



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

L'attenzione verso la condizione di povertà dei minori è cresciuta a mano a mano che il processo europeo di inclusione sociale si è sviluppato, a tal punto che oggi questa risulta essere una sfida da vincere in molti dei Paesi dell'Unione. Sebbene la responsabilità primaria delle politiche antipovertà rimanga ai governi nazionali, la Comunità Europea ha rafforzato i suoi interventi e i suoi inviti a prendere le necessarie misure per dare a tutti i minori uguali opportunità indipendentemente dal loro *background* sociale⁵²⁶.

Occorre innanzitutto ricordare, come ampiamente evidenziato nel 3° Rapporto CRC⁵²⁷, che la povertà e in particolare quella minorile non è legata solo alle risorse disponibili, ma presenta una **pluralità di dimensioni** e di caratteri che concorrono a determinare e a misurare il benessere individuale: l'accesso alle cure sanitarie e al sistema scolastico, la partecipazione alla vita comunitaria, la presenza di legami affettivi, godere di condizioni abitative adeguate⁵²⁸. Anche se è innegabile che esista una **forte connessione tra la dimensione monetaria dei redditi familiari e la misura del benessere minorile**, soprattutto nei Paesi dove la protezione sociale e le politiche di *Welfare State* sono meno applicate e le situazioni di disagio non sono misurate e monitorate. Tuttavia concentrare l'analisi della povertà esclusivamente sui redditi o i consumi significa perdere alcuni aspetti cruciali della deprivazione, mentre stabilire le relazioni tra livelli economici e le suddette dimensioni consente di avere un'idea della quotidianità vissuta dai minori.

Bambini e adolescenti non sono percettori di redditi diretti, ma sono fruitori di risorse che vengono ripartite autonomamente dalle famiglie e in maniera non controllabile, sono rilevati come consumatori e soprattutto individui con determinati bisogni, con capacità e possibilità tutte da giocare e sviluppare. Nel caso dei minori, una mancanza di adeguate risorse economiche ha conseguenze multidimensionali ben più gravi che negli adulti: una dieta peggiore, una maggiore esposizione ai rischi sanitari, soluzioni abitative precarie e non riscaldate, un alto tasso di incidenti, maggior rischio di abusi, di episodi di bullismo, di abbandono scolastico con conseguenti fughe dalla famiglia, poco sviluppo delle proprie potenzialità e forti probabilità di carriere lavorative a basso salario, ovvero di arrivare nell'età adulta a infoltire le file dei *working poor*⁵²⁹. Di conseguenza è necessario un approccio complesso nello studio della povertà e nella scelta di politiche pubbliche di contrasto e di inclusione sociale.

Nel 2007 la **Commissione Europea** e gli Stati membri hanno eletto la povertà minorile come una tematica prioritaria del Metodo Aperto di Coordinamento sulla prote-

⁵²⁴ Dal momento che dipendono da quote fissate di volta in volta dai vari Comuni sulla base del reddito familiare e patrimoniale, e quindi della difficoltà di ottenere dati sufficientemente comparabili.

⁵²⁵ La spesa sostenuta per l'iscrizione alla scuola di infanzia è pari a €409 e quella per l'iscrizione alla scuola elementare pari a €213. Cfr. ISTAT *La prima indagine sulle spese sostenute dalle famiglie per l'istruzione e la formazione 2002*.

⁵²⁶ Consiglio Europeo, marzo 2006.

⁵²⁷ 3° Rapporto CRC 2007, pag. 62.

⁵²⁸ Cfr. Sen A.K. *La Disuguaglianza, un riesame critico* Ed. Il Mulino, 2000 pagg. 146-158 e Baldini M., Bosi P. e Silvestri P. *La Ricchezza dell'Equità* Ed. Il Mulino, 2004, pagg. 5-25.

⁵²⁹ Cfr. Frazer H. e Marlier E. *Syntesys report Tackling child poverty and promoting the social inclusion of children in the Eu in Peer Review and assessment in social inclusion* settembre 2007, pag. 35.

