scrive, in primo luogo, è importante educare le nuove generazioni ad attivare relazioni di cura. Senza ombra di dubbio alcuno i giovani oggi sono edonisti che curano il corpo con prodotti di bellezza, i muscoli con ore ed ore di palestra, lo stomaco con ogni tipo di cibo, ma sanno realmente prendersi cura di sé? I mass media continuano a mandare messaggi sul giusto modo di prenderci cura di noi stessi secondo una mera logica consumistica ed auto – centrata. Il messaggio è: *“Comprami, mangiami, usami, provami, consumami. Se lo fai, ti prendi cura di te stesso!”*. Ma l’inganno è dietro l’angolo: come si fa a prendersi cura di sé stessi se non ci si ama? Solo coloro in grado di riflettere su ciò che sono, sono in grado di sapere che tipo di persone vogliono essere.

A questo punto occorre rifuggire le realtà virtuali ed è necessario attivare una relazione con il mondo reale, una realtà da cui non dover fuggire, entrando cioè in connessione con le persone che vivono nel mondo reale. Ciò potrà accadere prendendoci cura di questi ragazzi, offrendo servizi che riflettono questo atteggiamento. In tal modo anch’essi avranno cura di sé e – transattivamente – di noi: così saranno fedeli al patto sociale. Tutti noi siamo chiamati ad essere attori della solidarietà: la responsabilità sociale non può essere solo la tensione ideale di uno o di pochi, ma un sistema organizzativo che nasce dalla *mission* collettiva e che coinvolge tutti i cittadini. Non può essere svilita al rango di beneficenza o filantropia, ma deve essere un modello di efficacia e di efficienza capace di grandi risultati, senza intaccare gli interessi di chicchessia ma, anzi, dando nel lungo periodo un ritorno superiore agli investimenti.

3. ALCUNI STRUMENTI A DISPOSIZIONE

Il presupposto di questa rivoluzione ideale finalizzata al cambiamento è quello di adottare una prospettiva più ampia, qual è appunto la cultura della cura nonché ritornare alla centralità del valore fondamentale delle persona.

Qualche strumento c’è già, anche se abbondantemente inutilizzato. Ad esempio, andrebbero tenuti nel debito conto i cosiddetti BES (bisogni educativi speciali). L’espressione *“Bisogni Educativi Speciali”* è entrata nel vasto uso in Italia dopo l’emanazione della Direttiva ministeriale del 27 dicembre 2012 *“Strumenti di intervento per alunni con Bisogni Educativi Speciali e organizzazione territoriale per l’inclusione scolastica”*. La Direttiva stessa ne precisa succintamente il significato: *“L’area dello svantaggio scolastico è molto più ampia di quella riferibile esplicitamente alla presenza di deficit. In ogni classe ci sono alunni che presentano una richiesta di speciale attenzione per una varietà di ragioni: svantaggio sociale e culturale, disturbi specifici di apprendimento e/o disturbi evolutivi specifici, difficoltà derivanti dalla non conoscenza della cultura e della lingua italiana perché appartenenti a culture diverse”*. L’utilizzo dell’acronimo BES sta quindi ad indicare una vasta area di alunni per i quali il principio della personalizzazione dell’insegnamento, sancito dalla Legge 53/2003, va applicato con particolari accentuazioni in quanto a peculiarità, intensività e durata delle modificazioni.

La Direttiva aiuta a comprendere come una larga fascia di studenti abbia bisogno di una attenzione “speciale”, per i più svariati motivi biologici, sociali o ambientali: differenze culturali, linguistiche, svantaggio sociale, disturbi specifici dell’apprendimento e / o disturbi evolutivi ecc.

I Bisogni Educativi Speciali sono individuati da tre grandi aree:

- disabilità e deficit motori e cognitivi;
- disturbi specifici dell'apprendimento, dove non c'è quindi una disabilità ma la necessità di una azione educativa mirata;
- difficoltà legate a fattori culturali, come per esempio la difficoltà di apprendimento in lingua italiana in ragazzi di altra madrelingua.

In secondo luogo, rilanciare lo strumento dell'alternanza scuola – lavoro. Introdotta dall'art.4 della Legge 28 marzo 2003 n°53 e resa obbligatoria dall'art. 1 della Legge 13 luglio 2015 n°107 (legge sulla “Buona Scuola”); la norma citata prevede che la durata complessiva delle ore da frequentare, nel triennio finale del proprio percorso scolastico, sia almeno pari a 200 ore per gli alunni dei licei ed almeno a 400 ore per gli allievi degli istituti tecnici e degli istituti professionali. I suddetti percorsi devono essere previsti dal Piano Triennale dell'Offerta Formativa (PTOF) che ogni istituto scolastico deve elaborare e tenere periodicamente aggiornato. È compito del dirigente scolastico (DS) “... individuare le imprese e gli enti pubblici e privati disponibili per l'attivazione di percorsi di alternanza scuola – lavoro e di stipulare convenzioni finalizzate anche a favorire l'orientamento dello studente. Analoghe convenzioni possono anche essere stipulate con musei ed altri luoghi della cultura, nonché con gli uffici periferici del Ministero per i Beni e le Attività culturali ...”.

In questo caso, dunque, lo strumento c'è al di là delle iniziali difficoltà di utilizzo dello stesso. Tuttavia, se, come è capitato allo scrivente, ci si imbatte in ragazzini “parcheeggiati” in un negozio di abbigliamento (dove, sulla carta, dovrebbero fungere da aiuto commessi) oppure in un teatro di terz'ordine dove si deve mettere in scena Shakespeare, allora significa che, ancora una volta, ha prevalso la logica del “fare tanto per fare”.

Il termine sussidiarietà, ed il principio a cui essa rinvia, non ha avuto così vasta diffusione come, ad esempio, quello di solidarietà, assai più noto e frequentemente evocato. Tuttavia, negli ultimi anni, ha acquisito una maggiore rilevanza in virtù del dibattito che si è aperto circa il rapporto tra Terzo Settore ed istituzioni pubbliche.

Occorre, dunque, realizzare una grande alleanza educativa che comprenda pubblico, privato e sociale: il futuro delle politiche sociali ed educative, nel nostro Paese, non può sfuggire a questa logica “tripolare”. Sempre più si nota l'affanno del pubblico nel governare fenomeni piuttosto che subirli, mentre il privato può garantire finanziamenti ed il sociale la realizzazione degli interventi ad un costo minore di quelli del pubblico e con risultati qualitativamente assai migliori.

Come non pensare, ad esempio, alla funzione dell'Oratorio? Subito viene in mente la figura di Don Lorenzo Milani, a 50 anni dalla morte, ed il pensiero corre al suo più grande insegnamento che è quello di formare, anzitutto, il cittadino onesto, serio ed impegnato nella realizzazione del bene comune. Lo Stato Italiano, con la Legge n°203 del 2006 riconosce la funzione educativa e sociale dell'oratorio: si tratta di un luogo di accoglienza, di cura, di accompagnamento nella crescita che consentono incontro ed ascolto, il superamento di pregiudizi e di distanze tra appartenenze sociali e culturali.

