



3. STANDARD DI VITA

a) La condizione dei bambini e degli adolescenti poveri in Italia

Il problema della povertà minorile si presenta come un fenomeno molto articolato dal momento che non è mai solo una condizione di privazione economica. Pertanto riuscire a quantificare il grado di povertà, significa saper combinare differenti fonti d'informazioni in modo da fare luce sulle dinamiche attraverso cui si manifesta. La povertà, così intesa, presenta una pluralità¹⁴⁸ di dimensioni che concorrono a determinare il benessere individuale: l'accesso alle cure sanitarie e al sistema scolastico, la partecipazione alla vita comunitaria, la presenza di legami affettivi, condizioni abitative adeguate¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Si veda anche Capitolo I, paragrafo «Le risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza in Italia».

¹⁴⁸ Si veda 3° Rapporto CRC 2007 e 4° Rapporto CRC 2008, disponibili su www.gruppocrc.net/Standard-di-vita

¹⁴⁹ Cfr. Sen A.K. (2000), *La Disuguaglianza, un riesame critico*, Il Mulino, pagg. 146-158; Cfr. Baldini M., Bosi P. Silvestri P., (2004), *La Ricchezza dell'Equità*, Il Mulino, pagg. 5-25.

Tra i 30 Paesi OCSE oggi l'Italia ha il sesto **gap** più ampio tra ricchi e poveri¹⁵⁰, e non solo l'«incidenza»¹⁵¹ della povertà, ma anche la sua «intensità»¹⁵² sono tra le più alte d'Europa, con un coefficiente pari a 24¹⁵³. Ciò significa che la metà dei poveri italiani vive con un reddito disponibile annuo del 24% inferiore a quello corrispondente alla «linea di povertà» calcolata secondo lo standard europeo. La **povertà minorile** è diminuita in modo particolarmente rapido, dal 19% della metà degli anni '90¹⁵⁴ al 15% del 2005. Solo nel Regno Unito è stata registrata una simile riduzione, ma è ancora sopra la media OCSE del 12%¹⁵⁵.

Il rischio di **povertà infantile nell'Unione Europea** è del 19% e l'Italia raggiunge stime preoccupanti con il **24% dei bambini a rischio**, una percentuale che l'avvicina alla Spagna e al Portogallo e ai Paesi di nuovo ingresso dell'UE¹⁵⁶. Nel Rapporto sulla povertà infantile, pubblicato dalla Commissione Europea nel gennaio 2008, le cause della povertà infantile richiamate sono dovute soprattutto a difficoltà economiche familiari (uno o entrambi i genitori disoccupati o con scarso reddito), dimensione e composizione del nucleo familiare di appartenenza, a cui si affiancano inefficaci politiche sociali. Nel Rapporto si suggerisce che i provvedimenti per arginare il problema dovrebbero riguardare anche ambiti quali: l'accesso alla scuola garantito per tutti, una maggiore inclusione sociale per i figli di migranti, pari opportunità e politiche di anti-discriminazione anche per i loro genitori, azioni adeguate a sostegno dei redditi, servizi

¹⁵⁰ Cfr. OECD, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, 2008, disponibile su www.oecd.org/document/53/0,3343,en_2649_33933_41460917_1_1_1_1,00.html

¹⁵¹ La misura della povertà nel collettivo di riferimento è data dalla diffusione o incidenza della povertà, che si definisce come rapporto percentuale tra famiglie povere e totale delle famiglie. La povertà viene calcolata sulla base di una soglia relativa, determinata annualmente rispetto alla spesa media *pro-capite* per consumi delle famiglie italiane (definita come linea di **povertà relativa**). In base a questo criterio è considerata povera una famiglia di due componenti con una spesa mensile per consumi inferiore alla spesa media *pro-capite*. La stima della povertà relativa è ottenuta utilizzando i dati della indagine ISTAT sui consumi delle famiglie e si basa sulla variabile spesa per consumi.

¹⁵² La misura di quanto i poveri vivono al di sotto della soglia di povertà o, per usare la dizione ufficiale, dello «scarto mediano dei redditi bassi».

¹⁵³ Cfr. *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale, Anno 2007*, pagg. 14-15, disponibile su www.commissione-poverta-cies.it/Archivio/rapporto2007.pdf

¹⁵⁴ Förster, M. e D'Ercole, M. (2005) *Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s* OECD Social, Employment and Migration Working Papers: Parigi, Francia, OCSE.

¹⁵⁵ Cfr. OECD, *Growing Unequal?* Op. cit.

