

## **Contributo Save the Children Italia al Tavolo 4 del confronto di partenariato Programmazione FSE 2021-27 sugli assi istruzione e formazione, e inclusione**

**22 Ottobre 2019**

### **Dati di Background**

La povertà minorile in Italia è più che triplicata nell'ultimo decennio (dal 3,7% al 12,5%) e lo spread con le generazioni adulte e anziane si è allargato in modo sostanziale (Fig. 1). I bambini in povertà assoluta sono passati dai 375 mila del 2008 ad 1 milione 260 mila del 2018 (Istat). Altrettanto grave è il *gap* territoriale che si è andato ampliando, non solo in seguito alla doppia crisi e al contenimento della spesa, ma anche alla riforma incompleta del decentramento delle competenze e poi del federalismo fiscale. I divari regionali e anche intra-regionali (o addirittura al livello sub-comunale nelle grandi città) delle condizioni di vita e di educazione dei minorenni sono talmente ampi da rappresentare motivo di allarme e tema di raccomandazioni all'Italia (da parte della Commissione Europea, del Consiglio dell'Unione Europea, del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza).

Basta guardare il tasso di povertà assoluta minorile tra il 2014 e il 2018 disaggregato per ripartizione, per osservare come nel Sud l'incidenza sia raddoppiata in questi ultimi 4 anni e come nelle Isole sia rimasta stabile, ma ai livelli già molto elevati cui era salita (Fig.2). Non solo, oltre la misura di povertà assoluta, che tiene conto della capacità di spesa delle famiglie, sappiamo che nel Mezzogiorno la povertà e lo svantaggio dei bambini e degli adolescenti è legato ad una più debole infrastruttura educativa e sociale, soprattutto nell'offerta di servizi a carico dei comuni. Se osserviamo l'incremento della spesa dei comuni destinata a famiglie e minori nel periodo 2008-2016, è facile cogliere l'ampliamento dei dislivelli tra regioni e in particolare tra regioni 'meno sviluppate' e le altre regioni (Fig.3). Molti altri indicatori educativi mostrano i forti divari regionali sia nelle opportunità che negli esiti (dalla copertura e presa in carico dei servizi alla prima infanzia e il tempo pieno tra i 3-13 anni, dai dati sulle competenze Invalsi, alla dispersione scolastica, fino alle quote di popolazione giovane che raggiunge la laurea, o ai NEET 15-29 anni).

L'Italia si è dotata a partire dal 2019 di una misura universale strutturale di contrasto alla povertà, ma come è noto è ancora scarsa l'offerta di servizi in ambito sociale destinati a famiglie e minori, sono praticamente nulle le politiche abitative e la quota di spesa pubblica destinata all'istruzione, in base ai dati OCSE (Education at a glance 2019), risultava nel 2016 la più bassa tra tutti i paesi OCSE (6,3% rispetto ad una media del 10%) (fig. 4), e la copertura dei servizi per la prima infanzia e l'attuazione della riforma che ha istituito il sistema integrato 0-6 anni è ancora disomogenea sul territorio e soffre di una carenza di risorse segnalata da più parti (Fig. 5,6,7).

### **Efficacia dei Fondi Europei destinati all'infanzia e all'educazione**

Dall'analisi e i monitoraggi della spesa e degli interventi realizzati con i fondi europei e dalla nostra esperienza sul campo (anche all'interno di molte scuole in cui portiamo avanti progetti da anni per

