

5. *Partner*: scuole, associazioni, regione, provincia, imprese private.
6. *Destinatari*: ragazzi dai 14 ai 17 anni
7. *Tipologia risorse umane*: retribuite, esperti cinematografici, Non retribuite, tirocinanti.
8. *Tipologia atto programmazione*: piano territoriale 285
9. *Continuità*: sì, dal 2000
10. *Fonti di finanziamento oltre quelli della legge 285*: sì da fondi regionali
11. *Presenza coordinatore*: sì
12. *Presenza carta dei servizi*: no
13. *Integrazione con territorio*: ci sono raccordi e e collaborazioni attivate secondo le necessità con gli enti partner.
14. *Monitoraggio e valutazione*: sì, anche in forma partecipata con i ragazzi.

2-Titolo del progetto: *Pagella non solo rock*

Ente titolare: Comune

Ente gestore-attuatore: Associazione spazi musicali

1. *Tipologia attività*: attività coordinata rispetto ad un fine con una durata determinata nel tempo.

2. *Contesto*: Il territorio di Torino e della sua provincia. Le scuole medie secondarie di secondo grado. Il settore culturale nel quale si inserisce l'iniziativa è quello della creatività in campo musicale pop e rock. Le categorie di giovani di fascia sociale medio – alta.

Problema che il progetto ha inteso affrontare: Agli adolescenti appassionati di musica rock e pop o di una delle varie tendenze odierne, non vi sono molte possibilità di realizzare esibizioni dal vivo. Cosicché i ragazzi passano molto tempo a provare nelle sale o in cantina, senza avere alcun tipo di riscontro del loro valore. Inoltre, anche quando arrivano al momento faticoso della prima esibizione, il risultato è, spesso, deludente. Ciò ha varie cause, a partire dalla loro imperizia tecnica, alla scarsa efficacia della comunicazione.

Tipologie di intervento. Coinvolgimento diretto dei giovani quali principali protagonisti di tutti gli eventi; Creazione di un cartellone inserito nella programmazione annuale di alcuni tra i luoghi cittadini e provinciali maggiormente riconosciuti e frequentati dai giovani in cerca di musica; Monitoraggio effettuato direttamente dai funzionari della Città di Torino i quali constatano livelli di partecipazione di pubblico giovane, qualità delle strutture e delle attrezzature, qualità ed efficacia della promozione pubblicitaria, qualità dell'accoglienza rivolta ai ragazzi.

3. *Ente gestore*: terzo settore

4. *Forma di affidamento*: contributo

5. *Partner*: no

6. *Destinatari*: ragazzi dai 14 ai 17 anni

7. *Tipologia risorse umane*: retribuite, educatori-animatori, personale con funzioni di coordinamento e amministrazione. Non retribuite, volontari.

8. *Tipologia atto programmazione*: piano territoriale 285

9. *Continuità*: sì, dal 1990

10. *Fonti di finanziamento oltre quelli della legge 285*: sì da fondi del Comune

11. *Presenza coordinatore 285*: no

12. *Presenza carta dei servizi*: no

13. *Integrazione con territorio*: ci sono raccordi e collaborazioni con la scuola.

14. *Monitoraggio e valutazione*: sì, monitoraggio

3-Titolo del progetto: *Festival studentesco di teatro plurilingue Lingue in scena.*

Ente titolare: Comune

Ente gestore-attuatore: Comune, Settore politiche giovanili

1. *Tipologia attività*: attività coordinata rispetto ad un fine con una durata determinata nel tempo.

2. *Contesto*: al Festival partecipano scuole medie superiori di Torino, italiane ed europee. Ogni gruppo deve preparare e recitare due spettacoli di 30 minuti al massimo: uno in lingua straniera a scelta, su testo e su argomento liberamente scelto dal gruppo;

uno nella propria lingua madre, che preveda una messa in scena, tratta da un tema scelto l'anno prima dal comitato di progetto.

Problema che il progetto ha inteso affrontare: Mancanza, da parte degli adolescenti, di una educazione alla cittadinanza europea, del plurilinguismo del pluriculturalismo e di una promozione della cultura italiana all'estero.

Tipologie di intervento. Utilizzo delle tecniche teatrali come veicolo di apprendimenti disciplinari, in particolare le lingue straniere. Promozione della la pratica artistica presso i giovani al fine di avvicinarli al teatro da protagonisti, sia in quanto attori sia in quanto spettatori.

3. *Ente gestore*: Comune

4. *Forma di affidamento*: gestione diretta

5. *Partner*: università e istituti di cultura all'estero

6. *Destinatari*: ragazzi dai 14 ai 19 anni

7. *Tipologia risorse umane*: retribuite, insegnanti-formatori, pedagogisti, operatori teatrali. Non retribuite, tirocinanti.

8. *Tipologia atto programmazione*: piano territoriale 285

9. *Continuità*: sì, dal 2000

10. *Fonti di finanziamento oltre quelli della legge 285*: sì da fondi del Comune

11. *Presenza coordinatore 285*: no

12. *Presenza carta dei servizi*: no

13. *Integrazione con territorio*: ci sono raccordi e collaborazioni stabili con le scuole e gli anti partner del progetto anche esteri.

