

presentazione del

REPORT SULLA POVERTÀ MINORILE

PRIMA FASE: LA CONDIZIONE DELLE PERSONE DI

MINORE ETÀ IN EMILIA-ROMAGNA

(introduzione, indice e selezione di indicatori)

Commissione per la parità e per i diritti delle persone
Commissione Cultura, Scuola, Formazione, Lavoro, Sport e Legalità
Commissione Politiche per la Salute e Politiche sociali

Seduta congiunta
giovedì, 14 gennaio 2021

Introduzione

Perché analizzare la povertà minorile

“La povertà tra i minori contraddice i più elementari principi di uguaglianza delle opportunità e compromette le aspettative di reddito futuro. Lo svantaggio potenziale di più lungo periodo in termini di minore istruzione di difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro, rischi di esclusione sociale, deriva dall’essere poveri nella fascia iniziale del ciclo di vita” (Rapporto della Commissione d’indagine sull’esclusione sociale del 2001).

A partire da questa citazione, Chiara Saraceno¹ richiama nel 2016 le caratteristiche strutturali della povertà in Italia che è un fenomeno eminentemente familiare, dove sono sovrarappresentate le famiglie numerose con minori. Questo spiega come mai i minori siano un gruppo sociale particolarmente vulnerabile e perché l’incidenza della povertà sia maggiore tra i minori che non tra gli adulti. Le cause sono riconducibili sicuramente alla mancanza di lavoratori in famiglia: Se nessuno in famiglia lavora il rischio di povertà è altissimo, ma la maggioranza dei minori in povertà vive in famiglie dove c’è almeno un lavoratore. Il rischio di povertà è quindi altissimo se nessun adulto lavora in famiglia, ma il minore non è necessariamente e automaticamente protetto dal rischio povertà nonostante ci sia c’è almeno un reddito da lavoro nel nucleo familiare. Infatti, la maggioranza dei minori poveri vive in famiglie dove c’è almeno un lavoratore ma dove il reddito percepito è un reddito modesto, cioè un reddito tale per cui un figlio in più può provocare uno squilibrio tra reddito disponibile e numero dei consumatori familiari.

Com’è cambiata la povertà minorile dopo la crisi del 2008? Come cambierà nel prossimo futuro post-pandemia a partire dall’*anno zero* che stiamo attraversando?

Da tali interrogativi è permeata l’attualità del progetto per il quale viene qui presentato il primo *report statistico*.

Nelle scelte di analisi operate nel nostro progetto e dalle evidenze empiriche raccolte, la povertà dei minori è vista secondo il passaggio dal concetto di *well-being* a quello di *well-becoming* (BenArieh 2008, Casas 2010). In altre parole i bambini devono essere considerati come attori sociali, persone in costruzione mentre crescono, capaci e competenti che possono dialogare con gli adulti. Loro non devono più essere sottovalutati o comunque considerati come soggetti, al momento non titolari di diritti, solo perché non forniscono una rappresentazione della realtà in cui vivono alla stessa stregua degli adulti.

A conferma della gravità di tale fenomeno, nel 2013 la Commissione Europea ha adottato la Raccomandazione *“Investire nell’infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale”*, che intendeva promuovere una maggiore tutela dei diritti dei bambini come arma per contrastare la povertà e

¹ C. Saraceno, *La povertà minorile. Uno sguardo d’insieme*, Fondazione E. Gorrieri, Modena, 2016

l'esclusione sociale. Questa Raccomandazione evidenzia che i primi anni di vita sono un periodo cruciale per il futuro dei bambini, tuttavia, allo stato attuale, questa Raccomandazione non ha trovato implementazione attiva perché non vi è alcun obbligo a carico degli stati membri dell'UE di rendere conto dei loro progressi su questo tema.

