

QUADERNI DI ECONOMIA SOCIALE

La valenza economica
della solidarietà, del non profit
e della partecipazione civica

01
2018

**Numero
Speciale**
La povertà
minorile
ed educativa



Quaderni di Economia Sociale

ISSN 2421-0315

pubblicazione online di SRM

Reg. Trib. di Napoli n°37 del 29/07/2015

SRM - www.sr-m.it

Segreteria di Redazione QES

comunicazione@sr-m.it

Via Toledo 177 - 80134 Napoli

tel. +39 0817913761/58

Direttore responsabile

Massimo Deandreis

Coordinatore editoriale

Salvio Capasso

Segreteria Tecnica

Autilia Cozzolino

Grafica di copertina, layout e
impaginazione:

Raffaella Quaglietta

Hanno collaborato a questo numero:

Chiara Agostini

Massimo Arnone

Elena Caneva

Salvio Capasso

Autilia Cozzolino

Federica D'Isanto

Giorgio Liotti

Franca Maino

Gabriella Natoli

Eleonora Maglia

Cristina Montesi

Marco Musella

Alessandro Panaro

Stefano Piziali

Giancamillo Trani

Marco Traversi

Annalisa Turchini

Sabrina Vincenti

Alessandro Volpi

Un ringraziamento particolare a:

Banca Prossima

Fondazione CON IL SUD

QES è un dossier semestrale dedicato e della partecipazione civica, al mondo della solidarietà, del nonprofit, e della partecipazione civica, il cui obiettivo è cercare di comprendere e approfondire, anche nella sua valenza economica, l'azione, le difficoltà e le prospettive di chi opera per lo sviluppo sociale, partecipato e culturale di un territorio, quale premessa e stimolo alla crescita socio-economica.

La riproduzione del testo, anche parziale, non può essere effettuata senza l'autorizzazione di SRM. In caso di citazione è gradita una email a comunicazione@sr-m.it

SRM non è in alcun modo responsabile dei fatti, delle opinioni e dei dati contenuti negli articoli e nelle interviste non direttamente elaborati.

I numeri dei Quaderni di Economia Sociale sono consultabili online su sr-m.it/cp/quaderni-di-economia-sociale/
Pubblicazione fuori commercio, aggiornata a maggio 2018.

Tra deprivazione materiale e povertà educativa: una sfida complessa e globale <i>Editoriale a cura di Salvio Capasso</i>	5
La povertà minorile ed educativa: un focus su Europa, Italia e Mezzogiorno <i>di Massimo Arnone</i>	7
La povertà minorile in Italia: alcune riflessioni sulla base dei dati empirici <i>di Marco Musella, Giorgio Liotti</i>	13
I circoli viziosi della povertà minorile <i>di Federica D'Isanto, Marco Musella</i>	17
La sfida delle povertà minorili nella Unione Europea <i>di Cristina Montesi</i>	21
Le policy per il contrasto della povertà minorile ed educativa <i>di Gabriella Natoli, Annalisa Turchini</i>	33
Il contributo del Secondo Welfare alla politica nazionale di lotta alla povertà <i>di Chiara Agostini</i>	39
Contrastare la povertà educativa ereditaria in Italia <i>di Stefano Piziali, Sabrina Vincenti, Alessandro Volpi, Elena Caneva</i>	45
I Social Impact Bond come facilitatore per fronteggiare la povertà educativa <i>di Marco Traversi</i>	49
Interventi di politiche giovanili in provincia di Varese <i>di Eleonora Maglia</i>	53
Investire sulla società del futuro <i>di Giancamillo Trani</i>	57

Tra deprivazione materiale e povertà educativa: una sfida complessa e globale

Editoriale

La rivista semestrale di SRM "Quaderni di Economia Sociale" dedicata all'analisi dello sviluppo sociale, partecipato e culturale presenta, nell'undicesimo numero, importanti novità.

La prima afferisce all'aspetto grafico del dossier. È stata realizzata una rivisitazione completa del layout e della copertina al fine di agevolare la lettura e quindi valorizzare al meglio i contributi in esso contenuti.

In riferimento all'altro elemento di novità, in questo numero la rivista, realizzata in collaborazione con la Fondazione con il Sud e con la partecipazione di Banca Prossima è dedicata al grande tema della povertà ed in particolare alla relazione tra la Povertà minorile e la Povertà educativa, restando in linea con il suo obiettivo generale di affrontare tematiche sempre attuali e di interesse per la comunità.

In particolare, si riportano gli estratti di alcuni dei contributi della recente ricerca realizzata da Srm, dalla Fondazione Banco di Napoli e dalla Compagnia di San Paolo proprio sul tema della povertà intitolata "La povertà minorile ed educativa: dinamiche territoriali, politiche di contrasto, esperienze sul campo", la quale è stata elaborata ricorrendo al network relazionale della rivista stessa.

La povertà è una piaga del nostro mondo che interroga economisti, sociologi e studiosi di altre discipline già da molto tempo. 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. Il pericolo è dunque il perpetuarsi dello svantaggio di generazione in generazione; uno svantaggio ingiusto e soprattutto costoso per i bambini di oggi -che rischiano di diventare gli esclusi di domani- e per la società nel suo complesso.

Questa edizione dei Quaderni di Economia Sociale si propone quindi 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.

In particolare, una prima analisi si concentra sui 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 approfondimento è volto a 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.

Infine, si riportano 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 possano fungere da stimolo per chiunque opera nel campo, al fine di trovare possibili soluzioni al problema, garantendo a tutti l'accesso all'educazione e, attraverso di essa, una piena inclusione sociale e lavorativa.

Concludendo ringrazio tutti gli autori che hanno contribuito alla redazione di questa pubblicazione arricchendola di interessanti riflessioni su un tema così importante, delicato e purtroppo ancora molto attuale come quello della povertà.

Salvio Capasso

Responsabile "Economia delle Imprese e del Territorio" SRM

La povertà minorile ed educativa: un focus su Europa, Italia e Mezzogiorno

Massimo Arnone

Introduzione

La concezione multidimensionale del tema della povertà è l'assunto di partenza che porta a studiare il fenomeno nella sua complessità nell'intento di cogliere tutte quelle sfaccettature diverse per tipologia, modalità di manifestazione e grado di intensità: povertà monetaria/economica, deprivazione materiale, povertà minorile, povertà educativa (Franzini 2009).

Per l'appunto, questo articolo intende offrire una rappresentazione della diffusione della povertà minorile ed educativa prima in Europa e successivamente in Italia con un'attenzione particolare alle regioni del Mezzogiorno, utilizzando come banche dati UNICEF, ISTAT, SAVE THE CHILDREN. L'attenzione è su queste due forme di povertà perché, come evidenziato da Saraceno (2015), è a partire dagli 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. La categoria dei bambini, necessariamente, deve assumere un ruolo sempre più centrale, nelle analisi sulla povertà, perché i bambini devono essere considerati come attori sociali, persone in costruzione mentre crescono, capaci e competenti che possono dialogare con gli adulti. Questa nuova consapevolezza richiede un cambio di prospettiva: il concetto di well-being va sostituito a quello di well-becoming (Ben-Arieh 2008, Casas 2010).

Con riferimento alla prima tipologia di povertà analizzata, quella minorile, essa è divenuta negli ultimi anni, una minaccia sempre più preoccupante anche per i Paesi europei con PIL pro-capite elevato, ad esempio Lussemburgo, Irlanda e Austria, dove la presenza di bambini a rischio di povertà o esclusione sociale varia tra un quinto ed un terzo della popolazione dei minori (Oxfam 2015). Questo aggravarsi è causato dalla persistenza di fasce della popolazione al di sotto della soglia di povertà e di 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 Lòpez Vilaplana (2013) hanno dimostrato che l'incidenza dell'ereditarietà sociale nella povertà è maggiore dei trasferimenti generazionali del benessere (68,9% contro il 55,9%). 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. Queste percentuali rilevano le debolezze di 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. In Italia, per le analisi della povertà minorile si utilizza spesso l'espressione "familismo forzato o coatto" (Saraceno 2015) per indicare che la povertà è un fenomeno che nasce prevalentemente all'interno delle famiglie, soprattutto quelle numerose con tre o più figli minori a carico.

L'altra forma di povertà oggetto di analisi, quella educativa, in generale, va intesa come la mancanza di opportunità per i bambini di imparare e sviluppare le competenze di cui avranno bisogno per avere successo in un mondo che cambia rapidamente ("capacità cognitive"), per instaurare relazioni con gli altri e per scoprire sé stessi e il mondo ("capacità non cognitive"). Anche questa povertà ha ricevuto una forte attenzione a livello internazionale; infatti, nel settembre 2015 la comunità internazionale ha adottato l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, che include tra i 186 obiettivi (di cui 17 relativi al raggiungimento di uno sviluppo sostenibile) l'eliminazione della povertà per tutti i gruppi inclusi i bambini.

Come vivono oggi i bambini in Europa, in Italia e nel Mezzogiorno?

Dati recenti di Oxfam (2015) danno subito un messaggio allarmante: "il numero di minori in stato di povertà

nell'UE è aumentato di 1 milione tra il 2009 e il 2013 raggiungendo, in quest'ultimo anno, oltre 26 milioni (quasi il 28%). La povertà dei minori assume intensità ancor più preoccupanti in paesi come la Bulgaria, Ungheria, Grecia, Spagna e Lettonia (35%), e oltre il 51% in Romania. Viceversa, la presenza di sistemi di welfare più efficaci nei paesi del Nord Europa e nei Paesi Bassi, ha consentito il raggiungimento di un maggior benessere dei minori come si evidenzia dalle percentuali di povertà inferiori (12% e 17%). Dall'insorgere della crisi del 2007-2008 soltanto la Polonia ha realmente beneficiato di una riduzione della quota percentuale di minori a rischio di povertà o esclusione sociale (-5%) mentre paesi come la Germania, la Slovacchia e la Norvegia sono state accomunate da un incremento persistente della percentuale di bambini a rischio di povertà (in particolare quasi il 3% in Germania).

Un'altra fonte dati (Save The Children 2017), evidenzia che a subire un maggiore aggravarsi delle proprie condizioni di vita sono stati i bambini che vivono in famiglie con un solo genitore (+11%) o dove sono presenti entrambi i genitori e ci sono più figli minori a carico (+6%). Le famiglie più numerose ad alto rischio di povertà ed esclusione sociale sono contrassegnate dalle seguenti criticità: un solo reddito da lavoro, bassa intensità lavorativa (ossia inferiore al 20% delle loro potenzialità), presenza di stranieri. La presenza di genitori stranieri fa balzare in alto i dati sulla povertà minorile (oltre il 50%). Il fatto che la povertà si manifesti con maggiore intensità nelle famiglie più numerose, non deve però indurre a pensare che la presenza di almeno un lavoratore all'interno della famiglia costituisca un fattore che azzeri o indebolisca sensibilmente il problema della povertà. Ciò è comprovato dal fatto che la tipologia di minori, maggiormente vittime della povertà, vivono all'interno di famiglie dove è presente almeno un genitore lavoratore. In paesi come la Romania, il Lussemburgo, la Bulgaria, la Spagna e la Svezia, più del 20% dei minori sono a rischio di povertà anche se vivono con genitori che hanno un'occupazione. A seguito della crisi internazionale del 2007, la più grande come intensità subito dopo quella del '29, la presenza di un soggetto lavoratore ha evitato a molte famiglie di cadere in situazioni di povertà soltanto nel 50% dei casi come evidenziato da altri studi (McKnight et al. 2016, Grzegorzewska e Thevenot 2014). Dati ancora più allarmanti giungono da recenti analisi di Save The Children (2017), relative a 28 stati membri dell'Unione Europea (esclusa Islanda, Norvegia e Svizzera). Secondo quest'altra fonte, più di 26 milioni di bambini in Europa sono a rischio di povertà o di esclusione sociale (ossia il 28% della popolazione europea contro il 24% per gli adulti) ed inoltre il 21% di essi denuncia una totale inefficacia del sistema di welfare. I dati 2014 dell'indagine EU-SILC "European Survey on Income and Living Conditions" dicono che Austria, Ungheria, Finlandia, Regno Unito e Irlanda sono i paesi dotati di sistemi di welfare più efficaci nel contrastare la povertà minorile (con una riduzione del

20%). Di contro, in paesi come l'Ungheria, Regno Unito e Irlanda, l'elevato rischio di povertà minorile (tra il 40 e il 50%) non consente alle politiche di trasferimento sociale rivolte ai bambini di manifestare a pieno la loro efficacia. Sempre, prendendo in considerazione gli anni immediatamente successivi alla crisi, anche un altro ente, l'Unicef (2016), ha condotto un monitoraggio della povertà minorile sui 31 paesi europei. Negli anni 2008-2014, in Europa la maggioranza dei paesi membri ha registrato un aumento più significativo della povertà assoluta minorile (20 paesi su 31) e meno della povertà relativa (soltanto 15 paesi su 31).

Sempre da quest'ultima indagine, un altro risultato che viene fuori è la perdita di occupazione con conseguente aumento della quota di minori che vivono in famiglie a bassa intensità lavorativa (soprattutto in Spagna, Irlanda, Bulgaria e Belgio). In Italia tale incremento è inferiore mentre la Germania per tutti questi anni è l'unico paese a denunciare una forte aumento del tasso di occupazione e una significativa riduzione del tasso di povertà. Ciò dimostra, almeno per l'Italia, l'efficacia dell'adozione di numerose misure di contrasto e di contenimento della povertà come ad esempio una minore riduzione dei trasferimenti sui gruppi più poveri. La perdita di occupazione sarebbe stata ancora più ridotta nel nostro Paese, se le politiche di contrasto alla povertà fossero state indirizzate meno agli anziani, sempre più protetti dalle pensioni minime garantite e più a favore dei minori. Ad esempio in Francia, alle famiglie mono-reddito sono stati concessi generosi trasferimenti (che non sono da equiparare a sussidi di povertà) soprattutto a partire dal secondo figlio. In Italia manca una politica universale di contrasto della povertà ponderata sulla base del reddito per i figli.

C'è soltanto l'assegno familiare che viene concesso solo alle famiglie di lavoratori con un reddito prodotto per almeno il 70% da lavoro dipendente; l'assegno al terzo figlio che va a beneficio delle famiglie con basso reddito con almeno tre figli, tutti minori; il bonus bebè destinato ai neonati o bambini adottati nel triennio 2015-2018. Inoltre in Italia, manca un reddito minimo di garanzia per i poveri sebbene con l'ultima legge di stabilità (2016) sono stanziati fondi per un reddito minimo per i poveri. Purtroppo i fondi stanziati sono al di sotto delle necessità. Soltanto 800 milioni ed a regime 1 miliardo e 500 milioni. Una misura di reddito minimo costerebbe all'incirca 7/8 miliardi. Pertanto, a regime, si coprirà solo la metà dei minori poveri assoluti.

La deprivazione materiale, che certamente è uno degli indicatori di povertà minorile, come emerge da uno studio di Bradshaw et al. (2017) rappresenta una minaccia anche per Paesi con alto reddito quali ad esempio la Germania, il Belgio, Irlanda e Inghilterra. Se si considera un indicatore di deprivazione più complesso che cattura più numerose dimensioni del benessere complessivo (competenze cognitive, condizioni di salute e abitative, accesso a servizi educativi pre-scolari, percentuale di minori che non vanno né a scuola né hanno un lavoro,

la qualità delle relazioni familiari e sociali), l'Italia, prima della crisi, registrava una performance meno grave rispetto ad altri Paesi dell'UE. Ciò era riconducibile ai benefici prodotti dalle relazioni familiari e sociali di ottima qualità e 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. Un altro studio a cura di Gábos et al. (2011) evidenzia che, negli anni immediatamente successivi alla crisi, sono stati gli adulti a beneficiare di una riduzione della deprivazione materiale di maggiore intensità rispetto ai minori. Tuttavia questo trend ha subito un'inversione a partire dal 2009 in paesi come Estonia, Irlanda, Grecia, Lettonia, Ungheria e Spagna. Inoltre la percentuale di minori gravemente deprivati (secondo le misure ufficiali dell'ISTAT) era più alta rispetto a quella registrata considerando tutta la popolazione, comprensiva degli 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. Affiancando agli indicatori di deprivazione materiale quelli relativi alla deprivazione educativa emerge che, in tutti i paesi dell'UE, tranne il Portogallo, le percentuali fortunatamente si riducono e meno del 5% delle famiglie dichiara di non essere capace di soddisfare i bisogni dei figli minori. Nonostante ciò ci sono paesi dell'Est europeo (Bulgaria e Romania) Ungheria e Lettonia dove la tipologia di deprivazione più intensa è quella relativa al cibo e alla qualità del sistema educativo (percentuali vicine all'11% e al 36%). In Italia il problema di una nutrizione non adeguata risulta piuttosto marginale (appena il 4% dei minori non riesce a fare un pasto proteico al giorno).

Dati Caritas (2017) rilevano che 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. Dati Istat per il biennio 2013-2014 consentono di osservare significativi divari territoriali di povertà: ben 1 milione e 866 mila poveri sono presenti nel Mezzogiorno d'Italia contro 1 milione e 578 mila nel Nord. Dati più recenti dell'ISTAT catturano un ulteriore peggioramento della condizione di povertà assoluta nelle famiglie con minori 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. Questa dispersione della povertà su tutto il territorio italiano denota una sensibile riduzione delle differenze della qualità di vita tra le fasce sociali più povere e la borghesia. Nel tentativo di invertire questo trend negativo generale 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.