Proprio per questo può essere anche visto come ambiente di speranza per superare l'emergenza educativa e rendere possibile una formazione che sappia trasmettere, far

riconoscere e far condividere valori e principi che consentono di individuare orizzonti di speranza e di dare consistenza al cammino di crescita. L'oratorio è espressione delle cure materne della comunità cristiana per le giovani generazioni; nella realtà dell'oratorio si deve esprimere la carità pastorale illuminata da intelligenza pedagogica e tutto questo come segno di passione educativa e di amore effettivo per i ragazzi, perché sentendosi amati si rendano disponibili per un cammino capace di integrare la visione cristiana della vita in un percorso di crescita culturale e sociale. L'oratorio promuove attività che orientano e sostengono lo sviluppo integrale della persona del ragazzo e del giovane, per l'edificazione di un uomo vero e ben riuscito: un cristiano adulto il cui centro e motore di senso è Cristo, il cui campo di azione è la città degli uomini, il cui orizzonte è la testimonianza nel mondo. Finalità che San Giovanni Bosco indicò con la celebre espressione *“onesti cittadini e buoni cristiani”*, precisando così il compito finale dell'azione educativa dell'oratorio stesso.

La sfida educativa attuale richiede un nuovo modo di pensare l'educazione, un lavoro educativo di rete nel territorio, con grande attenzione alle possibili relazioni di contesto ed attraverso il dialogo ed il confronto fra tutti gli operatori del territorio.

Accettando la sfida dell'emergenza educativa, l'oratorio diventa un vero laboratorio di pedagogia sperimentale che ha bisogno di confronto e verifica per ritrovare una rinnovata efficacia, che deve aiutare a ripensare le strategie e diffondere nuove sensibilità educative.

La sfida educativa si vive nel concreto e nel contesto quotidiano, fatto di interazioni positive ed opportunità credibili, dove la comunità adulta è chiamata ad immaginare ed a creare (ma soprattutto ad essere) uno spazio educativo per i propri giovani e i giovani essere coprotagonisti della propria crescita, dove abbiano la possibilità di vivere esperienze nelle quali tirare fuori la bellezza ed i talenti di cui sono dotati. La collocazione dell'oratorio nel territorio deve tener conto della realtà contestuale, per essere luogo di speranza in grado di elaborare una nuova sensibilità educativa nonché per rendere gli adulti del contesto capaci di sinergie, di collaborazioni, di competenze relazionali, di progettualità e di creatività, che traducono la loro passione educativa e il loro amore alla vita.

Nella società complessa, la pluralità di azioni e di interventi, sia di singoli che di agenzie ed istituzioni educative, possono contribuire al bene di ragazzi e giovani secondo la specificità di ciascuno. Bisogna trovare il modo di far collaborare persone e soggetti istituzionali nel territorio, pensare un oratorio a misura del territorio e “senza mura di cinta”, che sia in grado di mettere in sinergia le risorse disponibili per il percorso di vita e il cammino di crescita di ragazzi e giovani. Tuttavia, al di là dei riconoscimenti formali e dei contributi che la Regione mette a bando annualmente (ma che coprono soltanto una piccola parte degli oratori presenti in Campania), anche l'oratorio è messo a dura prova dalla mancanza di finanziamenti. Se allo stesso aggiungessimo poi i centri di ascolto, gli ambulatori, i consultori familiari, gli sportelli antiviolenza, i doposcuola, ecc. sarebbe semplice sostenere quanto la Chiesa fa contro la povertà minorile ed educativa e quanto l'insieme di dette azioni, se valorizzate economicamente, porterebbe a cifre da capogiro che lo Stato e gli EE.LL. risparmiano. Ma dette considerazioni sono “scomode” e nessuno le fa (a differenza di quanto avviene nella “laica” Francia ed in Germania, dove, viceversa, lo stato è vicino e sostiene, economicamente e fiscalmente, le organizzazioni

cattoliche). Infine, occorrerebbe un approfondimento su alcune iniziative alle quali non è stato dato il giusto risalto. Ci riferiamo all'esperienza dei *"maestri di strada"*, un gruppo di professionisti di varia formazione e storia che collaborano ad una impresa difficile non sulla base di un credo ideologico o teorico ma sulla base della pratica educativa e della continua riflessione di gruppo su di essa. A Napoli, il Progetto "Chance", nato nel 1998, aveva suscitato in centinaia di giovani la speranza di aver incontrato qualcuno che con coerenza li sostenesse. Nonostante fosse stato riconosciuto come pratica d'eccellenza dal Consiglio d'Europa e dall'Unione Europea, nonché dall'Osservatorio Nazionale Infanzia ed Adolescenza, è stato chiuso nel 2009 senza apparenti giustificazioni. Fortunatamente, riorganizzatisi in proprio, i Maestri di Strada partenopei continuano ad alimentare quella speranza.

BIBLIOGRAFIA

- ABRASSART A., BONOLI G. (2015), *Availability, cost or culture? Obstacles to childcare services for low-income families*, in "Journal of Social Policy"
- ACRI (2010), *Fondazioni e welfare di comunità, Quindicesimo Rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria*, in <http://www.acri.it>
- ACRI (2017), *Ventiduesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria. Anno 2016*, in <http://www.acri.it>
- AGOLINI E. (2015), *Appendice. Il percorso dell'Alleanza*, in CARITAS, *Le politiche contro la povertà in Italia. Dopo la crisi, costruire il welfare. Rapporto 2015*, Caritas Italia
- AGOSTINI C. (2015), *Lotta alla povertà e secondo welfare*, in F. MAINO, M. FERRERA (a cura di), "Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia", Centro di Ricerca e Studi Documentazione Luigi Einaudi
- AGOSTINI C. (2016), *L'impietosa condizione dei minori che vivono in Italia*, Percorsi di Secondo Welfare, 12 dicembre
- AGOSTINI C. (2017), *Povertà educativa in Europa: c'è ancora molto da fare*, Percorsi di Secondo Welfare, 7 marzo
- AGOSTINI C. (2017), *Per combattere la povertà ora serve un piano triennale*, Percorsi di Secondo Welfare, 6 settembre
- AGOSTINI C., CIBINEL E. (2017), *Il contributo delle Fondazioni di origine bancaria al contrasto alla povertà*, in MAINO F., FERRERA M. (a cura di), "Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017", Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- AMENDOLA N., SALSANO F., VECCHI G. (2011), *Povertà*, in VECCHI G. (a cura di) "In ricchezza e povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità ad oggi", Il Mulino
- ARLOTTI M., SABATINELLI S., (2015) *Verso un sistema pre-scolare integrato? I servizi all'infanzia nella riforma «La Buona scuola»*, il Mulino
- ARULAMPALAM W., BOOTH A. L., TAYLOR M. P. (2000), *Unemployment persistence*, Oxford Economic Papers
- AUGÉ M. (2012), *Futuro*, Bollati Borghieri
- AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA (2015), *Disordiniamo*, in <http://www.garanteinfanzia.org>
- AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA (2016) *V - VI Rapporto al Comitato ONU sui diritti del fanciullo*, periodo di riferimento 2008-2016, in [garanteinfanzia.org](http://www.garanteinfanzia.org)
- AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA (2017) *Relazione al Parlamento 2016*, in <http://www.garanteinfanzia.org>
- BANCA D'ITALIA (2014), *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2012*, Supplemento al Bollettino Statistico, XXIV, 27 gennaio
- BANCA MONDIALE (2015), *Indicatori di sviluppo mondiale*
- BANDERA L. (2013), *Le Fondazioni di origine bancaria: sperimentazioni e sostegno alle reti*, in F. MAINO, M. FERRERA (a cura di), "Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia", Centro di Ricerca e Studi Documentazione Luigi Einaudi
- BARBETTA G. P. (2008), *Le Fondazioni di origine bancaria: dalla nascita per caso all'esercizio*