Anche nella Carta dei Diritti Fondamentali della Unione Europea (2012/C 326/02) all'Art.14 è solennemente previsto che: *“ogni persona ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua”*. Questo principio è ribadito al Capo I, punto 1 del Pilastro europeo dei diritti sociali ove si afferma: *“Ogni persona ha diritto ad un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi, al fine di mantenere e acquisire competenze che consentono di partecipare pienamente alla società e di gestire con successo la transizioni nel mercato del lavoro”*. Ma particolare attenzione è data ai minori al Capo III, punto 11a del Pilastro europeo dei diritti sociali che sancisce: *“I bambini hanno diritto all'educazione e cura della prima infanzia a costi sostenibili e di buona qualità”*. La prevenzione della povertà educativa e le azioni per il suo contenimento non sono affermate solo in linea di principio nel dettato del Pilastro europeo dei diritti sociali ed in altri atti della Unione Europea, ma sono perseguite molto concretamente nella strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva.

Nell'affrontare il tema della povertà minorile, comunque, una serie di questioni preliminari vanno affrontate. In particolare, è di fondamentale importanza porsi alcune domande tra loro collegate: perché analizzare la povertà minorile? In cosa essa si differenzia dalla povertà degli adulti? È possibile misurare la povertà minorile? E se sì, in che modo?

La risposta al primo quesito, come abbiamo visto, prende spunto dalla considerazione che la questione della povertà dei minori è un fenomeno di particolare rilevanza. Esso non è limitato al presente, ma interessa anche il futuro della società e le sue potenzialità di progresso economico e sociale. È facile immaginare e prevedere che, minori costretti a vivere in condizioni di grandi difficoltà nel presente avranno, per una serie di circostanze, minori possibilità di inserimento nella società e di fuggire della povertà quando diventeranno adulti (Bradbury, Jenkins, e Micklewright, 2005, Heckman and Masterov, 2007). Infatti, l'infanzia rappresenta un percorso formativo per lo sviluppo delle capacità fisiche, mentali ed emozionali che condizioneranno il bambino nel suo percorso di crescita. Per questa ragione, affrontare e definire politiche di contrasto alla povertà minorile significa, quantomeno, contribuire a ridurre la povertà futura, migliorare l'occupabilità dei lavoratori del domani e limitare il potenziale dei conflitti sociali che si affronterebbero sia internamente che in prospettiva globale.

In riferimento al secondo quesito, la povertà minorile si differenzia da quella degli adulti per una serie di caratteristiche specifiche. In primo luogo, le differenze riguardano la definizione stessa del concetto di

povertà. La povertà minorile è definita come quella situazione in cui i bambini “*sperimentano mancanza di risorse materiali, spirituali ed emozionali necessarie a sopravvivere, svilupparsi e prosperare*” (Unicef, 2005), viene perciò enfatizzato il tema delle persone e del pregiudizio che viene arrecato loro dalla carenza di risorse; infatti, i bambini sono i soggetti più vulnerabili, e i loro “bisogni” immediati sono diversi da quelli degli adulti; basta considerare come il mancato accesso a beni considerati “primari” – a differenza di quanto accade agli adulti – può avere effetti negativi permanenti sul bambino. Infatti, una caratteristica importante che differenzia la povertà minorile da quella degli adulti, riguarda l’orizzonte temporale degli effetti negativi derivanti dal vivere in condizioni economiche difficili: mentre sugli adulti gli effetti derivanti da uno stato di povertà temporaneo possono considerarsi irrilevanti, per i minori, le conseguenze del vivere in uno stato di degenza, anche di poche settimane o mesi, possono essere persistenti; si produce una sorte di effetto “cicatrice” (D’Isanto e Musella, 2013) che caratterizza la crescita dell’individuo nel lungo periodo sotto molteplici aspetti. Da ciò ne consegue che le convenzionali politiche anti-povertà, basate essenzialmente sull’incremento del reddito familiare, possono non rappresentare uno strumento efficace rispetto al problema della povertà minorile (Vandemoortele, 2000; Oxfam, 2003; Minujin, 2005). Allo stesso tempo, infatti, per un insieme di ragioni, politiche sociali incentrate su una maggiore offerta ai bambini di “*non-monetary goods*”, in grado di costruire un ambiente “sano”, svolgono un ruolo decisivo.