Guardando alla seconda tipologia di povertà oggetto di questa ricerca, quella educativa, va sottolineato che essa è spesso generata da carenze che si sono formate già prima che i bambini inizino le scuole elementari denotando la presenza di disuguaglianze educative prodotte dall'aver vissuto in famiglie ricche di stimoli piuttosto che in nuclei familiari più degradati. Per monitorare questa forma di povertà l'Indagine PISA (Programme for International Student Assessment)¹ ha utilizzato l'indicatore "Quota di bambini in possesso di un livello almeno basilare di competenze (livello 2 o più elevato) nella lettura, nella matematica e nelle scienze". Nel 2015, anche i paesi più ricchi non sono stati in grado di raggiungere risultati soddisfacenti in termini di qualità dell'offerta educativa destinata agli studenti quindicenni denunciando il mancato possesso di solide competenze in materia di lettura, matematica e scienze. Queste competenze sono una caratteristica maggiormente presente nei sistemi di istruzione di Canada, Estonia, Finlandia e Giappone (con percentuali oltre l'80%). I sistemi di istruzione più inefficienti nella formazione e trasmissione di tali competenze sono quelli di paesi quali la Bulgaria, Turchia, Romania e Cile, i prime tre con reddito nazionale pro capite più basso. La Turchia insieme al Messico non è stata capace di migliorare in modo significativo questo indicatore negli anni 2006-2010 mentre miglioramenti in termini di una maggiore diffusione di competenze basilari di istruzione in Bulgaria, Israele e Romania (+12%). Sempre la stessa Indagine ha costruito un indicatore composito (ESCS) che misura la qualità socio-economica-culturale del territorio dove vivono i bambini. Questo indicatore guarda ai seguenti aspetti: 1) istruzione dei genitori, 2) status occupazionale dei genitori, 3) ricchezza familiare, 4) averi culturali (oggetti d'arte e letteratura classica), 5) risorse educative. Valori più elevati di questo indicatore riflettono maggiori ricadute del contesto territoriale sui risultati dei processi di apprendimento degli studenti. Nel 2015 gli studenti di 15 anni provenienti da retroterra socio-economici avvantaggiati hanno ottenuto un miglior rendimento scolastico rispetto ai loro coetanei nei paesi svantaggiati. Questa influenza si manifesta con intensità differenti tra i paesi europei e dell'OCSE.

Tra il 2006 e il 2015 maggiori risultati in termini di un'istruzione egualitaria sono stati raggiunti in Cile, Germania e Turchia mentre la Francia, la Finlandia e in particolare la Repubblica di Corea si sono orientate in direzione di una maggiore iniquità. L'impatto maggiore in assoluto si riscontra in Francia, dove un incremento unitario dell'indice ESCS è associato a un miglioramento medio di 56 punti nelle tre materie (capacità di lettura, abilità matematiche, scienza). Comportamento diametralmente opposto è quello della Turchia paese nel quale il retroterra socio-economico esercita la minore influenza sul rendimento scolastico.

Anche i dati OCSE-PIAAC rilevano l'esistenza di una correlazione negativa molto forte tra le condizioni del reddito delle famiglie e il livello di povertà educativa. I minori che dichiarano di avere grosse difficoltà nelle scienze matematiche sono soprattutto appartenenti a famiglie con una condizione socio-economica insoddisfacente. La presenza di questi minori si riduce sempre di più via via che la situazione economica familiare migliora. Secondo elaborazioni di Save The Children (2017), la percentuale di low achievers in matematica e lettura raggiunge rispettivamente il 36% e il 29% fra i ragazzi che vivono in famiglie con un basso livello socio-economico e culturale, mentre scende al 10% e al 7% tra gli adolescenti che vivono in famiglie con un alto livello socio-economico e culturale. L'abitudine a fare sport è tipica del 54% tra i minori che vivono in famiglie svantaggiate contro il 37% di chi vive in famiglie con risorse economiche adeguate e pratica attività ricreative e culturali come visitare musei (66% contro 49%), siti archeologici (78% contro 65%), o leggere libri (56% contro 45%). Messaggi preoccupanti sull'impatto della povertà educativa sulla dispersione scolastica provengono anche dalle analisi MIUR: circa 130.000 minorenni abbandonano precocemente la scuola, tra I e II Ciclo.

Sempre Save The Children (2017) fornisce ulteriore materiale di riflessione sulla diffusione della povertà educativa in Italia grazie alla costruzione di "Indice della Povertà Educativa o IPE". Questo nuovo indicatore composito comprensivo di 10 indicatori corrispondenti ai targets degli Obiettivi della Campagna "Illuminiamo il Futuro 2030", avviata nel 2015 e che ha posto al centro delle sue iniziative 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.

Rispetto agli indicatori di deprivazione materiale del 2014 che prendevano in considerazione esclusivamente la qualità dell'offerta educativa, questo nuovo indicatore composito si arricchisce delle opportunità di apprendimento e sviluppo. Esso è costruito come media aritmetica dei valori attribuiti a ciascuno dei 10 indicatori², 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. Già osservando gli indicatori di apprendimento e sviluppo è possibile venire a conoscenza dell'esistenza di gap territoriali piuttosto netti tra il Nord e il Sud Italia che vedono al primo posto la regione Lombardia e la Puglia all'ultimo (con un distacco di oltre 30 punti percentuali). 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. 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.

Oltre 5 milioni di bambini e ragazzi in Italia non possono condurre viaggi di formazione utili alla loro crescita educativa. L'ISTAT e SaveTheChildren 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 4 di queste attività per condizione economica familiare soffrono di deprivazione educativa e ricreativa. Questa correlazione assume connotati particolari in due regioni meridionali quali la Sardegna e la Basilicata.

La Sardegna, nonostante debba contrastare tassi di povertà relativa mediamente elevati si posiziona al 4° posto della classifica IPE 2016 relativa all'Obiettivo Apprendimento e Sviluppo e al 16° posto guardando agli indicatori sull'offerta educativa di qualità.

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). Queste ultime osservazioni confermano l'esistenza di gravi diseguaglianze nell'accesso

all'istruzione e nella qualità del sistema educativo con il conseguente consolidamento di una "scuola di classe". Ed anche Doria Rossi (2016) sosteneva che sono proprio le regioni del Sud Italia a connotarsi di più alti livelli di dispersione scolastica, povertà educativa, povertà economica e più frequenti manifestazioni di esclusione sociale.

I gap territoriali di spesa sociale per bambino denotano che sono le regioni del Nord Italia a beneficiare maggiormente di interventi di contrasto alla povertà educativa come la mensa, 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). 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.

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)". Nelle regioni del Sud Italia 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.

Secondo ISTAT nel 2010 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%). I dati ISTAT evidenziano una presenza più consistente di giovani NEET in Sicilia e Calabria (rispettivamente del 44,82% e 38,19%), immediatamente seguite da Campania e Puglia (con livelli del 35,26% e del 31,25%). 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.

Conclusioni

Le osservazioni contenute in questo contributo evidenziano che il nostro Paese si connota per una maggiore persistenza intergenerazionale dello status di povertà superiore al dato medio rilevato a livello di UE (pari al 35%). Al contrario di paesi come la Finlandia, Svezia, Danimarca, Olanda e paesi dell'Est europeo come Repubblica Ceca, Slovacchia e Croazia si caratterizzano per più bassi livelli di povertà, disuguaglianze sociali e una minore persistenza intergenerazionale della povertà. Il nostro Paese presenta un sistema di protezione sociale piuttosto fragile e politiche volte ad azzerare i differenziali di reddito tra gli individui molto frammentate. In Italia manca una misura di sostegno universalistico al costo dei figli o che comunque non sono rivolte esclusivamente alle famiglie dove esiste un reddito da lavoro dipendente. Sono state insufficienti anche le politiche del lavoro e le politiche sociali, incapaci di promuovere una maggiore occupazione femminile, unica forma di garanzia contro la povertà dei minori. Già prima della crisi l'Italia insieme a Malta e Grecia era il paese a più basso tasso di occupazione femminile e quello in cui le politiche di conciliazione sono meno sviluppate. Nonostante ciò l'occupazione femminile è stata danneggiata meno rispetto a quella maschile negli anni immediatamente prima della crisi e durante. Inoltre l'elevata persistenza di giovani NEET nelle regioni del Mezzogiorno è stata causata da una progettazione inadeguata dei servizi per l'inclusione lavorativa. A questo proposito, va evidenziato il fallimento del programma Garanzia Giovani finanziati da fondi europei. Al 22 gennaio 2015, ossia sette mesi dopo il suo avvio, soltanto il 37,6% dei giovani aderenti era stata convocato dai servizi per l'impiego e soltanto l'8,3% era riuscito a trovare lavoro (contro i 383.673 giovani che avevano sottoscritto questa iniziativa). Un'ulteriore debolezza per l'Italia rispetto al resto d'Europa è la mancanza di una politica del reddito minimo a favore di una categoria di poveri la più ampia possibile e non solo delle famiglie con figli minori a carico (come il SIA-Sostegno di inclusione attiva). Anche l'introduzione del reddito di inclusione (REI), che può essere definito come un "sussidio universale e nazionale" (SVIMEZ 2017), introdotto nel 2017, non sembra una soluzione efficace per contrastare la povertà ed in particolare la povertà minorile. Lo stanziamento previsto di circa 7 miliardi è molto al di sotto di quello ritenuto necessario a coprire tutti i soggetti che vivono in condizioni di povertà assoluta. A tal proposito il Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali ha stimato che il numero di potenziali beneficiari di questa misura, nel primo biennio, sarà 1 milione e 800 mila persone (500 mila famiglie). Nel 2016 l'ISTAT ha stimato che i poveri assoluti sono 4 milioni e 742 mila (1 milione e 619 mila famiglie). Pertanto, da questo immediato confronto, emergerebbe che soltanto il 38% circa di individui beneficerebbe del REI per importi compresi tra il 30 e il 40% della linea di povertà assoluta per molte tipologie familiari. Per questo motivo il REI è stato soprannominato "riforma incompiuta". Ciò denota

che nel nostro Paese hanno assunto maggiore incidenza negli interventi redistributivi della ricchezza attuati dal Governo per ridurre le disuguaglianze presenti i trasferimenti pensionistici in grado di ridurre per l'85% i divari tra ricchi e poveri piuttosto che i trasferimenti monetari di sostegno al reddito (tipo assegni familiari e sussidi di disoccupazione).

Massimo Arnone

Professore a contratto in Economia e Politica Finanziaria
Università degli Studi di Roma La Sapienza, massimo.arnone@uniroma1.it

Bibliografia

- Ben-ariel a. (2008), "Indicators and indices of children's well-being: towards a more policy-oriented perspective", in *European Journal of Education*, 43,1, pp. 37-50
- Bradshaw J., Hoelscher P., Richardson D. (2007), "An index of child well-being in the European Union", *Social Indicators Research*, 80, pp. 133-177
- casas (2010), "El Bienestar Personal: su Investigación en la Infancia y la Adolescencia", in *Encuentros en Psicología Social*, 5,1, pp. 85-101
- Del Colle E. (2009), "Disuguaglianze socioeconomiche e livelli di povertà", Franco Angeli, Milano
- Doria Rossi M. (2016), "Povertà e disuguaglianza nei percorsi scolastici", Working Paper Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali
- Franzini M. (2009), "Ricchi e poveri. L'Italia e le disuguaglianze (in) accettabili", Università Bocconi Editore, Milano
- Gábos A., özdemir E., Ward T. (2011), "Material deprivation among children", Social Situation Observatory – Income distribution and living conditions, Applica (BE), European Centre for the Social Welfare Policy and Research (AT), ISER – University of Essex (UK) and TÁRKI (HU), Research Note, 7
- Grundiza S., López Vilaplana C. (2013), "Is the likelihood of poverty inherited?", EUROSTAT, in "Statistics in focus", 27
- Grzegorzewska M. & Thevenot C. (2014), "Working age poverty: what policies help people finding a job and getting out of poverty" in European Commission "Employment and Social Developments in Europe 2013" Chapter 2, pp. 129-172
- Hardoon D. (2015), "Wealth: Having it all and wanting more", Oxfam GB, Oxfam 2015, p.2, <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/wealthhaving-it-all-and-wanting-more-338125>
- McKnight A., Steward K., Himmelweit S.M. and Palillo M. (2016), "Low pay and in-work poverty: preventative measures and preventative approaches", *European Commission Evidence Review*
- Perrons D., Plomien A. (2010), "Why socio-economic inequalities increase? Facts and policy responses in Europe, Publications Office of the European Union, Luxembourg
- Saraceno C. (2015), "Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi", Feltrinelli Editore, Milano
- Save the Children (2017), "Liberare i bambini dalla povertà educativa: a che punto siamo?. Un'analisi regionale"
- SRM Mezzogiorno (2018), "La povertà minorile ed educativa. Dinamiche territoriali, politiche di contrasto, esperienze sul campo", Gianni Editore, Napoli
- SVIMEZ (2017), "Rapporto SVIMEZ sull'economia nel Mezzogiorno 2017", Roma

UNICEF (2016), "Equità per i bambini, una classifica della disuguaglianza nel benessere dei bambini nei paesi ricchi", Report Card 13

Wilkinson R, Pickett K. (2009), "La misura dell'anima" in (a cura di) Esping-Andersen G. (2008), "Investing in children and their opportunities", *International Tax Public Finance*, 15: 19–44

Note

¹ L'indagine PISA non valuta solamente la capacità degli studenti di riprodurre le conoscenze in matematica e lettura apprese a scuola, ma anche la capacità di estrapolare tali conoscenze ed applicarle in contesti scolastici ed extra-scolastici non familiari. Si parla, quindi, nel caso dei test PISA, di literacy in matematica e in lettura, riferendosi alla capacità degli studenti di utilizzare conoscenze e abilità in domini chiave e di analizzare, riflettere e comunicare in maniera efficace nel momento in cui identificano, interpretano e risolvono problemi in una varietà di situazioni. I ragazzi di 15 anni che non raggiungono le competenze minime in lettura e matematica - i cosiddetti 'low performers' - hanno quindi capacità di literacy molto limitate. Non è detto che tali studenti siano del tutto incapaci di eseguire operazioni matematiche o di interpretare testi di lettura, ma non sono in grado di utilizzare le loro limitate competenze nelle situazioni problematiche previste anche dai quesiti più facili.

² 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.

La povertà minorile in Italia: alcune riflessioni sulla base dei dati empirici

Marco Musella, Giorgio Liotti

Introduzione

Il tema della povertà minorile e lo studio delle sue determinanti è diventato – soprattutto nell’ultima decade – centrale nel dibattito politico ed economico. 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. Lo scopo di questo lavoro è principalmente quello di analizzare prevalentemente i dati legati al fenomeno della povertà minorile nel nostro paese, sia a livello nazionale che di macro-area.

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 e altri 2005; Heckman e Masterov, 2007). In riferimento al secondo quesito, la povertà minorile si differenzia da quella degli adulti per una serie di caratteristiche specifiche. 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 carenza 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. 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, politiche sociali incentrate su una maggiore offerta ai bambini di “non-monetary goods”, in grado di costruire un ambiente “sano”, svolgono un ruolo decisivo. Ad esempio, la fornitura di servizi pubblici “diretti”, ossia destinato al soddisfacimento di specifici bisogni delle famiglie povere, permette di conseguire dei risultati che potrebbero non essere raggiunti utilizzando uno strumento di intervento “generico” di tipo monetario. In questo contesto, interventi diretti in aree quali l’istruzione, salute e servizi di supporto alle famiglie in condizione di difficoltà, giocherebbero un ruolo più efficace rispetto il semplice sostegno economico nel 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 la 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. Nel contesto di una definizione multidimensionale della povertà minorile, il Severe Material Deprivation rate si presta particolarmente bene allo studio del trend del fenomeno in questione a livello nazionale e di macro-area. Nello specifico, il Severe Material Deprivation rate 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. 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. Riguardo la costruzione dell'indice, 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.

In conclusione, il Severe Material Deprivation rate 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.

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 Piemonte, e il time span al quale ci riferiamo è il decennio 2004 al 2013. La figura 1 presenta l'andamento del fenomeno in Italia dal 2004 al 2013.

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

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

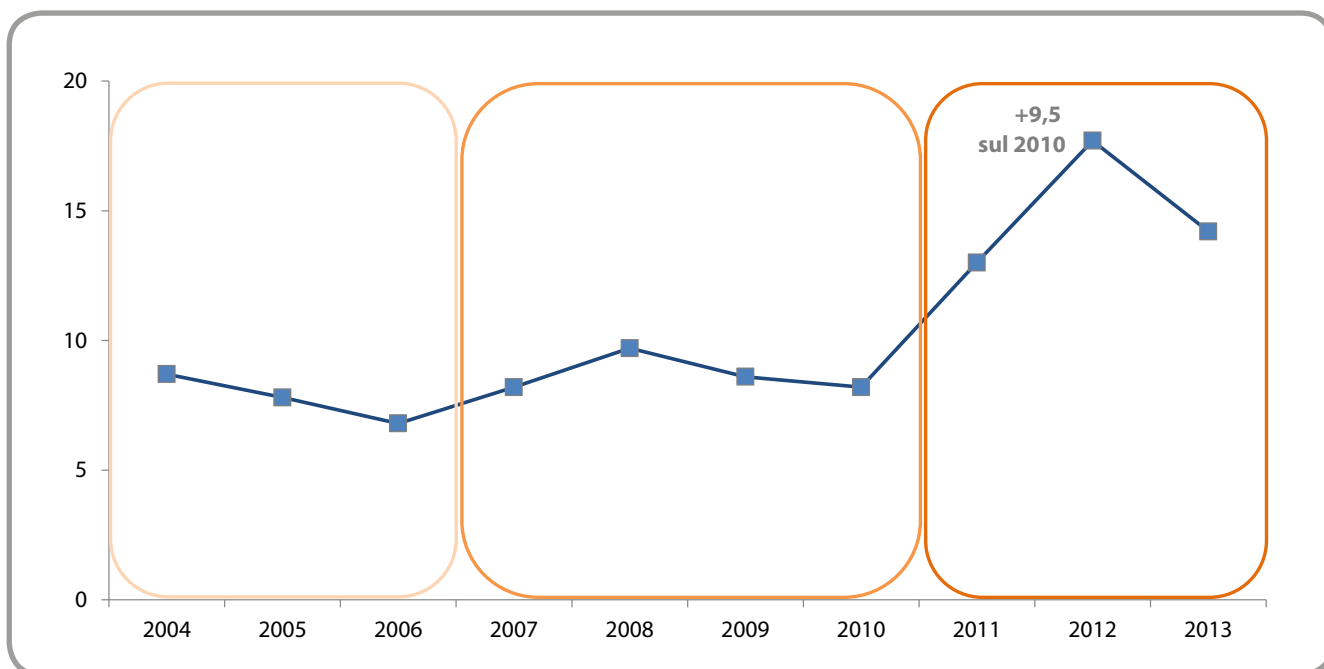


Fig. 1 - Fonte: Sistema degli Indicatori Sociali Regionali (SISREG)

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. 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 aree stante il noto divario territoriale e l'evidente impatto che esso ha sulle patologie sociali tutte, e quindi, anche sulla povertà minorile.

