

# educAzioni

## LE PAROLE SONO IMPORTANTI

Un mini-vocabolario per  
rileggere quelle del Governo



Gruppo di lavoro  
per la Convenzione  
sui diritti dell'Infanzia  
e dell'Adolescenza



PER UN NUOVO WELFARE



# educAzioni

## LE PAROLE SONO IMPORTANTI

Un mini-vocabolario per rileggere quelle del Governo



Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza



PER UN NUOVO WELFARE



## Le parole sono importanti.

### Un mini-vocabolario per rileggere quelle del governo

Nel discorso di insediamento della presidente e poi nella nomina di alcuni ministri il governo ha utilizzato alcune parole-chiave per definire la propria identità non solo politica, ma valoriale, quali “merito”, “natalità”, “autonomia differenziata”. Il termine merito, per altro, non connota solo il profilo del Ministero dell’istruzione. Entra anche nel dibattito sull’accesso alla cittadinanza, quando si sostiene che dovrebbe essere concessa solo come premio di qualche meritevolezza specifica e documentata. Entra, neppure tanto indirettamente, nella distinzione tra “poveri meritevoli” e “poveri immeritevoli” riformulata come “poveri non occupabili” e “poveri occupabili”, dove i primi sono, oltre agli anziani e ai disabili, i minorenni, che sono per ora salvaguardati, insieme ai loro genitori, dal drastico taglio del RdC previsto per tutti gli altri. In quella che ci sembra una semplificazione empiricamente infondata della questione della povertà, questa attenzione per i minorenni è un segnale della consapevolezza che la povertà minorile non può essere ignorata, perciò il sostegno non può essere loro tolto nel nome dell’occupabilità (più o meno teorica) dei genitori.

Se, pur in modo distorto, la povertà minorile è entrata nel vocabolario del governo, che su questo aspetto riprende anche temi e linguaggi propri del terzo settore e dell’associazionismo civico, la questione dello status dei minorenni stranieri che nascono e studiano nel nostro paese è invece un tema la cui evidenza non sta nel suo essere nominato, ma al contrario nel suo essere completamente sparito. Nel discutere della necessità di riformare il Reddito di cittadinanza non viene mai menzionato il fatto che gran parte degli stranieri poveri residenti, inclusi i minorenni e le loro famiglie, sono esclusi per disegno dal RdC, nonostante abbiano un’incidenza della povertà molto più alta degli italiani. E la questione dell’accesso alla cittadinanza per chi nasce e/o frequenta un ciclo di studi in Italia (il cosiddetto *ius scholae*) è sparita dal tavolo, nonostante nella passata legislatura anche tra i partiti oggi al governo si fossero manifestate significative aperture in argomento.

Il punto di vita dell’impatto sulle chances di vita e sviluppo delle capacità delle bambine/i e adolescenti, in un paese caratterizzato da fortissime diseguaglianze territoriali nella disponibilità di risorse fondamentali come i servizi per la prima infanzia, la scuola, la sanità, non può essere assente anche dalla discussione sull’autonomia differenziata, un’altra parola d’ordine del governo.

Pensiamo che le parole siano importanti, quelle che vengono dette e con quale significato, ed anche quelle che non vengono dette, perché tramite le parole si offre una lettura della realtà e si costruiscono universi di senso. Perciò come EducAzioni prendiamo sul serio quelle del vocabolario del governo. Su quelle che ci sembrano toccare più direttamente l’interesse e il destino delle bambine/i e adolescenti proponiamo una rilettura, che ne faccia emergere i possibili e non sempre univoci significati, nello spirito di un confronto critico e costruttivo. Le parole individuate finora sono natalità, merito, autonomia differenziata, povertà minorile, cui abbiamo aggiunto una parola, o meglio un tema, mancante, ma che riteniamo debba ritornare nel vocabolario, se non del governo, del parlamento: l’accesso alla cittadinanza per i minorenni stranieri. Altre ne potrebbero seguire.

## Il merito

Il merito è uno dei concetti più invocati, ma, come diceva A. Sen, la chiarezza non è una delle sue prerogative.

