

Capitolo IV. Salute e assistenza

3° rapporto di aggiornamento 2006-2007



62

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

2. STANDARD DI VITA: LA CONDIZIONE DEI BAMBINI E ADOLESCENTI POVERI IN ITALIA

La povertà infantile in Italia continua ad essere un fenomeno poco conosciuto, ma non per questo meno rilevante nella gravità e nella diffusione sul territorio nazionale. Si sottolinea, ancora una volta, che risulta difficile valutare gli effetti degli interventi e delle politiche di contrasto al fenomeno del depauperamento su tutta la popolazione, ed in particolare sui minori, proprio perché non ci sono ricerche *ad hoc*, ma è possibile individuare degli indicatori "indiretti" (*proxii*), per riuscire a tratteggiare i contorni del fenomeno. I dati di più facile reperimento sono quelli legati alle «incapacità economiche» che misurano la dimensione materiale del benessere, mentre è noto che questo è solo un aspetto del problema. Un recente studio⁷³ indaga questa multidimensionalità del fenomeno prendendo in esame non solo la dimensione economica ma anche quella della salute e sicurezza, dell'accesso al sistema scolastico, alla dimensione relazionale e comportamentale e infine alla percezione e valutazione del benessere dei bambini nei Paesi europei e ricchi del mondo. L'Italia si trova in una posizione di media classifica rispetto agli altri 21 Paesi presi in esame. A fronte di un 1° posto nelle relazioni familiari e con i coetanei e ad un 5° posto per ciò che concerne la sicurezza e la salute, l'Italia è al penultimo posto, solo davanti al Portogallo, per livelli d'istruzione, preparazione scientifica, promozione della cultura generale e della lettura, e soprattutto al 14° posto nella classifica della ricchezza con il 15,7% dei minori che vivono in famiglie con un reddito inferiore al 50% della mediana nazionale ovvero nella povertà⁷⁴. Inoltre, secondo il recente Rapporto Nazionale sulle strategie per la protezione sociale e l'inclusione sociale, l'Italia è tra i Paesi dell'Unione Europea che hanno la più alta incidenza di povertà, insieme agli altri Paesi mediterranei, all'Irlanda e alla Slovacchia. Il gruppo della popolazione più esposto alla povertà è quello dei bambini: fatto 100 il rischio di povertà della popolazione complessiva, quello dei minori di 15 anni è 137⁷⁵.

⁷³ UNICEF Centro di Ricerca Innocenti *Prospettiva sulla povertà infantile. Un quadro comparativo sul benessere dei bambini nei paesi ricchi* Report Card n. 7, 2007.

⁷⁴ Con un miglioramento di 0,6 rispetto al 16,3% rilevato nella Report Card n. 5 del 2005.

⁷⁵ Cfr. Rapporto nazionale sulle strategie per la protezione sociale e l'inclusione sociale, novembre 2006, Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Ministero della Solidarietà Sociale e Ministero della Salute, pag. 14.

La stima di quanti sono coloro che vivono in condizioni di povertà assoluta⁷⁶ e in situazione di povertà relativa⁷⁷ e quanti tra questi quanti sono minori è comunque difficile⁷⁸. I minori stimati in Italia sono oltre 10 milioni⁷⁹. Secondo il **Ministero della Salute** sono circa 2 milioni i bambini e i ragazzi che vivono in famiglie sotto la soglia di povertà con minori opportunità di educazione e con maggiori probabilità di essere esposti ai fattori di rischio per la salute legati alla povertà. Non ci sono politiche sanitarie specificamente dedicate agli svantaggi di salute per i bambini più poveri e le politiche sociali degli Enti Locali rivolte al sostegno economico e sociale delle famiglie in povertà hanno una distribuzione geografica molto disuguale⁸⁰.

In base ai dati presentati dall'ISTAT nel novembre 2006, i minori detengono l'incidenza di povertà, pari al 17% a livello nazionale, più alta rispetto alle altre fasce della popolazione, superando gli anziani. Della totalità dei minori poveri 2/3 vive nel Sud Italia, dove è povero un minore ogni 3 (il 30,4%), con una maggior incidenza in Sicilia (41%), Campania (34,5%) e Calabria (30,6%), contro il 7,7% del Centro Nord⁸¹. Al Centro Nord i minori poveri, di solito, fanno parte di famiglie monoparentali, al Sud di famiglie numerose. Fra i bambini, i più poveri sono quelli che appartengono alla fascia 0-5 anni. I minori che vivono in famiglie sicuramente povere (al di sotto dell'80% della linea di povertà) sono 799 mila (cioè il 7,9% dei minori) e vivono nel Sud Italia nell'80,9% dei casi⁸².