il benessere scolastico, l'inclusione e l'integrazione), risulta evidente come nel nostro paese l'utilizzo dei fondi europei non riesca ad impegnare tutte le risorse disponibili e talvolta con efficacia limitata. Ad esempio abbiamo notato che gli interventi risultano frammentari e non integrati nell'offerta formativa curriculare; la durata limitata di alcuni finanziamenti poi, rende difficile la pianificazione ed il follow-up delle attività sia di quelle destinate ai docenti che quelle in cui il beneficiario è il bambino stesso. Tuttavia, riteniamo che, se meglio congegnati, gli interventi aggiuntivi e complementari quali quelli realizzati con il FSE abbiano maggiore efficacia laddove si innestano in un sistema ordinario istituzionale funzionante, e da questo punto di vista il sistema di istruzione italiano è in gran parte del paese solido e strutturato, seppur con molte esigenze e bisogni complementari su cui si può agire. Quindi, riteniamo che interventi mirati ai bambini e agli adolescenti, che almeno fino a 16 anni frequentano ogni giorno il sistema di istruzione (prevalentemente pubblico) italiano, siano più facili da programmare e più efficaci rispetto ad altri target più fluidi da intercettare e con bisogni meno omogenei. Destinare risorse come quelle a valere sui Fondi Europei "aggiuntive/complementari" ad interventi per l'infanzia e l'adolescenza porta maggiori risultati, anche in termini preventivi dei disagi giovanili o in età adulta. Da molte parti, ormai, è indicato come l'intervento di inclusione ed educativo deve essere precoce per dispiegare i suoi effetti nel tempo senza costi eccessivi. Save the Children ha approfondito in questi anni l'analisi delle povertà educative che colpiscono le fasce più vulnerabili e i territori più deprivati del Paese, ed ha disegnato una strategia di intervento mirata in sinergia con le scuole, le istituzioni, le amministrazioni attivando reti territoriali di soggetti e associazioni impegnate sul campo anche da lungo tempo. Per questo motivo, chiediamo che nella nuova Programmazione 2014-2020 sia data massima priorità nella definizione della strategia e delle azioni per l'OP 4 agli interventi sulla prima infanzia, sui bambini e sugli adolescenti in un'ottica di contrasto alla povertà educativa che abbraccia gli obiettivi di educazione e istruzione, di inclusione sociale e di contrasto alla povertà, di benessere sostenibile, anche al fine di ridurre i fenomeni di scoraggiamento, inattività, bassa occupazione, scarse competenze che gravano nel nostro Paese (soprattutto nel Mezzogiorno).

## **La Child Guarantee**

Da settembre del 2018 Save the Children fa parte di un consorzio internazionale a cui la CE (su richiesta del Parlamento Europeo) ha commissionato uno studio di fattibilità per l'attuazione di un'azione preparatoria sulla **Child Guarantee**. Save the Children, in linea con la sua missione, ha condotto le consultazioni con i bambini, promuovendone la partecipazione e l'ascolto attivo. L'indagine è stata condotta su 4 target group di soggetti vulnerabili secondo quanto stabilito dalla Commissione Europea: 1. bambini che vivono in situazioni familiari precarie, 2. bambini residenti in istituti, 3. figli di migranti e rifugiati recenti e 4. bambini con disabilità/con bisogni speciali.

Save the Children, insieme a network di livello europeo, si è impegnata nell'ultimo anno per garantire l'allocatione di una percentuale, del Fondo Sociale Europeo nel Quadro Finanziario pluriennale su interventi rivolti al contrasto della povertà minorile nell'ambito della nuova Politica di Coesione 2014-2020. Il risultato è stato di avere identificato un 5% delle risorse specificamente destinate a questo obiettivo.

In vista dell'Accordo di Partenariato con la CE per il prossimo settennato, è pertanto importante che l'Autorità Capofila italiana del Fondo Sociale Europeo, prosegua il lavoro di confronto con il

partenariato, rispetto al quale Save the Children conferma la propria disponibilità ed interesse a partecipare.

Auspichiamo inoltre che sia convocato un Tavolo di lavoro tecnico (come proposto anche in sede di confronto del tavolo di partenariato) per definire in vista dell'accordo di partenariato con la CE nel 2020 un nuovo approccio e nuovi metodi per contrastare le povertà educative, la dispersione e il fallimento scolastico, anche in fase precoce, ragionando su possibili azioni a sostegno del nuovo sistema integrato 0-6 anni, al di là della sua funzione di conciliazione dei tempi vita-lavoro.