Certo, è oggi largamente condivisa la visione sostanziale, che connette merito e uguaglianza di opportunità. Non basta guardare al merito corrente. Occorre permettere a tutti di sviluppare il merito, a prescindere dalla lotteria sociale della famiglia in cui si nasce. Ma cosa intendere esattamente per merito?

Il merito, e lo vediamo anche nella discussione attuale, ha dimensioni diverse: abilità, sforzo, bontà delle motivazioni, a loro volta diversamente declinabili. Le abilità, ad esempio, possono essere abilità fisiche, cognitive, sociali. Può, inoltre, essere una proprietà della persona oppure della prestazione. Infine, potrebbe associarsi a conseguenze diverse o, in altri termini, diverse sono “le cose” che “chi merita” potrebbe meritare. Potrebbe trattarsi di un mero riconoscimento sociale; oppure, della vittoria nella gara per accedere a posizioni sociali scarse o, ancora, di remunerazioni differenziate, appunto, sulla base del merito.

E, comunque, anche ipotizzando di avere neutralizzato gli effetti della lotteria sociale - e ne siamo ben lungi - che meriti abbiamo per il nascere con abilità, peraltro con il sotto-insieme di abilità che piace agli altri? Il merito ha, infatti, sempre un elemento sociale: potrei avere una meravigliosa abilità, ma se gli altri non la riconoscono tale, non ho meriti. Se poi consideriamo lo sforzo, possiamo definire meritevole chi si sforza tanto, ma produce poco? Una persona stonata, per quanto si applichi, non riuscirà mai a cantare bene. E, ancora, come conoscere le motivazioni? Se così, perché dare più soldi a chi ha una base così labile di merito? Non si dimentichi poi il “lato oscuro” del merito, ben evidenziato dal coniatore stesso del termine meritocrazia, Young, ossia l’arroganza e il senso di superiorità nei confronti di chi non merita.

Al tempo stesso, però, di fronte a percorsi di vita ancora segnati da discriminazioni, nepotismi, soffitti di cristallo, il merito permette di esercitare un’importante funzione di critica sociale, così racchiudendo aspirazioni di giustizia.

Come comportarsi allora? Non esistono risposte semplici, ma alcune indicazioni appaiono plausibili se ci poniamo in una posizione equitativa. Primo, accettiamo il valore del merito, ma riconosciamone tutta la complessità. Lungi dal potere essere ridotto ad un’unica metrica, il merito è un insieme di abilità, sforzo, disposizione a comportarsi bene, a sua volta, basato su valutazioni sociali. Proprio la presenza del peso delle abilità naturali e delle valutazioni sociali dovrebbe portarci a guardare al merito come un attributo più della prestazione che non della persona che spesso ha meriti ben più limitati. Il merito, in questa prospettiva, è essenzialmente ricerca della competenza/ della capacità di svolgere al meglio le diverse funzioni nonché perseguimento dei principi di giustizia che una società si è data. Proprio per i tanti elementi immeritati nel merito, appare assai dubbio la legittimazione etica delle disuguaglianze di remunerazione sulla base del merito. Bene, invece, il merito nella selezione delle posizioni scarse - non dare peso alla qualità della prestazione offerta significa una ingiusta discriminazione - e come riconoscimento di valore nelle prestazioni offerte.

Cosa dovrebbe allora dire invocare il merito nella scuola dell’obbligo? Vorrebbe dire dare la possibilità e richiedere di sviluppare al meglio la pluralità di competenze/capacità che possono contare, sentendo la voce stessa dei discenti e delle discenti. Vorrebbe, altresì, dire abbandonare la metafora della gara - la scuola dell’obbligo deve ricercare una base comune di istruzione -, ma riconoscere, sì, le differenze nella qualità delle prestazioni offerte.

## La natalità

Come ben noto, l'Italia è uno dei paesi con più persistentemente bassa fecondità al mondo. Oltre a posizionarsi su un livello molto basso, le nascite nel nostro paese si trovano su una scala mobile che le trascina ulteriormente in giù. Questo perché la struttura per età della popolazione, come conseguenza della denatalità passata, è in progressivo sbilanciamento a sfavore delle generazioni giovani-adulte. Più, quindi, il tempo passa, più diventa difficile invertire la curva negativa, con effetti preoccupanti per la stessa sostenibilità e futuro del paese. E' importante, pertanto, che le politiche pubbliche se ne occupino.