Nel 2002 l'ISTAT aveva stimato che fossero 2 milioni gli individui residenti⁸³ in **povertà assoluta** in Italia, ma da allora non ha più fornito aggiornamenti. Inoltre non sono stati definiti i panieri di beni aggiornati per i diversi nuclei

⁷⁶ La povertà relativa è definita sulla base di un valore monetario di un paniere di beni e servizi considerati di base ed essenziali.

⁷⁷ La povertà assoluta è definita come una condizione di mancanza di risorse tale che sia diverso, al di sotto o molto al di sotto, del valore medio della popolazione di riferimento, così da poter valutare con diversa sensibilità lo scostamento di fasce consistenti di popolazione dalla cosiddetta linea di povertà. In Italia la povertà è calcolata in riferimento al consumo medio nazionale e non al reddito.

⁷⁸ Cfr. Rosati D. *Il posto dei poveri*, in Caritas Italiana - fondazione Zancan, *Vite Fragili - Rapporto 2006 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Il Mulino, 2006 pagg. 25-26.

⁷⁹ Cfr. ISTAT *Previsioni demografiche nazionali 1 gennaio 2005-1 gennaio 2050*.

⁸⁰ Cfr. Ministero della Salute *Verso un piano di azioni per promozione e tutela della salute delle donne e dei bambini marzo 2007*, pag. 10.

⁸¹ Gli anziani sono rispettivamente al 29,3% e 7%; i giovani al 26,3% e 5,2%; gli adulti al 23,3% e 4,3%.

⁸² I dati ISTAT sono stati resi noti dalla stampa, cfr. «In Italia il 17% dei minori è povero» da *Corriere della Sera* on line, 20 novembre 2006.

⁸³ La fascia dell'elevata marginalità sociale, i senza dimora, dunque sfugge alla statistica.



familiari⁸⁴, né aggiornati i coefficienti associati alle famiglie campione, con la conseguenza che il fenomeno della povertà, individuale e familiare, potrebbe essere ampiamente sottostimato⁸⁵.

L'unica ricerca aggiornata in Italia è quella sulla **povertà relativa**⁸⁶ che però ha il difetto di non rivelare di quanto le famiglie si trovino sotto la soglia della povertà e soprattutto per quanto tempo perduri questa condizione di disagio. Tale indicatore dunque è necessario ma non sufficiente per determinare il benessere dei bambini e dunque ha necessità di essere integrato da altre misure della privazione⁸⁷. Da questa indagine emerge che le famiglie che vivono in condizione di mancanza di risorse, cioè al di sotto o molto al di sotto del valore medio della popolazione di riferimento, sono 2.585.000 (l'11,1% rispetto all'11,7% del 2005), mentre sono 7.577.000 i cittadini "a metà"⁸⁸ (il 13,1% rispetto al 13,7% del 2005), cioè che vivono in una condizione in ambito del lavoro, istruzione, abitazione e salute molto lontane dalla media⁸⁹. I segnali di miglioramento rispetto al 2004 sono dunque lievi e si può parlare di una sostanziale stabilità del fenomeno della povertà relativa⁹⁰, perché rimangono significative e marcate le differenze territoriali e i trend di alcuni «segmenti di famiglie» soprattutto quelle numerose e con figli minori e si rafforza l'intensità della povertà. Viene confermato il divario Nord-Sud (4,5% contro 24), e nello specifico nel Sud, vivono il 70% delle famiglie povere residenti in Italia e si registra anche un'intensità della povertà relativa (il 22,7% rispetto al 17,5% del Nord e al 18,9% del Centro). Un aspetto interessante riguarda l'**ampiezza della famiglia**, in quanto

più le famiglie sono numerose tanto più l'incidenza di povertà aumenta. Rispetto al 2004, tale incidenza, nel caso di famiglie con 5 o più componenti, risulta più alta di 2,3 punti percentuali. Prendendo in considerazione poi la *tipologia familiare* si nota come la più alta incidenza di povertà si registri nel caso di famiglie costituite da una coppia con 3 o più figli (24,5%). Questo dato risulta più alto rispetto al 2004 di quasi due punti percentuali. Ancora, sono le famiglie *con 3 o più figli minori* a risultare le più povere in termini relativi. In questo caso, l'incidenza di povertà raggiunge il 27,8% ed anch'essa ha subito un incremento rispetto all'anno precedente di 1,8 punti percentuali. Quando la numerosità familiare si combina con la componente territoriale, l'incidenza della povertà minorile assume connotazioni marcate e i nuclei con 3 o più figli al 42,7% sono poveri, e la probabilità di rimanere in questa condizione diventa elevata. Sacche di povertà si rilevano anche a Nord, in Regioni dove i PIL regionali sono tra i più alti del Paese e dove la concentrazione di ricchezze e servizi farebbe supporre altro. Se da una parte l'incidenza della povertà relativa è leggermente scesa, dall'altra l'intensità della povertà relativa (ovvero di quanto le famiglie povere sono al di sotto della linea ufficiale di povertà) è cresciuta⁹¹. Non si rilevano differenze nell'incidenza di povertà fra le famiglie con a capo un uomo e quelle con a capo una donna, ma occorre ricordare che le donne rappresentano l'83% dei nuclei monogenitoriali, che sono l'altra faccia del fenomeno povertà minorile⁹². La distribuzione dei redditi è caratterizzata anche da importanti differenze di genere: le famiglie il cui principale percettore è una donna guadagnano, in media, il 26% in meno rispetto alle altre⁹³.