Sottolineiamo l'importanza di una strategia che, tenendo conto del più ampio contesto politico sociale e dei cambiamenti in corso (dai trend generazionali, al decremento del tasso demografico, ai flussi migratori ed alla più generale preoccupazione ambientale), ponga attenzione sulla necessità di proporre azioni sinergiche con i nostri vicini di casa UE e non UE, e che sia in grado di proporre programmi non solo in ambito nazionale ma che vedano una collaborazione più ampia di tipo transfrontaliera, interregionale, transnazionale.

### **Interventi mirati sulle Aree target (aree geografiche e aree di utenza)**

Una posizione che sosteniamo da tempo, comune a più obiettivi strategici, è quella di concentrare interventi ben definiti e da adattare alle caratteristiche specifiche su aree 'prioritarie' deprivate e scuole con maggiori difficoltà (le scuole di frontiera), integrando anche azioni finanziate dal FESR, superando la frammentazione e la dispersione degli interventi e il meccanismo dei bandi che penalizza le amministrazioni, le scuole e i soggetti con fragilità anche amministrative e tecniche. Nel documento preparatorio si afferma che *"è opportuno limitare modalità di selezione basate su avvisi pubblici ad ampio spettro rivolti a singoli Enti a favore di modalità di riparto e programmazione a livello di ambiti funzionali di intervento (può valere per gli interventi sulle scuole, per alcune strutture destinate alla raccolta differenziata e al riuso dei rifiuti, per gli asili nido, per le forme leggere di housing sociale per i nuovi bisogni abitativi di anziani, studenti) che tengano maggiormente conto dei risultati da raggiungere a livello di area o di target di utenza."* Già a gennaio, va sottolineato, il MIUR ha ripartito 2,2 milioni di euro destinati agli ambienti digitali nelle scuole nell'ambito del PNSD individuando 60 scuole target a cui destinare 35 mila euro per azioni già definite.

Vogliamo ricordare a tale proposito, in vista delle ingenti risorse del FSE+ destinate a migliorare il sistema di educazione e istruzione e finalizzate all'inclusione sociale, che per attuare una vera politica di coesione e riequilibrare i drammatici divari regionali in Italia è fondamentale arrivare al più presto alla **definizione di aree prioritarie di intervento per il contrasto della povertà educativa** sulla base di indicatori efficaci e reperibili anche al livello territoriale fine: la Legge di Stabilità 2018, art. 1 comma 230, ha affidato questo importante compito all'Istat, in coordinamento e con la piena collaborazione del MIUR, di Invalsi, del MLPS e di altri soggetti competenti e che dispongono di dati. Senza questo urgente lavoro di analisi e condivisione che definisca annualmente aree prioritarie di intervento su cui realizzare le azioni specifiche è difficile innovare tutto il sistema di allocazione e intervento dell'OP 4. Nel Decreto Mezzogiorno sono state indicate come aree di povertà educativa e esclusione sociale 192 comuni che praticamente coprono la metà di tutto il territorio del Mezzogiorno, inclusi comuni grandi come Napoli, Palermo e Catania, senza alcuna distinzione tra aree e quartieri.

## Il diritto di ogni bambino alla sicurezza scolastica

Sempre in chiave trasversale agli obiettivi specifici su educazione/istruzione e inclusione sociale riteniamo fondamentale porre la tutela e il benessere di ogni bambino e ragazzo al centro di qualsiasi azione e intervento. Occorre inoltre dare priorità al diritto di ogni bambino alla **sicurezza scolastica**, programmando le risorse e gli interventi a valere su FSE+ e FESR in pieno raccordo e sinergia con il Piano di programmazione triennale dell'edilizia scolastica, il lavoro della Task Force e delle istituzioni preposte, sulla base di una riorganizzazione dei ruoli e delle responsabilità che auspichiamo sia realizzata al più presto sulla base della proposta di legge in via di deposito *"Disposizioni in materia di sicurezza scolastica"*. Importante anche destinare risorse per la formazione del personale scolastico sulle azioni e i comportamenti da intraprendere in caso di calamità o emergenze a scuola, per garantire protezione e incolumità a studenti e lavoratori. Prevedere poi che una parte di risorse siano destinate al rafforzamento delle capacità tecniche e progettuali degli Enti proprietari degli edifici scolastici (Comuni e province) che devono valutare e progettare ristrutturazioni, riparazioni, ricostruzione nel campo dell'edilizia scolastica.

