



Capitolo V SALUTE E ASSISTENZA

3. BAMBINI E ADOLESCENTI IN CONDIZIONE DI POVERTÀ IN ITALIA

58. Il Comitato sollecita l'Italia a intensificare gli sforzi per risolvere e sradicare la povertà e le ineguaglianze, in particolar modo dei bambini, e a:

- (a) considerare la riforma sistematica delle politiche e dei programmi correnti per risolvere efficacemente la povertà infantile in modo sostenibile, attraverso un approccio multidisciplinare che tenga conto dei fattori sociali, culturali e geografici della riduzione della povertà;
- (b) valutare il risultato dei programmi correnti sulla lotta contro la povertà e garantire che le politiche e i piani successivi contengano indicatori rilevanti e un quadro di monitoraggio;
- (c) aumentare la partecipazione femminile al mercato del lavoro e promuovere modalità di lavoro flessibili per entrambi i genitori, anche attraverso l'aumento dei servizi di custodia dei bambini;
- (d) aumentare e favorire il sostegno al reddito per le famiglie a basso reddito con figli, e garantire che tale sostegno venga esteso alle famiglie di origine straniera.

CRC/C/ITA/CO/3-4, punto 58

In un anno, più di 300.000 minori sono diventati poveri. È accaduto in Italia tra il 2011 (quando erano 723.000) e il 2012 (quando sono diventati 1.058.000, il 10,3% del totale dei minori). L'aumento del numero di bambini e adolescenti in condizioni di povertà è in linea con l'aumento più generale di famiglie e individui poveri.

In Italia, secondo i dati riferiti al 2012, erano 3.232.000 le famiglie in condizione di povertà relativa (il 12,7%), per un totale

di 9.563.000 individui poveri, il 15,8% dell'intera popolazione¹.

Si nota una continua crescita del livello di povertà in tutto il Paese, specie nel Sud Italia tra le famiglie più ampie, ossia con tre o più figli, soprattutto se minorenni.

Sempre nel 2012, **l'intensità della povertà**, che misura di quanto, in percentuale, la spesa media delle famiglie povere è al di sotto di una data soglia di povertà, è risultata pari al 19,9% (corrispondente a una spesa media di 797,50 Euro mensili). Osservando i dati del Mezzogiorno il valore percentuale è del 21,4% (corrispondente a 793,32 Euro mensili); in particolare, le situazioni più gravi si osservano tra i residenti in Sicilia (29,6%), Puglia (28,2%), Calabria (27,4%) e Campania (25,8%), dove oltre un quarto delle famiglie risultano povere. Se si considerano altri fattori rispetto alla spesa media familiare come indici di valutazione del livello di povertà relativa (ovvero dimensione del nucleo familiare, tipologia familiare, numero di figli minori presenti e residenza), il 30,2% delle famiglie con cinque o più componenti è da considerarsi povera; nel Mezzogiorno il 42,9%.

Pertanto, il disagio economico è più diffuso se all'interno della famiglia è presente un numero crescente di figli minorenni: l'incidenza di povertà, pari al 17,4% tra le coppie con due figli e al

¹ ISTAT, *La povertà in Italia. Anno 2012*, Statistica Report, 17 luglio

2013. La stima dell'incidenza della povertà relativa (cioè la percentuale di famiglie e persone povere) viene calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà) che individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi. La soglia di povertà relativa per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media mensile per persona nel Paese, che nel 2012 è risultata di 990,88 Euro (-2% rispetto al valore della soglia nel 2011). Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa mensile pari o inferiore a tale valore vengono classificate come povere. Per famiglie di ampiezza diversa il valore della linea si ottiene applicando un'opportuna scala di equivalenza che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti



29,8% tra quelle che ne hanno almeno tre, sale rispettivamente al 20,01% e al 28,5%.

Il fenomeno, ancora una volta, è particolarmente evidente al Sud, dove 4 famiglie su 10, con tre o più figli minorenni, sono povere².