14. *Monitoraggio e valutazione*: sì

CITTÀ RISERVATARIA: VENEZIA

Titolo del progetto: *La città dei bambini e delle bambine*

Ente titolare: Comune

Ente gestore-attuatore: Comune, Assessorato politiche educative

1. *Tipologia attività*: attività coordinata rispetto ad un fine con una durata determinata nel tempo.

2. *Contesto*: Il progetto si rivolge alle scuole della terraferma del Comune di Venezia, all'interno di una vasta articolazione di proposte finalizzate ad integrare l'offerta formativa delle scuole.

Problema che il progetto ha inteso affrontare: Mancanza di autonomia dei bambini nel contesto urbano; Scarsa attenzione ai bisogni di bambini e ragazzi nel tempo libero; Eccessivo ricorso all'automobile negli spostamenti con conseguente congestionamento del traffico.

Tipologie di intervento: seminari di formazione, studio e progettazione dei percorsi, incontro di presentazione ai genitori, pubblicizzazione del progetto, realizzazione delle linee, creazione di un tavolo di coordinamento tra i diversi soggetti, organizzazione di feste, ampliamento e diffusione dell'iniziativa e sua messa a regime.

3. *Ente gestore*: Comune

4. *Forma di affidamento*: gestione diretta

5. *Partner*: scuole e associazioni

6. *Destinatari*: bambini tra i 6 e 10 anni

7. *Tipologia risorse umane*: retribuite, archietti. Non retribuite, volontari.

8. *Tipologia atto programmazione*: piano territoriale 285

9. *Continuità*: sì, dal 2006

10. *Fonti di finanziamento oltre quelli della legge 285*: sì da fondi del Comune

11. *Presenza coordinatore 285*: sì

12. *Presenza carta dei servizi*: no

13. *Integrazione con territorio*: ci sono raccordi e collaborazioni stabili con le scuole e gli enti partner del progetto

14. *Monitoraggio e valutazione*: sì

Allegato 1

Traccia intervista per l'analisi delle buone pratiche sulla partecipazione dei bambini e ragazzi nei progetti finanziati con la legge 285/97 anno 2008 nelle città riservatarie

Premessa

Stiamo cercando di individuare esperienze significative realizzate con i fondi della legge 285/97 nel 2008 nelle città riservatarie, che abbiamo promosso esperienze di protagonismo e partecipazione dei ragazzi, che abbiamo offerto un contesto per esercitare concretamente il diritto di bambini e ragazzi a:

- essere informati e ascoltati,
- essere aiutati ad esprimere il loro punto di vista,
- prendere in considerazione il punto di vista da loro espresso;
- essere coinvolti nei processi decisionali,
- condividere il potere e la responsabilità della decisione presa.

Tali diritti si debbono poter tradurre in una attività significativa ed evidente fatta dai bambini e ragazzi.

Domande specifiche sulla partecipazione

1. Partecipazione quando

La partecipazione ha permeato l'intero progetto o solo alcune esperienze e attività al suo interno?

Rispetto al ciclo di vita del progetto in quali fasi vi è stata esperienza di partecipazione da parte di bambini e ragazzi?

- alla pianificazione/programmazione/progettazione
- alla gestione/attuazione/realizzazione di attività
- al monitoraggio/verifica/valutazione/documentazione

2. Partecipazione a cosa. Tipi di partecipazione e contesti.

Che tipo di partecipazione ha promosso il progetto e in quale contesto si è realizzata?

- ludico espressiva, descrivere le caratteristiche e il contesto...
- decisionale, associativa, descrivere le caratteristiche e il contesto...
- progettuale, descrivere le caratteristiche e il contesto...
- altro tipo di partecipazione, descriverne le caratteristiche e il contesto...

3. Chi partecipa e chi promuove la partecipazione

Chi ha partecipato all'esperienza descritta al punto 1 (bambini, ragazzi, adulti, genitori, portatori di interesse del progetto)?

C'è un'attenzione specifica al genere?

C'è un'attenzione a categorie di soggetti a rischio di inclusione sociale?

Chi promuove la partecipazione

- gli adulti, titolari del progetto
- altri soggetti adulti coinvolti nell'attuazione del progetto
- i bambini e ragazzi stessi

4. Come avviene la selezione dei partecipanti.

- autoselezione, la porta è aperta, partecipa chi vuole quando vuole. Quali motivazioni per questa scelta?

- selezione mirata secondo categorie di portatori di interesse. Quali motivazioni per questa scelta?

- i bambini che hanno preso parte sono espressione di gruppi di riferimento? sono impegnati ad attività a livello locale?

- il loro coinvolgimento è avvenuto sempre su base volontaria?

- è stato loro possibile ritirarsi in qualunque momento o la partecipazione è vincolata?

- se i bambini e ragazzi che hanno preso parte sono una rappresentanza di gruppi, sono stati previsti meccanismi di restituzione al gruppo di appartenenza?

- selezione casuale a sorteggio o campione statistico. Quali motivazioni per questa scelta?

