



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

Negli ultimi anni, la situazione di povertà dei minorenni in Italia è diventata sempre più severa, registrando i valori peggiori da quando si è iniziato a misurarla nel 2005.

Secondo i dati ISTAT, nel 2022 in Italia 1 milione 269 mila minorenni sono in una condizione in povertà assoluta¹⁵.

In Italia sono proprio le persone di minore età a registrare nella popolazione l'incidenza più alta in quanto a povertà assoluta (13,4% a fronte di una media nazionale del 9,7% e del 6,3% per gli over 65).

Se a questi, si aggiungono i minorenni che versano in condizioni di **povertà relativa** (il 23,5%)¹⁶, il dato descrive una situazione nella quale più di un terzo dei minorenni nel nostro Paese vive una condizione di deprivazione e di impossibilità a fruire di beni e servizi in rapporto al reddito medio pro capite del Paese. Considerando la serie storica dei valori di povertà assoluta,

l'Italia ha registrato un peggioramento per quanto riguarda l'indigenza dei minorenni di quasi 4 punti percentuale negli ultimi 8 anni.

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
2020	1.337.000	13,5
2021	1.382.000	14,2
2022	1.269.000	13,4 ¹⁷

Tab.1. Minorenni in povertà assoluta, serie storica (fonte: ISTAT)

Perdura una grande distanza tra le situazioni dei territori, con **importanti divari territoriali** che percorrono il Paese, con una situazione particolarmente complessa nel Mezzogiorno, che registra percentuali di povertà assoluta tra i minorenni del 15,9%. Così come si registra una maggiore incidenza nelle aree metropolitane (12,3%), mentre si osservano valori simili per i comuni periferia dell'area metropolitana e i comuni oltre i 50mila abitanti (11,6%) e per i comuni più piccoli, fino a 50mila abitanti, dove è pari all'11,7%.

Rispetto alle **fasce d'età**, si osserva un peggioramento nella fascia dai 4 ai 6 anni (14,3% dal 12,6%), in particolare nel Centro, dove nella stessa classe d'età l'incidenza passa al 14,2% dal 9,3%.

L'incidenza di povertà assoluta aumenta al crescere del numero di figli di minore età presenti in famiglia (6,5% per le coppie con un figlio minorenne, 10,6% per quelle con due figli minorenni e 21% per le coppie con tre o più figli minorenni) **ed è elevata tra le famiglie monogenitore con minorenni** (13,3%). Tutte le tipologie di questo sottoinsieme presentano valori stabili rispetto al 2021.

L'intensità della povertà¹⁸, pari a 20,6%, è superiore a quella del complesso delle famiglie in povertà (18,2%), raccontando un marcato disagio.

In merito alla **condizione lavorativa** e della posizione

¹⁵ I dati citati nel paragrafo fanno riferimento alle statistiche ISTAT sulla povertà, anno 2022, <https://www.istat.it/it/archivio/289724>

¹⁶ Sono classificate come assolutamente povere le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia di povertà assoluta. Sono invece considerate povere relative le famiglie che hanno una spesa per consumi al di sotto di una soglia di povertà relativa convenzionale (linea di povertà), https://www.istat.it/it/files//2022/06/Report_Povert%C3%A0_2021_14-06.pdf

¹⁷ Si evidenzia che ISTAT a partire dal 2022 ha applicato una nuova metodologia per il calcolo della povertà assoluta, come spiegato in nota metodologica. Il dato sull'incidenza del 2021 ricostruito secondo la nuova metodologia è pari a 12,6%.

¹⁸ L'intensità di povertà misura di quanto in percentuale la spesa media delle famiglie definite povere è al di sotto della soglia di povertà, per approfondimenti si veda www.istat.it/it/files//2022/06/Report_Povert%C3%A0_2021_14-06.pdf



nella professione della persona di riferimento: l'incidenza della povertà sui bambini è di 9,4% se la persona di riferimento del nucleo risulta occupata (15,6% nel caso di operaio) e 22,8% se non occupata (28,1% se è in cerca di occupazione).

In merito alla **cittadinanza**, l'incidenza di povertà assoluta delle famiglie con minorenni composte solamente da italiani si attesta a 7,8%, mentre cresce al 36,1% per le famiglie con minorenni composte unicamente da stranieri e al 30,7% nel caso in cui nella famiglia ci sia almeno uno straniero: oltre due volte e mezzo rispetto al valore medio di incidenza delle famiglie con minorenni in generale.