Ad ogni modo, i dati nazionali non ci permettono di capire se il fenomeno assume proporzioni diverse tra le varie aree del paese e quali sono i contesti territoriali dove sono necessari le adozioni di politiche pubbliche ad hoc.

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, 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 2004-2013.

Severe Material Deprivation rate (individui tra 0-17 anni) nelle tre macro aree

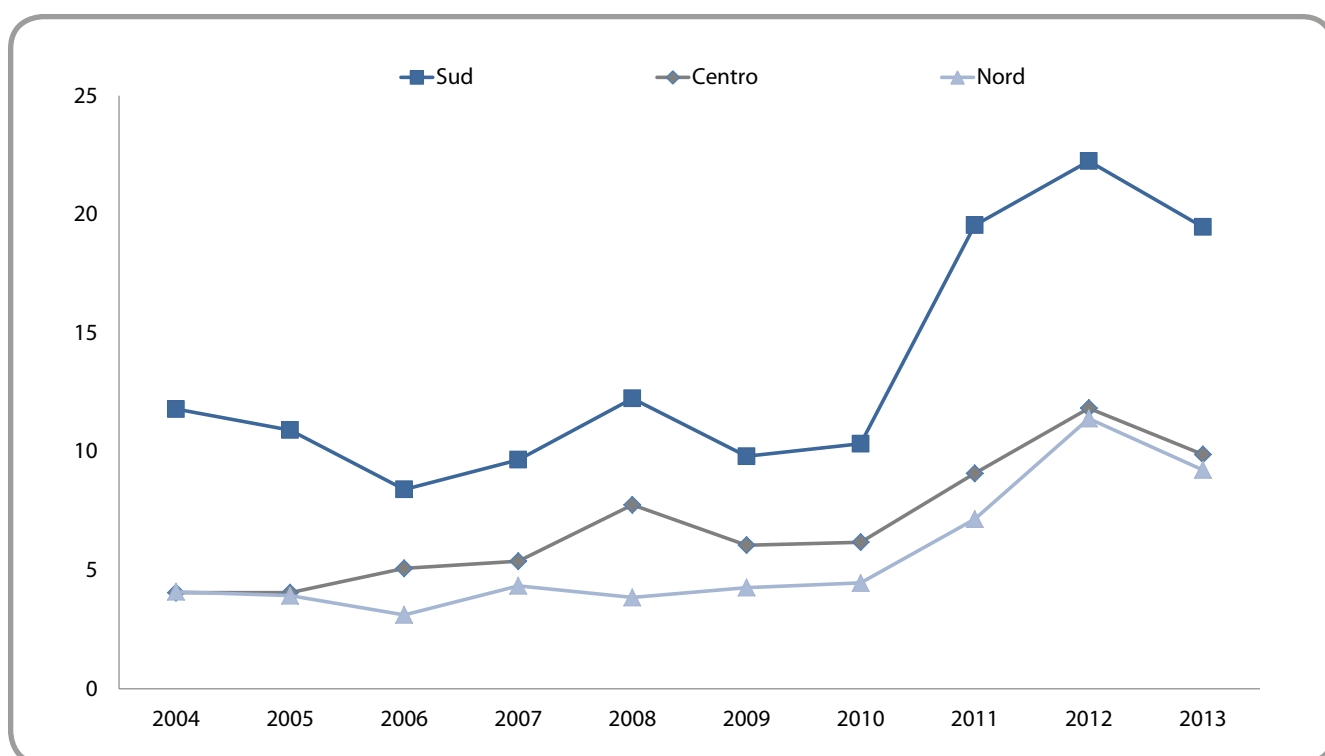


Fig. 2 - Fonte: elaborazione degli autori sulla base dei dati SISREG

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, rimase 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.

Ma quali sono le cause di questo fenomeno che assume una forma così eterogenea nel tre diverse macro aree? Senza entrare nello specifico, è possibile affermare che 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 (quali bassa intensità lavorativa della famiglia, disoccupazione di lungo periodo di uno o entrambi i genitori, basso livello di istruzione familiare); più complesso è il ragionamento sulle possibili relazioni di causalità con la condizione economica e sociale del minore nel lungo periodo.

Comunque, a prescindere dalla questione della causalità, è possibile evidenziare come: 1) La presenza di certe condizioni economiche e sociali, possa favorire lo sviluppo di elevati tassi di povertà minorile nel presente, 2) 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 del livello di istruzione nelle tre macro aree.

Conclusioni

Con il presente lavoro, si è tentato di analizzare un fenomeno che ha attirato crescenti preoccupazioni nell'ambito del dibattito politico e sociale nell'ultimo decennio, ossia quello della povertà minorile. Nella prima parte del lavoro ci siamo focalizzati, da un lato, sulle caratteristiche che differenziano la povertà minorile da quella adulta, e dall'altro, sulle peculiarità dell'indicatore idoneo a misurare il fenomeno nel corso del tempo. La seconda parte del lavoro, invece, è stata dedicata all'analisi dei dati sulla povertà minorile a livello nazionale e nel contesto delle tre macro aree. Ciò ha permesso di evidenziare come, la sola analisi a livello nazionale, non consente di catturare le differenze, in termini di distribuzione e gravità del fenomeno, nelle diverse macro-aree. Nello specifico, i dati ci permettono di concludere che la povertà minorile, seppur presente in misura minore anche in aree del Paese più ricche, è un fenomeno concentrato soprattutto al Sud Italia. Di converso, 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.

Marco Musella

Ordinario di Economia Politica - Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche Università Federico II Napoli - vice Presidente Fondazione Banco di Napoli

Giorgio Liotti

Assegnista di ricerca in Economia politica, Dipartimento di Scienze politiche, Università degli Studi di Napoli, Federico II - Professore a Contratto in Istituzioni di Economia Politica, Università di Bari "Aldo Moro"

Bibliografia

- Bradbury, B., Jenkins, S. P. and Micklewright J. (2001). *The Dynamics of Child Poverty in Industrialised Countries*. Cambridge University Press
- Heckman, J. and Masterov, D. V. (2007). The Productivity Argument for Investing in Young Children. *Review of Agricultural Economics*, 29(3):446-493
- Minujin, A., Delamonica, E., Gonzalez, E. D., and Davidziuk, A. (2005). CHILDREN LIVING IN POVERTY. Desk Review paper for UNICEF's Conference on "Children & Poverty: Global Context, Local Solutions" A review of child poverty definitions, measurements, and policies
- Oxfam (2003). *Oxfam calls for war on poverty and illiteracy*, Oxfam International website.
- Unicef (2005). *Child Poverty in Rich Countries*. Report Card No.6. Innocenti Research Centre.
- Vandemoortele, J (2000). *Absorbing Social Shocks, Protecting Children and Reducing Poverty*, UNICEF, New York, NY.

I circoli viziosi della povertà minorile

Federica D'Isanto, Marco Musella

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.

Una 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.

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. E' 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.
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.

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; 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 (1985)... e ciò va fatto a partire dai bambini.

Il circolo vizioso della povertà

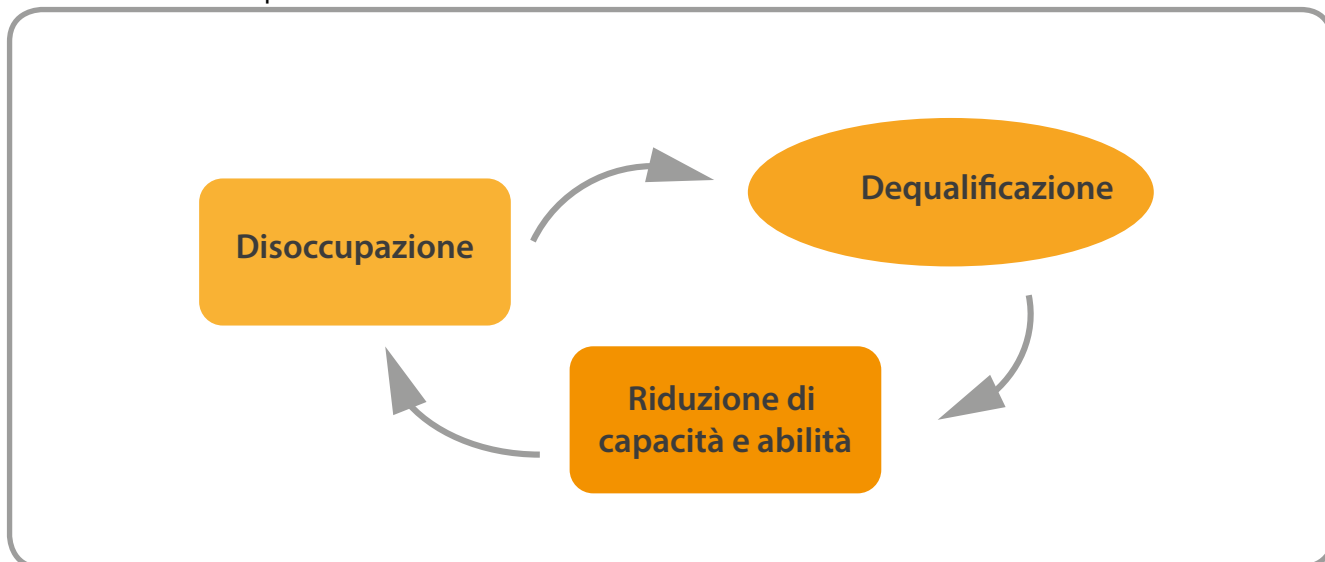


Figura 1 - Fonte: elaborazione dell'autrice

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.

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.

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.

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.

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 sviliscono 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.

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.

Federica d'Isanto

Ricercatrice Economia Politica Dipartimento Scienze Politiche, Università degli Studi di Napoli Federico II

Marco Musella

Ordinario di Economia Politica - Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche Università Federico II Napoli – vice Presidente Fondazione Banco di Napoli

Bibliografia

- Arulampalam W., Booth A.L., Taylor M.P., 2000, *Unemployment persistence*. Oxford Economics Papers, n. 52, pp. 24-50.
- Becker G., 1957, "Investment in human capital. A Theoretical Analysis", in *Journal of Political Economy*, University of Chicago.
- Becker G., 1975, *Human Capital. A theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to the Education*, National Bureau of Economic Research, New York, 2° edizione.
- Checchi D., 2010, "I costi economici e sociali della dispersione scolastica", in *Politica Economica*, n. 3, pp. 359- 388.
- Coleman J., 1988, "Social Capital in the Creation of Human Capital", in *The American Journal of Sociology*, vol. 94, Supplementen: Organizations and Institutos: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure, pp. S95-S120.
- 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*, A. De Frede Editore.
- Musella M., 2006, *L'economia politica e le miserie del presente. Brevi saggi sui mali del capitalismo e sui rimedi per combatterli*, Ed. Giappichelli.
- Nosvelli M., 2008, *La dispersione a Milano, Napoli e Catania*, in Ragazzi E. (a cura di) *Perché nessuno si perda*, Guerrini e Associati, Milano, pp. 307-332.
- 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, Bologna.
- Sen A., 1999, *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press.
- Sen A., 1985, *Commodities and capabilities*, Oxford, Oxford University Press.
- UNDP, *Rapporto sullo sviluppo umano*, anni vari, <http://hdr.undp.org>.

La sfida delle povertà minorili nella Unione Europea¹

Cristina Montesi

I minori a rischio di povertà o di esclusione sociale nella Unione Europea nel 2015: consistenza, distribuzione geografica, evoluzione del fenomeno

I dati disponibili, elaborati dalle statistiche sul reddito e le condizioni di vita nella EU-28², evidenziano che nel 2015 circa 25,5 milioni di “minori” (0-17anni) sono AROPE, ovvero sono soggetti a rischio di povertà o di esclusione sociale³. La quota di “minori” AROPE (26,9%) è nel 2015 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%.

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 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%).

Dal 2007, anno di inizio della crisi economico-finanziaria, 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). Dal 2012 ha cominciato a diminuire, senza interruzioni, fino al 2016. 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%).

I fattori che influenzano il rischio di povertà dei minori nella Unione Europea

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*⁴.

Confronto Europa-Italia: minori a rischio di povertà o esclusione sociale (ARPE)

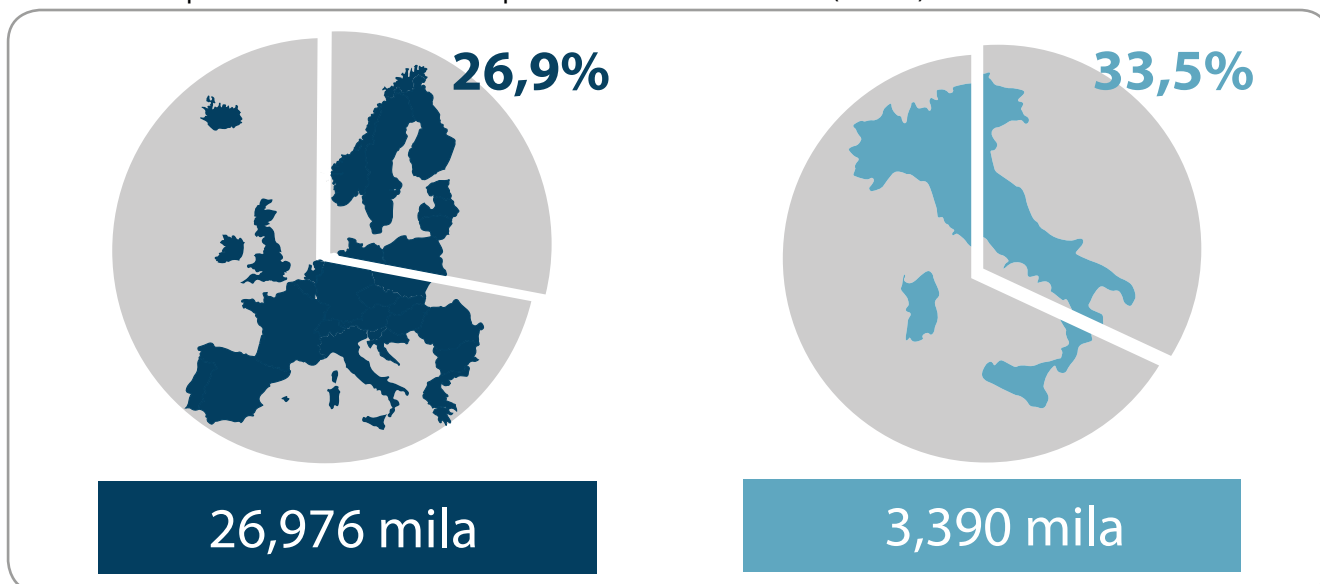


Fig. 1 - Fonte: elaborazione SRM su dati Eurostat

La struttura della famiglia

La struttura del nucleo familiare in cui il minore vive condiziona il reddito disponibile totale dei suoi membri. Le differenti tipologie familiari manifestano quindi quote di soggetti AROPE molto diverse per entità. I “monogenitori con minori a carico”⁵ rappresentano nel 2015 la tipologia di famiglia nella EU-28 a maggiore rischio di povertà (48,1%) seguiti a distanza dalle “persone sole” (33%).

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, %)

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. 1 - Fonte: elaborazione SRM su dati Eurostat

L'intensità lavorativa della famiglia

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. 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.

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). Gli 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%). L'Italia (11,7%) è leggermente al di sopra della media EU-28 (10,2%).

Nella EU-28 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” risultano nel 2015 a maggior rischio di povertà delle famiglie, sempre con minori a carico, ma a media ed alta intensità lavorativa. Si può inoltre 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).

Il livello di istruzione dei genitori

Il 52,3% dei minori che vivono con genitori che hanno un livello di educazione molto bassa risulta nel 2015 a rischio di povertà nella EU-28 (questa percentuale si riduce drasticamente all'8,2% in corrispondenza di genitori con un alto livello di educazione).

L'educazione influenza infatti il tipo di lavoro a cui una persona può avere accesso ed il lavoro, che va quindi considerato dal punto di vista *qualitativo*, oltreché *quantitativo (intensità)*, se coniugato ad un buon livello di istruzione, allontana il rischio di povertà. Il rischio di povertà dei minori diminuisce 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 sostanziosi, associati a più elevati gradi di istruzione dei genitori, 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. La percentuale si riduce drasticamente (8,2%) in corrispondenza di genitori con un alto livello di educazione (ricompreso tra 5-8 livelli ISCED).

La provenienza dei genitori

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%).

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 di quelli di famiglie con un background di immigrazione. 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%).

La deprivazione materiale grave nei minori nella Unione Europea nel 2015: un'analisi delle sue principali determinanti e della sua diffusione

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).