Capitolo V. Salute e Assistenza

4° rapporto di aggiornamento 2007-2008



88

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

zione e inclusione sociale⁵³⁰. Nell'Europa a 27 Paesi i minori di 18 anni sono 97,5 milioni e di questi 19 milioni sono a rischio di povertà⁵³¹, con una condizione peggiore rispetto alla povertà media dell'intera popolazione. **In Italia è esposto a rischio di deprivazione il 24% dei minori**, quasi uno su quattro⁵³². Tale percentuale sale al 35% se si considerano i minori che vivono in famiglie numerose e raggiunge il 40% nel caso di minori che vivono in famiglie monoparentali. I minori a rischio non sono tanto figli di genitori disoccupati, ma si trovano spesso in famiglie con entrambi i coniugi lavoratori ma i cui bassi livelli di reddito non riescono ad essere una garanzia di benessere. Tra le famiglie mono-reddito l'esposizione a rischio di povertà per i figli è del 30%, mentre avere due genitori che lavorano riduce il rischio al 7%, con poche differenze se uno dei due è un lavoratore *part-time*⁵³³. La struttura familiare e la solidarietà inter-generazionale (dei parenti e dei nonni) negli Stati del sud d'Europa, e dunque anche in Italia, continua a giocare un ruolo fondamentale nel ridurre i rischi di povertà per i minori più vulnerabili. La famiglia multi-generazionale allargata, con i suoi trasferimenti in beni e servizi, ammortizza e compensa⁵³⁴ il non sempre efficace e pronto intervento statale a supporto dei genitori che vivono in situazioni

vulnerabili⁵³⁵. Dunque la famiglia allargata risulta davvero oberata nell'ammortizzare le difficoltà economiche, organizzative e di cura. La preoccupazione è che i mutati orizzonti del mercato del lavoro e quella dei redditi ad essa connessa stiano già indebolendo questa rete di protezione informale e che nel contempo non ci sia la costruzione di un adeguato sistema pubblico di protezione⁵³⁶.

Avere figli risulta essere un lusso, anziché un investimento anche pubblico, e dunque non meraviglia che il nostro tasso di natalità sia tra i più bassi al mondo.

Altro indicatore rilevante che mitiga la povertà minorile è **l'occupazione femminile**. La propensione al lavoro delle donne nel nostro Paese è sotto la media europea e si attesta al 60%, che scende al 53% in caso siano madri, con variazioni che vanno dal 53% per quelle con un figlio, 50% per quelle con 2 figli ed arrivando al 34% per quelle con 3 o più figli⁵³⁷.

Nell'ambito degli interventi governativi in tema di contrasto alla povertà minorile⁵³⁸ si rileva che esiste una **correlazione forte tra il rischio di povertà minorile e l'investimento percentuale in spesa sociale**. Facendo riferimento al Prodotto Interno Lordo, escludendo le pensioni, la media europea di investimento sociale si attesta intorno al 14% ed ad essa corrisponde un 19% di rischio di povertà minorile; nel nostro Paese dove si investe meno del 10% il rischio di povertà minorile balza al 24%⁵³⁹. **L'Italia rientra dunque nel gruppo dei Paesi europei in cui si rileva una bassa efficienza di spesa sociale** (non dedicata alle pensioni) e alti tassi di povertà minorile. I dati forniti a livello Europeo possono essere integrati da quelli che si ricavano in maniera indiretta dalle ricerche sul reddito e sui consumi in Italia.