Il quadro può essere integrato con quanto emerso dal Report Statistico Nazionale 2023 curato da una delle organizzazioni del Gruppo CRC: delle 255.957 persone accolte nei servizi di ascolto, 2 su 3 dichiarano di avere figli e tra loro oltre l'80% vive con figli minorenni. Tra questi sono da considerare anche i nuclei accolti in seguito alla guerra in Ucraina, in condizioni di fortissima vulnerabilità¹⁹.

L'impatto combinato della pandemia di COVID-19 e del conflitto in Ucraina ha creato una tempesta perfetta per la peggiore crisi del costo della vita in una generazione e l'impatto dell'inflazione nel 2022 ha peggiorato ulteriormente la situazione nel nostro Paese²⁰, perché ha colpito in modo più marcato proprio le famiglie meno abbienti (12,1%), rispetto a quelle con maggiore capacità di spesa (7,2%)²¹.

È importante sottolineare come il **rischio di trasmissione generazionale della povertà**, il fenomeno denominato dei "pavimenti appiccicosi" (sticky grounds) sia in Italia ancora molto alto. Nascere e crescere in

una famiglia in condizioni di fragilità economica espone al rischio di una vita connotata dalla severa deprivazione²².

I dati ISTAT sulle condizioni di vita e il reddito delle famiglie nell'anno 2022²³ mostrano poi una riduzione del **rischio di povertà** soprattutto tra le famiglie numerose con minorenni: 37,7% contro il 40,2% del 2021. La percentuale rimane comunque quasi doppia rispetto a quella sul totale dei residenti (20,1%). Anche il rischio di povertà o esclusione sociale²⁴ scende di oltre 6 punti per le famiglie con 3 minorenni (da 45,8% nel 2021 a 39,4% nel 2022).

Rispetto alla popolazione che si trova in condizioni di grave deprivazione materiale e sociale si registra una riduzione marcata per le famiglie con 3 o più minorenni, per le quali scende da 12,6% a 8,1% grazie alla ripresa dell'economia dopo la crisi pandemica e l'incremento dell'occupazione e dei redditi familiari oltreché alle misure eccezionali di sostegno al reddito introdotte²⁵. Significativo, poi, il dato circa la **povertà alimentare**²⁶: nel 2021, il 5,2% dei giovani tra 1 e 15 anni non consumava un pasto proteico al giorno, secondo l'indagine EuSilc (Indagine sul reddito e le condizioni di vita ISTAT). Stessa percentuale al Nord, più elevata nel Mezzogiorno (6,7%) e più contenuta nelle regioni centrali (2,7%).

Nel quadro del contrasto a questa problematica, si sottolinea il ruolo strategico delle **mense scolastiche**, inserite come obiettivo all'interno del Piano di Azione Nazionale della Garanzia Infanzia (PANGI) che prevede nell'ambito dell'obiettivo "Educazione e cura della prima infanzia, istruzione e attività scolastiche, mense" di "istituire uno specifico Livello Essenziale delle

¹⁹ Caritas Italiana, La povertà in Italia secondo i dati della rete Caritas, Report Statistico Nazionale 2023, Giugno, 2023, https://www.caritas.it/wp-content/uploads/sites/2/2023/06/Rapp.-Caritas-2023.qxp_STAMPA_def.pdf

²⁰ Save the Children, Guaranteeing Children's Future, Marzo 2023, <https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/guaranteeing-childrens-future.pdf>
Unicef Office of Research, Richardson D., Carraro A., Cebotari V., Gromada A., Supporting Families and Children Beyond COVID-19: Social protection in high-income countries, 2020, Florence, https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Supporting%20Families%20and%20Children%20Beyond%20COVID-19_Social%20protection%20in%20high-income%20countries.pdf

²¹ <https://www.istat.it/storage/rapporti-tematici/sdgs/2023/Rapporto-SDGs-2023.pdf>

²² Caritas Italiana, L'anello debole, Rapporto 2022 su povertà ed esclusione sociale in Italia, ottobre 2022, <https://www.caritas.it/wp-content/uploads/sites/2/2022/10/rapportopoverta2022b.pdf>

Nel campione degli assistiti da Caritas ascoltati nel corso del 2021, quasi il 60% proviene proprio da famiglie che versavano a loro volta in condizioni di fragilità economica

²³ ISTAT, Condizioni di vita e reddito delle famiglie, anni 2021-22, giugno 2023, <https://www.istat.it/it/files/2023/06/REPORT-REDDITO-CONDIZIONI-DI-VITA2022.pdf>

²⁴ La percentuale di persone che si trovano in almeno una delle seguenti tre condizioni: 1) vivono in famiglie a rischio di povertà; 2) vivono in famiglie in condizioni di grave deprivazione materiale e sociale (indicatore Europa 2030); 3) vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro (indicatore Europa 2030).