- altro specificare

5. Come avviene la partecipazione (modalità, strumenti, tecniche)

Descrivere modalità, strumenti e tecniche con le quali le attività realizzate hanno favorito:

- il coinvolgimento nelle diverse fasi di attività del ciclo del progetto.
- l'informazione e l'ascolto dei bambini (anche nella valutazione);
- l'aiuto e l'incoraggiamento ad esprimere il loro punto di vista, (formazione, capacitazione, empowerment)
- la presa in considerazione del punto di vista da loro espresso;
- il coinvolgimento nei processi decisionali,
- la condivisione del potere e della responsabilità della decisione presa

6. Rilevanza per i bambini e ragazzi

- bambini ed adolescenti conoscono la motivazione e gli scopi dell'iniziativa/attività proposta?

- i temi e le questioni affrontate riguardano le loro esperienze?
- i temi e le questioni affrontate sono da loro ritenute importanti?
- i temi e le questioni affrontate sono rilevanti per la società nel suo complesso o la comunità locale in cui vivono?
- le decisioni da prendere sono rilevanti per un qualche cambiamento visibile agli occhi di tutti?
- bambini e ragazzi sono stati edotti sin dall'inizio sul ruolo loro assegnato?
- bambini e ragazzi sono stati edotti sin dall'inizio sui rapporti di potere e sulle strutture decisionali?
- l'assunzione di un ruolo da protagonisti da parte di bambini e ragazzi è stato utilizzato per diminuire la responsabilità degli adulti nei loro confronti?

7. Risultati

- cosa è cambiato rispetto alla situazione di partenza?
- l'elaborazione che è stata sviluppata è servita? è stata presa in considerazione in qualche processo decisionale formale?
- sono state prese decisioni migliori, più stabili e durature, più eque, più condivise, più facilmente attuabili?
- ci sono segni tangibili di tutto ciò? sono stati elaborati suggerimenti, raccomandazioni, decisioni, opere, manufatti?
- gli effetti della partecipazione sono rilevabili sui partecipanti e/o sul contesto esterno?
- sono migliorate le relazioni sociali tra i vari attori coinvolti nel processo partecipativo? è aumentata la quantità di fiducia disponibile data per scontata nelle relazioni? si è resa disponibile una delega nella gestione del potere e si sono create condizioni favorevoli per esercitarlo?
- i partecipanti all'esperienza hanno espresso un qualche giudizio di soddisfazione?
- sono rilevabili effetti a lungo termine di questa esperienza? oppure è transfer di apprendimenti in contesti di lavoro diversi rispetto a quelli iniziali?
- cosa in concreto ha funzionato nell'esperienza? e per chi? quali teorie sottostanno a questa pratica? le teorie che stanno dietro a questa pratica a quali condizioni, circostanze e per quali soggetti funzionano? sono trasferibili queste teorie?
- è possibile definire i contorni della visione del mondo prodotta dai bambini e ragazzi nelle interazioni tra loro e con gli adulti durante il percorso partecipativo?

Domande generali sul progetto

A suo giudizio per quali di queste caratteristiche il progetto si distingue:

1. Innovatività:

- del tutto nuovo rispetto al contesto in cui si realizza, motivare perché...
- rinnovamento nel senso che migliora un progetto analogo già esistente,
- innovativo nel senso che sperimenta parziali novità di metodo, di processo, quali?

2. Integrazione e rete:

- progetto che fa sistema con altri interventi previsti da una cornice più ampia di riferimento, quale il Piano territoriale infanzia e adolescenza o il Piano sociale di zona, sfrutta economie di scala, crea sinergie.

3. Sostenibilità economica, finanziaria e culturale

- progetto che ha la possibilità di sussistere nel tempo finanziariamente e culturalmente anche dopo il termine del contributo pubblico.

4. Adeguatezza dell'impianto progettuale:

- progetto ben scritto e coerente al proprio interno, ben definito negli obiettivi, nel target, nella metodologia, nella descrizione delle azioni, nelle indicazioni di documentazione, monitoraggio e valutazione. Verificare che tutte queste affermazioni trovino riscontro nella documentazione disponibile.

5. Replicabilità, riproducibilità, trasferibilità, mainstreaming:

progetto che ha in se caratteristiche ed elementi o dispositivi che permettano di trasferire anche altrove l'esperienza:

- replicandola (talis qualis),
- riproducendola (reinterpretandola in contesto analogo),
- trasferendola (riadattandola ad un contesto diverso),
- mainstreaming (generalizzandola ad un contesto analogo astraendo fattori di successo permanenti, progetto che "fa scuola");

6. Rilevanza politica:

- progetto che è in grado di anticipare informazioni e soluzioni sui trend futuri di sviluppo di una determinata politica. Progetto pilota quindi e con funzioni di sentinella dei cambiamenti.

3.3 Il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale

Il contesto di analisi

Le finalità della legge 285/97 comprendono la promozione di benessere sociale per l'infanzia e adolescenza, attraverso la prevenzione e il contrasto di fenomeni di disagio, ed il sostegno ad iniziative e servizi di qualità, cioè capaci di dare risposte tempestive e qualificate ai bisogni delle nuove generazioni e delle loro famiglie. Il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale si colloca a pieno fra queste finalità.

