

Chiara Agostini

7. Secondo welfare e lotta alla povertà. Un'arena di policy sempre più articolata

Abstract

Gli ultimi due anni sono stati caratterizzati 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. 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. In questo quadro, la riflessione si concentra sulla trasformazione dell'arena di policy e, in particolare, sul ruolo giocato dal secondo welfare. Il capitolo analizza quindi il contributo del secondo welfare alla definizione della politica nazionale di contrasto all'indigenza con particolare riferimento al Reddito d'inclusione e al Fondo nazionale per il contrasto della povertà educativa minorile. L'analisi evidenzia che, in entrambi i casi, gli attori del secondo welfare sono intervenuti in tutte le fasi del *policy making*. Questi attori hanno infatti contribuito alla politica nazionale di contrasto alla povertà alimentando l'attenzione sul tema; identificando e definendo i problemi, elaborando proposte di soluzione e valutando gli interventi. Il capitolo mostra quindi che gli attori del secondo welfare contribuiscono in maniera sempre più articolata e multiforme alla definizione delle politiche pubbliche.

Second Welfare and the Fight Against Poverty. An Increasingly Complex Policy Arena

The last two years have been characterized by a new commitment of Italian policymakers in fighting poverty. Thanks to this commitment Italy has now, for the first time, a structural measure for contrasting poverty. Although this shift has certainly been urged by the spread of poverty that has characterized the last decade, this chapter aims to investigate further reasons that helped the process. The chapter focuses on the transformation of the policy arena and, in particular, on the role second welfare has played within it. Therefore, the chapter analyses the contribution of the second welfare to the definition of the national policy for combating indigence. The focus is on the last measures introduced: Reddito d'inclusione and Fondo nazionale per il contrasto della povertà educativa minorile. In both cases, second welfare actors have intervened at all phases of policy making. These actors have contributed to the national policy by fostering political and cultural attention on the subject; identifying and defining problems, elaborating solution proposals, and evaluating policy measures. The chapter thus shows that the actors of the second welfare contribute more and more to the articulated and multiform definition of public policies.



Come citare questo capitolo:

Agostini, C. (2017), *Secondo welfare e lotta alla povertà. Un'arena di policy sempre più articolata*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di) (2017), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 173-193.

Documento scaricato dal sito del [Laboratorio Percorsi di secondo welfare](http://www.laboratoriopercorsi.it)

Chiara Agostini

SECONDO WELFARE E LOTTA ALLA POVERTÀ

UN'ARENA DI *POLICY* SEMPRE PIÙ ARTICOLATA

7

Introduzione

Gli ultimi due anni sono stati caratterizzati 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. Anche se ancora non siamo di fronte a uno strumento universalistico, si tratta di un passaggio importante che avvicina l'Italia agli altri Paesi europei dotati di uno "schema di reddito minimo di inserimento", ovvero di una misura nazionale a sostegno di tutti i poveri.

Il presente lavoro risponde all'obiettivo di indagare il contesto in cui questo cambiamento si è verificato. L'attenzione, in particolare, si concentra sull'evoluzione che ha interessato l'arena di *policy*. Tale evoluzione si è concretizzata nell'ingresso di nuovi attori del secondo welfare e nella ridefinizione delle loro modalità di collaborazione e cooperazione.

Il presente capitolo, dopo aver brevemente illustrato le principali novità sul fronte del primo welfare e alcuni dati sulla povertà, si concentra su quanto sta avvenendo sul fronte del secondo welfare. Particolare attenzione è dedicata non tanto al piano operativo – che è stato caratterizzato dal fiorire di una molteplicità di interventi locali che riguardano per esempio la diffusione di empori solidali, il recupero e la distribuzione delle derrate alimentari, le iniziative di *housing* sociale e la diffusione di acquisti condivisi –, quanto piuttosto a quello delle idee e dell'*advocacy*. Gli attori del secondo welfare infatti, sempre più spesso, assumono un ruolo attivo al fine di influenzare la politica nazionale di lotta alla povertà; e lo fanno intervenendo in tutte le fasi del *policy-making*. Questi attori infatti 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 cinque parti. La prima descrive il quadro analitico adottato dal presente lavoro. La seconda si concentra sulle principali novità che riguardano la politica nazionale di lotta alla povertà, con particolare attenzione all'istituzione del Reddito di inclusione (Rei) e alla nascita del Fondo per il contrasto della povertà educativa. La terza parte analizza il problema di *policy* considerando i principali trend della povertà. La quarta si concentra sul contributo del secondo welfare alla definizione della politica nazionale di

contrasto all'indigenza. La quinta presenta alcune riflessioni conclusive. Chiude il capitolo una scheda infografica che sintetizza i principali dati sulla povertà e sulle misure di contrasto messe in campo.

7.1 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 Italia (un cartello di soggetti che mette insieme Terzo Settore, parti sociali e Ong nazionali e internazionali), gli attori del secondo welfare ora collaborano stabilmente per promuovere il miglioramento delle politiche di contrasto alla povertà.

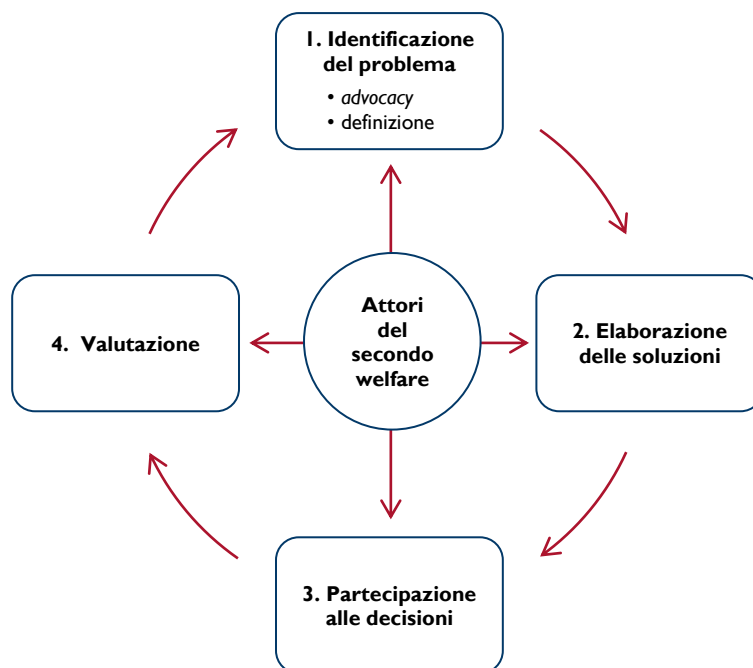
Infine, assistiamo all'attivazione degli attori rispetto a una pluralità di funzioni. Se a partire dagli anni Novanta il welfare mix nel campo della povertà era perlopiù limitato all'implementazione delle politiche in un contesto di esternalizzazione da parte dell'amministrazione pubblica o al semplice 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-making*¹.

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 problema²), 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 (cfr. figura 7.1).

¹ 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).

² 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).

Figura 7.1 – Il contributo degli attori del secondo welfare alla politica di contrasto alla povertà.



Fonte: elaborazione dell'autrice.

In questo quadro, l'ipotesi del presente lavoro è che i cambiamenti che hanno interessato il primo welfare (e che si sono concretizzati nella crescita dell'attenzione pubblica in questo settore) non siano riconducibili esclusivamente al dilagare della povertà, ma siano anche il frutto della complessa interazione fra primo e secondo welfare. Per verificare questa ipotesi, il lavoro si concentra su quegli attori del secondo welfare che hanno partecipato attivamente alla definizione della emergente politica nazionale di contrasto alla povertà. Se consideriamo come snodo centrale dell'azione pubblica in questo campo la Legge di Stabilità 2016 (che ha previsto l'introduzione di una misura unica di contrasto alla povertà e ha istituito il Fondo per il contrasto della povertà educativa) gli attori sui quali si concentra l'attenzione sono: l'Alleanza contro la povertà in Italia per quanto riguarda il percorso che ha portato all'istituzione del Rei; le Fondazioni di origine bancaria (Fob) e Save the Children per quanto riguarda invece la nascita del Fondo per il contrasto della povertà educativa.

