



3. BAMBINI E ADOLESCENTI IN CONDIZIONI DI POVERTÀ IN ITALIA



30. Il Comitato ONU prende atto delle riforme del sistema di protezione sociale, in particolare della sostituzione del “reddito di inclusione” (reddito di inclusione – REI) con il “reddito di cittadinanza”, che potrebbe tuttavia escludere progressivamente le persone maggiormente a rischio di povertà, come le persone che lavorano temporaneamente e che sono scarsamente retribuite, nonché le minoranze, le donne e i minorenni, attraverso ulteriori disuguaglianze sul mercato del lavoro. Il Comitato raccomanda all'Italia di adottare una risposta



complessiva alla povertà minorile che garantisca l'accesso dei minorenni a risorse adeguate attraverso il sostegno all'accesso dei genitori al mercato del lavoro, l'accesso degli stessi minorenni a servizi di qualità a prezzi accessibili e la garanzia della partecipazione di questi ultimi.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 30

“Fino a tempi recentissimi non era possibile stabilire dalle statistiche ufficiali il numero esatto di minorenni che vivono in famiglie sotto la linea di povertà. L'unico dato disponibile si riferiva all'incidenza della povertà tra le famiglie con uno o più minorenni ed evidenziava comunque una situazione di preoccupante gravità. Nel mese di novembre 2001, la Commissione di indagine sull'esclusione sociale, insediata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha diffuso una stima che individua un numero complessivo di 1 milione 704 mila minori poveri nel 2000, pari al 16.9% di tutti i minori”⁴⁰. Questo era quanto scritto nel primo Rapporto Supplementare del Gruppo CRC nel 2001. A distanza di vent'anni ci si può legittimamente chiedere se quella “situazione di preoccupante gravità” permanga ancora oggi nel nostro Paese e quale efficacia abbiano raggiunto le politiche atte a modificarla. Sin da quel primo Rapporto, infatti, raccomandavamo “l'introduzione di canali di accesso prioritario a determinate opportunità di protezione sociale da parte di quelle tipologie di famiglie con minori considerate a maggiore rischio di povertà”. L'analisi quantitativa dei dati riferiti a questi due decenni conferma che il numero di minorenni poveri in Italia mantiene una certa preoccupante consistenza.

Persone di età minore in povertà assoluta (2014-2019)⁴¹

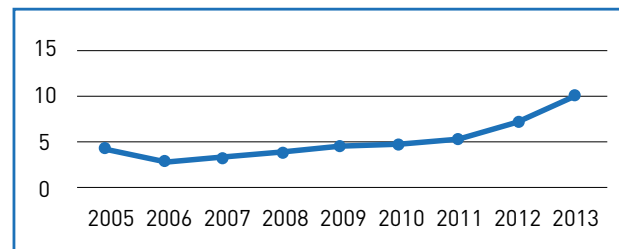
Anno	Valore assoluto	Percentuale
2014	1.045.000	10%
2015	1.131.000	10.9%
2016	1.292.000	12.5%
2017	1.208.000	12.1%
2018	1.260.000	12.6%
2019	1.137.000	11.4%

40 Cfr. Gruppo CRC (2001), *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. La prospettiva del Terzo Settore*, pagg. 41-42.

41 Cfr. dati ISTAT anni 2014-2019.

Il dato ancor più preoccupante è che il fenomeno in questi anni è andato complessivamente crescendo⁴².

Povertà assoluta (2005-2013)



Secondo i dati riferiti al 2019 (in diminuzione rispetto all'anno precedente)⁴³, tra le varie fasce di età la condizione peggiore si ha nei minorenni di 7-13 anni (12.9%), seguiti da quelli di 4-6 anni (11.7%), 14-17 anni (10.5%) e 0-3 anni (9.7%). A queste persone di età minore corrispondono oltre 619.000 famiglie in povertà assoluta (erano 725.000 nel 2018). Anche nel 2019 per queste famiglie risulta più alta sia l'incidenza della povertà (il 9.7% contro il 6.4% della media nazionale), sia l'intensità della povertà (il 23% rispetto al 20.3% della media nazionale). “Oltre a essere più spesso povere, le famiglie con minori sono anche in condizioni di disagio più marcato”. La condizione di povertà dipende fortemente dalla condizione lavorativa e dalla posizione professionale della persona di riferimento: 7.1% delle famiglie, se la persona di riferimento è occupata, e 21.6% se non lo è. Dipende anche dalla residenza (maggiore nelle aree metropolitane e nei Comuni più grandi, rispetto agli abitati più piccoli) e soprattutto dall'area geografica e dalla cittadinanza delle famiglie con minorenni: l'incidenza è cinque volte maggiore per quelle di

42 Cfr. dati ISTAT anni 2005-2013. Anche la Corte dei Conti europea ha recentemente denunciato come nell'UE la povertà infantile rimanga un grave problema, invitando la Commissione ad adottare strumenti adeguati per affrontare questo problema. Cfr. Relazione speciale 20/2020: “La lotta contro la povertà infantile. È necessario rendere più mirato il sostegno della Commissione”, disponibile su: <https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=54614>.