¹⁵⁶ 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, disponibile su http://ec.europa.eu/employment_social/sps/docs/social_inclusion/2008/child_poverty_en.pdf



per le famiglie, pari opportunità sul mercato del lavoro³⁵⁷.

In Italia, nel 2008, secondo i dati ISTAT, nel complesso gli individui poveri sono risultati 8 milioni 78 mila, il 13,6% dell'intera popolazione. Se si sposta lo sguardo sulle famiglie si nota che nel corso dello stesso anno sono stati 2 milioni 737 mila i nuclei familiari che si trovavano in condizioni di povertà relativa, pari all'11,3% delle famiglie residenti³⁵⁸. Negli ultimi quattro anni (2005-2008) l'incidenza di povertà relativa è rimasta sostanzialmente stabile, anche se il fenomeno continua a essere più diffuso nel Sud del Paese, dove l'incidenza di povertà relativa è cinque volte superiore a quella osservata nel resto del Paese e, tra le famiglie più ampie, in particolare con tre o più figli, soprattutto se minorenni, e con membri aggregati³⁵⁹. Tra le famiglie con tre o più figli minori l'incidenza di povertà raggiunge il 27,2% in media e al Sud arriva al 38,8%. I minori in condizione di povertà relativa stimati dall'ISTAT, quindi utilizzando la metodologia nazionale, sono in Italia 1.728.000, all'incirca il 23% della popolazione povera (nonostante costituiscano appena il 18% della popolazione complessiva), con una forte prevalenza delle età infantili (il 61,2% ha meno di 11 anni) e una sproporzionata concentrazione nel Mezzogiorno, dove risiede il 72% dei minori poveri italiani³⁶⁰.

Si segnala che recentemente sono state pubblicate anche le statistiche sulla povertà assoluta³⁶¹, che non erano state più rese note per la revisione delle tecniche di misurazione,

da cui si evince che 975 mila famiglie - ovvero 2 milioni e 427 mila individui, il 4,1% dell'intera popolazione - si trovano in condizioni di povertà assoluta. L'incidenza della povertà assoluta cresce all'aumentare del numero di figli, raggiungendo il valore più elevato (8%) quando sono tre o più: tra le famiglie con un solo figlio minore è pari al 3,1%, sale al 3,8% e al 10,5% rispettivamente se i figli sono due o più di due. Valori di incidenza superiori alla media si osservano anche tra le famiglie monoparentali (4,9%)³⁶².

Anche la Banca d'Italia fornisce indicazioni interessanti sui livelli di povertà presenti nel nostro Paese. L'indagine sui bilanci delle famiglie italiane nel 2006, pubblicata nel gennaio 2008³⁶³, evidenzia come livelli più elevati di ricchezza netta sono detenuti da famiglie con capofamiglia laureato, dirigente o imprenditore, o da famiglie residenti nei comuni con più di 500 mila abitanti. Emerge dunque, come già sottolineato dal 2° Rapporto CRC³⁶⁴ e dal Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale³⁶⁵, una situazione di rigidità sociale³⁶⁶, e di scarsa mobilità di reddito, in cui chi

³⁵⁷ Cfr. *Child Poverty and Well-being in the EU*, op. cit. Per completezza consultare anche il *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*, marzo 2008, disponibile nella versione italiana su <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/08/st07/st07274.it08.pdf>

³⁵⁸ ISTAT, *La povertà relativa in Italia 2008*, 30 luglio 2009. I dati Eurostat, invece, basati su una metodologia non comparabile con quella nazionale (in particolare, costruiti sui redditi invece che sui consumi), indicano una incidenza di popolazione a basso reddito («a rischio di povertà» secondo la definizione ufficiale) stabile intorno al 20% (nel 2005, ultimo anno disponibile, si registra un aumento dal 19% al 20%, ma deve tenersi conto dell'approssimazione all'unità percentuale con cui vengono diffusi i dati). Il dato del 2005 colloca il nostro Paese al terzo posto in Europa.

³⁵⁹ Cfr. *ibidem*.

³⁶⁰ Cfr. Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *Rapporto nazionale sulle strategie per la protezione sociale e l'inclusione sociale*, novembre 2008, pag. 6.