7.2 Le novità sul fronte del primo welfare: il rinnovato impegno pubblico

Nel contesto italiano, la lotta alla povertà ha tradizionalmente giocato un ruolo residuale e ciò è dovuto a tre ragioni principali. La prima si lega alle caratteristiche istituzionali tipiche di un modello di welfare, come quello italiano, in cui l'accesso alla protezione sociale è funzione della partecipazione al mercato del lavoro. In un sistema di protezione sociale di questo tipo, i benefici sono legati al possesso di un reddito e le prestazioni sono finanziate attraverso i contributi sociali (Ferrera 1993). La seconda ragione è connessa invece a fattori politici che hanno spinto nella medesima direzione. Durante la Seconda Repubblica, la lotta

alla povertà non è mai stata una priorità. Nella maggior parte dei casi, le forze politiche nazionali hanno dichiarato di riconoscere il contrasto alla povertà come obiettivo rilevante, ma di fatto hanno poi agito investendo il loro peso politico e le loro risorse di potere per sostenere altre finalità. Infine, anche se si guarda alla società civile, la pressione verso il rafforzamento degli strumenti di lotta alla povertà non ha trovato terreno fertile. Nonostante il ruolo del Terzo Settore e della società civile sia stato tradizionalmente rilevante, questo attivismo non è mai stato accompagnato da una capacità di incidere sull'agenda politica (Gori et al. 2014). L'insieme di questi elementi spiega perché in Italia sia storicamente mancato un reddito minimo di inserimento.

In questo quadro, un cambio di passo è stato realizzato con la Legge di Stabilità 2016 che ha per la prima volta previsto un finanziamento strutturale (ovvero stabilmente iscritto nel registro di finanza pubblica) per il contrasto alla povertà e l'emanazione di una legge delega finalizzata all'istituzione di una misura unica di lotta all'indigenza. La stessa legge ha inoltre istituito un Fondo triennale (di natura sperimentale) per il contrasto della povertà educativa che vede la partecipazione delle Fondazioni di origine bancaria. Di seguito si analizzano le principali caratteristiche della misura unica di contrasto alla povertà (il Reddito di inclusione) e del Fondo per il contrasto della povertà educativa.

7.2.1 Il Reddito di inclusione³

Dopo un lungo e complesso iter, la “Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali” (Legge 15 marzo 2017, n. 33) ha introdotto il Rei e il 29 agosto 2017 è stato approvato in via definitiva il decreto che attuerà la delega. La misura sarà concretamente operativa a partire dal primo gennaio 2018.

In linea con la prima sperimentazione della Nuova Carta Acquisti (Agostini 2015) e con il *Sostegno all'inclusione attiva (Sia)*, il Rei si articola in un beneficio economico e in una componente di servizi alla persona che devono essere garantiti a livello locale. L'istituzione del Rei si accompagna, in primo luogo, al riordino delle prestazioni di natura assistenziale finalizzate al contrasto alla povertà. Queste misure devono infatti essere riassorbite dal Rei. Fanno eccezione le prestazioni rivolte alla fascia di popolazione non più in età di attivazione lavorativa, quelle a sostegno della genitorialità e quelle legate alla condizione di disabilità e invalidità del beneficiario.

In secondo luogo, l'introduzione di questa misura deve accompagnarsi al rafforzamento dell'attività di coordinamento degli interventi, al fine di garantire i livelli essenziali delle prestazioni. Il Rei si configura infatti come livello essenziale che deve essere garantito uniformemente sull'intero territorio nazionale.

La parte attiva della misura si concretizza nella realizzazione di un progetto personalizzato di inclusione predisposto da un'équipe multidisciplinare costituita dagli ambiti territoriali interessati (in collaborazione con le amministrazioni competenti sul territorio in

³ Il presente lavoro è stato chiuso prima del completamento dell'iter di approvazione della Legge di Bilancio 2018. La riflessione non ha quindi tenuto conto degli interventi di potenziamento del Rei contenuti nella bozza di Legge di Bilancio attualmente in discussione.

materia di servizi per l'impiego, formazione, politiche abitative, tutela della salute, istruzione) e in linea con principi generalizzati di presa in carico. Tali principi sono basati su: 1) una valutazione multidimensionale del bisogno; 2) la piena partecipazione dei beneficiari alla predisposizione dei progetti personalizzati; 3) un'attenta definizione degli obiettivi e un monitoraggio degli esiti (realizzato periodicamente tramite strumenti di misurazione dell'impatto sociale).

Per il finanziamento del Rei è stato istituito il Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, con una dotazione strutturale che l'ultima legge di bilancio ha portato a 1,7 miliardi dal 2018. A partire dal 2019, grazie alla razionalizzazione degli strumenti di contrasto alla povertà esistenti (Sia, Asdi e Social card), le risorse nel Fondo povertà saliranno a 1,845 miliardi. A queste si aggiungono quelle a carico del Pon Inclusione (complessivamente 1 miliardo fino al 2022) per un totale di oltre 2 miliardi di euro.

Anche se con l'introduzione del Rei l'Italia si è dotata per la prima volta di una misura strutturale di contrasto alla povertà, questa misura è ancora lontana dagli schemi di reddito minimo europei. Come è stato evidenziato (Saraceno 2017), tre sono in particolare gli elementi critici della misura. In primo luogo, date le scarse risorse disponibili, il Rei non riguarda tutte le persone in condizione di povertà. In questa prima fase, la misura raggiungerà circa 400.000 nuclei familiari con minori a carico, pari a 1.700.000 individui (Mania 2017). In secondo luogo, il Rei individua uno specifico target di persone in povertà e ha quindi un carattere categoriale piuttosto che universalistico. Precedenza è riconosciuta infatti alle famiglie con minori, con disabili gravi, con donne in stato di gravidanza accertata o persone disoccupate con 55 o più anni di età. Infine, questa misura non garantisce il raggiungimento della soglia di povertà poiché l'importo del beneficio è limitato⁴.

7.2.2 Il Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile

Il Fondo sperimentale per il contrasto della povertà educativa minorile mira a sostenere interventi volti a rimuovere gli ostacoli (di natura economica, sociale e culturale) che impediscono la piena fruizione dei processi educativi da parte dei minori. Il Fondo, istituito per il triennio 2016-2018, è alimentato dalle Fondazioni di origine bancaria alle quali è riconosciuto un contributo, sotto forma di un credito d'imposta, pari al 75% dei versamenti effettuati sul fondo, fino a un massimo di 100 milioni di euro l'anno.

Al Fondo hanno inizialmente partecipato 72 delle 88 Fob aderenti all'Associazione di Fondazioni e Casse di Risparmio (Acri), garantendo un importo complessivo, per il primo anno di operatività del Fondo, pari a oltre 120 milioni di euro. Per il 2017, l'Acri ha completato la raccolta degli impegni, confermando una disponibilità di risorse pari a oltre 120 milioni di euro, deliberata da 73 Fondazioni.

L'Acri ha identificato quale soggetto attuatore della sperimentazione Fondazione CON IL SUD. Questa Fondazione, nata nel 2006 grazie all'alleanza fra le Fob e il mondo del Terzo Settore e del volontariato, a sua volta, ha costituito un'impresa sociale esclusivamente

⁴ L'importo del Rei sarà pari a circa 190 euro mensili nel caso di una persona sola e fino a quasi 490 euro per un nucleo con cinque o più componenti (si veda il sito del [Governo italiano](#)).

dedicata all'attuazione del Fondo povertà educativa. È nata così l'impresa sociale “Con i bambini”.

Il Fondo opera attraverso bandi che si rivolgono al Terzo Settore e al mondo della scuola. Per la prima annualità del Fondo, sono stati pubblicati **due bandi** riguardanti rispettivamente la prima infanzia (0-6 anni) per complessivi 69 milioni di euro e l'adolescenza (11-17 anni) per complessivi 46 milioni di euro. La seconda annualità si è invece aperta con la pubblicazione del bando *Nuove generazioni* che si rivolge invece alla fascia d'età 5-14 anni e prevede risorse fino a 60 milioni.

I bandi *infanzia* e *adolescenza* si sono rivolti a partnership basate su “accordi paritetici” tra due o più soggetti di cui almeno uno appartenente al Terzo Settore. Il bando *nuove generazioni* ha invece previsto la presentazione dei progetti da parte di partnership composte da almeno un ente di Terzo Settore (il soggetto responsabile), un istituto scolastico e un ente incaricato della valutazione del progetto.