## Il Miglior Inizio

E' urgente concentrare interventi e risorse nell'ambito della coesione territoriale per garantire la riduzione del gap di 'opportunità di futuro' che ha colpito in questi anni i bambini e gli adolescenti in Italia, sia per ridurre questa ingiustizia, ma anche perché come ci dicono numerosi e autorevoli studi l'investimento per contrastare la povertà e i divari educativi sin dalla prima infanzia è molto più efficace dell'intervento riparativo in età adulta. In una vista di più lungo termine e tracciando delle connessioni con la futura occupabilità di questi bambini è opportuno considerare che l'intervento precoce permette di anticipare fenomeni che potrebbero emergere in seguito, come l'abbandono scolastico o la dispersione. Per questo è importante parlare di **pre-drop-out** come misura di intervento da applicare già nei primi anni di vita per educare allo studio e limitare la disaffezione allo studio e le drastiche conseguenze della fuoriuscita dai percorsi di formazione siano essi formali, informali e non formali. Una strategia di sviluppo e di crescita inclusiva e sostenibile non può lasciare così tanti bambini indietro e deve porsi l'obiettivo prioritario di ricucire le disuguaglianze nell'accesso alle opportunità che bambini, adolescenti e giovani stanno vivendo in questi anni in Italia. Per l'Italia è quindi urgente e fondamentale porre la sfida della riduzione della povertà minorile e della povertà educativa al centro della programmazione 2021-2027.

**La riforma del sistema integrato 0-6 anni per garantire pari opportunità educative, di cura, di relazione e di gioco ad ogni bambina e bambino sin dalla prima infanzia** rappresenta una base importante su cui innestare interventi aggiuntivi e complementari con il FSE+ e il FESR. Data la natura pluriennale della programmazione dei fondi strutturali, è importante prevedere un raccordo con l'attuazione della riforma che ha istituito il sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino a 6 anni e la realizzazione degli obiettivi strategici previsti dal decreto legislativo n. 65/2017. In particolare, le risorse della politica di coesione possono intervenire a complemento del Fondo statale per realizzare progressivamente il sistema integrato, che è ripartito tra le regioni come cofinanziamento della programmazione regionale, ma data la scarsa dotazione e i criteri di riparto adottati, riesce ad intervenire in misura molto limitata nella perequazione volta ad eliminare il forte gap delle regioni del mezzogiorno.

In questa direzione, da un lato il FSE dovrà intervenire sulla formazione degli operatori ed educatori in base ai criteri qualitativi previsti dalla riforma, sul sostegno alla genitorialità (qui anche con l'obiettivo di una maggiore condivisione e bilanciamento delle responsabilità e dei carichi di cura ed educazione tra genitori sin dalla prima infanzia) e per il rafforzamento di servizi sociali e anche per il diritto alla salute dei bambini da inserire nei nuovi Poli 0-6 anni (in sinergia con il territorio e il privato sociale). Dall'altro, nell'ottica di riduzione strutturale dei divari, dovrebbero essere allocate risorse del FESR per la costruzione/ristrutturazione di nuovi Poli infanzia 0-6 anni nelle aree più deprivate e attualmente sprovviste di strutture per la prima infanzia e talvolta anche per la fascia 3-6 anni.

### **Mense, Scuole Aperte, didattica innovativa**

Per garantire una maggior copertura del **tempo pieno** occorre destinare risorse anche alla costruzione di mense con criteri innovativi e sostenibili che possano incontrare i bisogni educativi e di corretta alimentazione dei bambini nei primi anni di vita. Ma anche nella scuola dell'obbligo del primo ciclo, in particolare nelle aree prioritarie di contrasto alla povertà educativa, è fondamentale destinare risorse alla costruzione o ristrutturazione di **mense sostenibili e innovative** che riescano a garantire ad ogni alunno un servizio di refezione di qualità riducendo l'impatto ambientale e gli sprechi alimentari, e destinare anche risorse del FSE per garantire l'accessibilità al servizio anche per le famiglie più disagiate.