Il tema dell'esclusione sociale richiama l'immagine di uno "stare fuori" da un contesto. Le ragioni per cui "si sta fuori" caratterizzano la complessità del fenomeno e fra queste, ma non unica e non sempre, c'è la povertà economica. La multidimensionalità del fenomeno ha come conseguenza numerose forme di interazione e combinazioni diverse tra le due dimensioni di "esclusione" e "povertà", determinate dalle differenti situazioni individuali di marginalità, disagio economico, salute, e legate al contesto territoriale, familiare e culturale.

Il termine "esclusione sociale" è perciò strettamente connesso alla povertà e alla deprivazione, che separano gli individui con opportunità e risorse da coloro che ne sono privi, e si può declinare nelle espressioni: "non poter accedere a risorse", "non far parte di", "essere ai margini di".

È dunque la mancanza di risorse indispensabili per la vita delle persone e delle famiglie che determina la condizione di povertà.

Si parla di povertà sia quando ci si riferisce alla deprivazione "materiale", mancanza di beni, servizi e ambiente fisico, sia quando si indica la deprivazione "sociale"⁹⁸, che attiene al ruolo delle relazioni e dell'appartenenza alla società.

Fra le cause dirette⁹⁹ della deprivazione materiale vi sono disoccupazione, sovraffollamento o insicurezza della residenza, mancanza di risorse. Fra gli elementi che possono causare indirettamente (ma non obbligatoriamente) la povertà vi sono le caratteristiche demografiche delle "vittime" di deprivazione (per esempio l'età).

Certamente le condizioni di svantaggio e di fragilità nelle quali si trovano le persone determinano maggiore vulnerabilità e minori opportunità per affrontare eventi critici, marcando la differenza fra povertà conclamata (quale quella dei senza dimora) e "nuove povertà" (legate alla crisi economica e all'impoverimento delle famiglie).

Fattori di rischio

Primo, fra tutti i rischi di scivolare nella povertà e nell'esclusione sociale, è la struttura familiare, che evidenzia la vulnerabilità delle famiglie numerose¹⁰⁰, soprattutto se vi sono membri in condizione non lavorativa, quali minori o anziani: dalle ricerche risulta in particolare che la presenza di minori nel nucleo familiare costituisce un fattore

⁹⁸ Townsend P. (1987). Deprivation. *Journal of social policy*. 16,2:125-146

⁹⁹ Nicola Caranci e Giuseppe Costa. Un indice di deprivazione a livello aggregato da utilizzare su scala nazionale: giustificazioni e composizione. *Salute e società* 1/2009

¹⁰⁰ Commissione di indagine sull'esclusione sociale Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale Anno 2007, Giugno 2008

aggiuntivo di rischio. Questo dato viene rilevato sia dalle indagini nazionali che dagli indicatori europei: nella inchiesta EU Silc, l'Italia fa registrare un'incidenza del 41% per le "Famiglie con due adulti e tre o più minori a carico", quasi doppia rispetto alla media UE-15 (22%) e assai lontana anche dalla media UE-25 (24%). Il rischio cresce nelle famiglie con genitori con bassi livelli di istruzione.

La condizione degli individui sul mercato del lavoro è determinante rispetto alla situazione di povertà. In tal senso risulta preoccupante il fatto che negli anni più recenti la presenza di un occupato in famiglia non sembra più essere una garanzia contro il rischio di povertà, specialmente nelle coppie con due o più figli. Le famiglie con individui "*working poor*" infatti occupano uno spazio di rilievo fra le tipologie di famiglie povere, sia nelle indagini italiane che in quelle europee.

A questi fattori di rischio si aggiunge la provenienza da famiglie immigrate, la cui presenza nelle società europee è sempre più diffusa.

La misurazione della povertà

L'elemento di più facile misurazione per definire la povertà è l'aspetto economico, cioè quello monetario, che separa concettualmente chi "ha" da chi "non ha" risorse materiali. Alla "povertà economica" si riferisce l'indagine sui bilanci familiari condotta ogni due anni dalla Banca d'Italia, la quale, attraverso l'indice di Gini, misura il grado di disuguaglianza nella distribuzione del reddito disponibile nel nostro Paese.

Un'altra importante indagine viene svolta in Italia, sempre basandosi sui redditi delle famiglie: la rilevazione Istat "Reddito e condizioni di vita" nota come Eu Silc (European Union Statistics on Income and Living Conditions). Svolta in modo coordinato con gli altri paesi europei (anche in riferimento alla Strategia di Lisbona di lotta alla povertà e all'esclusione sociale¹⁰¹), mette in relazione redditi, benessere e qualità della vita delle persone, attraverso l'utilizzo di indicatori comunitari. I diciotto indicatori si concentrano su quattro importanti dimensioni dell'esclusione sociale: povertà economica, occupazione, salute e istruzione. Tra i più importanti indicatori presi in considerazione, vale la pena citare: il livello di reddito dopo i trasferimenti economici, la distribuzione del reddito, la persistenza nel rischio di povertà, la coesione regionale (variazione dei tassi di occupazione nei diversi territori), il tasso di disoccupazione a lungo termine, il nucleo familiare privo di lavoro, l'abbandono scolastico prematuro, l'aspettativa di vita alla nascita, lo stato di salute strutturato per livello di reddito. A questi si aggiungono alcuni indicatori secondari i quali, oltre a costituire un livello di approfondimento di quelli primari, pongono maggiore attenzione sulla disuguaglianza. Maggiore peso viene dato alla dimensione "povertà e disuguaglianza" come fattore-chiave nel processo di esclusione sociale.