- dell'innovazione sociale*, in TURATI G., PIACENZA M., SEGRE G. (a cura di), "Patrimoni e Scopi. Per un'analisi economica delle Fondazioni", Fondazione Giovanni Agnelli
- BARNES M. (2010), *Child Poverty In Britain: Causes and Consequences, Headline figures from NatCen's latest research into child poverty*, National Center for Social Research
- BECKER G. (1952), *Investment in human capital*, in "Journal of Political Economy", University of Chicago
- BECKER G. (1957), *Investment in human capital. A Theoretical Analysis*, in "Journal of Political Economy", 2° Edizione, University of Chicago
- BECKER G. (1967), *Human Capital and the Personal Distribution of Income*, University of Michigan
- BECKER G. (1975), *Human Capital. A theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to the Education*, National Bureau of Economic Research
- BELLOFIORE R., PENNACCHI L. (2014), *Crisi capitalistica, socializzazione degli investimenti e lotta all'impovertimento*, in MINSKY H. P., "Combattere la povertà. Lavoro non assistenza", Ediesse
- BEN-ARIEH A. (2008), *Indicators and indices of children's well-being: towards a more policy-oriented perspective*, in "European Journal of Education"
- BESOZZI E. (1993), *Elementi di sociologia dell'educazione*, in "La Nuova Italia Scientifica", La Nuova Italia Scientifica
- BETTIO F., GENTILI E. (2015), *Asili nido: si pagano da sé. Una simulazione finanziaria*, in ingengere.it
- BLANDEN J., GIBBONS S. (2006), *The Persistence of Poverty across generations, A view from two British cohorts*, Joseph Rowntree Foundation
- BRADBURY B., JENKINS, S. P., MICKLEWRIGHT J. (2001). *The Dynamics of Child Poverty in Industrialised Countries*, Cambridge University Press
- BRADSHAW J., HOELSCHER P., RICHARDSON D. (2007), *An index of child well-being in the European Union*, Social Indicators Research
- BRANDOLINI A. (2014), *Il grande fardello. I bilanci delle famiglie italiane dopo la grande recessione* in FUSARO C., KREPPPEL A. (a cura di), "Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. 2014", il Mulino
- BRANDOLINI A., MAGRI S. (2010), *Come si può tener conto del patrimonio per valutare la povertà*
- BRANDOLINI A., SARACENO C. (2007) (a cura di), *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, il Mulino
- BRILL S. (2012), *Class Warfare: Inside the Fight to Fix America's Schools*, Simon and Schuster
- BRITTO P. R., YOSHIKAWA H., BOLLER K. (2011), *Quality of Early Childhood Development Programs in Global Contexts: Rationale for investment, conceptual framework and implications for equity*, in "Social Policy Report"
- BRONFENBRENNER U. (1979), *Ecologia dello sviluppo umano*, Il Mulino
- BRONFENBRENNER U. (2005), *Rendere umani gli esseri umani*, Erickson
- CAMPODIFIORI E., FALZETTI P., PAPINI M. (2017), *La frequenza della scuola pre-primaria e gli apprendimenti pre-scolastici*, in "Politiche Sociali"
- CAMPOLIETI M., FANG T., GUNDERSON M. (2010), *Labour Market Outcomes and Skill Acquisition of High School Dropouts*, in "Journal of Labour Research", Springer

- CAPANO G., GIULIANI M. (2002), *Dizionario di politiche pubbliche*, Carocci
- CARITAS (2016), *Vasi comunicanti. Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia e alle porte dell'Europa*, Edizioni Palumbo
- CARITAS (2017), *Rapporto 2017 sulle politiche contro la povertà in Italia*, Edizioni Palumbo
- CARTER P. L., WELNER K. G. (2013), *Closing the Opportunity Gap: What America must do to give every child an even chance*, Oxford University Press
- CASAS F. (2010), *El Bienestar Personal: su Investigación en la Infancia y la Adolescencia*, in “Encuentros en Psicología Social”
- CATERALL R., RICHARDSON M. (2017), *Social entrepreneurship in education*, British Council
- CENTRO STUDI DI CONFINDUSTRIA (2017), *Primi passi per contrastare l'impennata dei poveri in Italia*, in confindustria.it
- CHECCHI D. (2010), *I costi economici e sociali della dispersione scolastica*, in “Politica Economica”
- CHIODO E. (2017), *Microwelfare di comunità e politiche sociali contro la povertà minorile a Napoli*, in “Politiche Sociali”
- CHOWDRY H., CRAWFORD C. , GOODMAN A. (2009), *Drivers and Barriers to Educational Success: Evidence from the longitudinal study of Young People*, DCSF Research
- CHZHEN Y., BRUCKAUF Z., TOCZYDLOWSKA E. (2017), *Sustainable Development Goal 1.2: Multidimensional child poverty in the European Union*, Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF
- CIBINEL E., AGOSTINI C. (2017), *Le azioni di Compagnia di San Paolo per contrastare la povertà*, Percorsi di Secondo Welfare, 20 maggio 2017
- CIBINEL E., AGOSTINI C. (2017), *Le azioni di Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo per contrastare la povertà*, Percorsi di Secondo Welfare, 12 giugno 2017
- CIBINEL E., AGOSTINI C. (2017), *Le azioni di contrasto alla povertà della Fondazione Cariplo*, Percorsi di Secondo Welfare, 8 novembre 2017
- CIES - COMMISSIONE D'INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE (2003), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione*
- CIES - COMMISSIONE D'INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE (2011-2012), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione*
- CNEL (2017), *Relazione annuale Cnel sui servizi sociali e contrasto alla povertà*, Executive summery
- COLEMAN J. (1988), *Social Capital in the Creation of Human Capital*, in “The American Journal of Sociology”, Supplement: “Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure”
- COMITATO UE PER LA PROTEZIONE SOCIALE (2012), *Tackling and preventing child poverty, promoting child well-being*, in ec.europa.eu/commission/index_it
- COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA (2015), *Indagine conoscitiva sulla povertà e il disagio minorile*
- COMUNE DI MILANO (2014-2016), *Indirizzi per l'attuazione del VI Piano Infanzia*
- D'ISANTO F. (2012), *Scarring effect of unemployment e disoccupazione giovanile*, in GAROFALO A., MUSELLA M., “I circoli viziosi della disoccupazione e le politiche giovanili del lavoro: Il ruolo del Terzo Settore”