La "deprivazione materiale grave" è un indicatore di povertà assoluta che nel 2009 è stato rivisitato nella sua composizione da Eurostat per meglio adattarlo al caso specifico dei minori⁹. Questa condizione si sostanzia nel non poter disporre, da parte delle famiglie in cui vivono i minori, di un paniere di beni indispensabili per il soddisfacimento dei loro bisogni. Nel 2015 la deprivazione materiale grave colpisce nella EU-28 il 9,6% dei minori.

L'età, la struttura familiare, il livello di istruzione dei genitori condizionano la deprivazione materiale grave.

Confronto Europa-Italia (% di minori)

Eu-28	Italia
La deprivazione materiale grave colpisce	
9,6%	13%
sono a rischio di povertà monetaria	
21,2%	26,8%

Tab. 2 - Fonte: elaborazione SRM su dati Eurostat

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.

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%). 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%).

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).

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

La povertà monetaria dei minori nella Unione Europea nel 2015

L'ultimo dei tre elementi, dopo l'intensità del lavoro e la grave deprivazione materiale, che possono contribuire a definire un individuo AROPE è il "rischio di povertà in senso stretto". Per "rischio di povertà in senso stretto" si intende il posizionarsi di un individuo al di sotto della "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.

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). I paesi europei che nel 2015 mostrano la percentuale più alta di popolazione "a rischio di povertà in senso stretto" 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 al di sopra della media europea (17,6%).

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. 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. 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 (21,4%). I paesi con i valori più bassi sono Finlandia (10%) e Danimarca (10,4%).

Se si guarda alla dinamica della povertà monetaria dei minori 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). In Italia si registra un aumento, seppur contenuto, di 1,7 punti.

L'incidenza della povertà monetaria sull'insorgere del rischio di povertà può essere mitigato attraverso l'azione dei trasferimenti sociali. A livello dell'intera EU-28 nel 2015 si riscontra infatti un sensibile divario tra la quota di popolazione a rischio di povertà *prima* dei trasferimenti sociali (26,1%) e *dopo* (17,3%). L'efficacia dei trasferimenti sociali nella lotta alla povertà monetaria dipende dalla loro entità e dalle caratteristiche istituzionali dei diversi modelli di Welfare State esistenti in Europa.

La ricerca ha evidenziato una minore efficacia del modello continentale e mediterraneo rispetto a quello nordico ed anglosassone nel contrastare l'insorgere del rischio di povertà monetaria. Questa 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*¹⁰ 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 sociale¹¹), con i *differenti stanziamenti (in quantità¹² e qualità¹³) di spesa sociale per la famiglia* previsti dai vari paesi.

Una cluster analysis del rischio di povertà minorile (AROPE) nella Unione Europea

Il rischio di povertà (AROPE) nella Unione Europea, come illustrato in precedenza, è dato dal combinato di tre condizioni (rischio di povertà, grave deprivazione materiale, vivere in un nucleo familiare a molto bassa intensità di lavoro).

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.

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 anche la povertà educativa ha un carattere *multidimensionale*¹⁴. 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* e la loro capacità di applicarle a contesti extrascolastici ed a situazioni reali di vita¹⁵. L'indagine viene effettuata dall'OECD ogni tre anni sugli studenti che sono ormai alla fine della scuola dell'obbligo¹⁶. 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%). 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".

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 per la sua scarsa performance 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 invece è già stato raggiunto nel 2015 da Irlanda (15%), Slovenia (15%), Finlandia (11%), Estonia (9%).

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)¹⁷ 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). 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.

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%). L'Italia è leggermente al di sotto della media europea (6% contro 7,3%) e della media OECD (8%).

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%) e che è molto lontano dall'obiettivo ET 2020 (15%). Altri paesi europei versano in condizioni ancora più critiche

dell'Italia sul fronte dei "low performer" nella lettura: Bulgaria (41%), Romania (39%), Malta e Cipro (36%), Slovacchia (32%).

Anche nel campo della lettura emerge una relazione tra benessere socio-economico-culturale degli studenti e rendimento scolastico. In quattro paesi (Bulgaria, Romania, Malta, Repubblica Slovacca) gli studenti che si trovano al gradino più basso dell'ESCS (il "bottom quarter") acquisiscono soltanto il livello 1 di conoscenze, quello più elementare. In ben 21 paesi della EU-28 i minori svantaggiati del "bottom quarter" arrivano appena 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. Le peggiori performance di giovani indigenti che si fermano al livello 2 si registrano a Cipro (410 punti), Ungheria (411 punti), Lussemburgo (423 punti), Grecia (425 punti). Gli studenti italiani che versano in in difficoltà economiche conseguono un punteggio di 442 che è assai vicino a quello medio degli studenti svantaggiati europei (444).

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%). La distanza dell'Italia (11%) rispetto al dato di Singapore (35%), che è in cima alla classifica mondiale, è abissale.

L'incidenza dei minori più illetterati in matematica si rinviene nel 2015 soprattutto a Cipro (43%), in Bulgaria (42%), Romania (40%), Grecia (36%). 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%), ma sempre assai lontana dall'obiettivo ET 2020 (15%). 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.

In quattro paesi della EU-28 (Bulgaria, Cipro, Romania, Grecia) gli studenti più poveri arrivano soltanto al livello 1 di conoscenze matematiche. Nei rimanenti paesi della EU-28, fuorchè 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 non superano il livello 2 degli standard PISA (conseguendo solo 451 punti).

Altri fattori che incidono sulla performance scolastica degli studenti europei

In aggiunta allo status socio-economico-culturale degli studenti europei, vi sono altri fattori che possono incidere sulla loro performance scolastica: la *differenza di genere*, il *paese di nascita dello studente europeo e dei suoi genitori*, la *partecipazione a programmi educativi per la prima infanzia*¹⁸.

In 17 paesi della EU-28 le ragazze si collocano nel 2015 al di sotto dei punteggi realizzati nel campo delle *scienze* dai ragazzi. Il gap è davvero rimarchevole in Austria (19 punti di scarto), Italia (17), Belgio (12), Irlanda (11). In ben 21 paesi su 28 della EU gli studenti sono più bravi delle studentesse in *matematica*. Il divario di punteggio è più marcato in Austria (27 punti di differenza tra i due sessi), Italia (20), Germania (17). Nel campo della *lettura* invece in tutti i paesi della EU-28 le ragazze superano sempre i ragazzi nel punteggio. 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).

Gli studenti immigrati (di prima generazione) manifestano risultati peggiori, sia in *matematica* che nella *lettura*, soprattutto rispetto agli studenti non immigrati e, in misura più contenuta, anche rispetto agli studenti immigrati (di seconda generazione)¹⁹.

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 europeo²⁰) a programmi educativi presso scuole primarie 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, soprattutto di tipo matematico. 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 possiede²¹.

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 paesi²²: 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% si riscontra che Croazia (71%), Finlandia (75,1%), Grecia (75,2%) mostrano le percentuali più basse.

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 formazione²³. 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% del 2011)²⁴. 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 dalla strategia "Europa 2020". 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%). Nel 2015 l'abbandono scolastico colpisce in tutti i paesi della EU-28 (fuorchè la Bulgaria) più i ragazzi che le ragazze (12,4% contro 9,5%); interessa più i minori stranieri che i minori autoctoni (19% contro 10%); investe più i minori che vivono nelle aree rurali che non quelli che risiedono nelle città (12,2% contro 9,8%).

Politiche pubbliche per contrastare le povertà dei minori nella Unione Europea

La Commissione europea ha messo la lotta alla povertà al centro dei suoi impegni internazionali²⁵, al centro del Pilastro europeo dei diritti sociali²⁶ e della Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva²⁷. L'obiettivo comune che è stato prefissato dalla Strategia è quello di fare uscire, entro il 2020, dal rischio di povertà e di esclusione sociale almeno 22 milioni di persone²⁸ (di cui i minori costituiscono la parte preponderante) attraverso il conseguimento, *con politiche specifiche*²⁹, di target stabiliti nei programmi nazionali di riforma (PNR), da parte di tutti i 28 Stati membri.

L'Unione Europea con la creazione di una *Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale*³⁰ ha svolto in questi anni un ruolo di coordinamento delle politiche tra gli Stati membri, identificando le buone pratiche, promuovendo l'apprendimento reciproco tra paesi, istituendo regole comuni a livello dell'UE, dettando linee guida di azione³¹, mettendo a disposizione finanziamenti specifici.

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 2014-2020³². 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 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 (pubbliche o non profit) per attuare i programmi del FEAD. 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 è, a sua volta, tenuta a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una sintesi delle relazioni presentate dagli Stati membri. L'ultima relazione sull'attuazione dei *programmi operativi nazionali* cofinanziati dal FEAD³³ attesta che nel 2015 più di 14 milioni di persone hanno beneficiato nella Unione Europea 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.

Il FEAD non è l'unico strumento di lotta alle povertà. 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 europea³⁴.

L'azione del FEAD e del FSE può essere affiancata, in modo complementare, nella lotta alla povertà, da due Fondi strutturali europei: dal *Fondo europeo di sviluppo regionale* (FESR)³⁵ e dal *Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale* (FEASR)³⁶, ma può essere chiamato in causa anche il *Fondo asilo migrazione e integrazione 2014-2020 (FAMI)*³⁷ ed il *Programma dell'UE per l'occupazione e l'innovazione sociale* (EaSI) che è un 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. 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.

Alla riduzione delle povertà dei minori concorrono, in aggiunta alle "politiche specifiche" ed ai Fondi europei ricordati, le *politiche per il rilancio della crescita economica*, le *politiche di sviluppo locale partecipativo*; le *politiche per l'istruzione/formazione*; le *politiche per l'occupazione*, le *politiche di welfare* (assistenziale, di promozione delle capacità, relazionale), *altre politiche*.

Per aiutare i bambini ad uscire dalla povertà occorre quindi un approccio *multidimensionale che integri diverse politiche*: le politiche per l'occupazione destinate ai loro genitori; le politiche per la conciliazione famiglia-lavoro³⁸; le politiche per la parità e per le pari opportunità uomo-donna; le politiche che combattono altri tipi di discriminazione (riconducibili 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 vita³⁹); 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 donne⁴⁰; le politiche per l'istruzione/formazione per gli adulti e per i minori; le politiche per la tutela dei diritti fondamentali dei bambini⁴¹, le politiche per contrastare la povertà minorile educativa.

Queste ultime si sostanziano in politiche volte a migliorare i risultati degli alunni con basse competenze di base; in investimenti per una scuola di qualità per la prima infanzia; in politiche orientate a contrastare/limitare l'abbandono scolastico; in politiche dirette a colmare le disparità spaziali esistenti nella offerta e nella qualità dei servizi educativi e volte a rimuovere le condizioni di emarginazione dei discenti; in politiche per la promozione della partecipazione dei minori alla vita sociale (supporti alla partecipazione dei minori ad attività ludiche, ricreative, sportive, culturali)⁴²; nell'adozione di meccanismi di coinvolgimento dei minori nelle decisioni che li riguardano.

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 rischi della instabilità familiare⁴³; 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 sociale⁴⁴. Per questo motivo all'educazione dovrebbero essere devolute maggiori risorse finanziarie pubbliche rispetto a quelle attualmente investite dai paesi della Unione Europea migliorandone l'efficacia⁴⁵. Dallo sviluppo/aggiornamento delle conoscenze e delle competenze dipenderà infatti il futuro dei minori, delle economie e delle società⁴⁶. 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, digitali⁴⁷. 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 comprensione; affermare l'etica del genere umano*⁴⁸.

Nell'educazione risiede 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 diversità⁴⁹.

Cristina Montesi

Ricercatrice in Politica Economica, Dipartimento di Economia, Università di Perugia

Bibliografia

- AA.VV. (2018), "La povertà minorile ed educativa. Dinamiche territoriali, politiche di contrasto, esperienze sul campo", Giannini Editore, Napoli.
- Arnone M., SRM (Studi, Ricerche, Mezzogiorno), Montesi C. (2018), *Le dinamiche della povertà. Alcune evidenze empiriche nell'Unione Europea ed in Italia*, in AA.VV. (2018), "La povertà minorile ed educativa. Dinamiche territoriali, politiche di contrasto, esperienze sul campo", Giannini Editore, Napoli, pp. 37-91.
- Augé M. (2012), *Futuro*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Chzhen Y., Bruckauf Z., Toczydlowska E. (2017), "Sustainable Development Goal 1.2: Multidimensional Child Poverty in the European Union", in *Innocenti Working Paper 2017-07*, Unicef Office of Research, Florence.
- European Commission (2010), *Comunicazione della Commissione Europea. Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, pp.1-39.
- European Commission (2011), *La piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale*, Ufficio delle pubblicazioni della Unione Europea, Lussemburgo, pp.1-40.
- European Commission (2013), *Pisa 2012: EU performance and first inferences regarding education and training policies in Europe*, pp.1-21.
- 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 2015*, Education, Audiovisual and Culture Executive agency, Brussels, pp.1-18.
- European Commission (2017a), *Istituzione di un Pilastro europeo dei diritti sociali*, pp.1-11.
- European Commission (2017b), *Sintesi delle relazioni annuali di attuazione per i programmi operativi cofinanziati dal Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti nel 2014*, pp.1-12.
- European Commission (2017c), *Reflection paper on the social dimension of Europe*, pp.1-36.
- European Commission (2017d), *Strengthening European Identity through Education and Culture*, The European Commission's contribution to the Leaders' meeting in Gothenburg, 17 november 2017.
- Eurostat, *EU-SILC ad-hoc module* (2009, variables HD100-HD210).
- 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, Bologna, pp.1-184.

Montesi C. (2018), *Politiche pubbliche di contrasto alla povertà minorili nell'Unione Europea* in AA.VV. (2018), "La povertà minorile ed educativa. Dinamiche territoriali, politiche di contrasto, esperienze sul campo", Giannini Editore, Napoli, pp. 141-161.

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, Milano, pp.235-270.

Montesi C. (2011), *Impresa civile, bene comune, tempi di vita e di lavoro*, in Grasselli P. (2011) (a cura di), "L'impresa e la sfida del bene comune", Franco Angeli, Milano, pp.123-146.

Montesi C. (2014), *Profili e caratteri della famiglia quale soggetto pubblico, tra vulnerabilità sociali e promozione dei suoi diritti per il Bene Comune*, relazione presentata al convegno sul tema "Quale famiglia oggi? Confronto su visioni antropologiche, giuridiche ed esistenziali nei mutamenti del Terzo Millennio" promosso dalla Istituzione Teresiana Italia e svoltosi ad Assisi il 5-9/8/2014.

Montesi C., Menegon S. (2012), *Politiche sociali relazionali per famiglie plurali e liquide*, in De Cesaris A.M. (2012) (a cura di), "La gestione della crisi familiare. Separazioni e divorzi nell'Italia contemporanea", Franco Angeli, Milano, pp.79-118.

Moretti E. (2015), *Povertà ed esclusione sociale di bambini e ragazzi*, in "Supplemento della Rivista Rassegna bibliografica infanzia e adolescenza", n.4, pp.1-20.

Morin E. (2012), *I sette saperi necessari all'educazione del futuro*, Raffaello Cortina Editore, Milano.

Morin E. (2015), *Insegnare a vivere. Manifesto per cambiare l'educazione*, Raffaello Cortina Editore, Milano.

Rifkin J. (2010), *La civiltà dell'empatia*, Mondadori, Milano.

Saraceno C. (2007), *Trasferimenti monetari alle famiglie con figli. Un confronto europeo* in Guerzoni L. (a cura di) (2007), *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, Il Mulino, Bologna, pp.273-284.

Save the Children (2017a), *Sconfiggere la povertà educativa in Europa. Fino all'ultimo bambino*, pp.1-47.

Save the Children (2017b), *Futuro in partenza? L'impatto delle povertà educative sull'infanzia in Italia*, pp.1-49.

Unicef (2016), *Equità per i bambini. Una classifica della disuguaglianza nel benessere dei bambini nei paesi ricchi*, Innocenti Report Card 13, Firenze, pp.1-48.

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. (2007) (a cura di), *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Il Mulino, Bologna, pp.495-519.

Note

¹ Questo articolo rappresenta una sintesi delle risultanze di una ricerca sulle povertà dei minori nella Unione Europea che ho realizzato su incarico di SRM (Associazione Studi e Ricerche per il Mezzogiorno). La ricerca è stata pubblicata in forma integrale in due saggi. Cfr. Arnone M., SRM (Studi, Ricerche, Mezzogiorno), Montesi C. (2018), *Le dinamiche della povertà. Alcune evidenze empiriche nell'Unione Europea ed in Italia*, in AA.VV. (2018), "La povertà minorile ed educativa. Dinamiche territoriali, politiche di contrasto, esperienze sul campo", Giannini Editore, Napoli, pp. 37-91; Montesi C. (2018), *Politiche pubbliche di contrasto alle povertà minorili nell'Unione Europea* in AA.VV. (2018), "La povertà minorile ed educativa. Dinamiche territoriali, politiche di contrasto, esperienze sul campo", Giannini Editore, Napoli, pp. 141-161.

² Le elaborazioni statistiche della ricerca sono state effettuate sui dati EU-SILC (EU Statistics on income and living conditions).

³ 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).

⁴ Le quattro determinanti della povertà dei minori analizzate dalla ricerca da me condotta sono quelle desunte dai dati statistici disponibili a livello europeo che ho rinvenuto. L'analisi andrebbe integrata da altri dati in quanto la povertà dei minori, che dipendono legalmente e materialmente dai loro genitori, è strettamente collegata alla *scarsa dotazione (demografica, occupazionale, economica, educativa, di salute, abitativa, di reti di solidarietà) della famiglia di origine*. 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 particolare 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 utilizzo di un immobile se la casa non è di proprietà (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 da parte dei genitori sull'aiuto di parenti, amici, vicini, altre figure. In aggiunta all'esame di tutte queste dotazioni familiari (che sono state solo in parte analizzate dalla 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, abusi sessuali, etc.). Altri fattori da prendere in considerazione nell'analisi della povertà dei minori 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); Moretti (2015).