L'indagine annuale Istat sui consumi delle famiglie è la fonte storica per la rilevazione della povertà.

¹⁰¹ Il Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000 dichiarò inaccettabile il numero di poveri in Europa, avviando politiche di lotta alla povertà e all'esclusione sociale attraverso il coordinamento degli Stati membri, successivamente orientando gli obiettivi maggiormente verso la crescita e l'occupazione. Si diede avvio all'OMC (metodo aperto di coordinamento), basato su obiettivi comuni, piani di azione e indicatori condivisi, per debellare la povertà entro il 2010.

A queste indagini l'Istat affianca annualmente rapporti sulla situazione del Paese, sulla povertà relativa e, di nuovo da quest'anno dopo alcuni anni di assenza, quella sulla povertà assoluta¹⁰²

È a questi documenti che principalmente ci riferiamo per tracciare l'immagine della povertà nel nostro Paese, consapevoli che le indagini basate sui redditi forniscono chiavi di lettura diverse da quelle che hanno origine dai consumi.

L'utilizzo della spesa per consumi come base per lo studio della povertà consente un'analisi protratta nel tempo del fenomeno, essendo i dati maggiormente consolidati e disponibili.

I redditi, pur consentendo l'analisi della povertà attraverso il confronto europeo, non assicurano omogeneità nel tempo.

L'indagine della Banca d'Italia¹⁰³ ha rilevato il disagio economico, raccogliendo informazioni relative agli aspetti non monetari delle condizioni di deprivazione delle famiglie (ritardo nei pagamenti, indebitamento, difficoltà ad arrivare a fine mese e a sostenere il carico finanziario per le necessità quotidiane). Le situazioni di disagio emergono soprattutto in relazione a determinate caratteristiche familiari e territoriali. Viene confermato che una famiglia su quattro è indebitata, dato che aumenta se il nucleo è numeroso; inoltre il rischio di povertà è di gran lunga superiore per i giovani. La ricerca mostra ancora una volta l'esistenza di un profondo divario territoriale nel nostro paese: il reddito mediano delle famiglie che vivono al sud e Isole è pari al 70% del reddito delle famiglie residenti al nord.

Questi risultati sono in linea con i dati sulla povertà relativa e assoluta (vedere Box 1) relativi al 2008 forniti dall'Istat¹⁰⁴, dai quali emergono 2 milioni 737 mila famiglie in situazione di **povertà relativa** nel nostro paese (11,3%). Gli individui poveri sono 8 milioni 78 mila (13,6%).

Si conferma il divario territoriale fra Nord e Sud del Paese: l'incidenza della povertà relativa nel nord è del 4,9%, nel centro è del 6,7% e nel mezzogiorno è del 23,8%.

Il fenomeno continua ad essere maggiormente diffuso tra le famiglie più ampie. Si tratta prevalentemente di coppie con tre o più figli e la situazione è più grave se i figli hanno meno di diciotto anni: l'incidenza di povertà relativa fra le famiglie con tre o più figli minori sale in media al 27,2% e, nel mezzogiorno, addirittura al 38,8%.

Le famiglie povere si trovano principalmente, inoltre, fra le famiglie monogenitoriali, fra quelle con persone anziane e fra quelle in cui non vi sono occupati né ritirati dal lavoro.

La povertà è sicuramente associata a bassi livelli di istruzione, a bassi profili professionali, all'esclusione dal mercato del lavoro.

L'Emilia-Romagna appare la regione con la più bassa incidenza di povertà relativa (3,9%) mentre la situazione più grave è quella delle famiglie residenti in Sicilia (28,8%).

¹⁰² vedi box 1 "definizioni di povertà relativa e assoluta secondo Istat"

¹⁰³ Bollettino statistico della Banca d'Italia - 28 gennaio 2008 - *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2006*

¹⁰⁴ Istat "La povertà in Italia nel 2008" 30 luglio 2009

Diversi dai dati sulla povertà relativa, sono quelli relativi alla **povertà assoluta**. Nel 2008, in Italia, sono 1 milione e 126 mila le famiglie interessate da questa condizione (il 4,6% delle famiglie residenti), per un totale di 2 milioni e 893 mila individui (4,9%). Anche in questo caso sono significative le differenze tra nord (3,2%), centro (2,9%) e mezzogiorno (7,9%).