- D'ISANTO F., MUSELLA M. (2013), *Disoccupazione giovanile e abbandono scolastico precoce. Un'estensione dello scarring effect*, in A. AMENDOLA, M. MUSELLA (a cura di), "Formazione e relazioni sociali", A. De Frede Editore
- DEL BOCA D. (a cura di) (2016), *Child care policies in the US, UK and Italy* in XVIII Conferenza Europea della Fondazione Rodolfo Debenedetti "Child Care Policies"
- DEL BOCA D., PASQUA S. (2010), *Esiti scolastici e comportamentali, famiglia e servizi per l'infanzia*, Fondazione Giovanni Agnelli
- DEL COLLE E. (2009), *Disuguaglianze socioeconomiche e livelli di povertà*, Franco Angeli
- DICKERSON A., POPLI G. (2011), *Persistent poverty and children's cognitive development: Evidence from the Millennium Cohort Study*, Working Paper. Department for Economics, University of Sheffield
- DORIA ROSSI M. (2016), *Povertà e disuguaglianza nei percorsi scolastici*", Working Paper Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali
- EACEA (2009), *Educazione e cura della prima infanzia in Europa: ridurre le disuguaglianze sociali e culturali*, in eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/098IT.pdf
- ECKSTEIN Z., WOLPIN K. (2003), *Why youths drop out of high school: the impact of preferences, opportunities, and abilities*, in "Econometrica"
- EDIN P. A., GUSTAVSSON M. (2004), *Time Out of Work and Skill Depreciation* in GUSTAVSSON M., "Empirical Essays on Earnings Inequality", Uppsala University
- EDMONDSON J., CRIM B., GROSSMAN A. (2015), *Pay-For-Success is Working in Utah*, in "Stanford Social Innovation review"
- ELLWOOD D. T. (1982), *Teenage Unemployment: Permanent Scars or Temporary Blemishes*, in FREEMAN R. B., WISE D. A. (a cura di), "The youth Labour Market Problem: Its Nature Causes and Consequences", University of Chicago Press
- eTWINNING, ERASMUS+ (2017), *Building a culture of inclusion through eTwinning*
- EUROPEAN COMMISSION (2010), *Europe 2020: Integrated Guidelines for the Economic and Employment Policies of the Member States*, Ufficio delle pubblicazioni della Unione Europea
- EUROPEAN COMMISSION (2010), *Comunicazione della Commissione Europea. Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Ufficio delle pubblicazioni della Unione Europea
- EUROPEAN COMMISSION (2011), *La piattaforma europea contro la povert  e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale*, Ufficio delle pubblicazioni della Unione Europea
- EUROPEAN COMMISSION (2013), *Towards Social Investment for Growth and Cohesion - Including Implementing the European Social Fund 2014-2020*, Ufficio delle pubblicazioni della Unione Europea
- EUROPEAN COMMISSION (2013), *Pisa 2012: EU performance and first inferences regarding education and training policies in Europe*, Ufficio delle pubblicazioni della Unione Europea
- EUROPEAN COMMISSION (2014), *Proposal for key principles of a quality framework for early childhood education and care*, Ufficio delle pubblicazioni della Unione Europea
- EUROPEAN COMMISSION (2015), *Education and Training Monitor*, Ufficio delle pubblicazioni della Unione Europea

- EUROPEAN COMMISSION (2015), *Draft 2015 Joint Report of the Council and the Commission on the implementation of the Strategic framework for European cooperation in education and training (ET2020). New priorities for European cooperation in education and training*, Ufficio delle pubblicazioni della Unione Europea
- EUROPEAN COMMISSION (2015), *School Policy. A whole school approach to tackling early school leaving. Policy message*, Ufficio delle pubblicazioni della Unione Europea
- EUROPEAN COMMISSION (2016), *Pisa 2015: EU performance and initial conclusion regarding education policies in Europe*, Ufficio delle pubblicazioni della Unione Europea
- EUROPEAN COMMISSION (2016), *Early School Leavers*, Ufficio delle pubblicazioni della Unione Europea
- EUROPEAN COMMISSION (2016), *Education and Training Monitor 2016*, Ufficio delle pubblicazioni della Unione Europea
- EUROPEAN COMMISSION (2016), *Promoting citizenship and the common values of freedom, tolerance and non-discrimination through education. Overview of education policy development in Europe following the Paris Declaration of 17 March*, Ufficio delle pubblicazioni della Unione Europea
- EUROPEAN COMMISSION (2017), *Education and Training Monitor 2017*, Ufficio delle pubblicazioni della Unione Europea
- EUROPEAN COMMISSION (2017), *Strengthening European Identity through Education and Culture*, Ufficio delle pubblicazioni della Unione Europea
- EUROPEAN COMMISSION (2017), *Reflection paper on the social dimension of Europe*, Ufficio delle pubblicazioni della Unione Europea
- EUROPEAN COMMISSION (2017), *Sintesi delle relazioni annuali di attuazione per i programmi operativi cofinanziati dal Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti nel 2014*, Ufficio delle pubblicazioni della Unione Europea
- EUROPEAN COMMISSION (2017), *Istituzione di un Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni della Unione Europea
- EUROPEAN COMMISSION, EACEA (2015), *Structural indicators for monitoring education and training system in Europe 2015*, in eacea.ec.europa.eu
- EUROPEAN COMMISSION, EACEA, EURYDICE, CEDEFOP (2014), *Lotta all'abbandono precoce dei percorsi di istruzione e formazione in Europa: strategie, politiche e misure*, in eacea.ec.europa.eu
- EUROPEAN POLITICAL STRATEGY CENTRE (2017), *Ten Trends transforming education as we know*, in ec.europa.eu
- EUROSTAT (2013), *The measurement of poverty and of social inclusion in the EU: achievements and further improvements*, Commissione Europea
- EUROSTAT (2015), *Being young in Europe today*, Commissione Europea
- EUROSTAT (2016), *2014 EU-SILC Module on Material Deprivation. Assessment of the implementation*, Commissione Europea
- EUROSTAT (2017), *Children at risk of poverty or social exclusion. Statistics Explained*, Commissione Europea
- EUROSTAT (2017), *Statistiche sulla distribuzione di reddito*, Commissione Europea
- EUROSTAT (2017), *Statistiche sulle condizioni di vita*, Commissione Europea
- EURYDICE (2015), *Educazione e cura della prima infanzia: una sintesi delle politiche e delle pratiche in Europa*, in "I quaderni di Eurydice"