7.3 Il problema di policy: l'aumento della povertà

L'Italia mostra tassi di povertà superiori alla media dell'Unione Europea. Considerando l'indicatore fornito da Eurostat e relativo alle “*persone a rischio di povertà o esclusione sociale*”⁵ vediamo che, negli anni della crisi, il rischio di povertà ed esclusione sociale nel nostro Paese è sistematicamente più elevato rispetto alla media dell'UE-27.

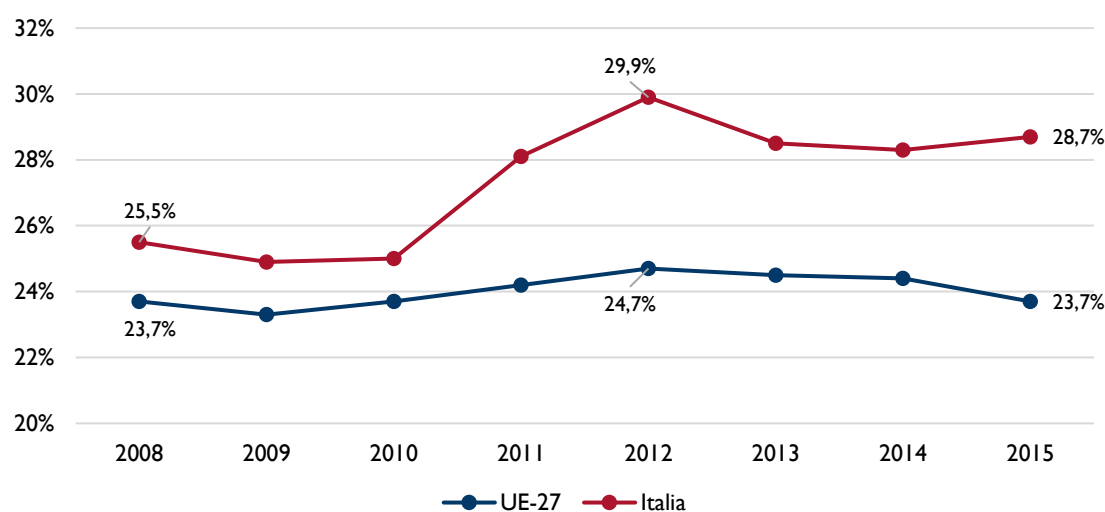
Questa differenza è particolarmente evidente nel 2012 quando lo scarto fra Italia ed Europa raggiunge i 5,2 punti percentuali. Nei due anni successivi (2013 e 2014), tale distanza si riduce leggermente per ritornare, nel 2015, a 5 punti percentuali (cfr. figura 7.2).

L'Istat rende invece disponibili i dati relativi alla povertà assoluta (misurata considerando l'impossibilità di accedere al consumo di uno specifico paniere di beni essenziali⁶) e alla povertà relativa (che tiene conto del tenore di vita medio della popolazione, misurato sulla base dei consumi) (cfr. tabella 7.1). Se si guarda ai trend registrati negli anni della crisi, l'aumento della povertà relativa è apparentemente meno significativo rispetto a quello della povertà assoluta. Stando ai dati, la povertà relativa ha subito fluttuazioni minime nel corso dei primi anni (in particolare nel periodo compreso fra il 2008 e il 2011). Tuttavia è necessario considerare che questo indicatore, riferendosi ai consumi medi, è fortemente

⁵ Questo indicatore è composto da tre differenti dimensioni che riguardano: il rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali (cioè persone che vivono in famiglie con un reddito equivalente inferiore al 60% del reddito equivalente mediano disponibile, dopo i trasferimenti sociali); la situazione di grave deprivazione materiale, cioè persone che vivono in famiglie che dichiarano almeno quattro deprivazioni su nove tra: 1) non riuscire a sostenere spese impreviste, 2) avere arretrati nei pagamenti (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo), 3) non potersi permettere 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, 6) non potersi permettere l'acquisto di una lavatrice, 7) di una televisione a colori, 8) di un telefono o 9) di un'automobile; l'appartenenza a famiglie a intensità lavorativa molto bassa (cioè persone con meno di 60 anni che vivono in famiglie dove gli adulti, nell'anno precedente, hanno lavorato per meno del 20% del loro potenziale).

⁶ I fabbisogni essenziali sono individuati in un'alimentazione adeguata, nella disponibilità di un'abitazione di ampiezza consona alla dimensione del nucleo familiare, riscaldata, dotata dei principali servizi, beni durevoli e accessori e del minimo necessario per vestirsi, comunicare, informarsi, muoversi sul territorio, istruirsi e mantenersi in buona salute. Di conseguenza, il paniere si compone di tre macrocomponenti: “alimentare”, “abitazione”, “residuale” (si veda Istat 2015).

Figura 7.2 – Persone a rischio di povertà o esclusione sociale sul totale della popolazione, Italia e UE-27 (valori percentuali).



Fonte: elaborazione su database Eurostat, dati estratti il 29 agosto 2017

influenzato dalle variazioni congiunturali nella distribuzione dei redditi e nel livello di vita. Di conseguenza, data la diminuzione (di oltre il 9%) dei consumi medi, la linea della povertà relativa si è contestualmente abbassata. Questo significa che alcune famiglie, pur non avendo migliorato la loro condizione, non sono più risultate in povertà (Saraceno 2015). Guardando ai dati, le famiglie in povertà relativa sul totale delle famiglie sono passate dal 9,9% (2.377.000) del 2008 al 10,6% (2.734.000) del 2016. Se si guarda ai singoli individui le persone in povertà relativa sono invece aumentate di +1.960.000 unità, passando da 6.505.000 (11,1%) a 8.465.000 (14%).

Tabella 7.1 – Povertà relativa e povertà assoluta in Italia.

	Povertà relativa				Povertà assoluta			
	Individui poveri (in migliaia)	Incidenza di povertà (%)	Famiglie povere (in migliaia)	Incidenza di povertà (%)	Individui poveri (in migliaia)	Incidenza di povertà (%)	Famiglie povere (in migliaia)	Incidenza di povertà (%)
2008	6.505	11,1	2.377	9,9	2.113	3,6	937	4,0
2009	6.249	10,6	2.332	9,6	2.318	3,9	969	4,0
2010	6.657	11,2	2.361	9,6	2.472	4,2	980	4,0
2011	6.652	11,2	2.460	9,9	2.652	4,4	1.081	4,3
2012	7.684	12,8	2.723	10,8	3.552	5,9	1.398	5,6
2013	7.822	13,0	2.645	10,4	4.420	7,3	1.614	6,3
2014	7.815	12,9	2.654	10,3	4.102	6,8	1.470	5,7
2015	8.307	13,7	2.678	10,4	4.598	7,6	1.582	6,1
2016	8.465	14	2.734	10,6	4.742	7,9	1.619	6,3

Fonte: elaborazione su database Istat e Istat (2016); Istat (2017).