⁵ Si tratta, in genere, 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 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.

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.

⁹ 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 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 dei bambini 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). Ulteriori modifiche sono state apportate nel tempo per includere altre variabili relative all'accesso dei minori alle ICT (personal computer ed internet) ed alla qualità dell'abitare (esistenza di un numero adeguato di stanze nella casa; verifica di eventuali 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.

¹⁰ Montesi, Menegon (2010).

¹¹ 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%. 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.

¹² 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%). 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.

¹³ 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). Cfr. Saraceno (2007), p.273. 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. La ricerca ha mostrato che 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.

¹⁴ Save the Children (2017b), p.4.

¹⁵ 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).

¹⁶ 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*.

¹⁷ 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).

¹⁸ A questi fattori che sono stati trattati esplicitamente nella ricerca si possono aggiungere anche altri elementi che possono giocare un ruolo importante sulla maturazione di competenze da parte dei giovani quali il parlare o meno 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).

¹⁹ 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).

²⁰ 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.

²¹ European Commission (2013), p.13.

²² 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.

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ Il primo obiettivo 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.

²⁶ 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". Al Capo III, punto 11b del Pilastro europeo dei diritti sociali 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". I fondi europei, in particolare il Fondo Sociale Europeo, assicurano il sostegno finanziario per l'attuazione di molti aspetti fondamentali del Pilastro. Cfr. European Commission (2017a).

²⁷ Cfr. European Commission (2010).

²⁸ 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 prevede di arrivare, entro il 2020, ad una quota di soggetti a rischio di povertà ed esclusione sociale pari a 96 milioni. Per l'Italia l'obiettivo si sostanzia nella riduzione entro il 2020 di 2,2 milioni di persone a rischio di povertà.

²⁹ Alla riduzione delle povertà dei minori concorrono, in aggiunta alle "politiche specifiche", le *politiche per il rilancio della crescita economica*, le *politiche di sviluppo locale partecipativo*; le *politiche per l'istruzione/formazione*; le *politiche per l'occupazione*.

³⁰ Cfr. European Commission (2011).

³¹ 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 oltretutto 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 Settore; 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.

³² Cfr. European Commission (2017b). Il FEAD ha sostituito il Programma PEAD (programma per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti) che è stato operativo dal 1987 al 2013.

³³ Cfr. European Commission (2017b). I paesi della Unione Europea partecipano al Programma FEAD con almeno il 15% di cofinanziamento nazionale.

³⁴ Per quanto riguarda l'Italia, il Programma Operativo Nazionale "Inclusione 2014-2020" attraverso l'asse 1 e l'asse 2 ha destinato l'85% delle risorse a supportare la *implementazione del Reddito di Inclusione (REI)*.

³⁵ 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.

³⁶ L'intervento del FEASR si giustifica con il fatto che la povertà dei minori, in linea con quanto riscontrato nella ricerca, è più diffusa nelle aree rurali europee che nei centri urbani.

³⁷ L'intervento del FAMI si giustifica perché si è dimostrato come il rischio di povertà colpisca in misura maggiore le famiglie immigrate.

³⁸ Cfr. Montesi (2011).

³⁹ 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.

⁴⁰ Cfr. Montesi, Menegon (2010); Montesi, Menegon (2012), Montesi (2014).

⁴¹ 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-sistema dell'accoglienza).

⁴² I risultati della ricerca PISA 2015, rielaborati da 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 socioeconomico 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 (2017b), pp.11-13.

⁴³ Cfr. Montesi, Menegon (2012).

⁴⁴ Cfr. Save the Children (2017a) e Unicef (2016).

⁴⁵ 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 investono 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%).

⁴⁶ "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 (2017c), 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.

⁴⁷ 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 dialogo interculturale attraverso tutte le forme di apprendimento. Cfr. European Commission (2016).

⁴⁸ Cfr. Morin (2012); Morin (2015); Augé (2012); Rifkin (2010).

⁴⁹ Cfr. European Commission (2017d).

Le policy per il contrasto della povertà minorile ed educativa

Gabriella Natoli, Annalisa Turchini

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 con una 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 diseguaglianza (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 (Cnel, 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 aumento del rischio di povertà proprio per le fasce più giovani della popolazione, specie 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 solo in tempi recentissimi, grazie al pressing di denuncia operato da alcune Ong attive nel nostro paese (ad esempio, Save the Children) 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, fondamentali per l'apprendimento permanente, l'integrazione sociale, lo sviluppo personale e l'occupabilità, nonché per la realizzazione di due obiettivi fissati della Strategia Europa 2020 (tasso di abbandono scolare sotto il 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 e 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 hanno l'indubbio merito di aver dato specifico risalto alla questione della povertà dei minori, trovano però un grosso limite nell'aver 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.

La necessità, dettata dalla limitatezza delle risorse disponibili, di restringere la platea dei beneficiari ha portato all'individuazione un criterio filtro che risultasse inattaccabile nel quadro del cosiddetto *universalismo selettivo*. La presenza di minori è così divenuta 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 di sostegno dei minori, a dispetto della centralità dichiarata al fine dell'ammissibilità al beneficio.

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 l'Italia, nella legge n. 176/1991 di ratifica e esecuzione della CRC, volte ad affermare 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 con la legge n. 285/1991 "*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. La legge costituisce il più rilevante sforzo finanziario realizzato in Italia a favore dell'infanzia ed è caratterizzata da una marcata tensione realizzativa: l'obiettivo dello sviluppo di condizioni che consentano la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, si salda alla previsione degli strumenti necessari ad assicurarne l'effettivo godimento. 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. Altro passaggio istituzionale di rilievo interviene con la legge n. 451/1997 "*Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia*".

La Commissione ha funzioni di indirizzo e controllo sull'attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativi ai diritti e allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva. Recentemente ha concentrato la sua attenzione sui fenomeni della povertà minorile ("*Indagine conoscitiva sulla povertà e il disagio minorile*", Commissione Parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, 2015).

L'Osservatorio, ha il compito di curare la definizione *Piano nazionale d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (PAI)*, che rappresenta lo strumento programmatico e di indirizzo per le politiche per l'infanzia. L'ultimo PAI, il IV, approvato ad agosto 2016, pone tra le sue priorità d'azione il contrasto della povertà dei bambini e delle famiglie, lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia e la qualità del sistema scolastico. 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 la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età secondo le disposizioni della CRC. Ad oggi, oltre all'Autorità nazionale, operano 16 Garanti regionali e delle Province Autonome. L'ultima relazione della Garante nazionale (2017) assume appieno la questione della povertà minorile, nella doppia accezione materiale e educativa, ritenendo il superamento di tale condizione un fattore essenziale per l'effettività sostanziale del principio di uguaglianza.

Le politiche nazionali esplicitamente volte a contrastare la povertà prendono il via con la Carta acquisti sperimentale¹, la misura di contrasto alla povertà basata sull'erogazione combinata di un beneficio economico e di un progetto personalizzato di attivazione e inclusione sociale che prevede la presa in carico dai parte dei servizi sociali dell'intero nucleo familiare, sperimentata in 12 Città. Tale misura è stata successivamente estesa a tutto il territorio nazionale con la denominazione di SIA (Sostegno per l'inclusione attiva) poi riconfigurata come misura preparatoria del Rei (Reddito d'inclusione), misura strutturale di contrasto alla povertà istituita a decorrere dal 1° gennaio 2018².

Nel 2014 l'Italia ha inoltre varato il PON Inclusione³, il primo programma operativo nazionale interamente dedicato all'inclusione sociale, cofinanziato dal FSE (ciclo di programmazione 2014-2020), che interviene a supporto della rete dei servizi sociali e della loro collaborazione con i servizi per l'impiego e con gli altri attori territoriali (Asl, scuola, ecc.) coinvolti nell'implementazione del Rei.

Un ulteriore contributo alla lotta alla povertà viene dal FEAD (Fondo di aiuti europei agli indigenti) che sostiene interventi volti a fornire alle persone in povertà estrema un'assistenza materiale (generi alimentari, abiti, ecc.) e copre anche interventi riguardanti specificamente i minori volti a favorirne la partecipazione alla vita scolastica e alle attività pomeridiane extracurricolari (fornitura di materiale scolastico a ragazzi appartenenti a famiglie disagiate; attivazione di mense scolastiche in aree territoriali con forte disagio socio-economico).

Nel settembre 2007 interviene l'Intesa sancita in Conferenza Unificata (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 (0-3 anni)* volto in primis al superamento del forte squilibrio tra Nord e Sud del Paese. Il Piano è stato rilanciato dalla Legge n. 190/2014 (art. 1 comma 131) istitutiva del Fondo per interventi in favore della famiglia con la finalità principale di avviare nuove strutture e ampliare i servizi nido e micro nido a titolarità pubblica.

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 (cd. la 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.

Un pilastro a sostegno delle politiche educative è il PON "Per la Scuola, competenze e ambienti per l'apprendimento" che nel periodo 2014-2020 finanzia interventi di natura strutturale, tramite il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e azioni di sistema tramite il Fondo Sociale Europeo (FSE). 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.

Sempre in tema educativo con il Piano nazionale per il potenziamento dell'Orientamento e il contrasto alla dispersione scolastica, il Miur ha stanziato risorse per la realizzazione di progetti volti tra l'altro a promuovere la prevenzione e il contrasto della dispersione scolastica.

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" tramite un approccio innovativo centrato sull'individuazione delle aree di maggior svantaggio dove realizzare interventi che coinvolgano la scuola e gli attori locali.

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.

A completamento del quadro sono da citare alcuni provvedimenti previsti dalla Legge di bilancio 2018, inerenti l'ambito delle politiche per la famiglia. Si tratta di una batteria di *bonus* corrisposti dall'Inps e rivolti ai nuclei con figli al di sotto dei tre anni:

- *bonus mamma domani* è un premio alla nascita corrisposto indipendentemente dal reddito;
- *bonus bebè*, è un assegno di natalità basato sulla prova dei mezzi, accessibile solo alle famiglie con ISEE non superiore a 25mila euro;
- *bonus infanzia*, a favore delle madri lavoratrici che rientrano al lavoro per pagare l'asilo nido (pubblico o privato accreditato) o, in alternativa, la baby sitter;
- *bonus asilo nido* contributo di durata triennale per i genitori, con figli nati o adottati dal 1° gennaio 2016, al di sotto dei tre anni che frequentano l'asilo nido.

Agli aiuti monetari, va ad aggiungersi la neonata *Carta della famiglia*, istituita con la legge di stabilità 2016 ma regolamentata da apposito decreto solo a inizio 2018, destinata alle famiglie numerose con tre o più figli minorenni, con ISEE non superiore ai 30mila euro, anche con cittadinanza non italiana purché regolarmente residenti in Italia. Sarà rilasciata dai Comuni e consentirà l'accesso a sconti sull'acquisto di beni o servizi e riduzioni tariffarie con i soggetti pubblici o privati.

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 MIUR e con le Città Riservatarie (*ex lege* 285/97).

La governance delle politiche su infanzia e adolescenza

Il quadro degli attori istituzionali attivi nella costruzione delle politiche sui minori è molto articolato. La maggior parte dei Ministeri ha competenze su segmenti di *policy* e dispone di strumenti legati al tema dei minori (Osservatori, Comitati, Tavoli di coordinamento, Centri studi, ecc.). Viceversa sotto il profilo delle *funzioni di coordinamento e raccordo delle azioni* si riscontrano forti carenze laddove la varietà degli agenti in campo non

migliora l'efficacia degli interventi quanto piuttosto aumenta il rischio di frammentazione.

Individuare il modello di *governance* adottato nelle *policy* è poco verosimile mancando una figura di regia in grado di canalizzare l'attuale parcellizzazione delle risorse nel solco di politiche quadro. Poche le certezze e molte le questioni aperte: chi definisce le *policy*, chi finanzia gli interventi? Chi raccoglie dati e informazione sui fenomeni? Chi ha compiti di coordinamento e raccordo delle azioni?

Rispetto al primo quesito il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca hanno un ruolo di primo piano riguardo sia *policy* che finanziamenti, sebbene quest'ultimo aspetto presenti elementi di discontinuità. Entrambi questi dicasteri dedicano somme importanti ai minori ma una parte consistente di queste risorse, ossia il PON Scuola e il PON Inclusione, sono di natura europea (in particolare FSE e FESR). Come noto, le risorse UE hanno orizzonti temporali limitati al periodo di programmazione e obiettivi prefissati; promuovono azioni innovative ma affidano la sostenibilità di lungo periodo ai finanziamenti nazionali e all'inquadramento nelle politiche di settore.

Sul secondo quesito, si rileva la presenza della maggior parte dei dicasteri (Ministero della Giustizia, Interni ecc.) che dispongono di strumenti di raccolta d'informazioni e presidiano temi specifici attinenti il proprio mandato. Mentre resta difficile sciogliere l'ultimo interrogativo dove si osserva un vuoto di indirizzo politico da un lato e dall'altro un intreccio di soggetti istituzionali con competenze, spesso, sovrapposte.

Sul versante attuativo, in coerenza con il principio di sussidiarietà⁴, è il territorio locale il luogo dove le politiche sui minori prendono corpo nell'ambito del 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. 328/00⁵ al livello centrale spetta la definizione del quadro di coerenza nazionale e a regioni e amministrazioni locali l'attuazione dei servizi ai cittadini. La modifica del titolo V della Costituzione⁶ ha alterato tale ripartizione di competenza affidando alle Regioni la potestà legislativa esclusiva in materia di assistenza sociale depotenziando così l'azione dello Stato (legislazione concorrente) volta a stabilire i livelli essenziali dei servizi. A tutt'oggi, Regioni, Province e Comuni attuano il sistema integrato dei servizi, in assenza d'importanti fondamenti regolativi nazionali⁷.

È proprio sulla filiera di attuazione territoriale che si rilevano cruciali fattori di dispersione delle risorse, è qui che la carenza di coordinamento rallenta l'esigibilità dei diritti dei minori traducendosi in forme tangibili di discriminazione.

Minori e povertà: il difficile cammino delle politiche pubbliche

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, innesca un pericoloso effetto di *overexposure* che rischia di depotenziare l'intervento dell'azione pubblica. 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 magnetica che ne contiene e richiama molte altre: divario tra Nord e Sud del Paese nella disponibilità d'interventi e servizi, diseguaglianze 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 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.

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 attuare⁸.

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)⁹, con specifici indicatori della povertà minorile ad attestare la centralità di tali dimensioni nella misurazione delle reali condizioni di vita dei cittadini.

Gabriella Natoli

Ricercatrice INAPP(ex ISFOL) Istituto Nazionale Analisi delle Politiche Pubbliche

Annalisa Turchini

Ricercatrice INAPP(ex ISFOL) Istituto Nazionale Analisi delle Politiche Pubbliche

Note

¹ Art. 60, Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 convertito con modificazione dalla legge 4 aprile 2012, n.35; Decreto interministeriale del 10 gennaio 2013.

² 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.

³ Programma Operativo Nazionale Inclusione 2014 – 2020, Decisione CE n. 10130/2014 del 17 dicembre 2014.

⁴ 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.

⁵ 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".

⁶ 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.

⁷ Come ad esempio: Piano sociale Nazionale, definizione degli standard delle professioni sociali, definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, ecc.

⁸ "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.).

⁹ 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 disuguaglianza, tasso di mancata partecipazione al lavoro, emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti.

Il contributo del Secondo Welfare alla politica nazionale di lotta alla povertà

Chiara Agostini

Il biennio 2015/2017 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. Il presente lavoro indaga 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.

La riflessione si concentra su quegli attori del secondo welfare che hanno contribuito allo sviluppo della politica nazionale di contrasto alla povertà. Particolare attenzione è dedicata al piano 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 tre parti. La prima descrive il quadro analitico adottato dal presente lavoro. La seconda si concentra sul contributo del secondo welfare alla definizione della politica nazionale di contrasto all'indigenza. La terza presenta alcune riflessioni conclusive¹.

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 è focalizzata 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).

In questo quadro, l'ipotesi del 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.

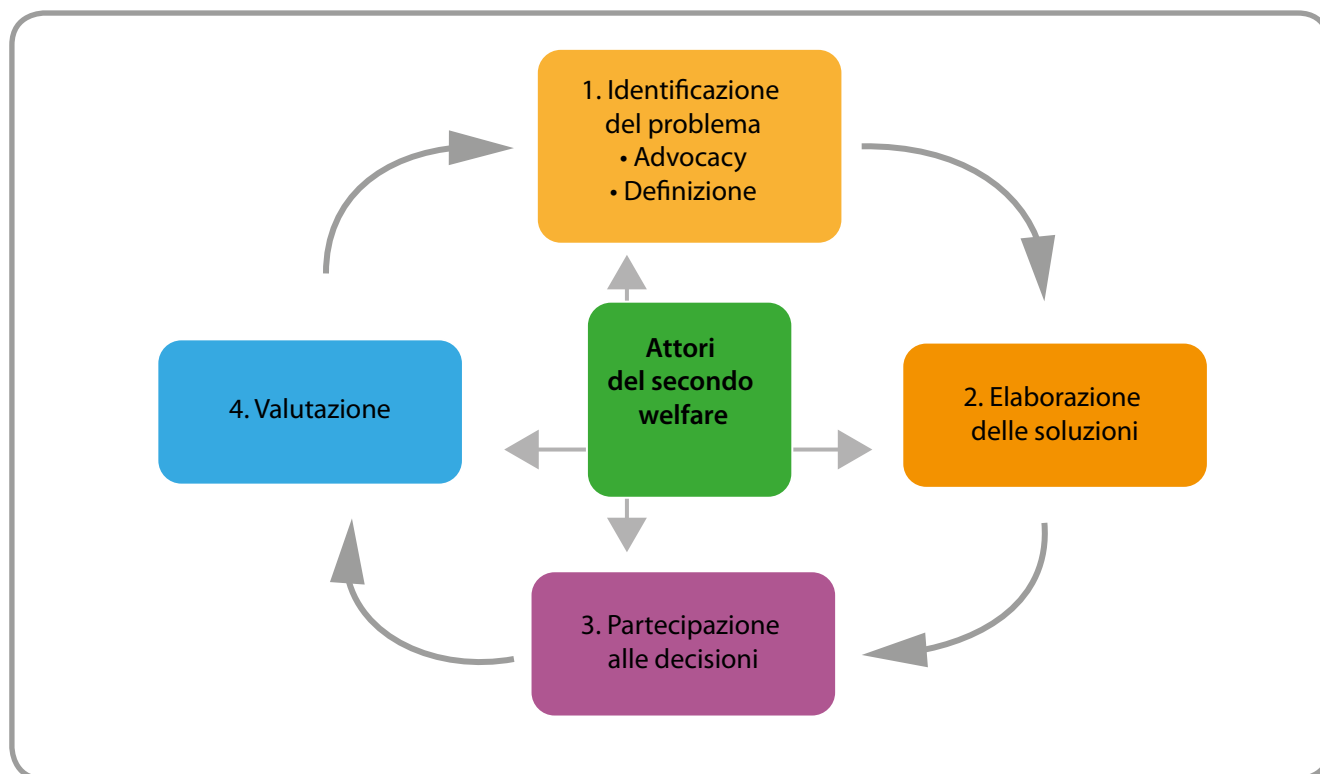


Fig. 1 - Fonte: elaborazione dell'autrice

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.