43 ISTAT (16 giugno 2020), *Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà. Anno 2019*, Statistiche Report, con un approfondimento sul rapporto tra povertà assoluta e Reddito di Cittadinanza. Disponibile su: https://www.istat.it/it/files//2020/06/REPORT_POVERTA_2019.pdf. La nota rileva che la diminuzione della povertà assoluta si è verificata “in concomitanza dell'introduzione del Reddito di cittadinanza (che ha sostituito il Reddito di inclusione)”.



soli stranieri (31.2%), rispetto a quelle di soli italiani (6.3%). Infine, **la povertà dipende anche dalla tipologia familiare, in quanto aumenta col crescere del numero di persone di età minore presenti** (4.9% per le coppie con un figlio, 9.3% per quelle con due figli e 16.6% per le coppie con tre o più figli).

Anche i dati della povertà relativa confermano il peggioramento progressivo degli ultimi anni:

Persone di età minore in povertà relativa (2014-2019)

Anno	Valore assoluto	Percentuale
2014	1.986.000	19
2015	2.110.000	20.2
2016	2.297.000	22.3
2017	2.156.000	21.5
2018	2.192.000	21.9
2019	2.099.407	22

Il fatto che i dati riferiti al 2019 attestino che **“le famiglie con tre o più figli minori hanno un’incidenza di povertà relativa quasi tre volte superiore a quella media nazionale (33.1% contro 11.8%)”**, dimostra ancora una volta lo stretto rapporto esistente fra povertà e presenza di minorenni.

Per quanto attiene alle persone di età minore in condizioni di povertà, in questi venti anni il Comitato ONU ha continuato a raccomandare all’Italia di “dare priorità e orientare le risorse e i servizi sociali per i minori appartenenti ai gruppi più vulnerabili” (2003), di “intensificare gli sforzi per risolvere e sradicare la povertà e le ineguaglianze, in particolar modo dei bambini” (2011), di “adottare una risposta complessiva alla povertà minorile che garantisca l’accesso dei minorenni a risorse adeguate attraverso il sostegno all’accesso dei genitori al mercato del lavoro, l’accesso degli stessi minorenni a servizi di qualità” (2019)⁴⁴.

Da parte sua, il Gruppo CRC aveva reiterato nei suoi Rapporti la richiesta di adozione di un “Piano straordinario di contrasto alla povertà minorile”⁴⁵, il quale è entrato nell’agenda politica solo a partire dal 2014,

44 Cfr. le Osservazioni Conclusive rivolte all’Italia dal Comitato ONU, disponibili su: <http://gruppcrc.net/documento/osservazioni-conclusive-del-comitato-onu/>.

45 Cfr. Rapporti Gruppo CRC 2011-2012, 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016.

accompagnato da una serie di interventi (dal carattere essenzialmente di trasferimento monetario) destinati alle famiglie con minorenni: il Sostegno all’Inclusione Attiva (SIA) nel 2017, il Reddito di Inclusione (REI) nel 2018 e il Reddito di Cittadinanza nel 2019⁴⁶.

Nei precedenti Rapporti si è tentata una prima analisi, nonostante il breve tempo di applicazione di ciascuna delle misure sopra citate, dell’impatto che esse hanno avuto sulle persone di età minore e sulle loro famiglie in condizioni di povertà⁴⁷.

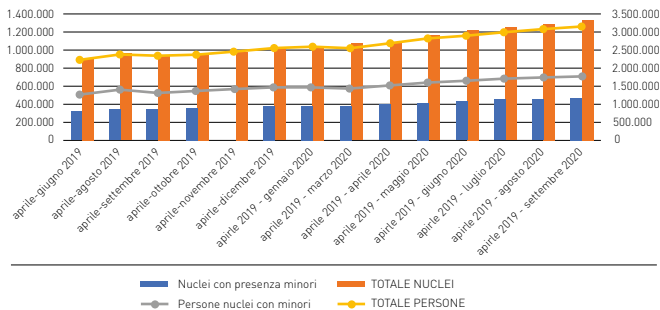
Rispetto all’ultima delle misure - **il Reddito di Cittadinanza** - il tempo trascorso dalla sua introduzione (marzo 2019) a oggi consente già, per quanto attiene ai dati dei percettori (nuclei e persone), alcune prime considerazioni. Tenendo conto sia dei nuclei con minorenni, sia delle persone all’interno di nuclei con minori di età, ci si attesta su quote più basse rispetto a quelle raggiunte dal REI: rispettivamente si tratta del 35.28% di nuclei con minorenni percettori (contro il 50.97% dei REI) e del 56.89% delle persone all’interno di nuclei con minori di età (contro il 69.76% del REI). Inoltre, non si rileva un’evoluzione di tali quote nel tempo, ovvero la proporzione di un terzo nel caso dei nuclei, e di meno del 60%, nel caso delle persone, si mantiene invariata⁴⁸.