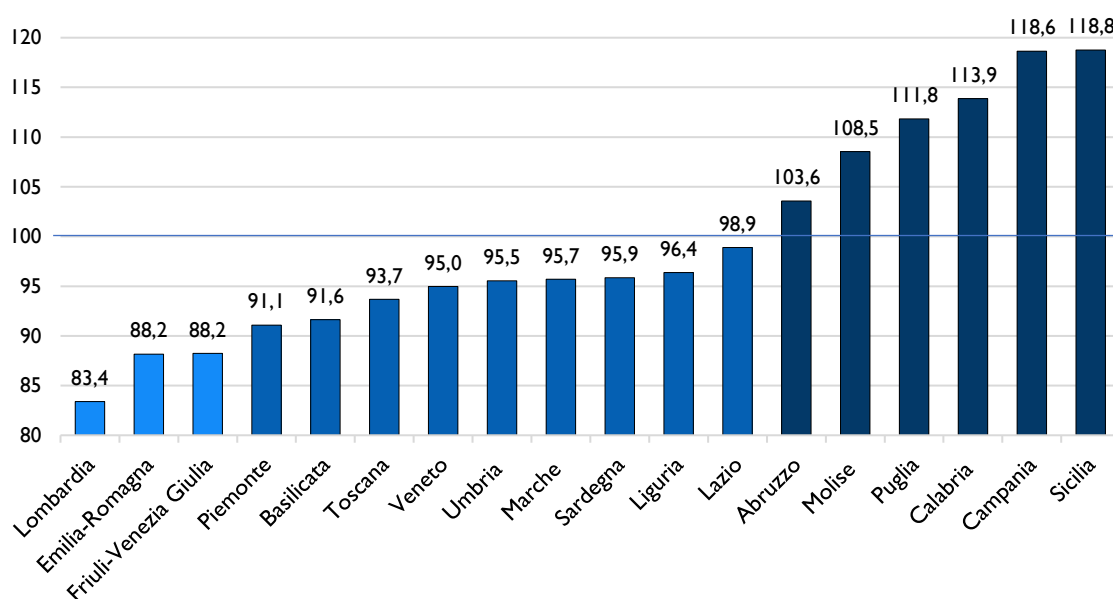
La povertà assoluta è invece aumentata bruscamente salendo dal 3,6% del 2008 al 7,9% del 2016. Questo significa che si è passati da 2.113.000 a 4.742.000 persone in povertà nel periodo compreso fra il 2008 e il 2016. Se si guarda alle famiglie, il numero di quelle che si trovano in condizione di povertà assoluta aumenta di 682.000 unità, passando dal 4% del 2008 al 6,3% del 2016.

Particolarmente drammatica è la condizione dei minori. Nel 2016, i minori in povertà assoluta sono 1 milione 292 mila, pari al 12,5% del totale delle persone in questa condizione. Si tratta di un dato in netto peggioramento rispetto al 2005 quando i minori in povertà assoluta erano il 3,9%. Il trend si conferma anche rispetto al 2015, quando i minori erano il 10,9% dei poveri assoluti. Il peggioramento rispetto al 2015 emerge anche se si guarda alla povertà relativa. I minori in questa condizione passano infatti dal 20,2% al 22,3% (Istat 2017).

La condizione dei minori può essere ulteriormente indagata considerando anche la povertà educativa. Save the Children definisce questa forma di povertà come “la privazione da parte dei bambini e degli adolescenti della possibilità di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni” (Save the Children 2014, 4). La povertà educativa si lega strettamente alla povertà materiale. I bambini che provengono da famiglie svantaggiate hanno infatti più probabilità di conseguire peggiori risultati a scuola, hanno meno possibilità di partecipare ad attività (sociali, culturali e ricreative), di svilupparsi emotivamente e di realizzare il proprio potenziale. Una volta diventati adulti, questi bambini incontrano poi maggiori difficoltà ad attivarsi nella società e a trovare lavori di qualità. Quello fra povertà educativa e materiale è allora un circolo vizioso, dato che la prima alimenta la seconda e viceversa.

Save the Children (2016a) ha introdotto in via sperimentale un indice volto a misurare il grado di povertà educativa dei minori (Ipe) in Italia.

Figura 7.3 – L'indice di povertà educativa (Ipe) per regione.



Fonte: rielaborazione da Save the Children (2016a).

Questo indicatore evidenzia che la Sicilia e la Campania sono le regioni italiane con la maggiore povertà educativa. In questi territori infatti le opportunità educative e formative che consentono ai minori di apprendere, sperimentare, sviluppare capacità, talenti e aspirazioni sono estremamente ridotte. Alla Sicilia e alla Campania seguono, con un leggero distacco, la Calabria e la Puglia. Al contrario, le aree dove la povertà educativa è più ridotta sono Lombardia, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia, regioni che si caratterizzano infatti per un'ampia offerta formativa ed extracurriculare rivolta ai minori.

7.4 Il contributo degli attori del secondo welfare

Questo paragrafo si concentra sul contributo degli attori del secondo welfare alla definizione della politica nazionale di lotta alla povertà. In particolare, la prima parte analizza quanto fatto dall'Alleanza contro la povertà durante il percorso che ha portato all'istituzione del Rei. La seconda parte si focalizza invece sul contributo di Save the Children e delle Fondazioni di origine bancaria alla nascita e all'implementazione del Fondo per il contrasto della povertà educativa.

7.4.1 L'Alleanza contro la povertà in Italia

Se fino a un passato recente gli attori del Terzo Settore e della società civile, pur essendo attivi nel contrasto alla povertà, hanno mostrato una debole capacità di incidere sull'agenda politica nazionale, con la nascita dell'Alleanza contro la povertà in Italia si è per la prima volta costituito un organismo di rappresentanza delle persone in povertà.

Nata alla fine del 2013 su iniziativa di Acli e Caritas, l'Alleanza contro la povertà in Italia riunisce associazioni, Terzo Settore, sindacati (ma anche Comuni e Regioni) uniti dall'obiettivo di promuovere il rafforzamento delle politiche di lotta alla povertà. Attualmente, fra fondatori⁷ e aderenti⁸, l'Alleanza è composta da trentacinque diverse organizzazioni.

Come è stato notato (Madama e Jessoula 2015), in un contesto in cui tradizionalmente gli interessi delle persone in povertà sono stati scarsamente promossi nel processo di *policy-making*, la costituzione di un fronte comune che coinvolge differenti soggetti, e che quindi supera la tradizionale frammentazione delle posizioni e degli interessi, è particolarmente significativa. In sostanza, l'Alleanza ha creato uno spazio di *voice* in cui agiscono attori in precedenza silenti e ha promosso la condivisione di un obiettivo. Di seguito, vediamo come l'Alleanza ha contribuito alla definizione della politica nazionale di lotta alla povertà intervenendo in tutte le fasi del *policy-making*.

⁷ Acli, Action Aid, Anci, Azione Cattolica Italiana, Caritas Italiana, Cgil-Cisl-Uil, Cnca, Comunità di Sant'Egidio, Concooperative, 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.

⁸ 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, Gvaic Italia, Piccola Opera della Divina Provvidenza (Don Orione), Unitalsi - Unione Nazionale Italiana Trasporto Ammalati a Lourdes e Santuari Internazionali.

L'attività di advocacy

Fin dalla sua costituzione, l'Alleanza ha svolto un'importante attività di *advocacy* e ha promosso la diffusione degli strumenti utili a fronteggiare la povertà. In particolare l'Alleanza ha dato vita a una serie di azioni di sensibilizzazione, informazione e confronto con l'opinione pubblica e i decisori politici sul tema della povertà assoluta. Queste azioni hanno alimentato lo scambio di informazioni sui possibili strumenti da adottare per combattere la povertà. In particolare, l'Alleanza ha organizzato alcuni momenti di incontro pubblico. Fra questi vanno ricordati: l'evento di presentazione della proposta di Reddito di Inclusione Sociale (Reis) tenutosi a Roma il 14 ottobre 2014, l'incontro di tutte le organizzazioni componenti con l'allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano il 23 giugno 2014, l'incontro con il Ministro Poletti del 20 maggio 2015, due audizioni alla Commissione Lavoro del Senato nella primavera del 2015; l'incontro con il Sottosegretario Delrio il 17 marzo 2015 (Agolini 2015).

L'Alleanza ha poi realizzato un confronto costante con il Governo lungo tutto il percorso che ha portato all'approvazione della legge delega. Inoltre, quando con la crisi del Governo Renzi l'iter di approvazione della legge (in quella fase ferma al Senato) sembrava destinato a interrompersi, l'Alleanza ha lanciato un appello⁹ (il 28 dicembre 2016) richiamando con insistenza la necessità di riprendere al più presto i lavori. Un appello che apparentemente è stato preso seriamente in considerazione dato che l'11 gennaio 2017 la Commissione lavoro e previdenza sociale del Senato ha ripreso le audizioni e fissato al 2 febbraio il termine ultimo per presentare gli emendamenti. Successivamente all'approvazione della legge delega, Alleanza e il Governo hanno infine siglato un Memorandum d'intesa¹⁰ 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. Secondo le stime dell'Alleanza, considerando che il tenore di vita medio è piuttosto alto, una misura volta al contrasto della povertà relativa arriverebbe a costare più di 20 miliardi di euro e sarebbe quindi eccessivamente onerosa. Un sussidio di questo tipo potrebbe inoltre rendere concreto il rischio di compiere scelte di vita finalizzate al suo ottenimento. Infine, la povertà relativa si lega alla disuguaglianza. Ne consegue che, secondo l'Alleanza, per contrastarla sarebbe necessario non tanto introdurre una misura di sostegno al reddito, quanto piuttosto realizzare politiche volte a promuovere l'uguaglianza e la coesione.