Per poter sostenere in modo efficace la natalità è necessario, tuttavia, chiarire quale ruolo dovrebbero avere le politiche familiari, del lavoro, educative e della casa nel favorire meccanismi virtuosi che rafforzano le scelte positive di fecondità e consentono di realizzare il desiderio di avere un figlio, soprattutto un figlio in più. Riassumiamo in tre punti le coordinate che, a nostro avviso, dovrebbero orientare tali politiche.

1. Nel mondo contemporaneo avere figli non è sentito come un obbligo e non è dato per scontato averli anche quando li si desidera. È una scelta libera che ha bisogno di condizioni adatte per poter essere realizzata positivamente.
2. Avere figli non è una scelta indipendente dalle altre. Ha bisogno di inserirsi in un processo di realizzazione personale e di benessere molto più articolato che in passato. Questo comporta prima di tutto la necessità di poter essere integrata positivamente con altre scelte. Autonomia dalla famiglia di origine e realizzazione di una propria sono strettamente dipendenti dalle politiche abitative e dalle politiche attive del lavoro per i giovani. La scelta di avere figli e quella di lavorare, non rinunciando alla propria realizzazione professionale, devono poter non solo essere compatibili ma diventare leva positiva reciproca una dell'altra. Indispensabili sono, su questo versante, misure sia di conciliazione che di condivisione tra madri e padri. Una ragionevole sicurezza di un reddito adeguato nel medio-lungo periodo, così come l'accesso ad una casa a condizioni economiche non penalizzanti (sotto forma di mutuo o di affitto), sono indispensabili per poter assumere una responsabilità di lungo periodo quale è quella di mettere al mondo uno o più figli.
3. Avere figli non è una scelta solitaria. Serve una comunità che ne riconosca il valore mettendo in campo politiche solide ed efficaci: con strumenti adatti al contesto territoriale e con attenzione continua a migliorare, anno dopo anno, strumenti e servizi che contrastino la povertà minorile e la diffusione della povertà nelle famiglie con due o più figli minori e che favoriscano l'autonomia dei giovani e delle giovani coppie con figli. Le politiche devono quindi essere inclusive, rivolte a tutti i bambini indipendentemente dalle caratteristiche dei genitori (condizione lavorativa, tipo di unione, cittadinanza). Devono essere intese e realizzate come priorità condivise del paese, mettendo al centro l'investimento solido sulle nuove generazioni, evitando di renderle oggetto di contrapposizione ideologica.

Per sostenere le scelte positive di fecondità, quindi, è necessario costruire condizioni favorevoli, innanzitutto per le donne, ma anche in generale per i giovani di entrambi i sessi e per i bambini che nasceranno. Ciò comporta:

- Rafforzare la parità di genere e le misure di conciliazione famiglia lavoro per le madri e i padri, tramite congedi genitoriali meglio remunerati e congedi di paternità più lunghi, servizi per l'infanzia di qualità, diffusi omogeneamente su tutto il territorio nazionale e finanziariamente accessibili.
- Politiche della casa che favoriscano l'autonomia abitativa dei giovani e le scelte di formare una famiglia e avere figli.
- Politiche del lavoro che favoriscano la creazione di buona occupazione contrastando la precarietà, sotto-occupazione e il lavoro povero.
- Forte contrasto alla povertà minorile e all'impoverimento delle famiglie numerose.
- Allargamento e facilitazione dell'accesso alle risorse indispensabili alla crescita per tutte le bambine/i indipendentemente dalle caratteristiche dei genitori e dal luogo di residenza.