Pertanto è utile prendere in considerazione la variabile relativa alla partecipazione al mercato del lavoro e alla condizione e posizione professionale delle donne. Nel 2005 il tasso di occupazione femminile è aumentato (dal 45,7 al 46,7%), in particolare al Sud. Occorrerebbe però considerare non solo il dato quantitativo, ma effettuare approfondimenti specifici sulle posizioni professionali (es. dipendenti, co.co.pro, liberi professionisti), sul carattere dell'occupazione (a tempo indeterminato, determinato, con contratto a termine) e sulla tipologia dell'o-

⁸⁴ L'aggiornamento sarebbe necessario perché nel paniere delle povertà sono escluse le spese per la sanità, l'istruzione e i servizi socio-assistenziali motivata a suo tempo da un sistema di protezione sociale assoluto che già nel 1997 non era più valido. Sarebbero quindi da aggiungersi alle spese di abitazione e alimentazione.

⁸⁵ Cfr. U.S.I./rdB, *Ricerca Revisione critica della metodologia di stima della povertà assoluta in Italia* luglio 2004.

⁸⁶ Questo scostamento di fasce consistenti di popolazione dalla cosiddetta linea di povertà, in Italia viene calcolato in riferimento al consumo medio nazionale e non al reddito.

⁸⁷ Cfr. UNICEF Centro di Ricerca Innocenti *Prospettiva sulla povertà infantile. Un quadro comparativo sul benessere dei bambini nei paesi ricchi* Report Card n. 7, 2007, pagg. 6-7.

⁸⁸ Cfr. 7° Rapporto Nazionale sulla Condizione dell'Infanzia e dell'Adolescenza Eurispes e Telefono Azzurro, Roma, 2006.

⁸⁹ Cfr. Rosati D. *Il posto dei poveri* cit.

⁹⁰ L'incidenza della povertà relativa viene calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà) che individua il valore di spesa (consumo) al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi. Per l'anno 2005 la linea di povertà per una famiglia di due componenti corrispondeva a € 936,58 ed era stata calcolata sulla base della spesa familiare rilevata dall'indagine annuale sui consumi.

⁹¹ Cfr. Cies *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale, anno 2005* luglio 2006.

⁹² Cfr. ISTAT *La povertà relativa in Italia nel 2005* 11 ottobre 2006.

⁹³ Cfr. ISTAT *ricerca campionaria, Reddito e condizioni economiche in Italia (2004-2005)* dicembre 2006.

Capitolo IV. Salute e assistenza

3° rapporto di aggiornamento 2006-2007



64

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

rario (tempo pieno, tempo parziale) e capire se la maggior occupazione riguarda le donne con figli. Solo in tal modo si potrebbe verificare se la situazione delle donne è davvero migliorata e se questo ha avuto effetto sulla popolazione minorile a loro carico⁹⁴.

Un altro fattore rilevante può essere la consultazione dei dati relativi alla fertilità⁹⁵, natalità e salute infantile, e sulla fruizione degli asili nido all'interno del sistema dei servizi socio-educativi. Scarsa disponibilità, rigidità e costi elevati rappresentano fattori problematici legati al ricorso agli asili da parte delle madri. In particolar modo sono le madri del Sud ad avere problemi riguardo la loro permanenza all'interno del mercato del lavoro a seguito della nascita del figlio. Infatti, al Sud il 25% delle donne (contro il 15% al Nord) non è in grado di mantenere il proprio lavoro dopo la nascita del primo figlio, rientrano prima al lavoro non usufruendo del congedo facoltativo (il 40% delle donne del Sud non ne usufruisce contro il 19% delle madri del Nord), e solo il 7,5% fruisce dell'asilo nido, contro il 16% delle donne che vivono al Nord. Si rileva che, sia al Nord che al Sud, ed indipendentemente dal numero di figli avuti, le spese per il mantenimento dei figli rappresentano il motivo prevalente dichiarato per non volerne altri⁹⁶.