In questo quadro, la povertà che l'Alleanza si propone di contrastare è quella assoluta che tuttavia non è misurata in base ai consumi (come di norma fa l'Istat) ma in base al reddito. Nello specifico, l'Alleanza ha individuato un nuovo indicatore di povertà che costituisce una mescolanza di reddito e consumo. Questo indicatore si basa infatti sul confronto fra il

⁹ Si veda l'appello *Perché far pagare ai poveri le conseguenze dell'instabilità politica* comparso sul sito www.redditoinclusione.it.

¹⁰ Il Memorandum d'intesa (o *memorandum of understanding*) è un documento legale che sancisce un accordo bilaterale. Pur non avendo potere contrattuale, il memorandum esprime la convergenza di interessi tra due parti distinte, indicando una linea comune d'azione prestabilita (si veda la rubrica "parole chiave" de «Il Sole 24 Ore»).

reddito disponibile alle famiglie e le soglie di povertà assoluta definite dall'Istat¹¹ (Gori *et al.* 2016).

La formulazione delle soluzioni

L'Alleanza ha elaborato una propria proposta di politica sociale il Reddito di Inclusione Sociale - Reis (Gori *et al.* 2016) e numerosi aspetti di questa proposta sono stati ripresi nel disegno del Rei nel corso del dibattito parlamentare e attraverso il Memorandum d'intesa.

Fra gli elementi presenti nella proposta del Reis e accolti dal Rei (oltre che già previsti dalla Nuova carta acquisti e dal Sostegno all'inclusione attiva) il primo riguarda il fatto che la misura si compone di un trasferimento monetario e di un progetto di attivazione. L'obiettivo è quello di costruire con gli utenti percorsi di inserimento sociale in grado di fornire nuove competenze e di sostenerli nell'uscita dalla marginalità. Il secondo elemento riguarda invece la previsione secondo cui la misura deve essere gestita grazie alla collaborazione fra Comuni, Terzo Settore, Centri per l'impiego e altri soggetti impegnati nella lotta alla povertà. Nella visione dell'Alleanza, l'attuazione del Reis (e del Rei) deve essere sostenuta dall'infrastruttura nazionale per il welfare locale, un insieme di regole, risorse e strumenti che lo Stato mette in campo per costruire le condizioni adeguate al funzionamento del welfare locale. Inoltre, come la proposta di Reis, il Rei costituisce un livello essenziale delle prestazioni e introduce quindi un diritto che assicura una tutela a chiunque si trovi in condizione di povertà assoluta.

Ulteriori elementi del Reis, che al momento non sono stati recepiti dal Rei ma sui quali l'Alleanza continua a sollecitare il Governo (Agostini 2017), riguardano in primo luogo l'universalismo della misura. Il Reis infatti si rivolge a tutti coloro che sono in condizione di povertà assoluta, ha quindi un carattere universalistico e supera la categorialità degli interventi tipica del welfare italiano. Nel quadro del Reis, inoltre, la condizione di povertà assoluta è valutata considerando il nucleo familiare. In particolare, ogni nucleo riceve mensilmente la somma necessaria a colmare la differenza fra la soglia di povertà¹² e il proprio reddito disponibile. In secondo luogo, il Reis è introdotto gradualmente seguendo un dettagliato piano pluriennale. Durante ciascun anno, l'assegnazione delle risorse deve essere superiore rispetto all'anno precedente e la platea dei beneficiari deve essere progressivamente estesa. A partire dall'ultimo anno di transizione, il Reis diventa stabilmente un diritto per tutti coloro che vivono in povertà assoluta. Per quanto riguarda i destinatari, il Reis si rivolge inizialmente a coloro che versano in condizioni economiche più critiche e, successivamente, a tutti coloro che si trovano in povertà assoluta. A regime, la spesa necessaria all'introduzione del Reis ammonterebbe a circa 7 miliardi di euro l'anno. Nel dettaglio, 5.330 milioni sarebbero destinati ai contributi economici, 1.600 milioni ai servizi alla persona, 2,4 milioni al monitoraggio e alla valutazione.

¹¹ La soglia di povertà assoluta rappresenta il valore monetario del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia, definita in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del comune di residenza. Una famiglia è assolutamente povera se sostiene una spesa mensile per consumi pari o inferiore a tale valore monetario.

¹² Come evidenziato dall'Alleanza (Gori *et al.* 2016), la soglia di povertà è pari a 400 euro al mese per i nuclei composti da una sola persona e che vivono in una casa di proprietà. In media, la cifra mensile del Reis dovrebbe essere 316 euro per i nuclei con un componente, 373 euro per i nuclei con due componenti, 382 euro per quelli con tre componenti e 454 euro per quelli con quattro componenti.

La partecipazione ai processi decisionali

Fin dall'8 febbraio 2016, giorno in cui il Ministro Poletti ha presentato il disegno di legge delega sulla povertà, l'Alleanza ha avviato un'azione di confronto realizzando alcuni incontri con il Governo, con le forze politiche presenti alla Camera dei Deputati e con la relatrice in Commissione per il disegno di legge delega, Ileana Piazzoni, e presentando le proprie proposte di modifica al testo della legge delega. Questa interazione ha portato alla previsione di una serie di variazioni, sostenute dall'Alleanza, che sono state introdotte quando il disegno di legge delega è passato alla Camera.

Quattro sono, in particolare, le modifiche che meritano di essere menzionate. La prima concerne la definizione (prima assente) di povertà. Tale definizione è stata inserita con lo scopo di chiarire che la misura si rivolge a quanti versano in condizione di povertà assoluta. Nel testo attuale si legge infatti che la povertà è intesa come *“impossibilità di disporre dell'insieme dei beni e dei servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso”*.

La seconda modifica riguarda la specificazione che il Rei si compone di due elementi, il sostegno al reddito e i servizi alla persona. La precedente formulazione era eccessivamente sbilanciata verso il contributo economico considerato come unico livello essenziale. Con la nuova formulazione è invece chiaro che il livello essenziale si compone sia del contributo economico, sia dei servizi.

La terza modifica interessa il calcolo del contributo economico che tiene ora conto del rapporto fra l'Isee del nucleo familiare e la soglia di riferimento per l'individuazione della condizione di povertà. In particolare, se nella versione iniziale del testo gli importi previsti erano fissi, nella previsione attuale l'importo del beneficio sarà modulato considerando la differenza fra l'Isee del nucleo e la soglia di povertà.

Infine, un'ulteriore modifica riguarda le azioni di supporto al sistema di welfare locale. Secondo la nuova previsione il ministero è chiamato a: i) redigere dei protocolli formativi e operativi volti ad agevolare l'attuazione del Reddito di inclusione; ii) intervenire attraverso la realizzazione di un percorso di accompagnamento e sostegno rivolto agli ambiti che presentano delle criticità.

Terminato l'iter di approvazione e in vista dell'attuazione della legge delega, l'Alleanza ha avanzato ulteriori richieste. Presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è stata quindi avviata un'interlocuzione e questa attività, il 14 aprile 2017, ha portato il Presidente del Consiglio Paolo Gentiloni e il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali Giuliano Poletti a siglare un Memorandum d'intesa con l'Alleanza contro la povertà. La firma di un Memorandum d'intesa rappresenta una novità assoluta nel campo delle politiche di lotta alla povertà. Infatti, se per le politiche pensionistiche e del lavoro esiste ormai una tradizione di memorandum firmati tra governo e parti sociali, nelle politiche di lotta alla povertà dove (prima della nascita dell'Alleanza) la rappresentanza sociale non era mai stata strutturata, si tratta della prima volta che viene siglato un Memorandum.