- FERRERA M. (1993), *Modelli di solidarietà*, Il Mulino
- FERRERA M. (2010), *Fondazioni e welfare di comunità*, in ACRI, “Quindicesimo rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria”, Il Mulino
- FERRERA M., MAINO F. (a cura di) (2017), *Terzo Rapporto sul Secondo Welfare in Italia*, Centro di Ricerca e Studi Documentazione Luigi Einaudi
- FONDAZIONE EMANUELA ZANCAN, FONDAZIONE L'ALBERO DELLA VITA (2015), *Io non mi arrendo. Bambini e famiglie in lotta contro la povertà: fragilità e potenziali*, Il Mulino
- FONDAZIONE GORRIERI (2013), *Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Il Mulino
- FOX-KELLER E. (1987), *Sul genere e la scienza*, Garzanti
- FRANZINI M. (2009), *Ricchi e poveri. L'Italia e le disuguaglianze (in)accettabili*, Università Bocconi
- GÁBOS A., ÖZDEMİR E., WARD T. (2011), *Material deprivation among children*, Social Situation Observatory – Income distribution and living conditions, Applica, European Centre for the Social Welfare Policy and Research, ISER – University of Essex and TÁRKI, Research Note
- GALLUP RESEARCH STUDY (2016), *Trends*, in “The State of Computer Science”, in U.S. K-12 Schools
- GAMBARDELLA D., PAVOLINI E., ARLOTTI M. (2016), *L'investimento sociale alle prese con disuguaglianze sociali e territoriali*, in ASCOLI U., RANCI C., SGRIITA G. (a cura di), “Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano”, Il Mulino
- GIORGI R., VALLARIO L. (2001), *Fallimento scolastico, fallimento sociale. Riflessioni critiche su dispersione scolastica e devianza giovanile*, AIPG Newsletter, Associazione Italiana Psicologia Giuridica
- GOODMAN A., GREGG P. (2010), *Poorer Children's Educational Attainment: How Important are Attitudes and Behaviour?*, Joseph Rowntree Foundation
- GORI C., BALDINI M., MARTINI A., MOTTA M., PELLEGRINO S., PESARESI F., PEZZANA P., SACCHI S., SPANO P., TRIVELLATO U., ZANINI N. (2016), *Il Reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Il Mulino
- GORI C., GHETTI V., RUSMINI G., TIDOLI R. (2014), *Il welfare sociale in Italia. Realtà e prospettive*, Carocci
- GRAAF - ZIJL M., NOLAN B. (2011), *Household joblessness and its impact on poverty and deprivation in Europe*, in “Journal of European Social Policy”
- GRASSELLI P., MONTESI C. (a cura di) (2013), *L'associazionismo familiare in Umbria. Cura, dono ed economia del bene comune*, Franco Angeli
- GRISEWOOD N. ET ALII (2008), *Best Practices in Preventing and Eliminating Child Labor through Education*, Winrock International
- GRUNDIZA S., LÓPEZ VILAPLANA C. (2013), *Is the likelihood of poverty inherited?*, in “Statics in focus”
- GRUPPO DI LAVORO CRC (2016), *9° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2015-2016*, Gruppo CRC c/o Save the Children Italia
- GRUPPO DI LAVORO CRC (2017), *3° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Gruppo CRC c/o Save the Children Italia

- GRZEGORZEWSKA M., THEVENOT C. (2014), *Working age poverty: what policies help people finding a job and getting out of poverty in European Commission*, in European Commission “Employment and Social Developments in Europe 2013”
- GUSTAFSSON-WRIGHT E., BOGGILD-JONES I. (2017), *Year two: results of the first development impact bond for education*, Center for Universal Education
- GUSTAFSSON-WRIGHT E., GARDINER S. (2016), *Using impact bonds to achieve early childhood development outcomes in low and middle-income countries*, Center for Universal Education
- HARDOON D. (2015), *Wealth: Having it all and wanting more*, Oxfam GB
- HECKMAN J., MASTEROV D. V. (2007), *The Productivity Argument for Investing*, in “Young Children. Review of Agricultural Economics “
- HECKMAN J., PINTO R., SAVELYEV P. (2013), *Understanding the Mechanisms through Which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes*, American Economic Association
- HUSTAD K. (2015), *Why The Founders Of Threadless, Kickstarter See Montessori As Entrepreneurship Education*, in americaninno.com
- INDAKWA E., MIRITI G. (a cura di) (2019), *Models of best practices in community based early childhood development*, KCDF
- IREF (2017), *Ricerca sulla qualità del lavoro in provincia di Varese*, in acliavarese.org
- ISTAT (2013), *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia. Anno scolastico 2011/2012*, in istat.it
- ISTAT (2014), *La povertà in Italia. Anno 2013*, in istat.it
- ISTAT (2014), *Noi Italia 2014*, in istat.it
- ISTAT (2016), *Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia: il censimento delle unità di offerta e la spesa dei comuni. Anno scolastico 2013/2014*, in istat.it
- ISTAT (2016), *Audizione del Presidente ISTAT*, in istat.it
- ISTAT (2017), *Condizioni di vita, reddito e carico fiscale delle famiglie*, in istat.it
- ISTAT (2017), *BES 2017 - Il benessere equo e sostenibile in Italia*, in istat.it
- ISTAT (2017), *La povertà in Italia*, in istat.it
- ISTITUTO DEGLI INNOCENTI (1998), *Infanzia e adolescenza diritti e opportunità. Orientamenti alla progettazione degli interventi previsti nella legge n. 285/97*, Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF
- ISTITUTO DEGLI INNOCENTI (2009), *Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*, Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF
- ISTITUTO DEGLI INNOCENTI (2014), *Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*, Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF
- ISTITUTO DEGLI INNOCENTI (2017), *Monitoraggio del Piano di Sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*, Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF
- ISTITUTO DEGLI INNOCENTI (2017), *Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF
- ISTITUTO UNIVERSITARIO DI STUDI SUPERIORI DI PAVIA (IUSS) (2010), *Povertà e benessere multidimensionale: un raffronto fra concetti, misure e politiche pubbliche*, in “Quaderni CIES”

- JANOSZ M. (2000), *L'abandon scolaire chez les adolescents: perspective Nord- Americaine*, in Revue VEI (ville Ecôle Integration)
- JENSON J. (2010), *Diffusing Ideas for After Neoliberalism. The Social Investment Perspective in Europe and Latin America*, in "Global Social Policy"
- JONES C. O. (1970), *An introduction to the Study of Public Policy*, Duxbury Press
- KENWAY P. (2008), *Addressing in-work poverty*, Josph Rowntree Foundation
- KOBER U. (2017), *Educational inclusion*, Ryerson University
- KOLM A. S. (2005), *Work Norms and Unemployment*, in "Economics letters"
- LEONE L. (a cura di) (2017), *Rapporto di valutazione: dal SIA al REI, Alleanza contro la povertà*, in redditoinclusione.it
- LOMBARDI A. (2008), *Diritti dei bambini, responsabilità, buone pratiche dentro e fuori i servizi per l'infanzia*, relazione tenuta al convegno "Facciamo posto ai bambini" in occasione della giornata internazionale dei diritti dell'infanzia, Officina della lana-Scuola Bufalini
- LUCAS R. E. (1988), *On the Mechanism of Economic Development*", in Journal of Monetary Economics, vol. 22, n. 1
- MADAMA I., JESSOULA M. (2015), *Alleanza contro la povertà e reddito minimo. Perché può essere la volta buona*, in CARITAS (a cura di), "Le politiche contro la povertà in Italia. Dopo la crisi, costruire il welfare. Rapporto 2015", Caritas Italiana
- MAGLIA E. (2016), *Da #GiovaniDiValore a protagonisti del futuro*, in giovanidivalore.com/
- MAGLIA E. (2017), *#GiovaniDiValore: la parola ai protagonisti*, in giovanidivalore.com/
- MAGLIA E. (2017), *Riquilificare le zone periferiche con il cinema itinerante: il progetto Movie Rider 2017*
- MAGLIA E. (2017), *Valutazione dell'impatto sociale: i risultati del progetto "Percorsi Achab"*, Progetto dell'Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo
- MALLONE G. (2012), *Reti d'impresa per il welfare aziendale? L'esperienza di Varese*
- MALLONE G. (2015), *A Varese pubblico e privato insieme per la conciliazione*
- MARINO F., PALMISANO F. (2017), *Povertà economica in Puglia e in Italia: entità e caratteristiche*, in PERAGINE V. (a cura di), "Povertà e politiche di inclusione sociale. Differenze e confronti territoriali", Carocci
- McKNIGHT A., STEWARD K., HIMMELWEIT S. M., PALILLO M. (2016), *Low pay and in-work poverty: preventative measures and preventative approaches*, in "European Commission Evidence Review"
- MILANO R. (2016), *La povertà educativa e i suoi effetti di lungo periodo*, working papers in "La condizione dei minori tra disuguaglianza e povertà: Italia/Europa a confronto" working papers in "Incontri su La condizione dei minori tra disuguaglianza e povertà: Italia/Europa a confronto", Fondazione Ermanno Gorrieri
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (2014), *Programma operativo Nazionale Inclusione, "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione"*, in lavoro.gov.it
- MINUJIN A., DELAMONICA E., GONZALEZ E. D., DAVIDZIUK, A. (2005), *Children living in poverty*, Desk Review paper for UNICEF's Conference "Children & Poverty: Global Context, Local Solutions", Desk Review paper for UNICEF's Conference