²⁵ <https://www.istat.it/it/files/2023/06/REPORT-REDDITO-CONDIZIONI-DI-VITA2022.pdf>

ILO and UNICEF, More than a billion reasons: The urgent need to build universal social protection for children. Second ILO-UNICEF Joint Report on Social Protection for Children. Geneva and New York, 2023, <https://www.unicef.org/documents/urgent-need-for-universal-social-protection>

²⁶ L'impossibilità per gli individui di accedere ad alimenti sicuri, nutrienti e in quantità sufficiente per garantire una vita sana e attiva rispetto al proprio contesto sociale.



Prestazioni (LEP) sull'offerta di un pasto sano al giorno a scuola" e suggerisce di equiparare le mense ai sistemi ex-FEAD per gli aiuti alimentari²⁷. La stessa azione programmatica è stata inserita anche nel 5° Piano Nazionale Infanzia²⁸ (Azione 13).

Il ruolo che le mense scolastiche possono giocare nel contrasto alla povertà alimentare è corroborata dal riscontro dei dati: le regioni a maggior rischio di povertà alimentare tra i minorenni, infatti, in molti casi coincidono con quelle con meno mense scolastiche (quelle in cui per meno del 25% delle scuole statali è dichiarata la presenza della mensa). Si tratta di Sicilia (solo il 10,2% degli edifici hanno la mensa), Campania (12,3%), Calabria (18,8%), Basilicata (20,2%), Lazio (21%) e Molise (21,8%).²⁹ Altro importante aspetto da considerare è quello della **povertà abitativa**. Al 31 dicembre 2021³⁰ sono state censite 12.793 persone di minore età "senza tetto" e "senza fissa dimora"³¹. Si tratta del 13,3% dei senza tetto censiti, iscritti in anagrafe (circa 96mila persone), ovvero 0,14 minorenni ogni 100 residenti con meno di 18 anni. Il 38% di questi, sono minorenni stranieri o apolidi. Tendenzialmente si tratta di minorenni "senza fissa dimora" (ospiti in strutture con varie connotazioni), essendo generalmente garantito alloggio alle persone di minore età, con una forte concentrazione territoriale. Infatti, nelle 3 maggiori città italiane vive quasi la metà (44%) dei minorenni senza fissa dimora: 3.186 a Roma (in pratica 1 su 4 dei bambini e ragazzi

senza casa che vivono in Italia, che se rapportati ai residenti della Capitale con meno di 18 anni, sono 0,73 ogni 100), 1400 a Milano e circa 1000 a Napoli.

Tra le 15.759 persone che risiedono in **campi autorizzati o insediamenti tollerati e spontanei** 5.500 sono di minore età, circa il 35%³².

Per quanto concerne l'abitazione, è ancora da sottolineare come l'analisi del titolo di godimento dell'abitazione mostra come l'incidenza di povertà assoluta delle famiglie dove sono presenti minorenni sia pari al 28,2% se la famiglia è in affitto, contro il 6,4% di quelle che posseggono una abitazione di proprietà e il 13,1% delle famiglie in usufrutto o in uso gratuito³³.

Il 7,5% dei minorenni nel 2021 vive in **condizioni di grave deprivazione abitativa**³⁴. Il tasso di sovraffollamento³⁵ risulta particolarmente elevato nelle coppie con figli minorenni (38,3%) e nelle famiglie monogenitore con figli minorenni (46,3%); nel complesso, quattro famiglie su dieci con almeno un minore vivono in una abitazione sovraffollata (quasi due famiglie su tre quando i minorenni sono tre o più). Inoltre, una famiglia di stranieri su due vive in tale condizione (48,1%), contro il 17,3% delle famiglie composte da soli italiani³⁶.