L'ampiezza delle famiglie rimane l'elemento di maggiore criticità: se i componenti sono almeno cinque l'incidenza è pari al 9,4% e sale all'11% tra le famiglie con tre o più figli minori. Le famiglie in povertà assoluta si trovano principalmente quindi fra quelle più numerose, fra quelle monogenitoriali e fra quelle con almeno un anziano. La povertà si associa a mancanza di occupazione o a bassi profili occupazionali, mentre i valori più elevati si rilevano quando la persona di riferimento è in cerca di occupazione (14,5%) e nelle famiglie in cui non sono presenti occupati né ritirati dal lavoro (19,9%).

In generale, dal 1997 al 2007 la percentuale di famiglie povere è rimasta sostanzialmente stabile, confermando così che non si sono trovate soluzioni alle criticità. Nello stesso tempo, aumenta il divario fra le famiglie in situazione ritenuta a rischio e le altre: peggiora la situazione dei minori, dei giovani, dei disoccupati, degli individui con basso profilo professionale, dei residenti nel Sud e con membri aggregati, migliora la situazione degli anziani, si conferma il forte divario territoriale¹⁰⁵.

L'Italia non si può definire un paese povero¹⁰⁶, ma sicuramente è fra i paesi europei con un livello di disuguaglianza maggiore. È il paese che coniuga la più elevata ineguaglianza nella distribuzione dei redditi alla più alta trasmissione di vantaggi e svantaggi nel corso delle generazioni: scarsa possibilità quindi per i figli di discostarsi dalle condizioni della famiglia di origine. Il "modello italiano di povertà" è caratterizzato dal gap fra le regioni del Nord e quelle del Sud, e dal ruolo della famiglia nei processi di impoverimento. Nel Nord la povertà dipende soprattutto dalla biografia lavorativa delle persone povere (pensioni modeste, donne anziane sole), dove alla povertà materiale si aggiunge la solitudine. Al Sud, al contrario, la scarsità di denaro si associa all'abbondanza di carichi familiari, che aggrava la situazione economica del nucleo. La principale causa di povertà è ovunque la mancanza di reddito. Al Nord come al Sud, la stragrande maggioranza dei poveri è tale perché costretta a vivere con un solo reddito. Ma nel Sud la proporzione di famiglie con un solo percettore di reddito è notevolmente più elevata. Inoltre, al Sud l'ampiezza della famiglia ed il numero di coppie con figli sono molte di più che al Nord. Messe insieme queste condizioni strutturali spiegano perché la povertà nelle regioni meridionali colpisce prevalentemente i minori. Paradossalmente si può parlare di una povertà "familiare" e "solidaristica", dove tutti i componenti sono costretti a condividere le precarie condizioni economiche (Sgritta 2009).

¹⁰⁵ Linda Laura Sabbadini La misurazione della povertà: problemi e risultati 15 dicembre 2008

¹⁰⁶ Giovanni B. Sgritta *Il ritorno della povertà: vecchi problemi, nuove sfide* (La Rivista delle Politiche Sociali 1/2009)

BOX 1

Povertà relativa

La stima di incidenza della povertà relativa (la percentuale di famiglie e persone relativamente povere sul totale delle famiglie e persone residenti) viene calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà) che individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi. La soglia di povertà per una famiglia di due componenti è rappresentata dalla spesa media mensile per persona, che nel 2008 è risultata pari a 999,67 euro. Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa media mensile pari o inferiore a tale valore vengono quindi classificate come *relativamente povere*

La soglia è determinata sulla base dell'indagine annuale sui consumi Istat.

Per famiglie di ampiezza diversa, si usa una apposita scala di equivalenza.

L'intensità della povertà relativa misura di quanto, in percentuale, la spesa media mensile equivalente delle famiglie povere è inferiore alla linea di povertà.

L'Istat articola ulteriormente la classificazione delle famiglie povere utilizzando soglie aggiuntive corrispondenti all'80%, al 90%, al 110% e al 120% di quella standard. Si distinguono così le famiglie "sicuramente povere", "appena povere" e "sicuramente non povere".

Povertà assoluta

La stima di incidenza della povertà assoluta viene calcolata sulla base di una soglia di povertà che corrisponde alla spesa mensile minima necessaria per acquisire un determinato paniere di beni e servizi, considerati essenziali a conseguire uno standard di vita minimamente accettabile.

Le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia, che si differenzia sia per dimensione e composizione per età della famiglia, sia per ripartizione geografica e ampiezza demografica del comune di residenza, vengono classificate come *assolutamente povere*.

A livello europeo la tematica si situa nella **Strategia di Lisbona (2000)**, che mira a mettere in connessione tra loro crescita economica, occupazione e coesione sociale per una economia competitiva e dinamica. All'interno si colloca il Metodo di Coordinamento Aperto (MOC) che definisce obiettivi e linee guida comuni a tutti Paesi, individua indicatori comuni, fissa target, avvia l'elaborazione dei NAP (piani d'azione nazionali) e, analizzandoli, li comprende in Rapporti congiunti della Commissione e del Consiglio europei.