La situazione minorile si può rilevare soltanto in maniera indiretta, analizzando la condizione della famiglie italia-

⁵³⁰ Tale metodo che istituisce la modalità di confronto e di scambio di informazioni e di esperienze in tema di esclusione sociale e invita a creare e definire un set di indicatori concordati su scala europea, obiettivo non facile vista la mancanza di dati comparabili. Ulteriori informazioni http://europa.eu/scadplus/glossary/open_method_coordinati_on_it.htm

⁵³¹ L'indicatore rischio di povertà nell'ambito EU viene definito come: a) l'attestarsi al 60% del livello reddito medio nazionale; b) il reddito è la risultante della somma dei guadagni di tutti i membri della famiglia, trasferimenti sociali individuali o comunitari, redditi da capitali; c) il reddito è reso equivalente sulla base di scala OECD per tenere conto dei differenti bisogni tra adulti e minori, ampiezza composizione che riflettono gli standard di vita; d) le percentuali di rischio di povertà nazionali analizzati congiuntamente con la soglia di povertà relativa espressa dai livelli di potere di acquisto del reddito mediano di ogni Paese equivalenti tra le differenti monete.

Cfr http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/common_indicator_en.htm

⁵³² Tale percentuale di rischio è del 5% superiore alla media dell'intera popolazione italiana. Cfr. Social protection committee *Child poverty and Well being in the Eu* gennaio 2008 pagg. 13-15.

⁵³³ Cfr. Commissione Europea *Joint report on social Protection and social inclusion* COM 2008 42 final pagg. 8-14.

⁵³⁴ Così i pensionati supportano con un entrata regolare, i redditi informali o precari e discontinui di figli e nipoti, ma con il cambio generazionale questo elemento di tenuta e coesione familiare verrà a mancare. Cfr. Giunta G. «L'Italia a metà: prospettive per il Sud» in Caritas Italiana *Atti XXXI° Convegno nazionale delle Caritas Diocesane* 25-28 giugno 2007 Montecatini (PT), pagg 191-192.

⁵³⁵ Cfr. Commissione Europea *Joint report on social Protection and social inclusion* cit. pagg. 17-19.

⁵³⁶ Cfr. UNICEF Centro di Ricerca Innocenti *Prospettiva sulla povertà infantile, un quadro comparativo sul benessere dei bambini nei paesi ricchi* Report Card n. 6, 2005 pag. 26.

⁵³⁷ Cfr. Commissione Europea *Joint report on social Protection and social inclusion* cit. pag. 31.

⁵³⁸ Ovvero quel complesso gruppo di meccanismi volto a sostenere i livelli di vita delle famiglie e provvedere, attraverso politiche redistributive con mezzi diversi, a garantire un livello di reddito minimo per coloro che sono disoccupati, o attraverso il sostegno al reddito di coloro che hanno figli indipendentemente dal fatto che siano impiegati o no.

⁵³⁹ Cfr. Social protection committee *Child poverty and Well being in the Eu* cit. pagg. 36-37.

⁵⁴⁰ Che va dal 5,2% del Nord (era il 4,5%), al 6,9% del Centro (era il 6%) al 22,6% del Sud (era il 24%). Agli antipodi si trova la Regione Emilia Romagna con 3,9% (era 2,5%) e la Sicilia con il 28,9% (era il 30,8%). Cfr. ISTAT *La povertà relativa in Italia nel 2006* ottobre 2007.

Capitolo V. Salute e Assistenza

4° rapporto di aggiornamento 2007-2008



89

I DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA

ne. In base ai dati ISTAT presentati a ottobre 2007, nel 2006 nel nostro Paese le persone stimate in situazione di povertà relativa erano 2 milioni 623mila, ovvero in media l'11,1% delle famiglie residenti (percentuale invariata rispetto al 2005), per un totale di 7 milioni 537mila indigenti, il 12,9% dell'intera popolazione. Questo dato scomposto evidenzia ancora una volta il consueto divario geografico, anche se con una leggera riduzione del *range*⁵⁴⁰. Nel Mezzogiorno, la quota delle famiglie povere è cinque volte superiore di quella osservata nel resto del Paese. Le famiglie con 5 o più componenti e quelle con 3 o più figli, soprattutto se minorenni costituiscono il 65% delle famiglie povere. Nel Centro Nord dove meno del 7% si trova in condizioni di povertà, vive circa il 35% delle famiglie povere nonostante vi risieda ben il 68% del totale delle famiglie.