Gli attori rilevanti e il loro contributo alla politica nazionale

Se consideriamo come snodo centrale dell'azione pubblica nel campo del contrasto alla povertà 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 Reddito di Inclusione (Rei); Save the Children e le Fondazioni di origine bancaria (Fob) per quanto riguarda invece la nascita del Fondo per il contrasto della povertà educativa. Questo paragrafo descrive sinteticamente questi attori e le fasi del ciclo di policy in cui sono intervenuti.

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, fra fondatori⁴ 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 silenziosi e ha promosso la condivisione di un obiettivo. 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

L'Alleanza ha promosso la diffusione degli strumenti utili a fronteggiare la povertà. In primo luogo, 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. In secondo luogo, ha realizzato un confronto costante con il Governo lungo tutto il percorso che ha portato all'approvazione della legge delega. Infine, successivamente all'approvazione della legge delega, Alleanza e il Governo hanno infine siglato un Memorandum d'intesa che ha definito una

serie di impegni da realizzare in attuazione della legge delega.

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. In particolare, la povertà che l'Alleanza si propone di contrastare è quella assoluta che non è misurata in base ai consumi (come di norma fa l'Istat) ma in base al reddito. In sostanza, l'Alleanza ha individuato un nuovo indicatore di povertà che basandosi sul confronto fra il reddito disponibile alle famiglie e le soglie di povertà assoluta definite dall'Istat, costituisce una mescolanza di reddito e consumo.

La formulazione delle soluzioni

L'Alleanza ha elaborato una propria proposta di politica sociale il Reddito di Inclusione Sociale - Reis e numerosi aspetti di questa proposta sono stati ripresi nel disegno del Rei nel corso del dibattito parlamentare e attraverso il Memorandum d'intesa⁶.

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 Commissione per il disegno di legge delega. Questa interazione ha portato alla previsione di una serie di modifiche, sostenute dall'Alleanza, che sono state introdotte quando il disegno di legge delega è passato alla Camera.

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.

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 in Italia e che dunque l'esperienza maturata all'esterno può a buon titolo essere messa a frutto all'interno dei confini nazionali. È il caso anche 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.

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.

L'attività di advocacy

Save the Children ha svolto attività di *advocacy* sia indirettamente, attraverso l'adesione all'Alleanza (sulla povertà in generale), sia direttamente realizzando 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" spazi dove bambini e adolescenti possono partecipare gratuitamente ad attività educative, ricreative e culturali.

L'individuazione e la definizione del problema

Grazie all'attività realizzata da Save the Children, il concetto di "povertà educativa" è entrato a pieno titolo 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.

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 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 stimolano processi di innovazione organizzativa (Barbetta 2008; Ferrera 2010; Bandera 2013). 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.

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.

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.

Riflessioni conclusive

Dall'autunno del 2015 a oggi è stato realizzato un cambio di passo nella politica italiana di lotta alla povertà e questo ha portato all'introduzione di una misura strutturale di contrasto all'indigenza.

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.

La nascita dell'Alleanza contro la povertà, contrariamente a quanto avvenuto in passato, 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.

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.

Chiara Agostini

Ricercatrice presso Percorsi di Secondo Welfare, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi

Riferimenti bibliografici

Bandera L. (2013), Le Fondazioni di origine bancaria: sperimentazioni e sostegno alle reti, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

Barbetta G.P. (2008), Le Fondazioni di origine bancaria: dalla nascita per caso all'esercizio dell'innovazione sociale, in G. Turati, M. Piacenza e G. Segre (a cura di), *Patrimoni e Scopie. Per un'analisi economica delle Fondazioni*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, pp. 29-57

CAPANO G. e GIULIANI M. (2002), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, Carocci.

Commissione Europea (2013), *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – Including Implementing the European Social Fund 2014-2020*, COM(2013) 83 final.

Ferrera M. (2010), Fondazioni e welfare di comunità, in Aciri, *Quindicesimo rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria*. Anno 2009, Roma, pp. 171-203.

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*, Bologna, il Mulino.

Jones C.O. (1970), *An introduction to the Study of Public Policy*, Duxbury Press, Belmont.

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*, Roma, Caritas Italiana, pp. 91-103.

Save The Children (2014), *La lampada di Aladino. L'indice di Save the Children per misurare la povertà educative e illuminare il futuro dei bambini in Italia*, www.savethechildren.it

– (2015), *Illuminiamo il futuro 2030. Obiettivi per liberare i bambini dalla povertà educativa*, www.savethechildren.it

Sola G. (1996), *Storia della scienza politica. Teorie, ricerche e paradigmi contemporanei*, Roma, La nuova Italia scientifica.

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.

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 Ébbene, Gvvaic Italia, Piccola Opera della Divina Provvidenza (Don Orione), Unitalsi – Unione Nazionale Italiana Trasporto Ammalati a Lourdes e Santuari Internazionali.

⁶ Si veda Gori et al 2016.

Note

¹ Rispetto alla versione originale contenuta nel rapporto "La povertà minorile ed educativa. Dinamiche territoriali, politiche di contrasto, esperienze sul campo", questa versione del lavoro non contiene l'analisi delle novità introdotte a livello nazionale (Reddito di inclusione e Fondo per il contrasto della povertà educativa). Inoltre, la ricostruzione empirica contenuta nella sezione 2 del presente lavoro è stata (per ragioni di spazio) significativamente ridotta. Per un ulteriore approfondimento si rimanda quindi alla versione originale.

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).

⁴ Acli, Action Aid, Anci, Azione Cattolica Italiana, Caritas Italiana, Cgil-Cisl-Uil, Cnca, Comunità di Sant'Egidio, Confcooperative,

Contrastare la povertà educativa ereditaria in Italia

Stefano Piziali, Sabrina Vincenti, Alessandro Volpi, Elena Caneva

La dispersione scolastica in Italia rimane uno dei limiti allo sviluppo. Il tasso è sceso al 13,8% (2016); dieci anni fa era del 20,8%¹. Soprattutto Mezzogiorno e Isole sono sopra la media nazionale per tassi di fallimento educativo. Gli studenti sono più a rischio di abbandono scolastico delle studentesse e gli alunni con cittadinanza non italiana sono più a rischio degli altri: 3,3% verso lo 0,6%. Infine gli under 18 che vivono in condizioni economiche e sociali svantaggiate (1.292.000 under 18 in condizione di povertà assoluta²), a prescindere dal luogo di residenza, affrontano con difficoltà il percorso scolastico.

Pertanto, considerando congiuntamente la condizione socio economica e quella culturale, si profila una sorta di ereditarietà della povertà economica, combinata con quella educativa, con l'una che alimenta l'altra e viceversa³. In Italia la situazione pare aggravata dalla segregazione per scuole e classi dei ragazzi svantaggiati: siamo tra i paesi OECD⁴ con la minore eterogeneità intra-classe e in cui chi parte svantaggiato ha minori possibilità di farcela. Non ha certo aiutato la diminuzione delle risorse spese per l'Istruzione, che è sicuramente uno dei fattori di aumento dei NEET (vedi grafico).

Negli ultimi cinque anni vi sono stati anche alcuni segnali positivi.

L'anagrafe nazionale degli studenti ha iniziato a funzionare e ci consente ora di seguire i passaggi da un corso di studi ad un altro. L'Indagine parlamentare⁵, condotta nella prima parte della legislatura appena conclusa, è stata seguita da una cabina di regia voluta dal MIUR per approfondire le politiche di contrasto al fallimento formativo⁶. Vi è quindi una percezione più chiara di cosa funzioni e cosa no per contrastare l'insuccesso educativo.

Sappiamo meglio dove intervenire: nelle aree geografiche (Mezzogiorno, periferie urbane, aree a forte densità illegale); nelle fasi più critiche del percorso d'istruzione (es. passaggio fra scuola primaria e secondaria); nell'ampliamento dei servizi per la prima infanzia (carenti al Sud); laddove l'apprendimento è più scarso e l'abbandono più elevato (scuole ghetto per stranieri, aree disagiate). Sappiamo anche come agire: rafforzando la collaborazione tra le reti territoriali del Terzo Settore e il mondo della scuola (la "scuole aperte" e "comunità educanti"); ampliando la didattica laboratoriale (meno lezioni frontali); ammodernando l'edilizia scolastica ed estendendo il tempo pieno (quasi inesistente al Sud) e le mense scolastiche, potenziando la formazione dei docenti, integrando gli strumenti digitali nel piano pedagogico.

Confronto tra percentuale giovani NEET e spesa pubblica per Istruzione

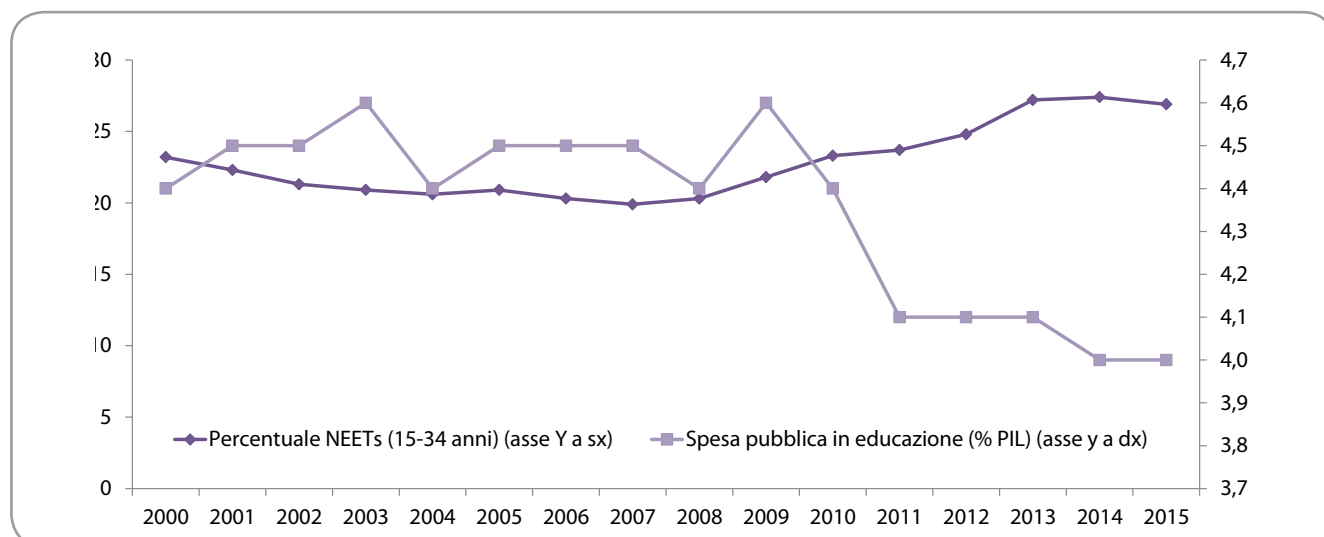


Fig. 1 - Fonte: dati Eurostat

Servirebbe soprattutto una strategia operativa nazionale, che sappia includere i soggetti del Terzo Settore, con l'obiettivo di superare la discontinuità e la frammentarietà delle azioni fin qui condotte.

Se la povertà educativa è una priorità nazionale va affrontata con un'azione coordinata tra i Ministeri, in uno sforzo di alto livello d'impegno istituzionale che includa la società civile.

WeWorld Onlus si occupa in Italia e nel mondo di bambine/i, adolescenti e donne perché hanno maggiori probabilità di cadere in povertà rispetto agli uomini⁷. Donne e bambini/e sono più a rischio di povertà e di violazioni dei diritti umani⁸. Il rispetto dei diritti dei/delle bambini/e ha ricadute positive sul rispetto delle donne e viceversa. Gli interventi di WeWorld si sostanziano in: progetti "sul campo", realizzati direttamente o tramite partner locali e attività di ricerca e advocacy (relazioni istituzionali e sensibilizzazione). Di gran lunga l'ambito principale di intervento è quello educativo, con programmi contro la povertà educativa e le barriere all'accesso all'educazione: in Nepal la discriminazione verso le bambine; in India le migrazioni stagionali e il lavoro minorile; in Kenya la scarsa nutrizione in età scolastica; in Tanzania le infrastrutture educative; in Brasile la violenza intra-famigliare; in Cambogia e Italia la bassa qualità degli apprendimenti e l'inclusione di gruppi sociali svantaggiati.

L'esperienza di WeWorld Onlus in Italia può essere presa a modello del tipo di approccio che diversi soggetti del terzo settore hanno seguito per incidere sempre di più sulle politiche e le azioni educative, creando un ponte tra interventi pubblici e del terzo settore.

"Frequenza200" (dai 200 giorni scuola obbligatori) è il nome del programma nazionale sviluppato finora in 7 regioni italiane, principalmente in periferie cittadine e in contesti territoriali più ampi, come in Puglia - in provincia di Bari, e Sardegna (Cagliari, Campidano). Si tratta di alcune città di grandi/medie dimensioni distribuite uniformemente tra nord, centro e sud Italia: Milano, Torino, Roma, Napoli, Palermo, Cagliari etc. I territori d'intervento sono localizzati in quartieri come Barona sud e Bicocca Nord a Milano, caratterizzati da elevata presenza di studenti di origine straniera e famiglie in condizioni di povertà economica. A San Salvario e Porta Palazzo a Torino si riscontrano problematiche simili (famiglie con difficoltà economiche, culturali, sociali, abitative, e famiglie di origine straniera che negli ultimi anni hanno subito importanti trasformazioni economiche e sociali, con conseguente disgregazione sociale e perdita d'identità). San Basilio a Roma è invece una storica borgata nata negli anni '30 che oggi si presenta come un quartiere degradato, isolato socialmente, caratterizzato da lavoro nero e diffusi fenomeni di micro e macro criminalità. Borgo Vecchio a Palermo, pur essendo un antico rione del centro città, si presenta come un quartiere-ghetto caratterizzato da povertà, lavoro precario, lavoro nero e disoccupazione.

Borgo Sant'Elia a Cagliari è un'area di edilizia popolare, con elevata densità abitativa, diffusa microcriminalità e dove la popolazione è relativamente giovane e con bassi tassi di scolarizzazione. La popolazione dei quartieri raggiunti dal programma appartiene a ceti medio-bassi e bassi. La disoccupazione è diffusa e molte famiglie versano in condizioni di povertà economica, sociale e culturale. Il disagio economico-sociale si accentua per le famiglie monogenitoriali o molto numerose. I servizi pubblici e sociali, sia generali sia dedicati alla cura e tutela dell'adolescenza, sono carenti. Gli spazi di aggregazione e i luoghi della socialità, uniti alle offerte educative e culturali, sono scarsi. Per le famiglie immigrate (presenti in misura maggiore a Milano e Torino), tali fragilità si sommano alla condizione di "straniero". I tassi di scolarizzazione della popolazione adulta sono bassi e, nelle famiglie di origine straniera, le competenze linguistiche sono insufficienti per supportare i figli. La marginalità economica, sociale e culturale delle famiglie si somma ai già citati processi di etero e auto ghetizzazione dei quartieri.

L'analisi dei contesti di intervento evidenzia una serie di condizioni che concorrono ad una situazione di povertà educativa ereditaria. Aggregando i dati forniti dalle scuole partner, emerge un 25% di studenti/esse fragili a elevato rischio di dispersione scolastica: stranieri nati all'estero, alunni con DSA, con frequenza discontinua, bocciati. Vi è una scarsa valorizzazione del ruolo della scuola e della formazione, in cui si rileva l'assenza di spazi di protagonismo dei giovani, spesso relegati in ruoli marginali e passivi, con poca supervisione da parte degli adulti ed evidente rischio di aumentare condotte e comportamenti devianti. Le famiglie hanno quasi sempre una bassa scolarizzazione, fragile situazione lavorativa e associano alla scuola poche prospettive di cambiamento e opportunità di ascesa sociale. Di conseguenza, non propongono stimoli culturali nel contesto domestico e non curano a sufficienza il percorso educativo dei figli, trascurando l'importanza della motivazione, della promozione dell'autostima, producendo una sorta di trasmissione inter-generazionale (appunto, ereditaria) della povertà educativa. Sovente si applicano modelli di relazione con le istituzioni, in particolare le scuole, di antagonismo e conflittualità (reiterate assenze dei figli, scarsa risposta alle richieste degli insegnanti e bassa adesione ai rapporti scuola/famiglia). Tali modelli non sono efficacemente contrastati dagli attori sociali (servizi socio-sanitari, realtà associative) perché poco presenti o per via di iniziative singole, senza una prospettiva comune. Si viene così a generare, in condizioni di povertà educativa ereditaria diffusa per una rilevante quota di adolescenti già fragili.