Strettamente connessa alla dimensione di povertà economica è poi la **povertà educativa** che riguarda non solo le condizioni materiali di accesso, ma anche il livello di opportunità di crescita e formazione³⁷. A questo proposito, ci limitiamo a citare che già nella prima infanzia solo il 13,7% dei bambini accede agli asili nido

²⁷ Piano di Azione Nazionale per la Garanzia Infanzia (PANGI), <https://www.fondiwelfare.it/wp-content/uploads/2022/10/PANGI.pdf>; Allegati al Documento del Piano di Azione Nazionale Garanzia Infanzia, https://www.fondiwelfare.it/wp-content/uploads/2022/10/allegati_PANGI.pdf

²⁸ Osservatorio Nazionale Infanzia e Adolescenza, 5° Piano di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, maggio 2021, <https://famiglia.governo.it/media/2360/5-piano-infanzia-e-adolescenza.pdf>

²⁹ <https://www.openpolis.it/servono-mense-scolastiche-dove-e-piu-diffusa-la-poverta-alimentare/>

³⁰ Censimento Permanente della Popolazione ISTAT, Popolazione residente e dinamica demografica, anno 2021, ISTAT, 15 dicembre 2022, <https://www.istat.it/it/files/2022/12/CENSIMENTO-E-DINAMICA-DEMOGRAFICA-2021.pdf#page=13>

³¹ Il Censimento per la prima volta rende disponibili anche informazioni sulle persone che vivono nelle convivenze anagrafiche, risiedono in campi autorizzati o insediamenti tollerati e spontanei, e le persone senza tetto e senza fissa dimora. La popolazione che per precarietà abitativa o particolari condizioni di vita risulta "difficile da raggiungere" è stata individuata ai fini del Censimento secondo una definizione di tipo amministrativo e sconta dunque un elevato rischio di sotto copertura censuaria, come chiarito nella nota metodologica da ISTAT e sottolineato nella nota di Fio.PSD <https://www.fiopsd.org/una-nessuno-centomila/>

³² Censimento Permanente della Popolazione ISTAT, Popolazione residente e dinamica demografica, anno 2021, ISTAT, 15 dicembre 2022, <https://www.istat.it/it/files/2022/12/CENSIMENTO-E-DINAMICA-DEMOGRAFICA-2021.pdf#page=13>

³³ https://www.istat.it/it/files/2022/06/Report_Povert%C3%A0_2021_14-06.pdf

³⁴ Istat, Indagine sul Reddito e le Condizioni di Vita (EU-SILC), 2022, <https://www.istat.it/it/archivio/5663>

Definisce la grave deprivazione abitativa la percentuale di persone che vivono in abitazioni sovraffollate e che presentano almeno uno tra i seguenti tre problemi: a) problemi strutturali dell'abitazione (soffitti, infissi, ecc.), b) non avere bagno/doccia con acqua corrente; c) problemi di luminosità

³⁵ In accordo con la metodologia correntemente utilizzata da Eurostat, un'abitazione viene considerata sovraffollata quando non ha a disposizione un numero minimo di stanze pari a: - una stanza per la famiglia; - una stanza per ogni coppia; - una stanza per ogni componente di 18 anni e oltre; - una stanza ogni due componenti dello stesso sesso di età compresa tra i 12 e i 17 anni di età; - una stanza ogni due componenti fino a 11 anni di età, indipendentemente dal sesso.

³⁶ ISTAT, Gruppo di lavoro sulle politiche per la casa e l'emergenza abitativa, Audizione dell'Istituto Nazionale di Statistica Dott.ssa Cristina Freguja, Direttrice della Direzione centrale per le statistiche sociali e il welfare, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 6 settembre 2022, https://www.istat.it/it/files/2022/09/Istat-Audizione-Politiche-per-la-Casa_06_09_22.pdf

³⁷ Per un approfondimento sul tema educazione si veda oltre Capitolo VII "Educazione, gioco e attività culturali".



pubblici e convenzionati³⁸, il tempo pieno è garantito solo al 38,1% degli studenti della scuola primaria e la dispersione scolastica coinvolge più di un adolescente su 7 (12,7%)³⁹. Un bambino o ragazzo su 4, inoltre, non pratica mai sport (3-17 anni)⁴⁰.