## L'autonomia differenziata

La Costituzione prevede all'articolo 116.3 che le regioni a statuto ordinario possano richiedere ulteriori competenze, all'interno di una lista molto ampia di materie. A partire dal 2017 si è avuto una richiesta da parte delle regioni Lombardia, Veneto a cui si è poi affiancata l'Emilia-Romagna (Viesti 2019a). Tali richieste sono state oggetto prima di una pre-intesa (febbraio 2018) con il governo Gentiloni, e poi di un lungo e articolato processo di confronto fra le regioni e il governo Conte I, che le ha portate vicinissime ad essere soddisfatte nella primavera 2019. Il governo Meloni ha ridato spinta al processo, affidato al ministro Calderoli, del tutto allineato all'iniziativa delle regioni.

Essi presentano tre principali profili di criticità:

1. **Le tre regioni** chiedono competenze straordinariamente ampie, sostanzialmente tutte quelle che in teoria possono essere concesse, tali da configurare per **esse poteri estremamente estesi**. Dato che non si tiene conto delle caratteristiche specifiche della regione e della competenza, con questa impostazione si possono concedere tutte le competenze a tutte le regioni che le richiedono (diverse altre lo hanno già fatto)
2. Obiettivo esplicito delle amministrazioni di Lombardia e Veneto è quello di ottenere **insieme alle competenze risorse finanziarie maggiori** di quelle oggi impegnate dallo Stato per esercitarle nei loro territori. L'Emilia-Romagna non le chiede esplicitamente ma non ha mai obiettato alle richieste delle altre. Questo può determinare, a parità di risorse pubbliche totali, una diminuzione delle disponibilità per le altre regioni a statuto ordinario.
3. Sia il governo Conte I, sia una bozza di "legge-quadro" formulata dal Ministro Calderoli prevedono che tutto ciò venga **definito da una intesa fra il governo e la regione interessata, con un ruolo marginale del Parlamento** (prima parere consultivo e poi voto di mera approvazione) e delegando tutti i poteri attuativi ad una Commissione paritetica fuori dal controllo del Parlamento stesso.

In merito all'**istruzione** (Pallante 2019) Lombardia e Veneto richiedono l'acquisizione del personale dirigente, docente, amministrativo, tecnico e ausiliario alla competenza regionale, come pure del personale statale dell'Ufficio scolastico regionale (con quel che ne consegue in tema di concorsi, permanenza vincolata in servizio e formazione dei docenti). L'Emilia-Romagna chiede la costituzione di un Fondo regionale per l'integrazione dell'organico. Le tre regioni richiedono competenze per l'organizzazione di un sistema regionale integrato di istruzione e formazione, alternativo a quello statale con appositi percorsi di formazione terziaria non universitaria. Esse richiedono competenze in tema di organizzazione della rete scolastica regionale e di distribuzione del personale tra i singoli istituti; appositi fondi attraverso cui finanziare il diritto allo studio e l'edilizia scolastica. Lombardia e Veneto richiedono la competenza in tema di parità scolastica e assegnazione dei contributi alle scuole non pubbliche. Si tratta di un vero e proprio processo di regionalizzazione della scuola pubblica italiana.

Esso può naturalmente avere rilevanti conseguenze di natura finanziaria, dato il notevole importo della spesa statale, soprattutto per **gli stipendi degli insegnanti, e la mancanza di standard di riferimento** (e in particolare dei livelli essenziali delle prestazioni ex art. 117.2.m della Costituzione) per l'allocazione territoriale della spesa. Lombardia e Veneto puntano sulla circostanza di avere una spesa statale per abitante contenuta: ma questo indice è assai distortivo perché non tiene conto di una pluralità di importanti fattori.

Alla luce di quanto sopra scritto, si paventano alcuni rischi che sottoponiamo alla riflessione comune perché si individuino gli opportuni correttivi da considerare nella ripresa della discussione politica su questi temi.

- Nutriamo timori fondati sul fatto che l'autonomia differenziata applicata all'istruzione **accentuerà enormemente i divari territoriali esistenti e le differenze tra gli studenti del Nord e del Sud, delle zone centrali e di quelle periferiche** (di tipo formativo, educativo, sociale), anche in contrasto con le scelte che ispirano il PNRR. La realizzazione di un sistema scolastico differenziato, infatti, andrà ad incidere sia sul versante dell'offerta formativa, sia sulle risorse a disposizione delle scuole sia, soprattutto sul reclutamento, sulla formazione, sul contratto (e quindi anche sulla retribuzione) del personale scolastico, docenti in primi.