Nel 2006 la linea di povertà relativa⁵⁴¹ risulta essere €970,34⁵⁴², per due persone, più o meno costante rispetto agli anni precedenti anni.

Gli interventi della **Finanziaria 2008**, non sono andati nella direzione di aumentare sensibilmente la spesa sociale a supporto dei minori e delle loro famiglie⁵⁴³. Sono state infatti adottate misure importanti che però non riguardano la totalità della popolazione, visto che una fetta indefinita e non misurata, sfugge alle stime di povertà relativa e ai livelli di consumi, perché in povertà assoluta mentre risulterebbe più bisognosa di spesa pubblica *ad hoc* per recuperare il divario con gli altri. I forti indigenti e gli incapienti risultano essere i grandi esclusi e benché sia stata

introdotta per la prima volta un *bonus una tantum* di €150 ad ogni capofamiglia con un reddito inferiore a €50.000 è noto che questa misura di compensazione⁵⁴⁴, è insufficiente⁵⁴⁵.

Ad ottobre 2007 il Ministro della Solidarietà Sociale ha istituito la **Commissione di indagine sull'esclusione sociale**, prevista dalla Legge 328/2000. La Commissione ha il compito di effettuare ricerche in materia di povertà, formulare proposte per sradicare le cause e diffondere iniziative e ricerche in ambito europeo, nonché presentare annualmente una relazione al Governo, sulla base della quale il Governo dovrebbe riferire in Parlamento, entro il 30 giugno, sull'andamento del fenomeno dell'esclusione sociale⁵⁴⁶.

Si rileva che **continua a mancare una politica di sostegno al reddito per i poveri**. Sarebbe importante introdurre anche nel nostro Paese sia una misura di reddito minimo analoga a ciò che già esiste nella maggioranza dei Paesi europei, sia forme di credito di imposta (come il *work tax credit* inglese o il *prime pour l'emploi* francese) per chi, anche lavorando ha un reddito insufficiente⁵⁴⁷. Sarebbe opportuno dunque inaugurare una nuova fase di sperimentazione nazionale del **Reddito Minimo di Inserimento (RMI)**⁵⁴⁸. Questa misura di contrasto alla povertà è stata introdotta infatti a partire dal gennaio 1999 con un progetto pilota in due fasi che prima ha coinvolto un numero limitato di Comuni beneficiari, poi esteso a 309⁵⁴⁹. Anche in occasione della Conferenza Nazionale della Famiglia è stato proposto il rilancio del Reddito Minimo di

⁵⁴⁰ La definizione di povertà relativa viene formulata a partire dagli anni '60 del secolo scorso e si basa sull'idea che sia impossibile stabilire in modo assoluto la povertà secondo criteri universali e dunque dalla necessità di valutare in base alle condizioni di vita medie che caratterizzano uno specifico contesto. Essere povero non significa tanto avere un tenore di vita inferiore al minimo assoluto, ma disporre di meno risorse rispetto alla media della popolazione a cui si appartiene. Questo comporta non poter partecipare agli stili di vita, alle abitudini, alle attività socialmente approvate e incoraggiate da una certa società. Per individuare la soglia di povertà relativa si fa riferimento al reddito e alla sua distribuzione individuando un valore che rappresenta la media dei distributori dei redditi. In Italia l'ISTAT fa riferimento alla spesa per consumi delle famiglie e non ai redditi perché le informazioni su questi non sono molto attendibili. Una famiglia di due persone, secondo questa definizione di povertà relativa, è considerata povera se la sua spesa per consumi è inferiore alla spesa media pro capite nazionale. Con le scale di equivalenza si corregge a seconda del numero dei componenti cercando di tener conto dell'economia di scale che in famiglia si può realizzare.

⁵⁴² €34 in più rispetto a quella del 2005, ma rivalutando questa cifra in base all'indice dei prezzi al consumo significa €14 in più dell'anno precedente.