Innanzitutto, la fornitura di servizi è un intervento “diretto”, ossia destinato al soddisfacimento di specifici bisogni delle famiglie in difficoltà, e permette di conseguire dei risultati che potrebbero non essere raggiunti utilizzando uno strumento di intervento “generico” di tipo monetario. In secondo luogo, la fornitura “diretta” trova giustificazione nel fatto che le famiglie possano non essere sufficientemente “competenti” riguardo l’acquisto di servizi necessari ai bisogni dei loro bambini: il fallimento delle misure di sostegno del reddito, come strategia unica per la lotta alla povertà minorile, infatti, potrebbe dipendere dal non-vincolato utilizzo delle risorse messe a disposizione, le quali, potrebbero essere utilizzate dalle famiglie per spese diverse rispetto ai bisogni dei bambini. In questo contesto, interventi diretti in aree quali l’*istruzione*, la *salute* ed i *servizi di supporto alle famiglie* in condizione di difficoltà giocherebbero, invece, un ruolo più efficace rispetto all’obiettivo di ridurre la povertà minorile.

La risposta al terzo quesito è cruciale per poter poi approfondire il tema della povertà minorile. La scelta relativa agli indicatori più appropriati per misurare la povertà minorile ha avuto, nel corso del tempo, ampio spazio ed è tutt’oggi oggetto di un dibattito aperto a vari livelli. Se da un lato la situazione economica del minore è ovviamente legata alla particolarità della condizione familiare, dall’altro lo stesso concetto di povertà non è unidimensionale, ma multidimensionale. In letteratura, in linea di massima, la povertà minorile è misurata principalmente attraverso due indici diversi: il tasso di povertà minorile (*Child Poverty rate*) e la grave deprivazione materiale (*Severe Material Deprivation rate*).

Il tasso di povertà minorile misura la percentuale di bambini che vivono in famiglie il cui reddito è più basso del 50% rispetto al reddito nazionale mediano. Esso rappresenta un indice di povertà relativa e non assoluta. La grave deprivazione materiale invece, misura la percentuale di minori (0-17 anni) che vivono in famiglie in condizioni di difficoltà economica tali, da non potersi permettere di acquistare e/o accedere ad una serie di beni e servizi considerati normali e necessari in un paese economicamente avanzato.

Riguardo al nostro paese, sono considerati minori in povertà gli individui tra zero e diciassette anni che vivono in famiglie dove sono presenti, contemporaneamente, almeno quattro delle condizioni previste dalla seguente lista: 1. non riuscire a sostenere spese impreviste; 2. avere arretrati nei pagamenti (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo); Non potersi permettere: 3. una settimana di ferie lontano da casa in un anno; 4. un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni; 5. di riscaldare adeguatamente l'abitazione; Non potersi permettere l'acquisto di: 6. una lavatrice; 7. un televisore a colori; 8. un telefono; 9. un'automobile.

La consistenza del fenomeno

I dati disponibili, elaborati dalle statistiche sul reddito e le condizioni di vita nella EU-28², evidenziano che nel 2015 circa 25,5 milioni di "minori" (0-17anni) sono AROPE, ovvero sono soggetti a rischio di povertà o di esclusione sociale³. La quota di "minori" AROPE (26,9%) è superiore a quella degli "adulti" AROPE (dai 18 ai 64 anni) che si attesta al 24,7% ed a quella degli "anziani" AROPE (dai 65 anni in su) che raggiunge il 17,4% (tabella 1). Quindi i minori sono il gruppo a più alto rischio di povertà e di esclusione sociale.

Nella EU-28 la quota complessiva di minori AROPE è infatti passata dal 27,5% del 2010 al 26,9% del 2015 con una dinamica diversificata tra paesi. In 12 nazioni si sono registrati dal 2010 al 2015 degli aumenti (in Belgio, Cipro, Danimarca, Finlandia, Grecia, Italia, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Regno Unito, Slovenia, Spagna), più marcati in Grecia (+9,1 punti percentuali), a Cipro (+7,1) ed in Italia (+4 punti).