Il Rapporto nazionale del Governo sulle strategie per la protezione e l'inclusione sociale 2006-2008 contempla tre obiettivi generali:

- imprimere una significativa riduzione dei livelli di povertà in particolare al Sud, con redistribuzione e sostegno ai redditi delle fasce deboli e con interventi volti a migliorare le condizioni di benessere dell'infanzia e dell'adolescenza per contrastare in maniera incisiva la povertà infantile;
- garantire l'accesso alle cure e all'assistenza potenziando e diversificando l'erogazione delle specifiche esigenze degli individui e delle famiglie per raggiungere livelli di maggior equità sociale;
- assicurare crescita e occupazione in un quadro di equità e coesione sociale con investimenti nel capitale umano attraverso il miglioramento della qualità dell'istruzione e della formazione per i giovani.

Per perseguire questi obiettivi sono stati individuati alcuni impegni precisi relativi alle politiche di inclusione sociale volte a:

- sostenere l'occupazione femminile e la conciliazione dei tempi attraverso un Piano d'Azione per le pari opportunità, riducendo il costo del lavoro al Sud, prolungando i congedi parentali;
- ridurre il livello di abbandono scolastico, che è aumentato negli ultimi anni, garantendo, nel triennio 2006-2008 l'aumento dei servizi di prima infanzia e la qualità dell'istruzione;
- incrementare con un piano straordinario e uno stanziamento (previsto nella Legge Finanziaria 2007) i posti negli asili-nido per bimbi 0-3 anni;
- ridurre la povertà infantile con un Piano di azione per l'infanzia e adolescenza 2006-2009.

Sarà quindi necessario monitorare l'adempimento di questi impegni e il reale utilizzo di questi fondi e chiedere, se necessario, misure più ampie e incisive di lotta alla povertà attraverso lo strumento del sostegno del reddito⁹⁷. Essere poveri nei Paesi ricchi, è una conseguenza di precise scelte politiche non legate allo sviluppo economico ed infatti mentre non risulta evidente la relazione tra livelli di benessere dei bambini e PIL pro capite, è invece acclarato il nesso con gli investimenti governativi in termini di *welfare* e di politiche sociali⁹⁸.

⁹⁷ L'esperienza del Reddito Minimo di Inserimento costituisce un precedente importante su cui il Governo sta operando una riflessione e un confronto con istituzioni e parti sociali. Nei bienni di sperimentazione (1999-2000, 2001-2002), sono stati 306 i Comuni coinvolti, distribuiti soprattutto nelle aree del Centro Sud. L'implementazione è stata accompagnata da una azione di valutazione al fine di evidenziare il grado di adeguatezza rispetto all'obiettivo finale. Cfr. Rapporto nazionale sulle strategie per la protezione sociale e l'inclusione sociale, novembre 2006, Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Ministero della Solidarietà Sociale e Ministero della Salute, pag. 27.

⁹⁸ Chi ha investito molto nella protezione sociale, come i Paesi nordici, ha ottenuto una riduzione notevole della povertà infantile complessivamente intesa. Chi invece non ha riconosciuto una priorità in questo settore, rivoluzionando il *Welfare State* e disinvestendo in spesa sociale, come nel Regno Unito, liberalizzando per rilanciare l'economia nazionale, ha lasciato indietro le parti deboli della società. Per esempio, la Repubblica Ceca ha in questa graduatoria una posizione migliore di Francia, Austria, USA e Regno Unito, che hanno economie più floride, semplicemente perché nel Paese c'è una distribuzione del reddito più equilibrata e non perché i bambini siano più benestanti.

⁹⁴ Cfr. ISTAT Rilevazione forze lavoro, IV trimestre 2006-marzo 2007.

⁹⁵ Si veda paragrafo La natalità, pagg. 45 e ss.

⁹⁶ Cfr. ISTAT Indagine campionaria Istat sulle nascite 2005 gennaio 2007.

Capitolo IV. Salute e assistenza

3° Rapporto di aggiornamento 2006-2007



65

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

Alla luce di tali considerazioni il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. la realizzazione di rilevazioni e ricerche adeguate, definendo indicatori *ad hoc* per misurare e monitorare il volto della povertà, con una particolare attenzione al fenomeno della povertà infantile;
2. lo sviluppo e la promozione di una prospettiva multidimensionale nell'analisi dei fenomeni di povertà infantile, incentrata sui diritti dei bambini e degli adolescenti e la predisposizione di indicatori che tengano conto dei molteplici aspetti del fenomeno;
3. la promozione di scelte legislative e di spesa sociale, non *una tantum*, che siano un reale sostegno ai minori e alle loro famiglie, al fine di favorire uno sviluppo sociale ed economico a misura di bambino;
4. l'individuazione di *standard* minimi a livello nazionale per la riduzione della povertà infantile con annessa azione di monitoraggio e verifica del raggiungimento degli obiettivi individuati.