Gli indicatori europei di Laeken, nel proporsi di monitorare il processo avviato a Lisbona, colgono la multidimensionalità del fenomeno di esclusione sociale e offrono una via per "misurare" il welfare comunitario.¹⁰⁷ (vedere BOX 2)

¹⁰⁷ Raffaele Tangorra Le dimensioni della povertà in Italia e in Europa 30 settembre 2009

BOX 2 ¹⁰⁸

La Strategia di Lisbona: fase I, 2000-2005

L'obiettivo è "diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale"

È un punto di svolta per l'Unione Europea che, nell'immaginarsi in competizione di "sistema" con gli Stati Uniti, si caratterizza non solo come comunità economica, ma anche come comunità *sociale* – il Modello Sociale Europeo

Il metodo di coordinamento aperto (OMC)

definizione di obiettivi e linee guida comuni a tutti paesi;

individuazione di indicatori comuni sulla base dei quali confrontare le diverse *performance* e misurare i progressi della strategia;

fissazione di target quantitativi nazionali e comunitari per il perseguimento degli obiettivi comuni;

traduzione degli obiettivi e delle linee guida comuni in politiche nazionali mediante la predisposizione di piani d'azione nazionali (NAP);

analisi, monitoraggio e valutazione in un contesto multilaterale (*peer review*), favorendo il mutuo apprendimento (*exchange of best practices*) e mediante la diffusione di *Rapporti congiunti* della Commissione e del Consiglio.

Il ruolo di indicatori e target

Monitoraggio degli indicatori e valutazione della performance nazionale (e comunitaria) attraverso il confronto nel tempo, nello spazio e rispetto all'obiettivo prefissato

Il ruolo di indicatori e target è quello di assicurare la convergenza dei paesi della UE verso obiettivi comuni sulle dimensioni considerate rilevanti. Ma, a differenza che nella creazione dell'Unione monetaria, mancano nel caso di Lisbona chiari meccanismi che forniscano incentivi e sanzioni.

Il coordinamento comunitario oggi nell'area del welfare e gli indicatori *overarching*

Il processo, partito dall'area dell'inclusione sociale (e la definizione degli indicatori cd. di Laeken), si è poi allargato all'area delle pensioni e della salute e delle cure a lungo termine. Oggi vi è una lista che "abbraccia" le tre aree e si interfaccia con Lisbona 2 (rifocalizzata su crescita e occupazione). La lista è la seguente:

1. Rischio di povertà
- 1bis. (Rischio di povertà persistente)
- 1a. Intensità del rischio di povertà
2. Disuguaglianza dei redditi
3. Speranza di vita in buona salute
4. Abbandono precoce degli studi
5. Popolazione in famiglie senza lavoro
6. Spesa sociale pubblica proiettata
- 7a. Reddito relativo degli anziani
- 7b. Tasso di sostituzione aggregato
8. Bisogni di cure non soddisfatti
9. Rischio di povertà "ancorato"
10. Tasso d'occupazione degli anziani
11. Rischio di povertà dei lavoratori
12. Tasso di attività
13. Coesione regionale

In particolare un indicatore deve:

catturare l'essenza del problema e avere una chiara e accettata interpretazione normativa;

essere robusto e validato statisticamente;

fornire un sufficiente livello di comparabilità tra paesi, per quanto possibile con l'uso di definizioni e standard di raccolta dati adottati a livello internazionale;

essere costruito a partire da dati elementari disponibili, non essere datato, essere soggetto a revisione;

essere reattivo agli interventi di policy, ma non manipolabile

¹⁰⁸ Raffaele Tangorra Le dimensioni della povertà in Italia e in Europa 30 settembre 2009 (ibidem)

La povertà minorile

In Italia i minori in condizione di povertà relativa ¹⁰⁹ sono 1.728.000, all'incirca il 23% della popolazione povera, ben al di sopra della popolazione complessiva di riferimento (18%), con una sproporzionata concentrazione nel Meridione dove risiede il 72% dei minori poveri italiani (dove risiede il 40% dei minori). Nel Nord, al contrario, dove risiede il 42% dei minori, vive il 16,5% dei minori poveri.

Nella comparazione internazionale, l'Italia si colloca in una posizione critica, ovvero assai distante dalle medie UE-15 e UE-25 e persino della media dei nuovi Paesi membri.

È esposto a rischio di deprivazione il 24% dei minori, quasi uno su quattro. Tale percentuale sale al 35% se si considerano i minori che vivono in famiglie numerose e raggiunge il 40% nel caso di minori che vivono in famiglie monoparentali. I minori a rischio si trovano spesso in famiglie i cui bassi livelli di reddito non riescono ad essere una garanzia di benessere, con rilevanti difficoltà nel vivere quotidiano. Tra le famiglie monoreddito l'esposizione a rischio di povertà per i figli è del 30%, mentre avere due genitori che lavorano riduce il rischio al 7%, con poche differenze se uno dei due è un lavoratore part-time ¹¹⁰.

Fra i fattori che caratterizzano il rischio per i minori di scivolare nella povertà e nell'esclusione sociale appare la scarsa possibilità per i figli di discostarsi dalle condizioni della famiglia di origine (Sgritta 2009) e di conseguenza è evidente l'influenza del contesto sociale di appartenenza su vulnerabilità, fragilità, esclusione.