In tutte queste scuole del primo ciclo che insistono nelle aree prioritarie è inoltre importante agire per sostenere tutta la **comunità educante** con i soggetti territoriali impegnati a favore dei minori e prevedere azioni mirate per aprire al territorio le scuole, durante tutto il giorno e tutti i giorni dell'anno, inclusa l'estate, per offrire alle famiglie con figli minori la possibilità di fruire di attività educative e di sostegno allo studio, ricreative e culturali, sportive, accessibili a tutti.

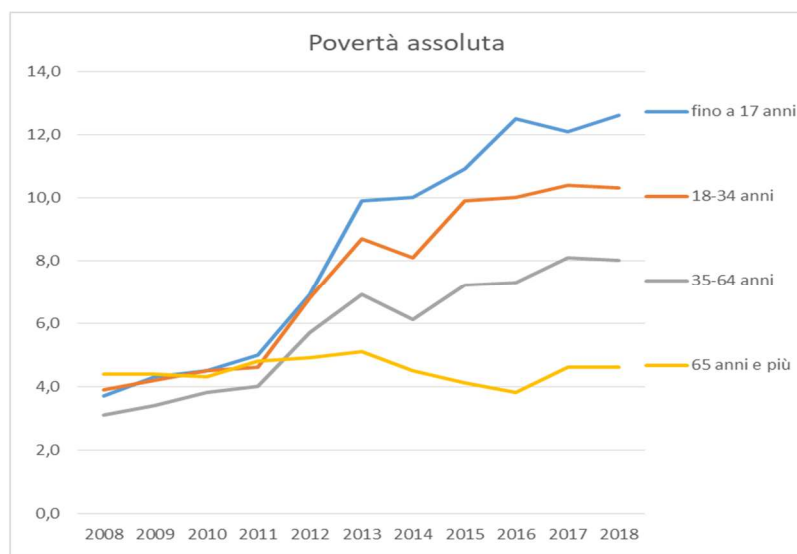
Occorre inoltre continuare a investire anche risorse aggiuntive come quelle dei fondi europei per sviluppare e diffondere la **didattica innovativa e inclusiva**, agendo anche sugli ambienti per l'apprendimento e sulle competenze digitali e le soft skills, a partire dall'ambizione di dotare ogni "scuola di frontiera" di una biblioteca progettata per essere attraente e innovativa, gestita da personale qualificato e aperta a tutti i bambini e ragazzi del territorio, capace di diventare anche un centro di aggregazione pomeridiano polifunzionale.

### **Contrasto alle povertà minorili**

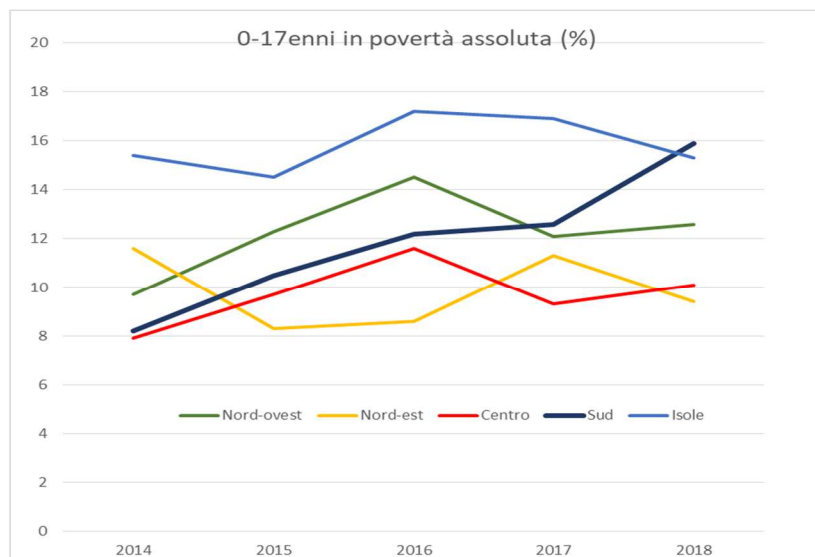
La nuova programmazione dei fondi europei 2021-27, e in particolare gli obiettivi specifici proposti dalla Commissione europea dal PE per il nuovo FSE+, aprono reali opportunità ai Paesi membri per attuare politiche di coesione centrate sulla riduzione delle povertà minorili, introducendo la Child Guarantee sostenuta e adottata dal PE e in linea con il Principle 11 del Pilastro Sociale europeo (*"Children have the right to protection from poverty. Children from disadvantaged backgrounds have the right to specific measures to enhance equal opportunities"*), per il FSE, e orientando a questo obiettivo anche altri strumenti di finanziamento (FESR, FAMI, il Reform Support Programme), integrando anche le misure già attive in Italia di contrasto alla povertà.