Un'altra categoria di giovani che è sottoposta al rischio di povertà educativa sono i NEETs⁴. L'Italia è nel 2015 il paese della Unione Europea con la più elevata percentuale di NEETs (25,7%), anche se in calo progressivo (era del 26,2% nel 2014 e raggiunge il 24,3% nel 2016). La probabilità di diventare NEETs è correlata all'età (gli adolescenti e i più giovani sono a maggior rischio), al genere (le donne sono più esposte degli uomini), al titolo di studio (meno elevato è il titolo di studio più aumenta la probabilità di divenire

² dati EU-SILC (EU Statistics on income and living conditions)

³ Per minori a rischio di povertà o di esclusione sociale (ARPE, At-risk-of-poverty or social exclusion rate) si intende quella quota di popolazione (0-17 anni) che vive in famiglie ove sussiste il combinato di tre condizioni (rischio di povertà, grave deprivazione materiale, vivere in un nucleo familiare a molto bassa intensità di lavoro). Il rischio di povertà è quindi multidimensionale: un minore può sperimentare una sola, due o tutte e tre le condizioni simultaneamente.

⁴ NEET acronimo di "not (engaged) in education, employment or training". Si tratta di giovani (dai 15 ai 29 anni) che non sono impegnati nello studio, né nel lavoro né nella formazione.

NEET), al background di migrante, ad una condizione di malattia e disabilità. I giovani (18-24 anni) che hanno abbandonato la scuola e che sono anche NEETs sono i più svantaggiati perché sono giovani, hanno un basso livello di istruzione e non possono accumulare capitale umano né con l'educazione né con il lavoro.

In Italia le ultime statistiche Istat⁵ disponibili indicano che nel 2019, la povertà assoluta ha colpito 1 milione 137mila minori (11,4% rispetto al 7,7% degli individui a livello nazionale; 12,6% nel 2018).

Disaggregando per età, l'incidenza si conferma più elevata nelle classi 7-13 anni (12,9%) e 4-6 anni (11,7%) rispetto alle classi 0-3 anni (9,7%) e 14-17 anni (10,5%), quest'ultima in miglioramento rispetto all'anno precedente (12,9%).

Tuttavia, ricordiamo come negli anni precedenti il nostro Paese abbia consolidato la situazione di primato per la povertà minorile⁶ raddoppiando in pochi anni la percentuale di minori in povertà assoluta (già al 10,3% nel 2012 con un incremento di 3 punti percentuali rispetto all'anno precedente).

Nel 2019 l'incidenza di minori poveri assoluti varia dal 7,2% del Centro al 14,8% del Sud dove si registra un miglioramento rispetto all'anno precedente (15,7% nel 2018). Più tenue, invece, il calo registrato nelle regioni del Nord: dall'11,2% del 2018 si è passati al 10,7% del 2019.

Come evidenziato negli ultimi anni⁷ già all'inizio del decennio tra il 2011 e il 2012, si registrava un aumento più pronunciato dei minori poveri assoluti nelle regioni del Centro Nord, come effetto del forte peggioramento delle condizioni economiche soprattutto tra le famiglie di immigrati che, spesso, vedono la presenza di un numero più alto di figli.

Le famiglie con minori in povertà assoluta sono oltre 619 mila nel 2019, con un'incidenza dell'9,7% (oltre tre punti più alta del valore medio di 6,4%). Secondo l'Istat, *“oltre ad essere più spesso povere, le famiglie con minori sono anche in condizioni di disagio più marcato”*.

La maggiore criticità per le famiglie con minori emerge anche in termini di intensità della povertà, con un valore pari al 23,0% contro il 20,3% del dato generale. Inoltre, tra le famiglie povere, le coppie con due figli sono le più diffuse, sebbene siano presenti in misura inferiore rispetto al totale delle famiglie con minori (38,1% contro 39,5%); seguono le coppie con tre o più figli (21,1% rispetto al 12,3%) e le coppie con un figlio (14,9% contro 29,7%); le famiglie monogenitoriali e le famiglie in cui convivono più nuclei familiari rappresentano, rispettivamente, l'11,9% delle famiglie povere (11,0% sul totale delle famiglie con minori) e il 14,0% (7,5% sul totale delle famiglie con minori).

⁵ Cfr. Report Istat del 16.6.2020

⁶ L.L. Sabbadini, *La società diseguale*, Fondazione E. Gorrieri, Modena 2015

⁷ ibidem

L'incidenza della povertà tra le famiglie con minori è fortemente variabile a seconda della condizione lavorativa e della posizione nella professione della persona di riferimento: 7,1% nelle famiglie in cui la persona di riferimento è occupata e 21,6% se non occupata.