- MIUR (2017), *La dispersione scolastica, nell'a.s. 2015/2016 e nel passaggio all'a.s. 2016/2017*, in Studi e Statistiche novembre 2017
- MONTESI C. (1997), *La ricchezza di un'altra chiave di lettura del mondo*, in “Studi e Informazioni”, anno X, n. 25-26
- MONTESI C. (2011), *Impresa civile, bene comune, tempi di vita e di lavoro*, in GRASSELLI P. (a cura di), “L’impresa e la sfida del bene comune”, Franco Angeli
- MONTESI C. (2011), *Politiche di contrasto alla povertà come politiche di bene comune e ruolo dei grandi “carismatici” nella lotta alla povertà*, in SASSI A. (a cura di), “Protezione dei soggetti deboli: profili di integrazione e ricerca tra America Latina ed Europa”, Istituto per gli Studi Economici e Giuridici “Gioacchino Scaduto” Università degli Studi di Perugia
- MONTESI C. (2014), *Profili e caratteri della famiglia quale soggetto pubblico, tra vulnerabilità sociale e promozione dei suoi diritti per il Bene Comune*, relazione presentata al convegno “Quale famiglia oggi? Confronto su visioni antropologiche, giuridiche ed esistenziali nei mutamenti del Terzo Millennio”, promosso dalla Istituzione Teresiana Italia
- MONTESI C. (2014), *Generatività della famiglia, fonte di relazioni, di accoglienza e condivisione*, relazione presentata al convegno “Quale famiglia oggi? Confronto su visioni antropologiche, giuridiche ed esistenziali nei mutamenti del Terzo Millennio”, promosso dalla Istituzione Teresiana Italia
- MONTESI C. (2016), *Il Paradigma dell'economia civile. Radici storiche e nuovi orizzonti*, Umbria Volontariato Edizioni
- MONTESI C., MENEGON S. (2010), *Partecipazione femminile al mercato del lavoro, modelli europei di welfare e politiche amichevoli per le famiglie*, in GRASSELLI P., SIGNORELLI M. (2010) (a cura di), “Transizione università-lavoro e occupazione giovanile”, Franco Angeli
- MONTESI C., MENEGON S. (2012), *Politiche sociali relazionali per famiglie plurali e liquide*, in DE CESARIS A. M. (a cura di), “La gestione della crisi familiare. Separazioni e divorzi nell’Italia contemporanea”, Franco Angeli
- MORETTI E. (2015), *Povertà ed esclusione sociale di bambini e ragazzi*, in “Supplemento della Rivista Rassegna bibliografica infanzia e adolescenza”
- MORIN E. (2012), *I sette saperi necessari all'educazione del futuro*, Raffaello Cortina
- MORIN E. (2015), *Insegnare a vivere. Manifesto per cambiare l'educazione*, Raffaello Cortina
- MORLICCHIO E., MORNIROLI A. (2014), “*Poveri a chi? Napoli (Italia)*”, Gruppo Abele Edizioni
- MUSELLA M. (2006), *L'economia politica e le miserie del presente. Brevi saggi sui mali del capitalismo e sui rimedi per combatterli*, Giappichelli
- NOSVELLI M. (2008), *La dispersione a Milano, Napoli e Catania*, in RAGAZZI E. (a cura di) “Perché nessuno si perda”, Guerrini e Associati
- NOSVELLI M. (2011), *Abbandono scolastico e inserimento lavorativo degli adolescenti: le determinanti familiari e gli strumenti di policy*, WP del Centro di ricerca in Scienze Cognitive e della Comunicazione (CSCC) dell’Università Cattolica di Milano, n. 3
- NUSSBAUM M. (2012), *Creare capacità*, Il Mulino
- OCSE (2013), *Crisis squeezes income and puts pressure on inequality and poverty*, OECD Publishing
- OCSE (2015), *Education at a glance interim report*, OECD Publishing
- OECD (2001), *When Money is tight: poverty dynamics in OECD Countries*, OECD Publishing

- OECD (2006), *Employment Outlook*, OECD Publishing
- OECD (2008), *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*, OECD Publishing
- OECD (2011), *Doing Better for Families*, OECD Publishing
- OECD (2012), *Starting Strong III: a quality toolbox for early childhood education and care*, OECD Publishing
- OECD (2015), *Helping immigrant students to succeed at school - and beyond*, OECD Publishing
- OECD (2017), *Skills Strategy Diagnostic Report Italy*, OECD Publishing
- OGDEN V. ET ALII (2017), *Challenging disadvantage together*, Teach First
- OSSERVATORIO SOCIALE DELLA CONTRATTAZIONE TERRITORIALE (2017), *Rapporto 2017. Promuovere il welfare per uno sviluppo inclusivo*, in “Focus contrasto povertà”, in “Focus contrasto povertà”
- OXFAM (2003), *Oxfam calls for war on poverty and illiteracy*, Oxfam International Website
- PARLAMENTO EUROPEO (2017), *Politiche volte a garantire il reddito minimo come strumento per combattere la povertà*, Risoluzione del Parlamento Europeo del 24 ottobre 2017 sulle politiche volte a garantire il reddito minimo come strumento per combattere la povertà
- PAVOLINI E., VAN LANCKER W. (2018), *The Matthew Effect in childcare use: a matter of policies or preferences?*, in “Journal of European Public Policy”
- PERAGINE V. (2017), *Povertà e politiche di inclusione sociale. Differenze e confronti territoriali*, Carocci
- PERRONS D., PLOMIEN A. (2010), *Why socio-economic inequalities increase? Facts and policy responses in Europe*, Publications Office of the European Union
- PIKETTY TH. (2013), *Le Capital au XXI^e siècle*, Seuil
- POLACHECK S. W. (1975), *Differences in Expected Post-School Investment as a Determinant of Market Wage Differentials*, in “International Economic Review”
- RIFKIN J. (2010), *La civiltà dell’empatia*, Mondadori
- ROSSI DORIA M. (2016), *Povertà e disuguaglianza nei percorsi scolastici*, working papers in “Incontri su La condizione dei minori tra disuguaglianza e povertà: Italia/Europa a confronto”, Fondazione Ermanno Gorrieri
- ROWE W. A., ABIY R. (2013), *Protecting Malawian children and youth through social and financial entrepreneurship*, Catholic Relief Service
- ROWNTREE B. S. (1937), *The human needs of labour*, Longmans Green
- SABATINELLI S. (2016), *Politiche per crescere: la prima infanzia tra cura e investimento sociale*, Il Mulino
- SABBADINI L. L. (2014), *La società diseguale. Soggetti e forme delle disuguaglianze nell’Italia della crisi*, Fondazione Ermanno Gorrieri
- SABBADINI L. L. (2014), *The Italian approach to the measurement of absolute poverty*, paper presentato al Social Protection Committee
- SARACENO C. (2015), *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli
- SARACENO C. (2016), *La povertà minorile. Uno sguardo d’insieme*, working papers in “Incontri su La condizione dei minori tra disuguaglianza e povertà: Italia/Europa a confronto”, Fondazione Ermanno Gorrieri