In base alla Common Provision Regulation per la programmazione 2014-2020 è prevista come condizione abilitante per gli Stati Membri che questi formulino strategie nazionali e un Piano d'Azione che si basi anche su una 'diagnosi' della povertà minorile calata nel contesto nazionale. E' importante quindi prevedere un coordinamento tra gli attori interessati (sia istituzionali, sia del partenariato socio-economico e del terzo settore) per sviluppare un'analisi approfondita delle povertà minorili in Italia e di un Piano d'Azione per compiere passi concreti verso la loro riduzione ed eliminazione. Occorre arrivare a stabilire una lista di azioni specifiche che possono essere sostenute con il FSE (FSE+ ObPolicy 4 Ob specifico 10: "promuovere l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, compresi gli indigenti e i bambini") ma anche altri strumenti finanziari e Fondi europei.

**Fig. 1: Incidenza povertà assoluta per fasce d'età – 2008-2018 (Fonte: Istat)**



**Fig. 2: Incidenza povertà assoluta minorile per ripartizione – 2014-2018 (Istat)**



**Fig.3 Spesa dei comuni per servizi area Famiglia e Minori (euro pro capite) Istat**

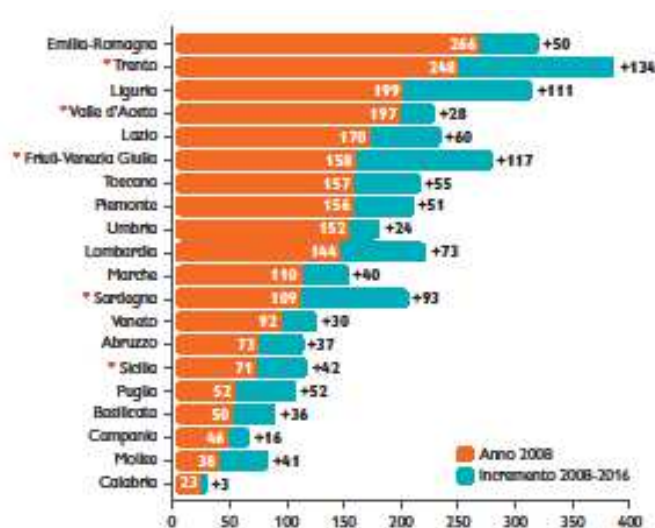


Fig. 4: Porzione di spesa pubblica dedicata all'istruzione – 2016 (OCSE, Education at a Glance 2019)