Rispetto ai contenuti (cfr. box 7.1), il Memorandum riflette due obiettivi di fondo. Il primo obiettivo è che l'accesso al Rei e la definizione dell'importo del beneficio economico corrispondano il più possibile alle effettive condizioni dei richiedenti. Il secondo obiettivo

Box 7.1 I sette punti del Memorandum

Criteri per determinare l'accesso dei beneficiari. Con il Memorandum, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si impegna ad affiancare all'Isee una soglia di accesso legata al reddito disponibile. In sostanza, si considererà anche la parte reddituale dell'Isee, ovvero l'Indicatore della situazione reddituale (Isr). L'Isr terrà conto della scala di equivalenza e dei costi derivanti dai contratti di locazione. L'introduzione di questo criterio consente di considerare il principale onere per le famiglie in povertà (il canone di locazione) e le differenze territoriali, determinando un sostegno economico più adeguato per le famiglie in affitto. Inoltre, la presenza di una doppia soglia permette l'accesso al beneficio anche ai proprietari di prima casa che si trovano in condizione di povertà. Rispetto alle soglie di accesso, il Memorandum chiarisce che la soglia Isee al di sotto della quale si può accedere alla misura non deve essere inferiore a 6.000 euro. Con riferimento al reddito disponibile (Isr tenuto conto della scala di equivalenza) si ritiene invece che la soglia di riferimento non debba essere inferiore ai 3.000 euro.

I criteri per stabilire l'importo del beneficio. Per ragioni di equità, è necessario che l'importo del sostegno monetario sia differenziato in base al reddito. In sostanza, tale importo deve essere calcolato tenendo conto della differenza tra il reddito disponibile e la soglia di riferimento dell'Isr (considerando la scala di equivalenza). Il Memorandum chiarisce però che, per evitare disincentivi all'occupazione, tale differenza può essere coperta anche solo in parte. In sede di prima applicazione, comunque, tale quota non dovrà essere inferiore al 70%. Infine, l'importo della misura deve essere moltiplicato per la scala di equivalenza Isee in modo da tener conto anche dell'ampiezza del nucleo familiare.

Meccanismi per evitare la trappola della povertà. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si impegna inoltre a introdurre dei meccanismi volti a evitare che la misura diventi un disincentivo alla ricerca di un'occupazione, prevedendo di continuare (almeno in parte) a concedere il sostegno economico ai beneficiari anche a seguito di un incremento del reddito che li portasse a superare le soglie di riferimento.

Il finanziamento dei servizi per l'inclusione. Il Memorandum prevede l'introduzione (nel Fondo per la lotta alla povertà) di una specifica linea di finanziamento strutturale per i servizi d'inclusione sociale connessi al Rei e che saranno realizzati a livello locale. In particolare, il Governo si impegna ad assicurare che la quota destinata all'attuazione dei servizi connessi al Rei non sia inferiore al 15% della dotazione del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Considerando anche gli interventi di natura non strutturale, il Governo s'impegna ad assicurare che gli stanziamenti destinati ai servizi d'inclusione sociale e di attivazione sociale non siano inferiori al 25% della dotazione del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Affiancamento ai territori e supporto tecnico. Il Memorandum richiama la necessità di istituire una struttura nazionale permanente che affianchi le amministrazioni territoriali e offra supporto tecnico, al fine di garantire la piena ed uniforme attuazione del Rei.

Monitoraggio. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si impegna a presentare un piano operativo per la realizzazione delle attività di monitoraggio continuo del Rei entro la fine del 2017.

La forma di gestione del Rei. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (fatte salve le valutazioni dei competenti livelli territoriali di governo) si impegna a prevedere che in tutto il territorio nazionale la gestione del Rei spetti ai comuni associati (ambiti sociali).

riguarda invece la creazione delle condizioni necessarie a garantire la realizzazione dei percorsi d'inclusione sociale nei territori.

La valutazione dei risultati

Sul fronte della valutazione si segnala invece la [ricerca promossa dall'Alleanza contro la povertà](#) che ha riguardato l'implementazione del Sostegno all'Inclusione Attiva (Sia), la misura ponte partita a settembre del 2016 in attesa dell'avvio del Rei. Questa ricerca, voluta dal Comitato esecutivo dell'Alleanza, mirava a identificare alcuni meccanismi di implementazione che possono ostacolare o favorire il successo del Sia e a sviluppare conoscenze utili per meglio orientare il Rei. La ricerca, che si è svolta tra gennaio e ottobre 2017¹³, si è articolata in tre macroazioni che hanno riguardato: i) un'attività di monitoraggio realizzata dai gruppi territoriali dell'Alleanza che mirava ad analizzare i processi amministrativi e il rispetto degli adempimenti previsti nelle Linee guida del Sia a livello di singoli ambiti territoriali; ii) un'analisi dei dati quantitativi relativi al take-up della misura su scala nazionale e locale; iii) studi di caso¹⁴ su otto ambiti sociali finalizzati a identificare i meccanismi di attuazione, le strategie di attivazione sviluppate localmente, i problemi e le soluzioni che, in relazione a diversi contesti di attuazione, emergono nell'implementazione del Sia ([Leone 2017](#)).

7.4.2 Save the Children

Ormai da qualche anno, alcune organizzazioni non governative internazionali, tradizionalmente impegnate in Paesi in via di sviluppo, hanno iniziato a realizzare le proprie attività in Italia. Generalmente, questo si è verificato a partire dalla considerazione che i fenomeni riscontrati in Paesi terzi, oggi, sono purtroppo diffusi anche nel nostro Paese e che dunque l'esperienza maturata all'esterno può a buon titolo essere messa a frutto all'interno dei confini nazionali. È il caso per esempio di Save the Children che, oltre a essere fra i fondatori dell'Alleanza contro la povertà, in questi anni ha svolto un'intensa attività di *advocacy*, indipendente rispetto alle attività dell'Alleanza e a favore dei minori. Tale attività ha contribuito alla nascita del Fondo per il contrasto della povertà educativa.

Save the Children Italia è nata nel 1998 e i programmi domestici sono iniziati un paio di anni dopo con interventi nelle scuole e azioni dirette alla protezione e alla tutela dei minori non accompagnati. I programmi di contrasto alla povertà sono invece iniziati nel 2011 e, l'anno successivo, questa Ong internazionale ha lanciato *Ricordiamoci dell'infanzia*, la prima grande campagna contro la povertà dei minori in Italia. Nel 2016, gli interventi di contrasto alla povertà hanno raggiunto i 38.927 destinatari in quindici città italiane¹⁵, per un investimento pari a 4.121.506 euro ([Save the Children 2017a](#)).

¹³ Alla ricerca ha partecipato anche il Laboratorio *Percorsi di secondo welfare*, in particolare l'autrice del presente capitolo si è occupata dello studio di caso dell'ambito territoriale sociale di Reggio Emilia.

¹⁴ Gli studi di caso hanno riguardato ambiti sociali appartenenti alla Sicilia, alla Calabria, alla Puglia, alla Campania, al Lazio, all'Emilia Romagna, alla Lombardia e al Friuli Venezia Giulia.

¹⁵ Attualmente i luoghi di intervento di Save the Children sono: Genova, Torino, Milano, Marghera, L'Aquila, Bari, Brindisi, Marina di Gioiosa Ionica, Catania, Palermo, Scalea, Potenza, Napoli, Roma, Sassari.

Sul piano operativo, i progetti di Save the Children in materia di contrasto alla povertà sono tre e di questi due si rivolgono alla fascia d'età 0-6 anni (*Fiocchi in ospedale* e *Spazi mamme*) e uno alla fascia 6-16 anni (*Illuminiamo il futuro*). Il programma *Fiocchi in ospedale* mira all'individuazione precoce del bisogno e prevede, all'interno delle strutture ospedaliere che ospitano dei punti nascita, l'istituzione di sportelli che cercano di intercettare, durante i giorni precedenti e immediatamente successivi al parto, le situazioni di vulnerabilità. Gli Spazi mamme sono invece luoghi di incontro dove i genitori possono trovare sostegno nel processo di cura dei figli, nella gestione delle risorse economiche e nell'emancipazione del nucleo familiare da condizioni di deprivazione. Questi spazi sono presenti in aree a rischio di isolamento o comunque in realtà prive di servizi per le famiglie. Infine, l'iniziativa *Illuminiamo il futuro* consiste nella creazione di alcuni "punti luce", spazi ad alta densità educativa dove bambini e adolescenti che vivono in quartieri svantaggiati delle città italiane possono accedere gratuitamente ad attività educative, ricreative e culturali. Nel quadro di questo programma, uno strumento di contrasto alla povertà educativa è la "dote educativa" ovvero un piano individuale di sostegno per bambini e adolescenti che vivono in certificate condizioni di disagio socio-economico.