Se la persona di riferimento è operaio l'incidenza arriva al 12,2%, se è in cerca di occupazione raggiunge il 29,2%. L'incidenza di povertà assoluta per le famiglie con minori è più elevata nelle aree metropolitane, sia nei comuni centro (10,8%) sia nei comuni periferia dell'area metropolitana e nei comuni oltre i 50mila abitanti (9,8%); nei piccoli comuni si conferma, invece, al 9,4%.

La cittadinanza ha un ruolo importante nel determinare la condizione socio-economica della famiglia: è in condizione di povertà assoluta il 6,3% delle famiglie con minori composte solamente da italiani e il 31,2% delle famiglie con minori composte solo da stranieri.

Rispetto alla tipologia familiare, l'incidenza di povertà assoluta aumenta al crescere del numero di figli minori presenti in famiglia (4,9% per le coppie con un figlio, 9,3% per quelle con due e 16,6% per le coppie con tre o più figli), è elevata tra le famiglie monogenitoriali (10,5%) e per le tipologie in cui spesso convivono più nuclei familiari (18,0%).

Il progetto iniziale (Programma di mandato/Accordo ANCI)

Dal primo documento di indirizzo, presentato dalla Garante all'Assemblea legislativa, è richiamata con determinazione l'evidenza crescente che *“anche nel territorio della nostra Regione si stanno estendendo povertà diverse e nuove emergenze si collocano accanto a vecchi bisogni. Le comunità dimostrano a tratti difficoltà ad assumere pienamente le loro funzioni di educazione nei confronti delle nuove generazioni e i bambine/i e gli adolescenti appaiono limitati nella possibilità di conoscere, sperimentare, sviluppare motivazioni, autostima, fiducia nel futuro. In alcune zone sono poi identificabili precisi fattori di rischio e specifiche forme di svantaggio sui quali è necessario riflettere assieme alle istituzioni e alle comunità per fornire tutti i contributi necessari a sostenere e rafforzare i bambine/i e gli adolescenti nei compiti di sviluppo”*. (Programma di mandato 2016/2021).

Date tali premesse, si è sviluppato e articolato in questa direzione l'impegno a porre in atto azioni conoscitive, non solo attraverso il rafforzamento e l'implementazione dei saperi professionali, ma con l'estensione e il consolidamento di reti territoriali di osservazione collegate strettamente all'attività dell'Ufficio della Garante, con l'obiettivo di rilevare lo stato di realizzazione dei diritti, di evidenziarne barriere e ostacoli e di segnalare eventuali situazioni di rischio.

Il percorso di collaborazione avviato con ANCI Emilia-Romagna fin dal 2018 – nell'ambito dell'accordo per la promozione della legalità tra l'Assemblea legislativa e ANCI regionale – ha costituito l'incubatore del

progetto sulla povertà minorile in regione e ne ha determinato le condizioni funzionali sia per la fase di ideazione e di avvio nel corso del 2019, sia per la prima fase di realizzazione operativa nel 2020.

Il progetto sulla povertà minorile ha fatto proprio uno degli obiettivi strategici dell'area di lavoro riservata dalla Garante ai minori di età in contesti di fragilità sociale: *la promozione di osservazioni/studi/ricerche e contributi alla definizione di proposte sulle povertà dei bambine/i e degli adolescenti: economiche, abitative, educative, di salute e di istruzione.*

L'analisi di sfondo prendeva avvio da due ambiti di criticità:

- a) la crescita delle povertà negli anni della crisi è dovuta non solo al riacutizzarsi delle povertà croniche ma anche al ritorno verso stati di povertà da parte di gruppi sociali che ne erano usciti negli anni precedenti;
- b) le situazioni di povertà sono caratterizzate non solo da un deficit di risorse economiche ma da una maggior e complessa esposizione del nucleo familiare a processi critici che mettono a repentaglio la stabilità dell'organizzazione quotidiana e la competenza a scegliere e ad adottare stili di vita appropriati con conseguente scarso investimento – in particolare per i minori – nell'istruzione, nella tutela e nella cura della salute.