In questo quadro complesso sarà necessario monitorare gli effetti della **riforma del Reddito di Cittadinanza** secondo la conversione con modificazioni del Decreto-legge 48/2023, recante “Misure urgenti per l’inclusione sociale e l’accesso al mondo del lavoro”, nella Legge 85/2023. Dal 1° gennaio 2024 si prevede, infatti, il passaggio dal Reddito di Cittadinanza a due prestazioni: l’Assegno per Inclusione (Adi) e il Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL). L’Assegno per l’Inclusione (Adi), che sarà compatibile con l’Assegno Unico Universale, si configura come un sostegno continuativo – sino a che ne permane la necessità – per assicurare un livello minimo di sussistenza a persone in povertà che vivono in famiglie con minorenni, persone over 60, persone con disabilità e non autosufficienti. La riforma, almeno nelle intenzioni del Governo fortemente orientata al sostegno delle famiglie, si ripercuoterà senz’altro sui minorenni e sarà indispensabile misurarne gli esiti anche nel quadro più complessivo delle misure di contrasto alla povertà nel nostro Paese. Nella Relazione semestrale, curata dall’**Osservatorio Nazionale per l’Assegno Unico e Universale per i figli a carico (AUU)**, sullo stato di implementazione dell’Assegno Unico, di cui all’art. 9 comma 3 lett. b) del Decreto legislativo 230/2021, si tiene conto anche delle modifiche normative introdotte⁴¹, che hanno previsto un aumento degli importi per i nuclei con figli minorenni, figli maggiorenni con disabilità e per i nuclei con quattro o più figli⁴².

Secondo i dati riportati nella Relazione, nel 2022, la spesa complessiva considerando AUU e RdC (Reddito di Cittadinanza) è stata di 13 miliardi di euro, con riferimento in media a 5,3 milioni di richiedenti al mese (nuclei AUU a domanda), e a 363mila nuclei che percepiscono il Reddito di cittadinanza. Gli assegni mensili medi sono stati di 233 euro al mese per i nuclei non RdC e di 166 euro al mese per le integrazioni di Auu effettuate per i nuclei percettori di RdC. Mentre, per

quanto riguarda il primo bimestre 2023, le erogazioni complessive sono state di circa 3 miliardi, con riferimento in media a 5,4 milioni di richiedenti al mese (nuclei AUU a domanda), e a 324mila nuclei RdC. Gli assegni mensili medi sono saliti nel 2023 a 262 euro al mese per i nuclei non RdC e a 182 euro al mese per le integrazioni di AUU effettuate per i nuclei percettori di RdC. L’analisi in dettaglio dei contenuti della Relazione contribuisce a tracciare una geografia utile anche per gli approfondimenti relativi alla povertà minorile.

Pertanto, il Gruppo CRC reitera le medesime raccomandazioni:

1. Al **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** di completare un reale intervento organico e strutturale di contrasto alla povertà minorile che ne consideri la multidimensionalità e operi con una strategia multilivello, in grado di affiancare ai meri trasferimenti monetari, servizi e accompagnamento individualizzato, misure di protezione sociale in ambito economico, educativo, sociale e sanitario a tutela del superiore interesse del minore;
2. Alla **Presidenza del Consiglio dei Ministri** di implementare un attento monitoraggio dell’impatto delle previsioni normative sui bambini e gli adolescenti, e le interazioni con le misure già esistenti al fine di valutare possibili correttivi, in grado di garantire effettiva omogeneità di risultato nelle diverse aree del Paese;
3. Al **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** e al **Dipartimento per le politiche della famiglia** di implementare pienamente e senza ulteriori ritardi il Piano di Azione Nazionale della Garanzia Infanzia, che pone particolare attenzione a misure specifiche, per il supporto di soggetti a maggior rischio povertà e di esclusione sociale come i bambini e gli adolescenti in povertà di cittadinanza non italiana e appartenenti a minoranze etniche, con disabilità, senza dimora o in condizioni di deprivazione abitativa, in contesti familiari vulnerabili e fuori dalla famiglia d’origine, favorendo la loro piena partecipazione attiva.

³⁸ Per approfondimento si veda oltre Capitolo VII, paragrafo “Il Sistema Integrato di Educazione e Istruzione dalla nascita ai sei anni”.

³⁹ Per approfondimento si veda oltre Capitolo VII, paragrafo “La dispersione scolastico-formativa”.

⁴⁰ Save the Children, *Guaranteeing Children’s Future*, <https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/guaranteeing-childrens-future.pdf>, Marzo, 2023, <https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/guaranteeing-childrens-future.pdf>

⁴¹ Dalla Legge 197/2022 (Legge di bilancio), articolo 1, commi 357 e 358, al decreto legislativo 230/2021, che disciplina l’Assegno Unico Universale.

⁴² <https://famiglia.governo.it/it/politiche-e-attivita/famiglia/osservatorio-nazionale-per-lassegno-unico-e-universale/relazione-semestrale-sullo-stato-di-implementazione-lassegno-unico-e-universale-per-i-figli-a-carico/>