⁵⁴³ Si veda *infra* capitolo I, paragrafo «Le risorse destinate all'infanzia in Italia».

⁵⁴⁴ Perché come gli altri contribuenti non potranno usufruire di detrazioni di imposta.

⁵⁴⁵ Il provvedimento applicato è riduttivo rispetto alla proposta originaria che invece assegnava €150 ad ogni membro della famiglia incapiente e non solo al capofamiglia ed è frutto dell'«emendamento Ripamonti».

⁵⁴⁶ Ministero della Solidarietà Sociale, *newsletter 6/2007* del 18 ottobre 2007 disponibile sul sito www.solidarietasociale.gov.it/NR/rdonlyres/F92426C3-A9ED-43C0-A397-4AC0638163A0/0/20071018_6.pdf

⁵⁴⁷ Cfr. Saraceno C. *I poveri fuori dall'agenda* su www.lavoce.info/articoli/pagina1000129.html

⁵⁴⁸ Proposto per la prima volta in Italia nel 1995 a seguito di uno studio della «Commissione di indagine sulla povertà e l'emarginazione». Secondo la Commissione, pur esistendo misure locali di sostegno al reddito, mancava uno strumento non categoriale, non frammentato, certo e che non consentisse troppi margini di discrezionalità. La compresenza di sistemi locali di assistenza economica portava in sé elementi di disuguaglianza a parità di bisogno. Il sistema di *welfare* italiano era quindi privo di una misura trasparente e omogenea nei criteri di accesso e di erogazione, nei diritti e nei doveri.

⁵⁴⁹ La prima fase 1999-2000 vedeva coinvolti infatti 39 Comuni dei quali 5 a Nord, 10 al Centro e 24 nel Sud e Isole, il Comune più ampio coinvolto nel suo insieme è stato Napoli, nella seconda fase 2001-2004 si è provveduto all'estensione con i programmi d'area a 309 comuni.

Capitolo V. Salute e Assistenza

4° rapporto di aggiornamento 2007-2008



90

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

Inserimento e la sua messa a regime a livello nazionale superando i limiti che hanno caratterizzato la sperimentazione di qualche anno fa, e comunque evitando che questo provvedimento si riduca ad un mero trasferimento monetario in cui l'aspetto dell'inserimento sociale sia secondario, come pure il concreto utilizzo dell'Indice Socio Economico Equivalente (ISEE), che misura il benessere di un individuo equivalente come strumento volto a consentire la maggiore concentrazione di risorse su situazioni di effettivo bisogno⁵⁵⁰.

Gli Stati membri dell'Unione che hanno ottenuto i migliori risultati nella riduzione dei rischi di povertà minorile propongono una combinazione equilibrata di prestazioni universalistiche e prestazioni mirate.

I sistemi di tassazione e servizi redistribuiscono il reddito verso le famiglie con modalità diverse prendendo in considerazione la composizione della famiglia (detrazioni d'imposta o quozienti familiari), l'accesso ai servizi gratuiti per l'educazione, la salute, la cura dei figli come gli asili nidi e le integrazioni del reddito (assegni familiari, indennità di disoccupazione, assistenza sociale, le pensioni d'invalidità, contributi alloggio). Le prime due modalità creano un ambiente favorevole allo sviluppo della famiglia in genere, senza effetti discriminanti ed evitando ogni stigmatizzazione; le ultime si rendono indispensabili per incentivare la partecipazione al mondo del lavoro per i soggetti più vulnerabili (spesso le madri), ad entrare o rientrare nel mercato e a rimanervi grazie a corsi professionalizzanti che sostengano gli avanzamenti professionali e dunque l'accesso a posti qualitativamente meglio remunerati⁵⁵¹.

Una politica pubblica a sostegno dei minori e delle loro famiglie, che riconosca a quest'ultime il ruolo fondamentale per la società di promuovere uno sviluppo equilibrato dei suoi membri, va distinta da una politica di riequilibrio contro la povertà.