Nel disegno progettuale sono state implementate le Raccomandazioni UE che si sono succedute in materia e che hanno considerato l'assunzione di una serie composita di indicatori, finalizzati a delimitare e comprendere meglio i diversi contesti locali, con la funzione di controllo di almeno tre macro obiettivi:

- a) lotta contro la povertà e l'esclusione sociale dei minori e promozione del loro benessere (direttamente speculare all'obiettivo di *Europa 2020* in materia di lotta contro povertà ed esclusione sociale: sono assunte – come costanti – le proporzioni dei minori facenti parte di nuclei familiari in condizioni di deprivazione);
- b) accesso a risorse sufficienti rapportato innanzitutto alle condizioni reddituali e occupazionali presenti nei nuclei di appartenenza. Da richiamare – per la significatività relativa alla situazione regionale – l'indicatore "Assistenza ai minori" la cui definizione recita "proporzione di minori presi a carico in rapporto al numero totale di minori nella stessa fascia d'età in un quadro istituzionale, diverso dal contesto familiare", laddove per quadro istituzionale si intendono i seguenti servizi: istituti prescolastici e assimilati, scuola dell'obbligo, servizi in centri di accoglienza al di fuori dell'orario scolastico, asili collettivi e altri servizi di accoglienza, comprese le accoglienze diurne in ambiente familiare e le assistenti professionali certificate per l'infanzia);
- c) accesso a servizi di qualità (sono declinati elementi conoscitivi in termini di opportunità educativo/formative e culturali ed introdotti fattori di protezione di tipo sanitario a completamento dei mondi vitali di appartenenza delle persone minori d'età).

Gli indicatori di povertà assoluta (in relazione ai consumi) e quelli di rischio povertà (in relazione al reddito) segnalano, infatti, la condizione di maggiore impoverimento dei minori rispetto alle altre fasce di età della popolazione anche in Emilia-Romagna.

Inoltre, la condizione dei minori è andata ulteriormente peggiorando negli ultimi anni sia sul fronte della povertà assoluta sia sul fronte del rischio povertà e non mostra sostanziali miglioramenti, soprattutto laddove non si registra un rientro delle disuguaglianze che colpiscono i minori d'età.

E' noto, infatti, come gli effetti della disuguaglianza condizionino tutto il processo di crescita, se non sono adeguatamente contrastati da politiche che compensino gli effetti cumulativi degli svantaggi: essere poveri da bambini e ragazzi, specie quando si combina con una bassa istruzione dei genitori, incide negativamente sulla salute e sullo sviluppo cognitivo.

In termini di analisi multidimensionale e con preciso riferimento a fonti nazionali ed europee – Indagine europea sulle condizioni socio-economiche (EU-Silc); Rapporti di Save the Children – è stata approfondita la correlazione, in particolare con lo sviluppo cognitivo, di fattori strutturali quali povertà educativa, alimentazione inadeguata, mancanza di attività sportive, unitamente all'assenza di attività di tempo libero ed extracurricolari (di volontariato, musicali, teatrali, visite museali ecc.).

Nell'articolazione complessiva del progetto, le attività di studio e di indagine – integrate sistematicamente con elementi conoscitivi di base, utili per delimitare e comprendere anche contesti locali rappresentativi della realtà regionale – sono coordinate e orientate principalmente:

- a) al monitoraggio di politiche di intervento precoce e continuativo nell'ambito dei servizi territoriali (sanitari, sociali, educativi, culturali, scuole, infrastrutture sportive) per contrastare il rischio di trasformare le disuguaglianze di partenza in disuguaglianze di destino attraverso lo spreco di capitale umano;
- b) all'individuazione di ostacoli economici, sociali e culturali motivo di esclusione, per bambine/i e adolescenti presenti in Regione, dall'accesso ai beni e servizi e dal pieno godimento dei diritti fondamentali.

Composizione del *Report* e focus principali

Nell'ambito del progetto sopra descritto, il presente documento costituisce un *primum movens* teso a comporre un repertorio organico e ragionato di dati statistici, raccolti secondo rigorosi criteri metodologici di esaustività e sistematicità, con l'obiettivo di fornire una base conoscitiva di tipo quantitativo relativa a persone di minore età e famiglie che vivono in Emilia-Romagna, in condizioni o a rischio di povertà, ritenuta necessaria e propedeutica ad attività successive di indagine, approfondimento o di iniziativa sul tema.