La situazione non muta analizzando i dati in merito alla **povertà assoluta**. Nel 2012, in Italia, 1.725.000 famiglie (il 6,8%) risultano in condizione di povertà assoluta, per un totale di 4.814.000 individui (l'8% dell'intera popolazione)³. Poco meno della metà di queste famiglie (792.000) risiede al Sud, così come gli individui (2.347.000 persone). Sempre al Sud, la povertà assoluta delle famiglie raggiunge il 9,8%.

Anche per l'indice di povertà assoluta si conferma lo svantaggio delle famiglie più ampie: l'incidenza è pari al 17,2% se i componenti sono almeno cinque e al 16,2% tra le coppie con tre o più figli; se poi i figli sono minori, si arriva al 17,1%.

Focalizzando l'attenzione sui minori in povertà assoluta in Italia, tra il 2011 e il 2012 si è evidenziata una crescita omogenea su tutto il territorio italiano di quasi 3 punti percentuali. Nel dettaglio: dal 4,7% al 8,3% al Nord, dal 4,7% all'8,2% al Centro e dal 10,9% al 13,9% al Sud⁴.

La povertà minorile si addensa in situazioni familiari particolari (famiglie

operaie, con un solo genitore, composte da immigrati) e incide in misura crescente anche sulle coppie più giovani, contribuendo in tal modo a scoraggiare i tassi di natalità.

Inoltre, è strettamente correlata con altri importanti fattori di povertà quali la variabile territoriale e il livello di istruzione dei genitori. Come emerso dalle statistiche descrittive, **chi nasce al Sud** ha una maggiore probabilità di crescere in una famiglia molto numerosa, povera, spesso monoreddito o con entrambi i genitori disoccupati; ed è sempre al Sud che i tassi di disoccupazione femminile sono più elevati, i tassi di scolarizzazione più bassi e i livelli di dispersione più alti rispetto alle altre aree d'Italia.

Inoltre, la povertà minorile è assai più elevata se il capofamiglia ha un basso tasso di istruzione⁵.

Infine, se si guarda più da vicino l'incidenza di povertà relativa tra i minori (meno di 18 anni), si nota come in generale a stare "meno peggio" è la fascia compresa tra i 14 e i 17 anni, mentre considerando la povertà assoluta la fascia che sta "meno peggio" è quella fino a 3 anni. La fascia d'età che sta peggio è invece quella da 4 a 6 anni, in termini di povertà relativa, e da 7 a 13 anni in termini di povertà assoluta⁶.

Il perdurare della crisi economica ha continuato ad aggravare quegli aspetti manchevoli nel contrasto della povertà minorile nel nostro Paese, già segnalati

² ISTAT, *La povertà in Italia. Anno 2012, op. cit.* Cfr. anche Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - INPS - ISTAT, *Rapporto sulla coesione sociale anno 2013 vol 1 p. 40.*

³ *Ibidem*. L'incidenza della povertà assoluta viene calcolata sulla base di una soglia di povertà corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire il paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano e per una determinata famiglia, è considerato essenziale a uno standard di vita minimamente accettabile. Vengono classificate come assolutamente povere le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia (che si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e ampiezza demografica del comune di residenza).

⁴ Save the Children, *Atlante dell'Infanzia (a rischio): L'Italia sottosopra*, a cura di G. Cedema, 2013, p. 38, con dati disaggregati per Regione

⁵ Save the Children, *Atlante dell'Infanzia (a rischio): L'Italia sottosopra, op. cit.*, pp. 49-51. Tuttavia l'ISTAT avverte che un livello di istruzione medio alto e un lavoro, anche di elevato livello professionale, non garantiscono più dal rischio di cadere in povertà assoluta (cfr. ISTAT, *La povertà in Italia. Anno 2012, op. cit.*). Cfr. anche Eurostat, "Is the likelihood of poverty inherited?", in *Focus 27/2013*, ed Eurostat, *Children at risk of poverty or social exclusion by highest education level of their parents (population aged 0 to 17 years)*, Datasets, 17 febbraio 2014.