Di fronte a questa situazione, il programma Frequenza200 ha offerto una prospettiva di inclusione educativa. Il modello è basato su un centro diurno per ogni territorio, con attività di supporto scolastico e relazionale rivolte a minori di 8-15 anni, coinvolgendo insegnanti, famiglie, valorizzando la scuola come risorsa e luogo di cambiamento, favorendo la crescita di una

comunità educante locale che collabora per prevenire il disagio sociale ed educativo.

WeWorld è responsabile del coordinamento nazionale del programma e con le risorse private raccolte da soggetti pubblici e privati (imprese e cittadini) è il principale finanziatore. All'avvio, WeWorld identifica il territorio e apre un'istruttoria per la selezione del partner locale, sviluppa un'analisi dei bisogni, partecipa alla progettazione dell'intervento ed alla costruzione di un network locale con scuole, enti istituzionali e non. La rete e la sua continuità nel tempo sono fattori importanti di successo. In fase di realizzazione, WeWorld fornisce un accompagnamento costante al partner in termini di capacity building; inoltre verifica l'andamento dell'intervento attraverso il monitoraggio tecnico delle attività.

Con WeWorld, oltre che all'attività di campo, i diversi enti delle partnership partecipano a ricerche su scala nazionale sulla dispersione scolastica (*LOST*, 2014 e la collana "Lenti a contatto", 2013-2016), il fenomeno dei NEET (*GHOST*, 2015), la povertà educativa ("LA SCUOLA NON CHIUDE", 2017), il Manifesto "Frequenza200", per un modello educativo fondato su culture, politiche e pratiche inclusive in collaborazione con enti locali e del terzo settore⁹.

I partner sono associazioni e cooperative, ben radicate nei luoghi di intervento, selezionate in base alla capacità dimostrata nel lavorare sulla dispersione scolastica, e alla capacità di operare in rete con altri attori del territorio in progetti di animazione territoriale e di coesione sociale. Lo stesso vale per le scuole partner. Con tutti i soggetti è prevista la sottoscrizione di un protocollo di intesa per il contrasto alla dispersione. La conoscenza approfondita del territorio e dei suoi abitanti garantisce una lettura puntuale e circoscritta dei bisogni e un già elevato grado di riconoscimento e di fiducia tra gli attori della rete e il quartiere.

L'impianto dell'intervento mira a operare su due livelli: rafforzare gli adolescenti, specie i più vulnerabili, e potenziare i soggetti che rappresentano, a vario titolo, le risorse educative sul territorio. Rispetto agli adolescenti, si rafforzano le competenze, intese come capacità che permettono al soggetto di essere autonomo e assertivo nei diversi contesti di vita, specie nel passaggio critico tra I e II grado della scuola secondaria. Rispetto alla comunità educante – risorsa per facilitare processi d'inclusione – si vogliono attivare tutti gli agenti educativi, formali (insegnanti, operatori sociali) e informali (famiglie, volontari, cittadini, operatori grezzi: es. esercenti commerciali). Tali obiettivi sono perseguiti accrescendo le opportunità di confronto e formazione, generando legami collaborativi tra gli attori della comunità educante. È previsto un set omogeneo di azioni, realizzate in due poli di ogni territorio: scuole e centri educativi territoriali. Alcune azioni sono indirizzate a tutti gli adolescenti: percorsi di orientamento e di sostegno allo studio, attività culturali,

laboratori con le famiglie. Altre sono rivolte solo agli adolescenti vulnerabili: progetti individualizzati e percorsi di supporto genitoriali. Altre azioni sono rivolte alla comunità educante: percorsi di sensibilizzazione di attori chiave.

L'impatto generato viene valutato sui seguenti *outcome*: i) tasso di dispersione scolastica, ii) benessere e qualità delle relazioni degli adolescenti, iii) grado di soddisfazione del network territoriale. In 5 anni i centri hanno cominciato a diventare un luogo educativo di riferimento per le famiglie e le scuole, coinvolgendo 6.000 minori, di cui il 90% prosegue il percorso formativo, il 65% ha migliorato le competenze.

Grazie al Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile gestito dall'Impresa Sociale CON I BAMBINI dall'autunno 2018 il Programma si amplierà a nuovi territori (Aversa in Campania e Quartu in Sardegna), includerà una valutazione d'impatto e consentirà di validare alcune azioni sociali, come i giochi urbani ed i laboratori scientifici, e nuove figure professionali, come i *case managers* ed i *community workers*, e nuove metodologie operative come le *family group conferences*.

Il passo successivo sarà mettere in comune questa esperienza con quelle di altri enti del terzo settore, per addivenire ad una coerente strategia nazionale, in cui l'intervento pubblico e quello del privato sociale agiscano in modo coordinato.

Stefano Piziali
Sabrina Vincenti
Alessandro Volpi
Elena Caneva

WeWorld Onlus

Note

¹ <http://www.miur.gov.it/>

² <https://www.istat.it/it/archivio/202338>

³ Il tema è oggetto del Focus sull'Italia all'interno del rapporto *WeWorld Index 2018. Bambine/i adolescenti e donne. 5 barriere all'educazione inclusiva e di qualità* presentato il 18 aprile 2018 al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Rapporto disponibile sul sito di WeWorld Onlus.

⁴ <http://www.oecd-ilibrary.org/education/academic-resilience>

⁵ <http://www.camera.it>

⁶ <http://www.miur.gov.it/>

⁷ One (2015), *Poverty is sexist*, https://s3.amazonaws.com/one.org/pdfs/poverty_is_sexist_report.pdf

⁸ Oakley A. (1994), *Women and Children First and Last: Parallels and Differences between Children's and Women's Studies*, in Berry Mayall (ed), *Children's childhoods. Observed and Experienced*, The Falmer Press, London, pp. 13-32

⁹ Tutte le ricerche e i reports sono disponibili al link: <https://www.weworld.it/scopri-weworld/ricerche-e-pubblicazioni/>

I Social Impact Bond come facilitatore per fronteggiare la povertà educativa

Marco Traversi

Il tema della povertà educativa con tutte le sue conseguenze dirette ed indirette in termini di povertà economica, disagio e marginalità sociale sta assumendo negli ultimi anni un rilievo sempre crescente ed è un tema, di grande risonanza mediatica, delle baby gang ha portato in evidenza la enorme difficoltà del sistema educativo di rispondere a questo bisogno in maniera adeguata a causa della sempre crescente carenza di risorse disponibili.

Parallelamente a questa crescente criticità è emerso negli ultimi anni a livello internazionale il modello dei social impact bond che sono ormai uno strumento noto di finanza di impatto basato sui risultati e soprattutto in grado di attirare risorse aggiuntive verso problematiche sociali tradizionali.

I due percorsi si sono quasi naturalmente avvicinati generando anche in Italia qualche primo timido tentativo anche in Italia di loro applicazione – con circa 10 anni di ritardo sulle prime esperienze anglosassoni ed in particolare dalla prima esperienza pionieristica dell'ormai leggendario SIB del carcere di Peterborough in Inghilterra¹.

I SIB hanno quindi 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"². 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 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 ed 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 ed 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 ed il dibattito che ne seguirà.

Spostandosi al di fuori dei paesi occidentali e muovendosi verso il tema della cooperazione allo sviluppo i SIB hanno dato origine allo strumento del Development impact bond che hanno trovato inevitabilmente nel settore dell'educazione primaria uno dei terreni più fertili di interesse ed applicazione. In particolare 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.

Nel territorio del Rajasthan 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 scuola³.

L'intervento triennale, iniziato nel 2015, è focalizzato su un target di 15000 bambini 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 ed 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) ed 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, ed 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.

È evidente quindi come l'educazione primaria in contesti di marginalità ed esclusione sociale rappresenti un campo di applicazione di grande interesse per strumenti di innovazione finanziaria come i SIB o i DIB con una possibile attuazione sia nelle aree periferiche e marginali dei paesi occidentali, in via peraltro di costante espansione a causa della sempre più scarsa capacità di risposta pubblica, sia nei paesi in via di sviluppo o in paesi dove l'infrastrutturazione educativa è assente o assai meno capillare. La sfida dell'innovazione finanziaria è oggi quindi proprio quella di cogliere le opportunità crescenti del mercato educativo divenendo facilitatrice di una efficace risposta ai problemi dell'educazione primaria e secondaria che

rappresentano indubbiamente la base per la risoluzione di buona parte dei problemi sociali degli anni a venire.

Marco Traversi

Amministratore Unico di Project Ahead e direttore dell'incubatore sociale Dialogue Place

Note

¹ Vedi M. Traversi, "Impact investing: sarà la finanza a salvare il mondo?" in Quaderni di Economia sociale, n° 2/2014.

² Edmondson J., Crim B., Grossman A., (2015) "Pay-For-Success is Working in Utah" in Stanford Social Innovation review, Stanford (USA).

³ 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)

Interventi di politiche giovanili in provincia di Varese

Una rete sovra-comunale finanziata dal bando "piani territoriali politiche giovanili" di Regione Lombardia

Eleonora Maglia

Le rilevazioni Istat (2017) sui percorsi formativi e sui processi di inserimento lavorativo dei giovani tra i 15 e i 34 anni - una popolazione costituita da 12 milioni 681 mila individui che rappresentano il 21% dei residenti in Italia - mostrano che un soggetto su quattro ha un lavoro a termine e lavora a orario ridotto, nella maggioranza dei casi per l'impossibilità di trovare un'occupazione a tempo pieno. Tra essi soltanto l'11,9% dichiara di aver ricevuto forme di aiuto nella ricerca di lavoro da parte di una istituzione pubblica e le analisi sugli effetti delle riforme del mercato del lavoro (Berardi e Lagrosa, 2017) attestano come le decisioni delle imprese siano tuttora basate sul criterio del risparmio di costo piuttosto che sull'investimento in capitale umano giovanile.

In questa situazione si assiste ad una progressiva esigenza di promuovere, nelle giovani generazioni, l'attitudine all'empowerment, ossia la capacità di costruirsi un autonomo percorso di vita, utilizzando in maniera equilibrata forme di protezione e assumendosi progressive responsabilità personali (Assimoco, 2107). La possibilità di diventare imprenditore è desiderabile per la metà dei giovani europei, ma solo il 41% di essi ritiene che sia fattibile, soprattutto per mancanza di finanziamenti (82% delle risposte) e, per aumentare la quota di self-employed (6,5% nei giovani europei), risulta opportuno promuovere una cultura e un'attitudine all'auto-impresa anche nelle scuole; offrire informazione, supporto e consulenza; rimuovere gli ostacoli burocratici e amministrativi, facilitando l'accesso al credito e l'offerta di luoghi in cui sviluppare il proprio business (Eurofound, 2015). Secondo l'analisi degli interventi integrativi della protezione sociale, definiti di secondo welfare (Ferrera e Maino, 2013 e 2015), nel promuovere progetti di protezione sociale si ottengono superiori livelli di efficacia adottando una logica bottom up e multistakeholder. L'attivazione dei diversi attori locali di una comunità, siano essi pubblici o privati o afferenti al Terzo settore, difatti, consente di produrre iniziative a sostegno dei bisogni sociali più rispondenti ai destinatari coinvolti. La più recente mappatura del panorama italiano (Ferrera e Maino, 2017) mostra le molteplici sperimentazioni attuate e i risultati raggiunti a livello nazionale: relativamente al sostegno di percorsi di auto-imprenditorialità giovanile si possono citare, a titolo di esempio, il Progetto "Youth Work Net" sostenuto

dalla Compagnia Sanpaolo per promuovere l'avvio di impresa tra i giovani residenti a Torino di età compresa tra i 18 e i 25 anni, il Progetto "iC - Innovazione Culturale" di Fondazione Cariplo volto a sostenere l'avvio e lo sviluppo di attività imprenditoriali finalizzate alla creazione e alla diffusione di innovazione culturale e il Progetto "Funder 35" con cui 18 Fondazioni di origine bancari, annualmente, sostengono organizzazioni senza scopo di lucro i cui componenti abbiano meno di 35 anni. A queste iniziative si è recentemente aggiunto un intervento che ha interessato la Provincia di Varese: il Progetto "#Jobstartup. Parte il lavoro, parti tu!".

L'iniziativa all'origine del progetto

L'avvio del progetto "#Jobstartup. Parte il lavoro, parti tu!" è stato il Bando "Piani Territoriali Politiche Giovanili 2015/16", con cui Regione Lombardia ha cofinanziato, con risorse pari a 2.200.000 euro, l'attuazione di politiche territoriali a favore di giovani di età compresa tra i 15 e i 35 anni realizzate da Reti Locali di Comuni (decreto 1258 del 19/02/2015). Per partecipare alla selezione, veniva chiesto alle Reti sovra-comunali di presentare un piano territoriale volto a realizzare una o più iniziative a beneficio dei giovani. Le aree di intervento previste includevano l'utilizzo, la fruizione e l'eventuale messa in rete di spazi fisici di aggregazione e innovazione, già disponibili o di nuova realizzazione - fab lab, co-working, e-lab, aule studio, postazioni multimediali, open space technology, spazi per makers -, strumenti di comunicazione realizzati direttamente dai giovani mediante ricorso a nuove tecnologie innovative - web radio, web series, social network, portali, sviluppo di applicazioni - e supporto alla ideazione e realizzazione di progetti imprenditoriali.

Dal testo del bando risultano evidenti, innanzitutto, le finalità perseguite da Regione Lombardia di contribuire a creare per i giovani maggiori opportunità nell'istruzione e nel mercato del lavoro, fornire loro strumenti utili per rendersi visibili nei confronti del tessuto produttivo e accrescere le competenze digitali, la loro propensione all'internazionalizzazione e l'attitudine a sperimentare. Si evince, poi, come Regione Lombardia intendesse dare particolare rilievo ai progetti più rispondenti

alle esigenze e alle peculiarità dei vari territori, che favorissero l'incontro tra globale e locale. Inoltre, si vede come risultasse un valore aggiunto il coinvolgimento dei giovani nella gestione degli incubatori di nuove competenze e l'impegno nel rendere certificabili/attestabili, secondo gli standard regionali o secondo modelli innovativi e sperimentali, le competenze acquisite con l'esperienza.

Gli attori locali attivati e il contenuto del progetto

All'iniziativa di Regione Lombardia, i 23 Comuni della Provincia di Varese, appartenenti ai distretti di Sesto Calende e Somma Lombardo, hanno aderito proponendo "#Jobstartup. Parte il lavoro, parti tu!", presentato dal Comune di Sesto Calende in qualità di capofila, con la finalità generale di "supportare i ragazzi nel migliorare l'attuale livello di incertezza e fragilità in cui si trovano a confrontarsi con il mondo del lavoro, sostenendoli attraverso percorsi di accompagnamento e specializzazione che li possano portare ad inserirsi stabilmente all'interno del mondo dell'occupazione, anche con iniziative di autoimprenditorialità". Gli obiettivi intermedi si muovevano lungo tre linee: la promozione della partecipazione attiva dei giovani alla vita sociale, il sostegno delle attività svolte direttamente da essi a favore dello sviluppo del territorio e l'aumento del senso di responsabilità, affidando loro ruoli all'interno della comunità. L'intento ultimo si configurava nella "generazione sul territorio di un indotto occupazionale e sociale, inteso come aumento del senso di appartenenza dei giovani al proprio territorio, con conseguente aumento dell'Associazionismo giovanile e dell'impegno sociale". Una volta che il Piano è stato ammesso al cofinanziamento regionale (Decreto 6507 del 31/07/2015), con singoli avvisi pubblici i Comuni posti in rete hanno attivato la propria cittadinanza al progetto, riportando nel tempo differenti livelli di riuscita. Analizzando le iniziative di politiche giovanili attuate nei distretti di Sesto Calende e Somma Lombardo e riferibili a "#Jobstartup. Parte il lavoro, parti tu!", ad oggi, tra le iniziative più strutturate e rispondenti alle linee guida previste dal bando, si può citare il Progetto "La Stazione, Spazio Giovani, Associazioni e Co-working" realizzato nel Comune di Ispra.

Gli interventi realizzati nel Comune di Ispra

Il Comune di Ispra ha posto come fulcro dell'intervento la Stazione ferroviaria - una struttura inaugurata nel 1882 per lo scalo merci e poi progressivamente smantellata, fino alla definitiva chiusura avvenuta alla fine del 2013 - progettando che i locali - di proprietà della Rete Ferroviaria Italiana e dati in comodato d'uso gratuito al Comune - divenissero un luogo di aggregazione giovanile, la cui governance fosse affidata

ad Associazioni formate da 18-35enni per svolgervi attività culturali, sociali e ricreative. Fin dalle prime fasi è stata promossa la partecipazione fattiva dei giovani nella creazione dello spazio a loro dedicato. Nel maggio 2015, l'Amministrazione Comunale ha, infatti, aperto l'area alle classi giovanili, perché potessero prendere visione dei locali, della potenzialità di miglioramento, dei lavori da eseguire e soprattutto esprimere le proprie idee ed iniziative in modo da porre le basi per la creazione di un'associazione giovanile attiva sul territorio e partecipe alla vita della comunità. Ad Aprile 2016, poi, è stato pubblicato l'invito a presentare proposte progettuali che prevedessero la collaborazione con il Comune di Ispra nella ristrutturazione e gestione de "La Stazione, Spazio giovani, Associazioni e Co-working". La selezione ha premiato "Binario 752", un'associazione giovanile fondata a fine 2015 per promuovere la zona di e attorno a Ispra, e valorizzando le idee dei ragazzi e collaborando con le associazioni territoriali. Operativamente i ragazzi di "Binario 752" si sono occupati della ristrutturazione dei locali, hanno recuperato parte degli arredi storici - come le prime panchine in legno riservate ai viaggiatori in attesa dei treni - e hanno introdotto elementi moderni e sostenibili. I nuovi mobili sono stati prodotti con la tecnica del riuso creativo coinvolgendo la "Società Cooperativa Sociale L'impronta", che, con il progetto "Impront-art" sostenuto da Fondazione Cariplo, coinvolge i ragazzi in condizioni di difficoltà ed esclusione sociale in laboratori per la realizzazione di lavori artigianali - si noti come con questa sinergia si sia realizzata anche una virtuosa convergenza tra progetti -. Il risultato è un luogo polifunzionale, adibito a co-working e ad aula studio, aperto anche in orario serale, che viene progressivamente riempito con iniziative aggregative giovanili e percorsi di formazione realizzati con enti come CFP Ticino Malpensa ed Enaip.