- Un effetto ulteriore della regionalizzazione dell'istruzione potrebbe essere quello di favorire la **disgregazione dell'unità nazionale** attraverso il venire meno della cittadinanza, del senso di appartenenza ad una più ampia comunità politica e culturale, della solidarietà sociale, valori di cui la scuola italiana da sempre è espressione e veicolo.

## La povertà minorile

Nel 2021 in Italia erano in condizioni di povertà assoluta, secondo l'Istat, quasi un milione e quattrocentomila bambini, bambine e adolescenti, il picco più alto dal 2005. Nel nostro Paese i minori di 18 anni sono i più colpiti dalla povertà rispetto a tutte le altre fasce della popolazione.

La povertà minorile si concentra tra le famiglie numerose, le famiglie di origine straniera e quelle monogenitoriali. Anche il territorio è una variabile significativa: la povertà minorile si annida principalmente nelle regioni del sud e nelle periferie delle grandi città.

Vivere in condizioni di grave povertà quando si è piccoli rischia di compromettere tutte le dimensioni della crescita, con effetti di lungo periodo. La povertà familiare si traduce per i bambini in povertà alimentare, povertà di salute e povertà educativa, intesa come impossibilità di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni. I dati sulla dispersione scolastica, implicita ed esplicita, sono fortemente correlati alla deprivazione socio-economica delle famiglie.

Contrariamente a quanto dovrebbe accadere, nei territori del Paese dove si concentra la povertà minorile è più povera anche la spesa pubblica pro-capite per l'infanzia ed è più debole la rete dei servizi socio-educativi: mancano asili nido, mense, tempo pieno e palestre nelle scuole, spazi gratuiti per il gioco, la cultura e lo sport. Di conseguenza, i divari territoriali dell'offerta socio-educativa amplificano, anziché ridurre, le disuguaglianze economiche delle famiglie.

Una strategia di lotta alla povertà minorile dovrebbe dunque essere agita lungo diversi assi di intervento.

- 1. Il sostegno materiale alle famiglie in povertà.** Il Reddito di Cittadinanza ha dimostrato una efficacia, seppur parziale, nel contrastare l'impovertimento delle famiglie; è necessario confermare e adeguare interventi nazionali di contrasto alla povertà di questo tipo per rispondere in modo più incisivo alle necessità primarie delle famiglie con figli minorenni.
- 2. Il sostegno diretto alla crescita dei bambini, delle bambine e agli adolescenti** in condizioni di povertà, perché non siano esclusi dai percorsi educativi. Va in questa direzione la gratuità di accesso agli asili nido, alle mense e al trasporto scolastico, ad attività sportive e ricreative, la fornitura dei libri scolastici e, più in generale, la messa a disposizione di beni e servizi. Rientra in questo ambito anche l'erogazione di "doti educative" o di "budget educativi" per chi affronta le più gravi difficoltà.
- 3. Il sostegno ai territori dove si concentra la povertà minorile**, attraverso il potenziamento dell'offerta scolastica ed extrascolastica. Il "Patto educativo di comunità" può rappresentare lo strumento per una programmazione di interventi aderente alle necessità di ciascun territorio, da definire con la comunità locale e il coinvolgimento attivo dei bambini, dei ragazzi e delle ragazze.

Non si tratta di partire da zero. Molte misure di contrasto alla povertà minorile sono contemplate all'interno del 5° Piano nazionale Infanzia e Adolescenza di cui è parte integrante anche il Piano Nazionale di attuazione della Child Guarantee europea. Questi documenti sono il frutto di un lungo processo partecipato e oggi sono formalmente in vigore. E' dunque indispensabile un rapido passaggio alla fase attuativa con un adeguato investimento di risorse, su scala nazionale e regionale, anche a valere sul Piano nazionale Ripresa e Resilienza e sulla nuova programmazione europea.