⁶ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - INPS - ISTAT, *Rapporto sulla coesione sociale anno 2013, op. cit.*, vol. 2, tavv. II.5.1.9 a e b.



nei precedenti Rapporti CRC, quali il disequilibrio della spesa sociale (specie quella destinata alla famiglia e alla maternità) e la fragilità dei servizi di welfare, aggravata dalle politiche di forte riduzione e frammentarietà delle risorse finalizzate agli interventi sociali. Nei precedenti Rapporti abbiamo segnalato come il riconoscimento, nell'ambito del "Piano Nazionale per l'Infanzia", della lotta alla povertà quale obiettivo prioritario nelle politiche a favore dell'infanzia non si traducesse ancora in precisi interventi e azioni, adeguatamente finanziati. A parziale correzione di tale giudizio critico, segnaliamo l'inversione di tendenza operata dal Governo Monti e rappresentata dalla sperimentazione della **nuova "social card"** che ha come "target di riferimento la lotta alla povertà minorile"⁷. Tuttavia, i tempi di attuazione della sperimentazione sono tali da impedire al momento qualsiasi verifica sull'efficacia dell'impatto rispetto al target proposto, mentre a **livello comunitario** si conferma l'urgenza di elaborare strategie integrate, basate su dotazioni adeguate di risorse, l'accesso a servizi di qualità a un costo

sostenibile e il diritto dei minori a partecipare alla vita sociale. Siamo convinti che occorre affrontare il disagio sociale sin dalla prima infanzia per intensificare la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, attraverso strategie integrate in ambito occupazionale, di sostegno economico, di servizi essenziali per il futuro dei minori (istruzione prescolare, assistenza sanitaria, alloggio, servizi sociali di sostegno ampio alla genitorialità). Considerare dunque la nascita un momento che permette una valutazione del bisogno socio-sanitario per tutti i bambini e le famiglie e quindi l'organizzazione di interventi di aiuto e percorsi di sostegno tempestivi ed efficaci a livello territoriale⁸.

Un altro positivo segnale di inversione di tendenza è costituito dalla bozza **dell'Accordo di partenariato**, cioè il documento fondamentale, richiesto a livello comunitario, con cui ogni Stato definisce la strategia di impiego dei Fondi Strutturali Europei per il periodo 2014-2020, che il governo Letta ha inviato il 9 dicembre 2013 alla Commissione Europea. Nell'ambito delle azioni dell'Obiettivo Tematico 9, "Inclusione sociale e lotta alla povertà", l'accordo

⁷ Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, del 10 gennaio 2013, emanato ai sensi del D.L. 5 del 9 febbraio 2012, art. 60, comma 2, convertito con modifiche dalla L. 35 del 4 aprile 2012. Cfr. anche Ministero dell'Economia e delle Finanze, Documento di Economia e Finanza 2013, Sezione III: Programma Nazionale di Riforma, pp. 190-191. Nel precedente Rapporto era stata segnalata positivamente la previsione di azioni specificamente rivolte al contrasto della povertà minorile nell'ambito del quadro strategico proposto dal governo Monti per l'utilizzo dei Fondi comunitari per la coesione 2014-2020 (cfr. Ministro per la Coesione Territoriale, Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020, 27 dicembre 2012). La nuova social card prevede l'erogazione di un sussidio condizionato all'adesione a un progetto di attivazione della famiglia, supportata da una rete di servizi, ove la condizione dei minori costituisce un elemento centrale dell'intervento. Sull'implementazione della social card un giudizio negativo è contenuto in *La Nuova Social Card. Monitoraggio dell'implementazione*, a cura di Save the Children in collaborazione con Caritas Italiana (www.savethechildren.it/informati/comunicati/poverta_minorile_l_allarme_di_save_the_children_e_caritas_italiana_i_risultati_di_un_monitoraggio_sulla_social_card_e_l_appello_al_nuovo_governo_e_alle_istituzioni_locali_a_fare_presto_e_a_rivedere_e_semplificare_care_le_modalita_di_assegnazione?year=2014).