Dalle interviste ottenute dall'Assessore alle Politiche Giovanili a Ispra, Davide Turetta, e dal Responsabile dello Sportello Lavoro del Comune, Enzo Scudieri, riguardo le specificità del progetto, è stato possibile comprendere meglio come è stata costituita la Rete Locale, come sono state gestite le comunicazioni inter-generazionali e quali miglioramenti siano avvenuti a livello locale. L'attività in rete si è strutturata facendo leva sulle pregresse esperienze di partecipazione a Bandi da parte degli Uffici che quotidianamente vi sono impegnati. Alcuni dei 23 Comuni coinvolti avevano precedentemente attuato alcuni progetti, ma storicamente non vi era ancora stata un'azione sinergica di intervento di politiche giovanili. Si tratta dunque della prima rete realizzata nel territorio. L'ottica dei partecipanti alla rete è stata quella di unire le forze per fare economicamente massa critica e per cogliere il trend evolutivo delle realtà cittadine più grandi. Come richiesto dal Bando di Regione Lombardia, il progetto si è posto l'obiettivo di promuovere l'associazionismo giovanile: i giovani ispresì, già attivi a livello informale, hanno avuto così opportunità e modo di strutturarsi, nel 2015, in una Associazione (Binario 752). Il coinvolgimento operativo

dei giovani fruitori finali dell'iniziativa non è stato, però, esente da criticità. La presenza di soggetti eterogenei ha posto infatti il rischio di una comunicazione a due livelli, generando così dei limiti dal punto di vista interrelazionale. Una ulteriore problematica è stata data dal fatto che i ragazzi coinvolti si trovano in un'età di snodo delle loro esistenze verso differenti progetti di studio e di lavoro.

Per quanto riguarda invece il supporto a start-up con idee imprenditoriali vicine alle caratteristiche del territorio -ovvero il settore turistico, agricolo e rurale e iniziative di piccolo commercio ed artigianato -, il Comune ha posto a bando il finanziamento di 22.000 euro, cui hanno concorso 10 idee progettuali, di cui 3 hanno passato la prima selezione e a 2 sono stati assegnati i fondi. Secondo gli Amministratori locali consultati, tutte le proposte erano fondate su visioni valide e centrate nell'obiettivo richiesto di assicurare un legame con il territorio e concorrere all'occupazione locale. Uno degli aspetti centrali nella scelta dei progetti vincitori è stato quello della sostenibilità economica dell'attività. Alla luce di ciò, per il futuro, si orienteranno i percorsi formativi, già attuati sul tema dell'agriturismo con Ascom e CoopAgri, tenendo conto delle emerse esigenze giovanili di potenziamento nella conoscenza e nell'utilizzo di strumenti aziendali come il business plan.

La proposta che ha avuto maggior ambiti di sviluppo è tuttora GaraGeeks, una start-up tecnologica attiva nei settori smart home, smart grid e smart city fondata da due giovani la cui collaborazione, che unisce competenze nei campi IT e fotovoltaici, è iniziata nel 2012 al Joint Research Centre di Ispra, continuata nel 2015 a Dublino e infine riposizionata a Ispra nel settembre 2016. Intervistando i co-fondatori di GaraGeeks, Niccolò Gallarati e Davide Viganò, è stato possibile comprendere meglio l'attività della start-up e la sua ricaduta territoriale, anche in logica di Corporate Social Responsibility. Il core business ruota intorno a "Stop&charge solar", una stazione pubblica di ricarica smartphone a energia solare, che integra un sistema di gestione remota, con sensori di analisi della qualità dell'aria per il monitoraggio ambientale (le centraline collocate ad Angera (Va), raccogliendo dati sulle polveri sottili, hanno rilevato un incendio locale, dimostrando utilità come alert). Per lo più promosse da PA - GaraGeeks da Luglio 2017 è fornitore abilitato per il MePA, il mercato digitale finalizzato alla razionalizzazione degli acquisti delle Amministrazioni italiane - ad oggi, "Stop&charge solar" si trovano in 14 punti e con una presenza che da locale è divenuta prima regionale poi interregionale. Per la natura e le caratteristiche del prodotto, i potenziali clienti futuri potrebbero essere Istituti o Dipartimenti universitari attivi in aree tecnologiche od aziendali, visto l'esempio positivo che questo progetto può costituire per gli studenti. Ora GaraGeeks ospita 4 tirocinanti, inseriti nel progetto Alternanza scuola lavoro dell'ITIS di Sesto Calende, che hanno così l'opportunità di venire a contatto con professionisti e realtà imprenditoriali già avviate e di orientare in modo più efficace le proprie

future azioni in ottica lavorativa. Insomma, oltre all'attenzione alle implicazioni ambientali delle IT, si vede come in GaraGeeks si coltivi anche un virtuoso interesse sociale alla situazione occupazionale territoriale.

Considerazioni sul tema e sul case-study

Le evidenze sul mercato del lavoro mostrano come sia in atto una progressiva mutazione dei canoni tradizionali. Da un lato, aumentano i contratti a termine e diminuiscono i contratti a tempo indeterminato (rispettivamente +45 mila e -2mila nel terzo trimestre 2017, secondo i dati Istat) e, dall'altro, si modificano le modalità lavorative verso approcci di tipo Smart Working - dove viene a mancare il vincolo di orario e di luogo di attività - (cui in Italia ricorre una azienda su tre, secondo le rilevazioni del Politecnico di Milano). In questa situazione risulta cruciale - soprattutto per le giovani generazioni, che per età permarranno più a lungo in un contesto di tale tipo - attuare un riposizionamento e possedere caratteristiche di innovazione, creatività, propensione al rischio e autonomia e sono quindi necessari corsi di formazione e percorsi di inserimento lavorativo che privilegino la partecipazione diretta dei giovani beneficiari nella creazione di un approccio di ricerca e attivazione innovativo, che sviluppi le soft-skills e spinga alla crescita professionale, tramite lo sviluppo di progetti concreti e di valore sociale e imprenditoriale.

In merito, per quanto riguarda il contesto geografico in esame, si può concludere che, per un verso, la Regione Lombardia e la Provincia di Varese dimostrano di aver compreso la situazione e le necessità contingenti. Con i "Piani Territoriali Politiche Giovanili 2015/16", infatti, la Regione ha posto l'attenzione e riorientato l'azione delle Amministrazioni locali verso formati dinamici e informali per promuovere la progettualità giovanile e, con il Progetto "#Jobstartup. Parte il lavoro, parti tu!", i distretti di Sesto Calende e Somma Lombardo hanno attestato di aver saputo cogliere e implementare con successo le direttive contenute nel bando. Inoltre, per un altro verso, la platea cui questi interventi sono stati rivolti ha mostrato superiori livelli di innovazione e attenzione alla responsabilità sociale d'impresa, confermando le rilevazioni realizzate a livello provinciale secondo cui il 60% dei giovani sono sensibili ai temi della CSR e il 70% considerano fondamentale sperimentare ed essere creativi in termini di nuovi prodotti e servizi, nuove tecnologie e nuovi processi (Gjergji, Lazzarotti e Visconti, 2017).

Rispetto al case-study discusso in questo articolo, si può cogliere come le Amministrazioni comunali, anche piccole, possono, e con profitto, svolgere un ruolo di attivatori delle risorse umane presenti all'interno dei propri territori di competenze, quando adottano interventi di Politiche giovanili. Nel concreto, grazie al Progetto "La Stazione - Coworking, Spazio Giovani e Associazioni", da un lato, si è realizzato un percorso di ri-

localizzazione di eccellenze imprenditoriali e sono stati richiamati in Italia talenti trasferitisi all'esterno, grazie all'avvenuta creazione di un ambiente germinativo idoneo a sviluppi personali e professionali.

Dall'altro lato, nel Comune di Ispra si notano forti caratteristiche di lungimiranza nella comprensione del nuovo trend occupazionale che vede la centralità di modalità di lavoro agile ed autogestito. L'analisi delle dinamiche e dei risultati così ottenuti può costituire un utile strumento per individuare buone pratiche replicabili, adattandole, in altri contesti. Complessivamente, i punti di forza su cui La Stazione – Coworking, Spazio Giovani e Associazioni ha fatto efficacemente leva sono il forte aggancio alle peculiarità territoriali e il coinvolgimento di una pluralità di protagonisti rappresentativi, i quali hanno accolto e aderito al progetto, concorrendo alla riuscita efficacemente - in logica congiunta e complementare - e confermando, così, le potenzialità che interventi di secondo welfare possono avere anche all'interno di piani di Politiche Giovanili.

Eleonora Maglia

Laboratorio Percorsi di Secondo welfare, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino (To)

Riferimenti

Agostini C. (2016), Tra povertà ed esclusione sociale, la condizione dei Neet italiani secondo i dati Caritas, <http://www.secondowelfare.it/povert-e-inclusione/la-condizione-dei-neet-i-dati-della-ricerca-caritas.html>

Assimoco (2017), Un Neo-welfare per la famiglia. Proteggere e accompagnare i figli nella vita adulta: una questione di cooperazione, file:///C:/Users/MASI/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/sintesi-rapporto-assimoco-2017-neo-welfare-proteggere-accompagnare-figli-vita-adulta.pdf

Berardi F e Lagrosa I. (2017), Giovani e donne in crescita di occupazione. Precaria, <http://www.lavoce.info/archives/48975/sorpresa-giovani-donne-crescita-occupazione-precaria/>

Berardi F. e Lagrosa I (2017), Jobs act: incentivi finiti e giovani ancora precari, <http://www.lavoce.info/archives/48125/due-anni-jobs-act-giovani-ancora-precari/>

Cibinel (2017), Innovazione sociale in chiave piemontese: la Regione lancia WeCaRe, <http://www.secondowelfare.it/regioni/innovazione-sociale-in-chiave-piemontese.html>

Cibinel E. (2017), Piemonte: verso un nuovo Patto per il Sociale, <http://www.secondowelfare.it/regioni/verso-un-nuovo-patto-per-il-sociale-per-il-piemonte.html>

Cibinel E. (2017), Innovazione sociale e sviluppo in Piemonte: l'Assessore Ferrari di racconta WeCaRe, <http://www.secondowelfare.it/regioni/innovazione-sociale-e-sviluppo-locale-in-piemonte-intervista-allassessore-ferrari.html>

Eurofound (2015), Youth entrepreneurship in Europe: Values, attitudes, policies, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1507en.pdf

Ferrera M. e Maino F., a cura di, (2017), Terzo Rapporto sul Secondo Welfare in Italia, <http://www.secondowelfare.it/rapporti/terzo-rapporto-2w/>

Ferrera M. e Maino F., a cura di, (2015), Secondo Rapporto sul Secondo Welfare in Italia, <http://www.secondowelfare.it/rapporti/2r2w/2r2w.html>

Ferrera M. e Maino F., a cura di, (2013), Primo Rapporto sul Secondo Welfare in Italia, <http://www.secondowelfare.it/rapporti/primo-rapporto-2w/primo-rapporto-sul-secondo-welfare.html>

Garibaldi P. (2017), A volte ritornano: la decontribuzione sui giovani 2.0, <http://www.lavoce.info/archives/48394/volte-ritornano-la-decontribuzione-sui-giovani-2-0/>

Gjergji R., Lazzarotti V., Visconti F. (2017), Innovazione, internazionalizzazione e performance: il contributo di noi giovani imprenditori, https://www.researchgate.net/publication/320383093_Innovazione_internazionalizzazione_e_performance_il_contributo_di_noi_giovani_impreditori

Iref (2017), Ricerca sulla qualità del lavoro in provincia di Varese <http://www.aclivarese.org/2017/10/11/1111-varese-presentazione-ricerca-qualita-del-lavoro-nella-provincia-di-varese/>

Istat (2017), I giovani nel mercato del lavoro, <http://www.istat.it/it/archivio/205078>

Lagrosa I. (2017), Occupazione un settembre in chiaroscuro, <http://www.lavoce.info/archives/49298/occupazione-un-settembre-chiaroscuro/>

Maglia E. (2017), A Ispra una rete locale per la riqualificazione umana e urbana, <http://www.secondowelfare.it/enti-locali/rete-locale-per-la-riqualificazione-umana-e-urbana-il-progetto-del-comune-di-ispra.html>

Maglia E. (2017), Smart Working: la proiezione dei benefici per il Sistema Paese, <http://www.secondowelfare.it/autori/eleonora-maglia.html>

Maglia E. (2017), Un Neo-Welfare per la famiglia: il Rapporto 2017 di Assimoco, <http://www.secondowelfare.it/assicurazioni/un-neo-welfare-per-la-famiglia.html>

Nanni W, e Quarta S, (2016), Nel Paese dei Neet. Rapporto di ricerca sui giovani Neet in condizione di povertà ed esclusione sociale, http://www.caritasitaliana.it/caritasitaliana/allegati/6660/Sintesi_Indagine_Neet_Caritas2016.pdf

Payra B. (2016), A Torino parte il progetto Youth Work Net, <http://www.secondowelfare.it/impresa-sociale/youth-work-net.html>

Reyneri E. (2017), Lavoro indipendente sul viale del tramonto, <http://www.lavoce.info/archives/49280/lavoro-sempre-meno-indipendente/>

Lodi Rizzini C. (2015), Imprenditorialità giovanile in Europa: come sbloccare il potenziale dei giovani talenti?, <http://www.secondowelfare.it/lavoro/limprenditorialita-giovanile-in-europa-come-sbloccare-il-potenziale-dei-giovani-talenti.html>

Osservatorio Digital Innovation della School of Management del Politecnico di Milano, Lo Smart Working in Italia. Report di Ricerca, https://www.osservatori.net/it_it/pubblicazioni/smart-working-sotto-la-punta-dell-iceberg

Rosina A. (2017), Ma la disoccupazione giovanile non è un inganno, <http://www.lavoce.info/archives/48829/la-disoccupazione-giovanile-non-un-inganno/>

Rosina A. (2015), Neet. Giovani che non studiano e non lavorano, <http://www.vitaepensiero.it/scheda-libro/alessandro-rosina/neet-giovani-che-non-studiano-e-non-lavorano-9788834329115-314674.html>

Sergi V. (2015), Un agile compendio per capire la condizione dei Neet, ma la narrativa non basta, http://www.caritasitaliana.it/caritasitaliana/allegati/6660/Sintesi_Indagine_Neet_Caritas2016.pdf

Investire sulla società del futuro

Giancamillo Trani

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!”.

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. E’ questa una delle nuove povertà? Sembrirebbe 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 fanno realmente prendersi cura di sé? I mass media continuano a mandare messaggi sul giusto modo di prendersi 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. 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.

Giancamillo Trani

Vice Direttore Caritas diocesana di Napoli

SRM



Presidente: Paolo Scudieri

Direttore Generale: Massimo Deandreis

SRM è un Centro Studi, collegato al Gruppo Intesa Sanpaolo, con sede a Napoli, specializzato nell'analisi delle dinamiche economiche regionali con particolare attenzione al Mezzogiorno, all'economia marittima ed al Mediterraneo. SRM, nato come presidio intellettuale e scientifico, ha come obiettivo la creazione di valore aggiunto nel tessuto sociale ed economico facendo leva sul miglioramento della conoscenza.

www.sr-m.it

FONDAZIONE CON IL SUD



Presidente: Carlo Borgomeo

Direttore Generale: Marco Imperiale

La Fondazione CON IL SUD è un ente non profit privato nato per promuovere l'infrastrutturazione sociale del Mezzogiorno, ovvero favorire percorsi di coesione sociale per lo sviluppo. La Fondazione sostiene interventi "esemplari" per l'educazione dei ragazzi alla legalità e per il contrasto alla dispersione scolastica, per valorizzare i giovani talenti e attrarre i "cervelli" al Sud, per la tutela e valorizzazione dei beni comuni, per la qualificazione dei servizi socio-sanitari, per l'integrazione degli immigrati, per favorire il welfare di comunità.

www.fondazioneconilsud.it

BANCA PROSSIMA



Presidente: Paolo Maria Vittorio Grandi

Amministratore Delegato: Marco Morganti

Banca Prossima è la banca del Gruppo Intesa Sanpaolo dedicata esclusivamente al mondo nonprofit laico e religioso. Una banca pensata per rispondere meglio alle necessità e ai bisogni delle imprese del terzo settore, per migliorare la qualità dei servizi bancari e per partecipare alla crescita dell'economia del bene comune. Banca Prossima ha come fine la creazione di valore sociale, sostenendo con il credito le migliori iniziative nonprofit per i servizi alla persona, la diffusione della cultura e dell'istruzione, la fruizione e la protezione dell'ambiente e dell'arte, l'accesso al credito e al lavoro.

www.bancaprossima.com



www.sr-m.it

Quaderni di Economia Sociale
ISSN 2421-0315
pubblicazione online di SRM
Reg. Trib. di Napoli n°37 del 29/07/2015