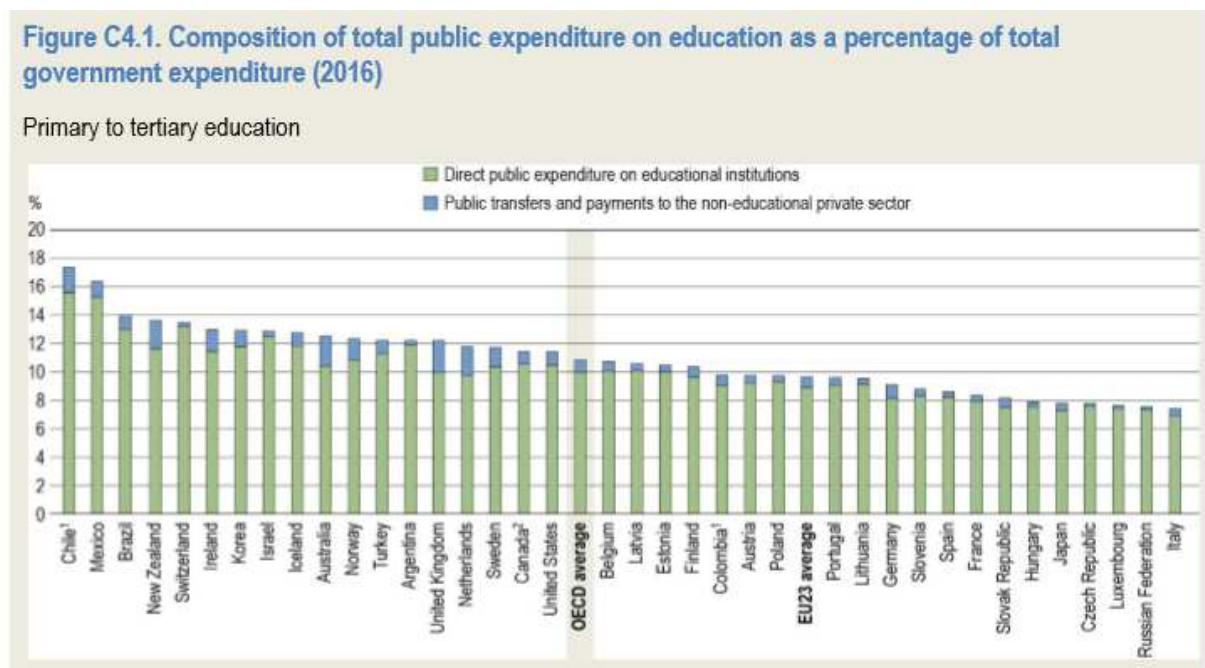


Fig. 5 Totale spesa per servizi alla prima infanzia sostenuta dai Comuni – 2008-2016 (Istat)