La **politica fiscale** riveste un'assoluta centralità nelle questioni fin qui presentate. Infatti la scelta di tassare il reddito individuale o quello familiare ha inevitabile ripercussioni sui comportamenti e sulle scelte individuali nell'ambito della partecipazione al mercato del lavoro, delle scelte di procreazione e degli effetti redistributivi sui redditi.

⁵⁵⁰ Conferenza Nazionale della Famiglia, Firenze, 24-26 maggio 2007. In particolare, Gruppo «Famiglia e povertà» in Sessione «Famiglia e risorse economiche»,

www.conferenzanazionalelafamiglia.it/pdf/rapporteur/Famiglia%20e%20risorse%20economiche,%20Rapporteur%20Claudio%20De%20Vincenzi.pdf.

⁵⁵¹ Cfr. Commissione Europea *Joint report on social Protection and social inclusion* cit. pagg. 20-24.

Dal 1976 vige in Italia un sistema fiscale basato sulla tassazione del reddito individuale che tiene conto della presenza di familiari a carico mediante un sistema di detrazioni dell'imponibile.

Periodicamente si riapre il dibattito sui vantaggi della tassazione del reddito familiare e in modo particolare dell'adozione del sistema di tassazione basato sul quoziente familiare, da tempo utilizzato in Francia⁵⁵², per la determinazione delle imposte⁵⁵³. Pur non entrando nel merito della questione, si ritiene opportuno sottolineare che qualunque ipotesi di riforma fiscale in Italia dovrebbe tener conto del basso tasso di fecondità che si registra nel nostro Paese, nonché dell'altrettanto basso tasso di partecipazione al mercato del lavoro soprattutto delle donne decisamente inferiore alla media europea⁵⁵⁴. Il quoziente familiare infatti, tenendo in maggior conto la numerosità del nucleo familiare rispetto alla tassazione individuale, potrebbe rappresentare nel contesto italiano il limite, non trascurabile, di scoraggiare l'occupazione femminile. Infatti sul secondo reddito familiare, tradizionalmente quello della donna, sommandosi a quello del coniuge viene applicata un'aliquota maggiore rispetto a quella con sistema di tassazione individuale⁵⁵⁵.

Il Gruppo CRC raccomanda:

1. Alla **neo-costituita Commissione di indagine sull'esclusione sociale presso il Ministero della Solidarietà Sociale**, in coordinamento con l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e la Commissione parlamentare per l'infanzia, di svolgere una ricerca *ad hoc* con indicatori multidimensionali sulla povertà minorile e sull'incapacità;
2. Al **Governo** di adottare investimenti adeguati e sinergici con gli Enti Locali per provvedere ad un migliore supporto dei redditi familiari, dell'attività di cura e per facilitare l'integrazione del mercato del lavoro specialmente per i secondi redditi familiari e per i soggetti deboli come le madri.

⁵⁵² Una prassi ben accolta dall'universalità dei cittadini e che ha garantito la crescita del tasso di natalità.

⁵⁵³ A sostegno del quoziente familiare Cfr. Campiglio L. *Più equità per la famiglia del XXI secolo* in *Vita e pensiero* 2007 pagg 5-7 e Campiglio L. *Quali strade percorrere per una politica per la famiglia?* 9 maggio 2007, Bergamo.

⁵⁵⁴ Cfr. Rapallini C. *Il quoziente familiare: valutazione di un'ipotesi di riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche* in Società Italiana di Economia Pubblica *Working paper* n. 475, www.unipv.it/websiep/wp/475.pdf

⁵⁵⁵ Sulle controindicazioni nell'adozione del quoziente familiare Cfr. Gori C. *Il quoziente spiazza il lavoro femminile* in *Il Sole* 24 ore del 18 marzo 2008 e Rapallini C. *Tre riflessioni sul quoziente familiare*

www.neodemos.it/index.php?file=onenews&form_id_notizia=101&form_search_key=quoziente%20familiare