⁸ Cfr. Raccomandazione della Commissione Europea, *Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale*, del 20 febbraio 2013 (2013/112/UE), in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, L. 59/5 del 2 marzo 2013. La Raccomandazione è stata al centro dei lavori della conferenza *Investing in Children*, organizzata il 14 novembre 2013 a Milano dalla Fondazione L'Albero della Vita con la rete Eurochild, nel corso della quale il rappresentante del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha evidenziato, tra le priorità d'azione, il concepire e realizzare, nella lotta alla povertà infantile, azioni innovative ed *evidence-based* funzionali alla presa in carico complessiva della famiglia da parte dei servizi sociali (cfr. <http://eurochildannualconference2013.org/investing-in-children/>). Nella medesima conferenza il portavoce per l'Italia della Rete di Esperti Indipendenti sull'Inclusione Sociale ha anticipato il suo rapporto (non ancora reso pubblico dalla Commissione Europea) *Investing in Children-breaking the cycle of disadvantage. A study of National Policies*, September 2013 (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=en&newsId=2061&moreDocuments=yes&tableName=news>).



prevede di dedicare “un programma nazionale alla sperimentazione di misure rivolte alle famiglie in condizione di povertà o esclusione sociale, con particolare riferimento ai nuclei in cui siano presenti minori, fondate sulla erogazione di un sussidio economico, condizionato alla adesione ad un progetto di attivazione e supportato da una rete di servizi”, in cui le amministrazioni regionali sono chiamate a garantire la presa in carico multidisciplinare delle situazioni di maggiore fragilità e complessità⁹. Infine è da segnalare positivamente la decisione della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza di avviare, nel corso del 2013, un'indagine conoscitiva sulla povertà minorile¹⁰, che auspichiamo possa concludersi in tempi brevi con l'adozione di un documento che contenga indicazioni concrete.

3. Al **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** – anche consultando le organizzazioni del Terzo Settore, di concerto con le Regioni e tenendo conto degli esiti dell'indagine parlamentare – e al **Parlamento**, di definire e approvare un Piano straordinario nazionale di contrasto alla povertà minorile, ispirato ai Principi Guida delle Nazioni Unite su povertà estrema e diritti umani, tenendo conto del quadro di priorità della strategia Europa 2020 e della Raccomandazione della Commissione Europea Investing in Children.

Il Gruppo CRC raccomanda pertanto:

1. All'**ISTAT**, di concerto con il **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**, di realizzare, nell'ambito del Programma Statistica Nazionale, una specifica rilevazione sulla povertà minorile;
2. Al **Governo** di prevedere, in sede di elaborazione delle politiche economiche e delle riforme strategiche, una valutazione dell'impatto che queste possono avere sulla popolazione da 0 a 18 anni, soprattutto per quanto attiene il rischio povertà ed esclusione sociale, e di adottare disposizioni volte ad attenuare eventuali ripercussioni negative;

⁹ Viene data particolare rilevanza all'incidenza della quota di bambini e minori in situazione di povertà: nell'ambito dei risultati attesi riferiti all'obiettivo tematico sono utilizzati come indicatori di risultato dati specifici relativi alla condizione minorile. Il testo della bozza è disponibile sul sito: www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2013/12/Bozza-AP-ITALIA_9_12_2013.pdf.

¹⁰ Nell'ambito di tale indagine, il 23 gennaio 2014 si è svolta l'audizione del Gruppo CRC (cfr. www.camera.it/leg17/1079?idLegislatura=17&tipologia=indag&sottotipologia=c36_poverta&anno=2014&mese=01&giorno=23&idCommissione=36&numero=0003&file=indice_stenografico).