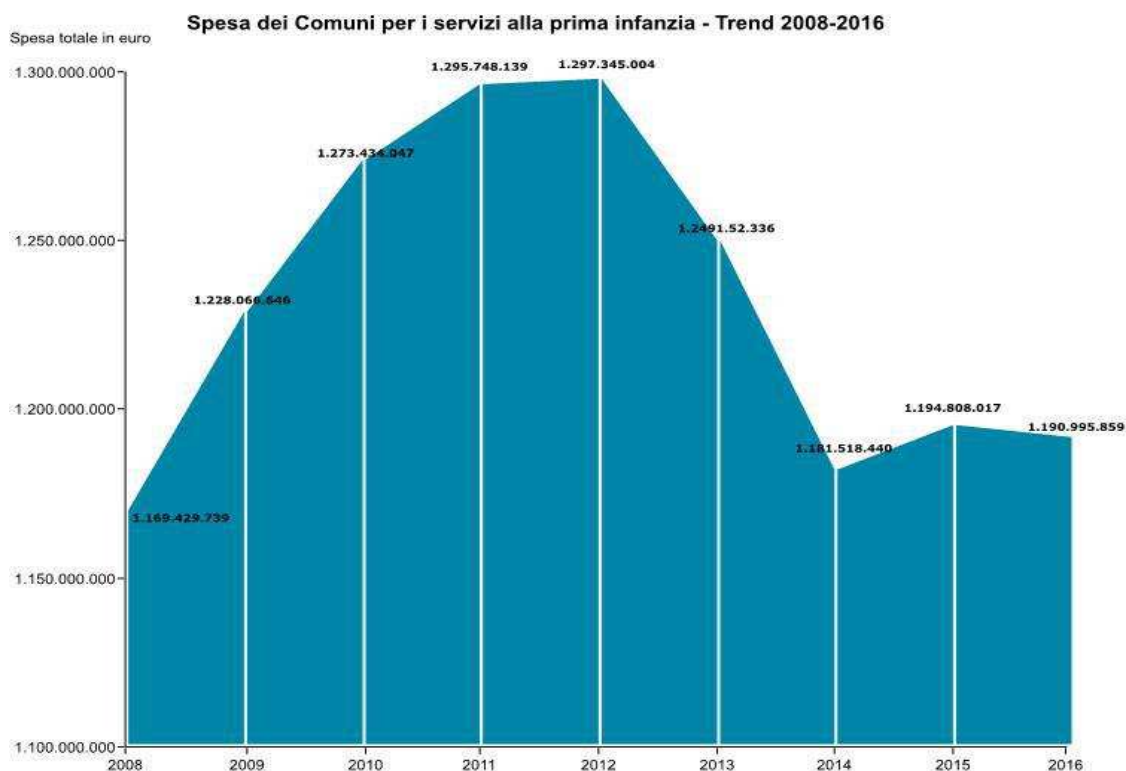
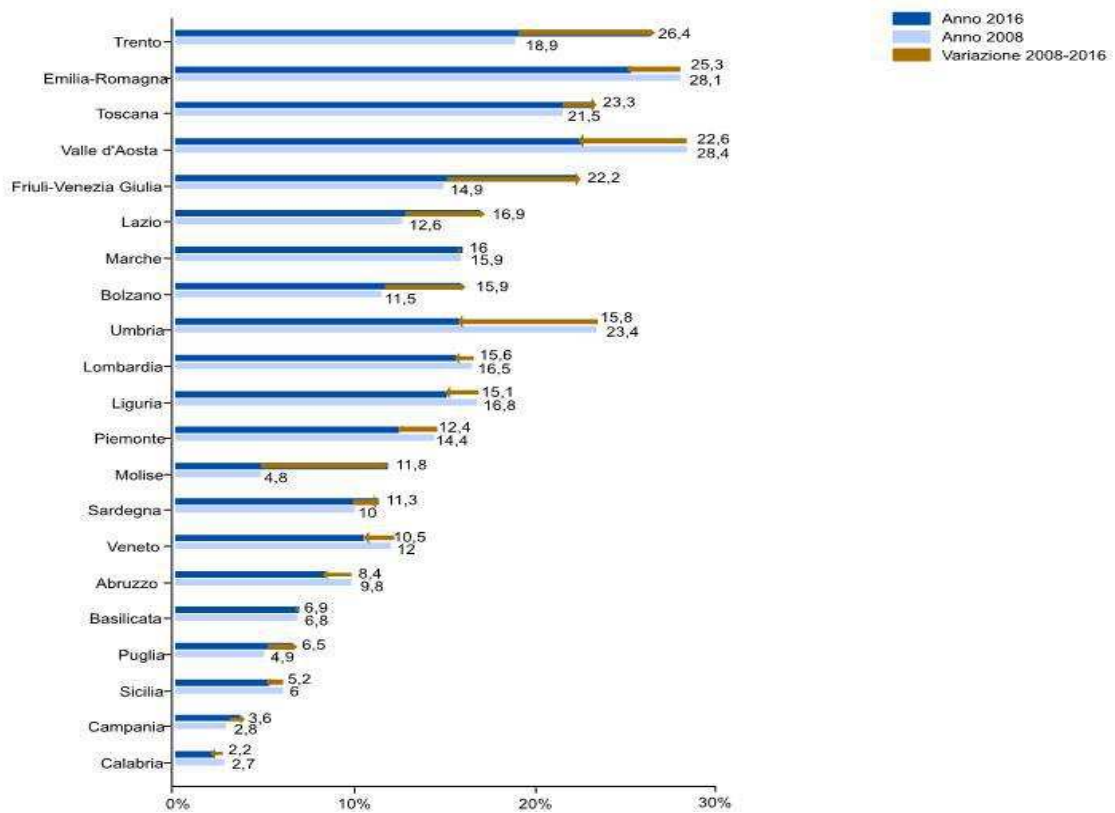




Fig. 6

Percentuale bambini 0-2 anni presi in carico nei servizi per la prima infanzia - Confronto 2008-2016



**Fig. 7 Spesa dei comuni per servizi alla prima infanzia per bambino 0-2 anni**

**SPESA DEI COMUNI**

Spesa dei Comuni per i servizi educativi per la prima infanzia.  
Anno: 2016 Fonte: Istat, Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