46 Il SIA è stato istituito con Legge del 28 dicembre 2015 n. 208, “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” (Legge di Stabilità 2016), e disciplinato dal Decreto 26 maggio 2016, “Avvio del Sostegno per l’Inclusione Attiva (SIA) su tutto il territorio nazionale”, emanato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministero dell’Economia e delle Finanze, così come modificato dal Decreto 16 marzo 2017, “Allargamento del Sostegno per l’inclusione attiva (SIA), per il 2017”. Il REI è stato istituito con Legge 15 marzo 2017 n. 33, “Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali” e Decreto Legislativo 15 settembre 2017 n. 147, “Disposizioni per l’introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà”. Il RdC è stato istituito con Decreto-legge 28 gennaio 2019 n. 4, recante “Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni”, convertito con modificazioni nella Legge 26 del 28 marzo 2019. Cfr. Camera dei Deputati – Servizio Studi, *Misure di contrasto alla povertà*, del 16 giugno 2020: https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_povert_estreme.html.

47 Cfr 10° Rapporto Gruppo CRC, pagg. 19-20.

48 INPS, Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza: <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?sPathID=%3b0%3b46437%3b52633%3b&lastMenu=52633&iMenu=12&iNodo=52633&p4=2>

Reddito di cittadinanza e minori



Elaborazione su dati INPS

Tali considerazioni chiamano in causa le caratteristiche strutturali dell'attuale misura. Infatti uno degli elementi che contraddistinguono il RdC è l'adozione di una scala di equivalenza nuova e diversa da quelle utilizzate sia per l'ISEE che per il precedente REI⁴⁹. Pertanto, per come è costruita, **la scala di equivalenza favorisce proporzionalmente i singoli rispetto alle famiglie numerose** e non tiene in debito conto, con meccanismi di aggiustamento del coefficiente, della presenza di minori di età all'interno dei nuclei. Una correzione della scala di equivalenza che attribuisca un peso maggiore ai minorenni⁵⁰, pur comportan-

do un aumento dei costi complessivi⁵¹, consentirebbe una riduzione dell'incidenza della povertà assoluta come anche della disuguaglianza.

Pertanto, **il Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** la revisione dei criteri per la quantificazione del RdC in modo da favorire maggiormente i nuclei familiari con minori di età e il rafforzamento del sostegno alle famiglie con minorenni attraverso l'offerta di servizi sul territorio.

⁴⁹ L'analisi degli effetti che l'applicazione di una simile scala di equivalenza avrebbe potuto avere in termini di equità di copertura della platea è stata oggetto di numerose segnalazioni da parte di diverse organizzazioni impegnate sul contrasto alla povertà, a partire da studi realizzati ad hoc, durante l'iter parlamentare di approvazione della legge, così come ricordato nel 10° Rapporto CRC. Cfr. anche Caritas Italiana, *Gli anticorpi della solidarietà. Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, del 17 ottobre 2020, pagg. 61-73: http://s2ew.caritasitaliana.it/materiale/Rapporto_Caritas_2020/Report_CaritasITA_2020.pdf.

⁵⁰ L'Alleanza contro la povertà propone infatti: l'applicazione di una scala che assegni valore di 0.4 anche ai minori (attualmente valorizzati a 0.2, la simulazione è condotta assumendo o meno l'esistenza del 'tetto' a 2.1 nel valore della scala); l'uso della scala ISEE, che sarebbe il più coerente dato l'impianto della misura. Sia nel caso della "scala 0.4 per tutti" che di quella ISEE, il numero dei nuclei beneficiari crescerebbe in misura sensibile, così come l'importo medio. Per quanto riguarda il costo per le finanze pubbliche, la spesa per prestazioni crescerebbe del 14% nel caso in cui si adottasse la scala 0.4, mentre l'aggravio per il bilancio pubblico sarebbe maggiore (+47%, corrispondente a 4 miliardi di maggiore spesa in base ai calcoli del nostro modello) se si passasse alla scala ISEE (fonte: Alleanza contro la povertà, "Le proposte dell'Alleanza contro la povertà durante e dopo l'emergenza", aprile 2020). Cfr. anche della stessa Alleanza: *Il Reddito di Inclusione (REI). Un bilancio*, Maggioli, Roma 2019; *Reddito di Cittadinanza e Rem: otto proposte al governo*, del 12 ottobre 2020: <http://www.alleanzacontrolapoverta.it/le-news/ArtMID/813/ArticleID/2279>.