Di seguito, vediamo come Save the Children ha contribuito alla nascita del Fondo per il contrasto della povertà educativa intervenendo in due delle cinque fasi del *policy-making* analizzate in questo lavoro. In particolare, questa organizzazione internazionale si è mobilitata affinché il tema della povertà educativa entrasse nell'agenda politica e ha lavorato per individuare e definire questa particolare forma di povertà.

L'attività di advocacy

L'*advocacy* è una delle azioni attraverso cui Save the Children opera per la tutela dei minori. In termini generali, questa attività è volta a sensibilizzare e influenzare le istituzioni che a livello nazionale e internazionale con le loro azioni e decisioni, possono incidere sulla condizione dei bambini e degli adolescenti. Con riferimento al contrasto alla povertà, l'attività di *advocacy* di Save the Children è stata sia indiretta attraverso l'adesione all'Alleanza (sulla povertà in generale), sia diretta ovvero realizzata grazie a una specifica campagna a favore del contrasto alla povertà educativa minorile. Il riferimento è alla campagna (lanciata nel 2014) *Illuminiamo il futuro* che ha risposto all'obiettivo di sostenere i "punti luce" che (come abbiamo visto) sono spazi dove bambini e adolescenti possono partecipare gratuitamente attività educative, ricreative e culturali.

L'individuazione e la definizione del problema

Anche se molti attori già da tempo dedicano attenzione al tema della povertà educativa (per esempio realizzando progetti contro la dispersione scolastica o a favore della scolarizzazione nella prima infanzia), è solo negli ultimi anni che il concetto di "povertà educativa" è entrato a pieno titolo nel dibattito pubblico. Questo concetto riflette l'adozione di una prospettiva di lungo periodo secondo la quale combattere la povertà educativa oggi riduce il rischio di trovarsi in povertà materiale domani. Si tratta di un tema centrale e che ormai da tempo è sostenuto dalle istituzioni europee, in particolare attraverso il concetto

di “investimento sociale”¹⁶, ma che tuttavia in Italia non ha ancora trovato ampio spazio nel dibattito pubblico.

Nel 2014, Save the Children ha istituito il Comitato scientifico sulla povertà educativa in Italia e pubblicato il primo rapporto interamente dedicato a questo tema ([Save the Children 2014](#)). Il rapporto ha analizzato il fenomeno grazie all'elaborazione dell'Indice di povertà educativa (Ipe). L'anno successivo un secondo rapporto ([Save the Children 2015](#)) ha promosso l'elaborazione di una serie di obiettivi misurabili e di proposte concrete configurandosi di fatto come un documento programmatico per la lotta alla povertà educativa. L'impegno di Save the Children in questo campo è stato poi confermato dalla pubblicazione di ulteriori rapporti nei due anni successivi ([Save the Children 2016b](#); [2017b](#)).

7.4.3 Le Fondazioni di origine bancaria

Le Fondazioni di origine bancaria sono attori attivi nel campo del contrasto alla povertà ma la loro azione è completamente indipendente rispetto all'Alleanza contro la povertà alla quale non aderiscono. Le Fob nascono a seguito della trasformazione delle casse di risparmio e di altre banche a controllo pubblico nella prima metà degli anni Novanta. Grazie alla loro peculiare natura di istituzioni private (al pari delle imprese) che perseguono finalità di utilità sociale (al pari delle amministrazioni pubbliche) le Fob possono, da un lato, catalizzare attori e risorse esistenti in una comunità e, dall'altro, sperimentare nuove azioni e linee di intervento. In sostanza, le Fob agiscono promuovendo l'erogazione di prestazioni e servizi che integrano gli interventi pubblici e stimolando processi di innovazione organizzativa ([Barbetta 2008](#); [Ferrera 2010](#); [Bandera 2013](#)).

Il contributo delle Fob al contrasto alla povertà è oggetto di uno specifico approfondimento in questo *Rapporto* (si veda il capitolo 8). Questa analisi ha evidenziato come, nel campo del contrasto alla povertà, sempre più spesso le Fob stimolano l'innovazione del sistema di welfare locale, per esempio, attraverso la promozione di progetti che mirano all'attivazione e all'autonomia delle persone. In altre parole, gli interventi delle Fob sono spesso orientati a una prospettiva di welfare generativo in cui la persona non è solo beneficiaria di un aiuto, ma è protagonista in un percorso di coinvolgimento e inclusione attiva. In questo quadro, le azioni mirano a “generare” ricadute positive non solo sul soggetto coinvolto ma sull'intero territorio. Allo stesso tempo, gli interventi delle Fob, in molti casi, rispondono all'obiettivo di valorizzare le risorse locali e quindi di mettere in comunicazione i soggetti che, nel territorio, sono interessati al contrasto alla povertà. In sostanza quindi le Fob non vanno considerate come meri finanziatori, ma piuttosto come soggetti che, grazie alla leva assicurata dalla possibilità di finanziamento, provano a orientare e innovare interventi e politiche di contrasto alla povertà.

Di seguito, vediamo come le Fondazioni di origine bancaria, associate attraverso l'Acri, hanno contribuito alla nascita del Fondo per il contrasto della povertà educativa, da un lato,

¹⁶ La prospettiva dell'investimento sociale è emersa nel corso degli anni Novanta con il duplice obiettivo di rispondere ai nuovi rischi sociali e di garantire la sostenibilità politica e finanziaria del welfare, riconciliando gli obiettivi economici e sociali ([Jenson 2010](#); [Vandenbroucke, Hemerijck e Palier 2011](#)). Nel 2013, la Commissione Europea ha lanciato il *Social Investment Package* (Sip) con l'obiettivo di fornire orientamento e sostegno alle riforme nazionali ([Commissione Europea 2013](#)).

offrendo una soluzione di *policy* al problema della povertà educativa e, dall'altro, promuovendo la valutazione dei singoli interventi sostenuti grazie al fondo.

La formulazione delle soluzioni

In occasione del XXIII Congresso che si è tenuto a Lucca a giugno del 2015, l'Acri e le Fondazioni aderenti hanno assunto l'impegno di realizzare, in collaborazione con le rappresentanze del volontariato e del Terzo Settore, una significativa iniziativa nazionale di contrasto alle nuove povertà e a sostegno dell'infanzia. A seguito dell'assunzione di questo impegno, l'Acri ha avviato un'interlocuzione con il mondo del Terzo Settore e, successivamente, con il Governo. Questa interlocuzione ha risposto all'obiettivo di identificare uno strumento che potesse dare risposte concrete a tale problematica. L'esito di questa azione è stato appunto l'istituzione del Fondo per il contrasto della povertà educativa realizzata con la Legge di Stabilità 2016.

La partecipazione ai processi decisionali

L'Acri e le Fob hanno giocato un ruolo di primo piano rispetto ai processi decisionali connessi all'attuazione del Fondo per il contrasto della povertà educativa. La definizione delle modalità operative di questo strumento è stata infatti demandata a un apposito protocollo firmato il 29 aprile 2016 dall'Acri, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Il protocollo ha affidato la *governance* del Fondo a un Comitato di indirizzo strategico composto pariteticamente da rappresentanti del Governo, delle Fondazioni di origine bancaria e dei rappresentanti del Terzo Settore indicati dal Forum Nazionale del Terzo Settore. Al Comitato è attribuita la responsabilità di dettare i principi e i criteri direttivi rispetto agli ambiti di intervento, agli strumenti operativi e al processo di valutazione, selezione e monitoraggio. Il Comitato è stato concretamente istituito il 28 giugno 2016.

Il protocollo chiarisce inoltre: i) che gli interventi saranno realizzati mediante bandi nazionali e che saranno previste quote minime da destinare al livello regionale o sovraregionale; ii) che i destinatari dei bandi sono le associazioni del Terzo Settore e gli istituti scolastici; iii) che la responsabilità amministrativa del Fondo e della scelta del soggetto attuatore è affidata ad Acri (che, come detto nel paragrafo 8.2.2, ha individuato Fondazione CON IL SUD quale soggetto attuatore del Fondo).