³⁶¹ La stima dell'incidenza della povertà assoluta (la percentuale di famiglie e di persone povere sul rispettivo totale delle famiglie e delle persone residenti in Italia) viene calcolata sulla base di una soglia di povertà che corrisponde alla spesa mensile minima necessaria per acquisire un determinato paniere di beni e servizi. Tale paniere, nel caso specifico, rappresenta l'insieme dei beni e servizi che, nel contesto italiano e per una determinata famiglia, sono considerati essenziali a conseguire uno standard di vita minimamente accettabile. La soglia di povertà assoluta varia, per costruzione, in base alla dimensione della famiglia, alla sua composizione per età, alla ripartizione geografica e alla dimensione del comune di residenza. Di conseguenza, le soglie di povertà assoluta non vengono definite solo rispetto all'ampiezza familiare (così come viene fatto per la povertà relativa). Le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia vengono classificate come assolutamente povere. Cfr. *La stima della povertà assoluta*, Metodi e Nome, n. 39, ISTAT, 2009.

³⁶² Cfr. ISTAT, *La povertà assoluta in Italia 2007*, ISTAT, aprile 2009 disponibile all'indirizzo http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20090422_01/

³⁶³ Cfr. Banca d'Italia, *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2006*, Supplementi al bollettino statistico - indagini campionarie, Anno XVIII, numero 7, 28 gennaio 2008, disponibile su www.bancaditalia.it/statistiche/indcamp/bilfait/boll_stat/suppl_07_08.pdf

³⁶⁴ Cfr. 2° Rapporto CRC, pagg. 31-34 disponibile su www.gruppocrc.net/Standard-di-vita

³⁶⁵ Cfr. *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale anno 2007*, op. cit., pag. 10 e ss.

³⁶⁶ Per mobilità sociale in sociologia si intende sia la transizione di un individuo da una posizione nella gerarchia sociale ad un'altra, superiore (mobilità ascendente) o inferiore (mobilità discendente); sia la flessibilità della stratificazione di un sistema sociale nel favorire i passaggi dei suoi membri da uno strato ad un altro, con ruoli diversi e diverso accesso alle risorse materiali e culturali. La mobilità sociale è, quindi, il processo che, in una data società, consente agli individui di muoversi tra posizioni sociali diverse. È possibile misurare la mobilità intergenerazionale (tra genitori e figli) e intragenerazionale (nel corso della vita) in termini assoluti e relativi. Il processo è influenzato da una serie di meccanismi che possono riprodurre sui destini individuali lo squilibrio delle posizioni di partenza. In misura più o meno marcata, infatti, i figli ereditano i vantaggi e gli svantaggi associati alle posizioni occupazionali dei loro padri. Ad oggi, le società a mobilità sociale più elevata sono solitamente quelle industrializzate che garantiscono l'accesso ai ruoli e alle risorse con metodi meritocratici, per via della presenza della classe lavorativa medio-alta, dell'importanza dell'istruzione come strumento di elevazione sociale del soggetto, della maggior specializzazione che nel lavoro è richiesta e che proprio con l'istruzione può essere raggiunta, e della diffusione delle idee e dei valori di uguaglianza e di giustizia sociale. Da Paese a Paese differisce il livello di mobilità relativa, che è una misura dell'effettivo grado di fluidità sociale. Francia, Germania, Irlanda e Italia sono paesi con bassi livelli di fluidità sociale (ISTAT, Rapporto Annuale 2005). Cfr. Pissati M., (2000) *La mobilità sociale*, Il Mulino di Bologna; Schizzerotto A., *Vite Ineguali*, (2002), Bologna, Il Mulino; Breen, R. *Social mobility in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2004; Ballarino, G., e A. Cobalti *Mobilità sociale* Roma: Carocci, 2003; Cobalti, A., Schizzerotto A. *La mobilità sociale in Italia*, (1994), Bologna, il Mulino; ISTAT *La mobilità sociale*, Roma, ISTAT, 2000 (Informazioni, n. 22); Blanden, Jo, Paul Gregg e Stephen Machin *Intergenerational mobility in Europe and North America* London, Cep, 2005 <http://cep.lse.ac.uk/about/news/IntergenerationalMobility.pdf>



110

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

detiene poca ricchezza tende a rimanere dove si trova e in cui la fascia sociale più svantaggiata è quella dei bambini.

A ciò si aggiunga che quasi tutte le rilevazioni a carattere nazionale della povertà non hanno come unità di analisi il bambino, ma si riferiscono piuttosto all'intero nucleo familiare, formato da uno o più componenti. In tal modo molte situazioni di privazione affettivo-relazionale o di altra natura, riscontrabili pur in condizione di apparente benessere economico, rischiano di sfuggire alle rilevazioni ufficiali. Ai tradizionali indicatori di povertà, occorrerebbe quindi affiancare una serie di altri indicatori, attraverso i quali poter tracciare un quadro organico ed esaustivo del fenomeno della povertà infantile colto nella sua multidimensionalità. In particolare i parametri o dimensioni da considerare dovrebbero riguardare: benessere materiale, condizioni di salute, condizioni abitative, composizione dei nuclei familiari, livelli di dispersione/abbandono scolastico, esaminando i rapporti con la famiglia e i coetanei, i comportamenti a rischio, e l'auto-percezione che i minori hanno del proprio benessere²⁶⁷.