Quali effetti della povertà sui minori?

La mancaza di adeguate risorse economiche ha conseguenze multidimensionali ben più gravi nei minori che negli adulti: un'alimentazione non adatta alla crescita; una maggiore esposizione ai rischi sanitari; soluzioni abitative inadatte; un alto tasso di incidenti; maggior rischio di abusi, di episodi di bullismo, di abbandono scolastico con eventuali fughe dalla famiglia; scarso sviluppo delle proprie potenzialità e forti probabilità di carriere lavorative precarie e a basso salario; sfruttamento.

La povertà ¹¹¹ e in particolare quella minorile non è legata solo alle risorse disponibili, ma anche ad una pluralità di dimensioni e di caratteri che concorrono a condizionare il benessere individuale: l'accesso alle cure sanitarie e al sistema scolastico, la partecipazione alla vita comunitaria, la presenza di legami affettivi, godere di condizioni abitative adeguate ¹¹².

Oltre ai bambini appartenenti a famiglie in condizione di povertà, si delineano gruppi più vulnerabili di minori, ai quali rivolgere particolare attenzione: rom, sinti, camminanti, appartenenti a minoranze etniche-linguistiche-religiose, di origine straniera, bambini disabili e/o ospedalizzati, i minorenni negli istituti penali.

¹⁰⁹ Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali Rapporto nazionale sulle strategie per la protezione sociale e l'inclusione sociale Novembre 2008

¹¹⁰ Commissione Europea Joint report on social Protection and social inclusion COM 2008 42 final pagg.8-14

¹¹¹ Gruppo CRC 4° Rapporto su "I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia" aprile 2008

¹¹² Sen A.K. *La disuguaglianza, un riesame critico* Il Mulino 2000, pagg.146-158 e Baldini M., Bosi P. e Silvestri P. *La Ricchezza dell'Equità* Il Mulino 2004, pagg.5-25

L'esistenza di elevati tassi di povertà minorile contraddice palesemente il principio della uguaglianza di opportunità¹¹³. Le persone che conoscono povertà minorile ed esclusione sociale, vanno incontro a maggiori difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro e di trovare il loro posto in società. "Prevenire e contrastare la povertà minorile e l'esclusione sociale è perciò un requisito essenziale per una maggior coesione sociale ed uno sviluppo sostenibile"¹¹⁴.

Quali elementi mitigano la povertà minorile?

La struttura familiare e la solidarietà intergenerazionale (dei parenti e dei nonni) negli Stati del sud d'Europa, e dunque anche in Italia, continua ad avere un ruolo fondamentale nel ridurre i rischi di povertà per i minori più vulnerabili. La famiglia multigenerazionale allargata, con i suoi trasferimenti in beni e servizi, ammortizza e compensa il non sempre efficace e pronto intervento statale a supporto dei genitori che vivono in situazioni vulnerabili.

Altro indicatore rilevante che mitiga la povertà minorile è l'occupazione femminile. La possibilità di incrementare il reddito consente alle famiglie di risolvere il problema del disagio economico, con tutto ciò che ne consegue. La propensione al lavoro delle donne nel nostro Paese è sotto la media europea e si attesta al 60%, che scende al 53% in caso siano madri, con variazioni che vanno dal 53% per quelle con un figlio, 50% per quelle con 2 figli ed arrivando al 34% per quelle con 3 o più figli¹¹⁵.

In generale, esiste una forte relazione positiva fra *empowerment* delle donne e benessere dei bambini.

Quali politiche di contrasto della povertà minorile?

La preoccupazione per l'elevato livello di povertà minorile in Italia appare evidente nei documenti nazionali sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale, sollecitando iniziative di contrasto efficaci¹¹⁶.

La Commissione Europea, inoltre, ha designato il 2010 quale *anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale*, promuovendo iniziative negli Stati membri per ribadire l'impegno della strategia di Lisbona. L'Agenda Sociale rinnovata comprende fra le priorità i bambini e i giovani.

Le politiche di contrasto della povertà minorile nel nostro Paese dovrebbero intervenire (*ex ante*) su quelli che sono stati rilevati quali principali fattori di rischio, prevedendo adeguate risorse alle famiglie e la promozione del benessere dei minori. Di fronte alla povertà minorile conclamata, gli interventi (*ex post*) dovrebbero essere tali da ridurre l'impatto favorendo il percorso verso una condizione di benessere.

¹¹³ Commissione di indagine sull'esclusione sociale Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale Anno 2007 (Giugno 2008)

¹¹⁴ Report of the indicator's sub-group of the Social protection Committee *Child poverty and child well-being in the EU* 17 gennaio 2008 p.4 (SPC 2008)

¹¹⁵ Commissione Europea Joint report on social Protection and social inclusion pag.31

¹¹⁶ Commissione di indagine sull'esclusione sociale Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale Anno 2007 (Giugno 2008); Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali Rapporto nazionale sulle strategie per la protezione sociale e l'inclusione sociale Novembre 2008