- SARACENO C. (2017), *L'equivoco della famiglia*, Laterza
- SARACENO C., PAVOLINI E. (2017), *Ma i nidi non sono strumento di pari opportunità*, in lavoce.info
- SAVE THE CHILDREN (2012), *Mamme nella crisi*, in savethechildren.it
- SAVE THE CHILDREN (2014), *La lampada di Aladino. L'indice di Save the Children per misurare le povertà educative e illuminare il futuro dei bambini in Italia*, in savethechildren.it
- SAVE THE CHILDREN (2015), *Illuminiamo il futuro 2030. Obiettivi per liberare i bambini dalla povertà educativa*, in savethechildren.it
- SAVE THE CHILDREN (2016), *Bambini senza. L'atlante dell'infanzia a rischio*, in savethechildren.it
- SAVE THE CHILDREN (2016), *Tutti a scuola... e i libri?*, in savethechildren.it
- SAVE THE CHILDREN (2017), *Sconfiggere la povertà educativa in Europa. Fino all'ultimo bambino. Rapporto attività 2016*, in savethechildren.it
- SAVE THE CHILDREN (2017), *(Non) Tutti a Mensa*, in savethechildren.it
- SAVE THE CHILDREN (2017), *Atlante dell'Infanzia a rischio 2017 – Lettera alla scuola*, in savethechildren.it
- SAVE THE CHILDREN (2017), *Liberare i bambini dalla povertà educativa: a che punto siamo? Un'analisi regionale*, in savethechildren.it
- SAVE THE CHILDREN (2017), *Futuro in partenza? L'impatto delle povertà educative sull'infanzia in Italia*, in savethechildren.it
- SEN A. (1985), *Commodities and capabilities*, Oxford Press
- SEN A. (1999), *Development as Freedom*, Oxford Press
- SHILDRICK T., MACDONALD R., FURLONG A., RODEN J., CROW R. (2012), *Are 'Cultures of Worklessness' passed down the generations?*, Joseph Rowntree Foundation
- SHILDRICK T., MACDONALD R., WEBSTER C., GARTHWAITE K. (2010), *The low pay, no-pay cycle: Understanding recurrent poverty*, Joseph Rowntree Foundation
- SILVESTRI P. (2016), *La condizione dei minori a Modena: percezione e strategie sul territorio*, Fondazione Ermanno Gorrieri
- SLOBIG Z. (2017), *World's First Development Impact Bond for Education: What Educate Girls Has Learned*, in skoll.org
- SMITH A. (1776), *La ricchezza delle nazioni*, Newton
- SMITH N., MIDDLETON S. (2007), *A Review of Poverty Dynamics Research in the UK*, Joseph Rowntree Foundation
- SOLA G. (1996), *Storia della scienza politica. Teorie, ricerche e paradigmi contemporanei*, La Nuova Italia Scientifica
- SRM (Anni Vari), *Dossier Unione Europea*, in sr-m.it
- SRM (Anni Vari), *Rassegna Economica. Rivista internazionale di economia e territorio*, in sr-m.it
- SRM (2006), *Il mondo del volontariato. Dinamiche organizzative ed evolutive. Il ruolo dei CSV e delle Fondazioni di origine bancaria*, Guida
- SRM (2008), *Il ruolo del non profit in sanità. Il caso della Campania*, Giannini

- SRM (2009), *Immigrazione e integrazione nel Mediterraneo. Il ruolo delle strutture pubbliche e del mondo non profit*, Giannini
- SRM (2011), *La Gift Economy ed il ruolo economico e sociale delle donazioni*, Cuzzolin
- SRM (2011), *Il non profit e la ricerca sanitaria*, Cuzzolin
- SRM, CENTRO EINAUDI, (Anni Vari) *Rapporto “Giorgio Rota” su Napoli*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- SRM, FONDAZIONE CON IL SUD, (Anni Vari) *Quaderni di Economia sociale* (in collaborazione con Banca Prossima), in sr-m.it
- SRM, FONDAZIONE BANCO DI NAPOLI – (2015), *Il Microcredito in Italia e nel Mezzogiorno. Caratteristiche socio-economiche e funzionali*, Giannini
- SRM, FONDAZIONE BANCO DI NAPOLI (2017), *Sviluppo locale e rigenerazione urbana. Obiettivi e valori per una riqualificazione sostenibile della città di Napoli*, Giannini
- STUTZER A., LALIVE R. (2004), *The Role of Social Work Norms in Job Searching and Subjective Well-Being*, Working Papers from Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich
- SVIMEZ (2014), *Rapporto Svimez sull'economia nel Mezzogiorno 2013*, in svimez.info
- SVIMEZ (2017), *Rapporto Svimez sull'economia nel Mezzogiorno 2017*, in svimez.info
- THEMATIC WORKING GROUP ON EARLY SCHOOL LEAVING (2013), *Reducing early school leaving: key messages and policy support. Final Report*, in ec.europa.eu
- UNDP (Anni Vari), *Rapporto sullo sviluppo umano*, in hdr.undp.org
- UNICEF (2005), *Child Poverty in Rich Countries*, Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF
- UNICEF (2016), *Equità per i bambini. Una classifica della disuguaglianza nel benessere dei bambini nei paesi ricchi*, Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF
- VANDEMOORTELE J (2000), *Absorbing Social Shocks, Protecting Children and Reducing Poverty*, UNICEF
- VANDENBROUCKE F. (2014), *Reconciling work and poverty reduction*, Oxford University Press
- VANDENBROUCKE F., DIRIS R. (2011), *Mapping at-risk-of-poverty rates, household employment and social spending*, in CANTILLON B., VANDENBROUCKE F., HEMERIJCK A., PALIER B. (a cura di), “The UE needs a social investment pact”
- VENTURINI G. L.(2007), *Incidenza, intensità e persistenza della povertà minorile in Europa tra il 1994 e il 2000. Un'analisi sui dati del panel europeo sulle famiglie*, in BRANDOLINI A., SARACENO C. (a cura di), “Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia”, Il Mulino
- VON SIMSON K. (2012), *Pathways to the Labor Market for High School Dropouts: Temporary Help Agencies vs Active Labor Market Programs*, in “Essay of Labor Market Attachment and Skill Formation”, Series of dissertations submitted to the Faculty of Social Sciences, University of Oslo
- WHELAN, C. T. , MAÎTRE B. (2014), *The Great Recession and the Changing Distribution of Economic Vulnerability by Social Class: The Irish Case*, in “Journal of European Social Policy”
- WILKINSON R, PICKETT K. (2009), *La misura dell'anima*, in ESPING-ANDERSEN G. (a cura di), “Investing in children and their opportunities”

SITOGRAFIA

ACLI VARESE, www.aclivarese.org

ACRA, www.acra.it

ACRI, www.acri.it

ASSOCIAZIONE MAESTRI DI STRADA, www.maestriddistrada.it

AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA, in www.garanteinfanzia.org

CENTRO STUDI NEODEMOS, www.neodemos.info

COMPAGNIA DI SAN PAOLO, www.compagniadisanpaolo.it/

COMITATO UE PER LA PROTEZIONE SOCIALE, https://ec.europa.eu/commission/index_it

COMUNE DI MILANO, www.comune.milano.it

CONFINDUSTRIA, www.confindustria.it

DIGITAL MEDIA COMPANY AMERICANINNO, www.americaninno.com

EACEA, http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/098IT.pdf

FONDAZIONE THE SKOLL, www.skoll.org

FONDAZIONE CON IL SUD, www.fondazioneconilsud.it,

FONDAZIONE UNLTD, www.unltd.org.uk/2017/02/01/hackney-connected/

FORUM TERZO SETTORE, www.forumterzosettore.it.