La valutazione dei risultati

La valutazione del Fondo per il contrasto alla povertà educativa è attualmente circoscritta ai singoli progetti. In particolare, il Comitato di indirizzo, tenuto conto della natura sperimentale dell'iniziativa, ha ritenuto prioritario che ciascun progetto prevedesse l'elaborazione di una strategia di valutazione d'impatto. I primi due bandi ("prima infanzia" e "adolescenza") hanno previsto che la valutazione fosse realizzata grazie al coinvolgimento di soggetti esterni e/o alla mobilitazione di risorse interne al partenariato richiedente. Con la pubblicazione dell'ultimo bando ("nuove generazioni"), l'aspetto della valutazione è stato ulteriormente rafforzato. In questo caso è stato infatti previsto che il partenariato

richiedente fosse composto da minimo tre soggetti di cui uno incaricato della valutazione¹⁷. In entrambi i casi, i bandi chiariscono che il soggetto valutatore deve avere comprovata esperienza nel settore ed è responsabile di valutare l'andamento, i risultati conseguiti al termine delle attività e gli impatti raggiunti dal singolo progetto. A supporto di questa attività, l'impresa sociale "Con i bambini" ha inoltre predisposto un vademecum sulla valutazione e un elenco di soggetti valutatori cui i proponenti delle iniziative hanno possibilità di attingere.

7.5 Riflessioni conclusive

Dall'autunno del 2015 a oggi è stato realizzato un cambio di passo nella politica italiana di lotta alla povertà. Nei prossimi mesi, una misura che è ancora lontana dal configurarsi come uno schema di reddito minimo universale, ma che è strutturale e a carattere nazionale, sarà per la prima volta operativa in Italia.

Posto che questo cambiamento è stato certamente sollecitato dal dilagare della povertà che ha caratterizzato l'ultimo decennio, l'obiettivo del presente lavoro è stato quello di focalizzarsi su altri fattori che hanno contribuito a favorirlo. La riflessione si è concentrata sulla trasformazione dell'arena di *policy* e, in particolare, sul ruolo giocato dal secondo welfare.

Come abbiamo visto, la nascita dell'Alleanza contro la povertà, contrariamente a quanto avvenuto in passato, ha permesso al Terzo Settore e alla società civile di incidere 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

¹⁷ Gli altri soggetti sono un ente del Terzo Settore (soggetto responsabile) e un istituto scolastico.

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.

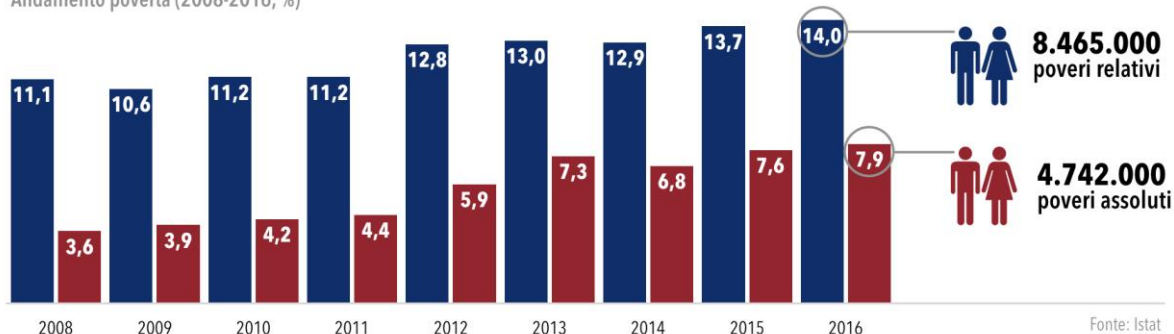
Riferimenti bibliografici

- Acri (2017), *Ventiduesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria. Anno 2016*, Roma
- Agolini E. (2015), Appendice. Il percorso dell'Alleanza, in *Le politiche contro la povertà in Italia. Dopo la crisi, costruire il welfare. Rapporto 2015*, Roma, Caritas Italiana, pp. 101-102
- Agostini, C. (2015), *Lotta alla povertà e secondo welfare*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- (2017), *Per combattere la povertà ora serve un piano triennale*, Percorsi di secondo welfare, 6 settembre 2017
- 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 Scopi. 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. (1993), *Modelli di solidarietà*, Bologna, il Mulino
- (2010), *Fondazioni e welfare di comunità*, in Acri, *Quindicesimo rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria. Anno 2009*, Roma, pp. 171-203
- Gori C., Ghetti V., Rusmini G. e Tidoli R. (2014), *Il welfare sociale in Italia. Realtà e prospettive*, Roma, Carocci
- Gori C., Baldini M., Martini A., Motta M., Pellegrino S., Pesaresi F., Pezzana P., Sacchi S., Spano P., Trivellato U. e Zanini N. (2016), *Il Reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Bologna, il Mulino
- Istat (2015), *Statistiche, Report Povertà. Nota metodologica*, 15 luglio 2015, Roma
- (2016), *La povertà in Italia. Anno 2015*, Roma
- (2017), *La povertà in Italia. Anno 2016*, Roma
- Jenson J. (2010), *Diffusing Ideas for After Neoliberalism. The Social Investment Perspective in Europe and Latin America*, «Global Social Policy», vol. 10, n. 1, pp. 59-84
- Jones C.O. (1970), *An introduction to the Study of Public Policy*, Duxbury Press, Belmont
- Leone L. (a cura di) (2017), *Rapporto di valutazione: dal SIA al REI*, Alleanza contro la povertà, Roma, 8 novembre 2017.

- Madama I. e 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
- Mania R. (2017), *Poletti: "Così daremo un reddito alle famiglie più povere"*, La Repubblica, 8 marzo 2017
- Saraceno C. (2015), *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, Feltrinelli
- (2017), *Povertà assoluta e libertà limitata. Cosa ci lascia il sostegno al reddito*, «Persone e conoscenze», n. 121, pp. 23-26
- Save the Children (2014), *La lampada di Aladino. L'indice di Save the Children per misurare le povertà educative e illuminare il futuro dei bambini in Italia*, Roma
- (2015), *Illuminiamo il futuro 2030. Obiettivi per liberare i bambini dalla povertà educativa*, Roma
- (2016a), *Liberare i bambini dalla povertà educativa. A che punto siamo?*, Roma
- (2016b), *Sconfiggere la povertà educativa in Europa*, Roma
- (2017a), *Fino all'ultimo bambino. Rapporto attività 2016*, Roma
- (2017b), *Sconfiggere la povertà educativa in Europa. Fino all'ultimo bambino*, Roma
- Sola G. (1996), *Storia della scienza politica. Teorie, ricerche e paradigmi contemporanei*, Roma, La nuova Italia scientifica
- Vandenbroucke F., Hemerijck A. e Palier B. (2011), *The UE needs a social investment pact, Ose paper series*, Opinion paper n. 5

La povert  in Italia

Andamento povert  (2008-2016, %)



Reddito di inclusione*



Fondi stanziati

Fondo nazionale lotta alla povert  e all'esclusione
1,7 miliardi   nel 2018
1,845 miliardi   dal 2019

PON Inclusione
1 miliardo fino al 2022



Tempistiche

Richiedibile dal
1  dicembre 2017

Erogato da
gennaio 2018



Beneficiari potenziali

Nella prima fase si stima saranno raggiunte
400.000 famiglie

Per un totale di
1.700.000 individui

*Informazioni precedenti l'approvazione della Legge di Bilancio 2018

La povert  educativa

Indice di povert  educativa



Fonte: rielaborazione su dati di Save the children (2016a)

Fondo di contrasto della povert  educativa minorile



Periodo attivit 
2016-2018



Fondi stanziati

Fino a un massimo di
125 milioni   annui
garantiti dalle Fondazioni di origine bancaria grazie al
credito d'imposta del 75% da parte dello Stato



Bandi pubblicati

Infanzia (0-6 anni) - 69 milioni  
Adolescenza (11-17 anni) - 46 milioni  
Nuove generazioni (5-14) - 60 milioni  