## L'accesso alla cittadinanza per i minori stranieri

**Di cosa parliamo, quando parliamo di cittadinanza?** L'Italia di settantacinque anni fa, accingendosi alla ricostruzione morale e materiale del paese, diede vita a un dibattito costituente che accanto al tradizionale significato di Costituzione come limite e vincolo ai pubblici poteri, ne riscoprì il valore di insieme di norme volte a garantire la pari dignità sociale dei cittadini e a sancire i diritti fondamentali di tutti. E' incomprensibile negare il diritto di cittadinanza a coloro che, nati o cresciuti in Italia in famiglie di contesto migratorio, condividono condizioni di vita di fatto indistinguibili da quelle dei cittadini italiani di diritto ed in aperto contrasto con quanto prevede la Convenzione ONU 1989 sui diritti dell'infanzia: *“il fanciullo è registrato immediatamente al momento della sua nascita e da allora ha diritto a un nome, ad acquisire una cittadinanza”* ratificata dall'Italia con legge n. 176/91. Sottolineiamo che nelle Osservazioni Conclusive del 2011 e del 2019, il Comitato ONU CRC raccomandava all'Italia di adottare misure per assicurare l'efficace applicazione della legge che disciplina l'acquisizione della cittadinanza italiana alla nascita per i minorenni.

Ci sono diritti che si radicano nell'umanità stessa, e che mai debbono essere negati, soprattutto oggi, quando sono fisicamente trasportati da grandi flussi migratori.

**Lo stato delle cose: elementi di analisi.** È necessario che un serio dibattito si sviluppi sia nelle reti associative della società civile, sia nell'opinione pubblica, sia nei decisori politici, che hanno il compito di arrivare a un nuovo assetto normativo in tema di diritto di cittadinanza.

È fondamentale una comunicazione corretta e puntuale, dal momento che il tentativo di intorbidire le acque, mettendo insieme questione-migranti, questione-cittadinanza, questione-sicurezza, si fa sempre più insistente. Inoltre, è urgente un esplicito riconoscimento della cittadinanza come “diritto soggettivo”, ciò che ne assicura il massimo di protezione comportando, per il titolare, la facoltà di agire per difendere l'interesse riconosciuto.

Vediamo nel proliferare di “ius” [culturae, scholae, soli, soli “sportivo”] il forte rischio di veicolare, più o meno surrettiziamente, una sorta di test di “italianità” su cui valutare i ragazzi che, per nascita o per ingresso precoce in Italia, aspirano ad essere riconosciuti pienamente cittadini,

Lo ius scholae, in quanto segnale di un percorso inclusivo significativo, può essere una ipotesi intermedia di passaggio verso il pieno riconoscimento della cittadinanza ai minori di contesto migratorio che, ribadiamo, non va, in alcun modo, subordinato a una concezione premiale, bensì è da considerarsi un investimento, che arricchisce il nostro paese: il valore della persona non è subordinato al suo status giuridico, anche se questo configura una decisiva forma di accoglienza. Infatti, sembrano confliggere due visioni del concetto stesso di riconoscimento del diritto di cittadinanza. Una di tipo “premile”: conoscenza della lingua e della cultura sarebbero richieste dal legislatore per “meritare il diritto” come “premio” e l'altra, che consiste nel considerare una legge di cittadinanza equa e inclusiva, un “investimento” che il nostro paese ha l'opportunità di fare in chi ha “sete di diritti” e può contribuire ad arricchire l'orizzonte culturale della nostra società. La cittadinanza viene usata ora come strumento escludente, mentre il suo significato storico è precisamente di soppressione degli ostacoli all'inclusione delle persone.

Il concetto di cittadinanza, infatti, è un prodotto “artificiale”, storico, esito di un lungo processo di riconoscimento dell'uguaglianza nei diritti, che contrasta profondamente il sedimento tribale della antinomia amico-nemico che ereditiamo da un passato millenario.

educAzioni



<https://www.educazioni.org/>



[reteeducazioni@gmail.com](mailto:reteeducazioni@gmail.com)



<https://www.facebook.com/educAzioni>