Nell'analisi della povertà infantile i problemi riscontrati riguardano, da una parte, la definizione stessa del fenomeno e dall'altra l'unità di analisi su cui compiere le rilevazioni e raccogliere i dati.

Il reddito da lavoro è di norma la principale fonte di entrata per le famiglie. Pertanto, la situazione occupazionale dei genitori è un importante fattore determinante della povertà. La disoccupazione rappresenta il principale rischio di povertà per le famiglie con figli, quando uno o entrambi i genitori sono senza lavoro, e colpisce maggiormente i nuclei monoparentali a causa delle maggiori difficoltà a conciliare il lavoro con la vita familiare. Il sostegno all'occupazione delle madri in particolare e degli adulti in generale risulta quindi di fondamentale importanza nell'azione di contrasto alla povertà. Tra l'altro le famiglie con figli minori hanno una probabilità più elevata rispetto a tutte le altre non solo di essere povere, ma anche di rimanervi.

Le politiche di contrasto alla povertà minorile di maggiore successo, di conseguenza, sono quelle che riescono ad affrontare la povertà infantile su più fronti. I Paesi che hanno ottenuto i risultati migliori sono quelli che sono riusciti a combinare in modo efficace un approccio universale (per esempio, sostegno al reddito di famiglie con figli) con misure mirate ai gruppi più vulnerabili (per esempio, servizi di sostegno ai bambini nelle aree degradate). Questi Paesi, inoltre,

affrontano la povertà infantile su più versanti, combinando politiche che agevolano l'accesso al mercato del lavoro a vari servizi (es. istruzione, sanità) con il sostegno al reddito²⁶⁸.

In coerenza con la strategia di Lisbona, varata dal Consiglio Europeo nel 2000²⁶⁹, e alla luce della situazione socio-demografica del nostro Paese, il Governo italiano nel 2006 ha avviato un rilancio delle politiche per l'inclusione sociale finalizzato al raggiungimento di una maggiore equità sociale. Tuttavia, le iniziative sinora attuate sono di carattere preminentemente fiscale, frammentate e di scarso impatto. Alla luce del quadro sopra delineato si rileva come andrebbe assegnata priorità alle azioni di contrasto alla povertà minorile assoluta all'interno del prossimo Piano d'Azione per l'infanzia 2008-2010, che tuttavia non è stato ancora reso pubblico e approvato al momento della stesura del presente Rapporto.

Alla luce di tali considerazioni il Gruppo CRC raccomanda:

1. Alla Commissione di indagine sull'esclusione sociale presso il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, in coordinamento con l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, la predisposizione di indicatori che tengano conto della multidimensionalità del fenomeno della povertà minorile e lo sviluppo e la promozione di una prospettiva multidimensionale nell'analisi dei fenomeni di povertà minorile, incentrata sui diritti dei bambini e degli adolescenti;
2. Al Governo la promozione di scelte legislative e di spesa sociale continuative, e non una tantum, che concorrano armonicamente alla costruzione di un progetto a favore del minore (e del suo nucleo familiare), adottando una metodologia di lavoro in grado di coordinare e riordinare i servizi già esistenti e fornire così servizi efficaci che siano un reale sostegno ai minori e alle loro famiglie, al fine di favorire uno sviluppo sociale ed economico a «misura di bambino»;
3. Alla Commissione di indagine sull'esclusione sociale presso il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, in coordinamento con l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza lo studio e la proposta di standard minimi a livello nazionale per la riduzione della povertà infantile con annessa azione di monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi individuati.

²⁶⁷ Cfr. UNICEF Centro di Ricerca Innocenti, *Prospettiva sulla povertà infantile. Un quadro comparativo sul benessere dei bambini nei paesi ricchi*, Report Card n. 7, www.unicef.it/flex/files/D.872f37eb45c22d8c09e/Report_Card_7_def.pdf

²⁶⁸ Cfr. *Best practice: Sure Start, a 'joined-up' approach to reducing child poverty, 2007*

http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/spsi_gpa/spsi_gpa_1_sure_start.pdf, cfr. *Child poverty a political priority for EU Member States, 2007* http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/spsi_gpa/spsi_gpa_15_preventing_child_poverty.pdf, cfr. *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008*, disponibile su

http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_en.htm#2009

²⁶⁹ Per approfondimenti:

http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c10241_it.htm