FUNDACIÓN PARAGUAYA, www.fundacionparaguaya.org.py

GIOVANI DI VALORE, www.giovanidivalore.com/

HELPCODE, www.helpcode.org/cosa-facciamo/educazione

IMPRESA SOCIALE CON I BAMBINI, www.conibambini.org,

IMPRESA SOCIALE PLAIN INK, www.plainink.org/it/

IN GENERE, www.ingenere.it

ISTAT, www.istat.it

JUNIOR ACHIEVEMENT, www.jaitalia.org

LA VOCE, www.lavoce.info

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, www.lavoro.gov.it/Pagine/default.aspx

OFFICINA DEL CODICE, www.code.org/

ORGANIZZAZIONE MY BNK, www.mybnk.org/

OECD, www.oecd.org/els/soc/OECD2013-Inequality-and-Poverty-8p.pdf

OXFORD COMMITTEE FOR FAMINE RELIEF OXFAM, www.oxfam.org/

REI, redditoinclusione.it

SAVE THE CHILDREN, www.savethechildren.it

SCUOLA DALLA PARTE DEI BAMBINI, www.dallapartedeibambini.it/

SCUOLA QESSA ACADEMY, www.qessacademy.org

SRM, www.sr-m.it

SVIMEZ, www.svimez.info/

UNDP, hdr.undp.org

La ricerca “La Povertà minorile ed educativa. Dinamiche territoriali, politiche di contrasto, esperienze sul campo” è stata progettata, coordinata e realizzata da SRM, dalla Fondazione Banco di Napoli e dalla Compagnia di San Paolo; in particolare hanno curato lo studio (in ordine alfabetico):

Chiara AGOSTINI, Dottore di ricerca in Analisi delle Politiche Pubbliche, ricercatrice presso *Percorsi di Secondo Welfare*, Centro di ricerca e documentazione *Luigi Einaudi*.

Massimo ARNONE, Professore a contratto in Economia e Politica Finanziaria Università degli Studi di Roma *La Sapienza* Research Fellow CASMEF *Luiss Guido Carli*.

Salvio CAPASSO, Responsabile Servizio Economia delle Imprese e del Territorio, SRM.

Consuelo CARRERAS, Ricercatrice Servizio Economia delle Imprese e del Territorio, SRM.

Federica D’ISANTO, Ricercatrice a tempo determinato di Economia Politica, Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi di Napoli *Federico II*.

Giorgio LIOTTI, Assegnista di ricerca in economia politica, Dipartimento di Scienze Politiche presso l’Università degli Studi di Napoli, *Federico II* e Professore a Contratto in Istituzioni di Economia Politica presso l’Università di Bari *Aldo Moro*.

Eleonora MAGLIA, Laboratorio *Percorsi di Secondo Welfare*, Centro di ricerca e documentazione *Luigi Einaudi*.

Cristina MONTESI, Ricercatrice in Politica Economica, Dipartimento di Economia, Università degli Studi di Perugia.

Marco MUSELLA, Ordinario di Economia Politica - Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche Università degli Studi di Napoli, *Federico II* – vice Presidente Fondazione Banco di Napoli.

Gabriella NATOLI, Ricercatrice INAPP - Istituto Nazionale per l’Analisi delle Politiche Pubbliche (ex ISFOL).

Giancamillo TRANI, Vice Direttore Caritas Diocesana di Napoli.

Marco TRAVERSI, Amministratore Unico di Project Ahead e direttore dell’incubatore sociale *Dialogue Place*.

Annalisa TURCHINI, Ricercatrice INAPP - Istituto Nazionale per l’Analisi delle Politiche Pubbliche (ex ISFOL).

Finito di stampare
presso le Officine Grafiche Francesco Giannini & Figli Spa
nel mese di febbraio 2018

Il volume riporta le molte visioni sul tema della povertà minorile spesso diverse ma tra loro complementari e offre dati ed analisi statistiche, affronta tematiche di natura economica, illustra le politiche pubbliche di contrasto e le azioni del secondo welfare, nonché vari casi studio territoriali anche internazionali. Il tema della povertà, osservato da diverse discipline nelle sue articolazioni, è in questa ricerca abbinato alla povertà educativa, un fenomeno - a carattere mondiale - in crescita e che propaga i suoi effetti sul lunghissimo periodo. Il pericolo è, quindi, il perpetuarsi dello svantaggio e della emarginazione di generazione in generazione, un rischio molto alto per la società nel suo complesso.

La ricerca approfondisce l'argomento attraverso l'analisi dei dati e delle dinamiche socio-economiche relative a tali fenomeni, a livello europeo, nazionale e del Mezzogiorno. L'analisi ha evidenziato le azioni concrete svolte dagli operatori pubblici e privati, profit e non profit per fronteggiare il problema, sottolineando alcune esperienze innovative e progetti che, a vario titolo, stanno via via nascendo nel nostro Paese e all'estero. Nell'elaborazione della ricerca si è fatto anche ricorso al network relazionale della Rivista online di SRM "Quaderni di Economia Sociale" redatta in collaborazione con la Fondazione CON IL SUD e Banca Prossima.

Compagnia di San Paolo

È una delle maggiori fondazioni private in Europa. Istituita nel 1563, la sua missione è favorire lo sviluppo civile, culturale ed economico delle comunità in cui opera, perseguendo finalità di interesse pubblico e utilità sociale. È attiva nei settori della ricerca e istruzione superiore, delle politiche sociali, della sanità, del patrimonio artistico e delle attività culturali. È socio fondatore di SRM.

www.compagniadisanpaolo.it

Fondazione Banco di Napoli

Fondazione la cui origine è strettamente correlata alla storia dell'omonimo Banco. L'Istituto persegue fini di interesse sociale e di promozione dello sviluppo economico e culturale nelle regioni meridionali; può operare anche nelle restanti regioni d'Italia e, per straordinarie esigenze, all'estero. L'Istituto persegue altresì fini assistenziali, di beneficenza e di sostegno ad attività di volontariato e ad iniziative socialmente utili. È socio fondatore di SRM.

www.fondazionebanconapoli.it

SRM

Centro Studi con sede a Napoli, collegato al Gruppo Intesa Sanpaolo, nato come presidio intellettuale e scientifico, ha come obiettivo il miglioramento della conoscenza del territorio sotto il profilo infrastrutturale, produttivo e sociale in una visione europea e mediterranea. Specializzato nell'analisi delle dinamiche regionali, con particolare attenzione al Mezzogiorno, gestisce un Osservatorio di ricerca sui Trasporti Marittimi e la Logistica e uno sulle Relazioni Economiche tra l'Italia ed il Mediterraneo.

www.sr-m.it

Con il supporto della rete dei [Quaderni di Economia Sociale](#)