In linea con i principali obiettivi del presente repertorio, il documento è stato strutturato in sette capitoli, che saranno introdotti da note metodologiche ed elementi esplicativi:

1. Demografia
2. Povertà economica
3. Povertà educativa

4. Aspetti della salute e stili di vita
5. La spesa sociale per famiglie e minori
6. Bambini e ragazzi in carico ai Servizi sociali Territoriali

Il repertorio di dati si divide in due parti principali e complementari:

La **prima parte** in cui, oltre a dati demografici di contesto, sono stati raccolti e catalogati:

- a) principali indicatori di povertà a carattere generale (elenco e fonte);
- b) principali indicatori di povertà secondo la categoria “famiglie” (elenco e fonte);
- c) principali indicatori di povertà secondo la categoria “minori e giovani” (elenco e fonte).

La **seconda parte**, dove in modalità complementari ai precedenti indicatori sono documentati i dati relativi al quadro delle politiche pubbliche locali e degli interventi per contrastare il rischio di povertà dei minori mediante la ricognizione di azioni ed indirizzi a livello regionale.

La premessa alla I^a parte

L’asse principale del presente *report* è costituito dal *focus* dei dati sulla relazione tra diseguaglianze economiche e diseguaglianze scolastiche della popolazione giovanile residente in regione che richiama il concetto di “povertà educativa”. Partendo da questo concetto, dalle sue manifestazioni e dalle cause sottostanti, si è inteso mettere a fuoco, attraverso i dati raccolti, le condizioni dei minori, focalizzando l’attenzione sulle relazioni tra le loro condizioni di indigenza e le loro difficoltà di crescita educativa, culturale e formativa, cercando di evidenziare altresì se e quanto i fenomeni della povertà minorile, attraverso dispersione e abbandono scolastico, incidono sulla probabilità di occupazione futura, sui livelli del salario e sulla qualità dell’occupazione.

Come evidenziato da Raffaella Milano⁸ (2016): *“la povertà dei minori non deve essere interpretata come la povertà degli adulti su scala minore poiché essa ha delle conseguenze totalmente diverse”*. Ed ancora: *“il problema dei minori non può essere solo un problema delle politiche sociali. È necessario mettere i diritti dei bambini e degli adolescenti al centro delle politiche urbane e pubbliche per evitare che l’intervento sociale sia solo riparativo. È necessario ripensare il territorio urbano a partire da questi bisogni educativi, fare diventare questi luoghi delle comunità educanti, dei luoghi ad alta intensità educativa”*.

In relazione alla definizione della povertà educativa, Save the Children (2016), traendo ispirazione dalla teoria delle *capabilities* di Amartya Sen e Martha Nussbaum (2010), ha individuato quattro condizioni di un processo di apprendimento in presenza delle quali si manifesta la deprivazione educativa: 1) *apprendere per*

⁸ R. Milano, *La povertà educativa e i suoi effetti di lungo periodo*, Fondazione E. Gorrieri, Modena, 2016

comprendere, ovvero per acquisire le competenze necessarie per vivere nel mondo di oggi, 2) *apprendere per essere*, ovvero per rafforzare la motivazione, la stima in se stessi e nelle proprie capacità, coltivando aspirazioni per il futuro e maturando, allo stesso tempo, la capacità di controllare i propri sentimenti anche nelle situazioni di difficoltà e di stress, 3) *apprendere per vivere assieme*, o la capacità di relazione interpersonale e sociale, di cooperazione, comunicazione, empatia, negoziazione. In sintesi, tutte quelle *capabilities* essenziali per gli esseri umani in quanto individui sociali, 4) *apprendere per condurre una vita autonoma ed attiva*, rafforzare le possibilità di vita, la salute e l'integrità, la sicurezza, come condizioni funzionali all'educazione.

La povertà educativa, in questa sede, è assunta secondo il suo carattere multidimensionale: infatti, questa forma di povertà presenta delle strette correlazioni, secondo un circolo vizioso, con lo status sociale di deprivazione materiale. Sono infatti i bambini che provengono dalle famiglie più svantaggiate ad avere un rendimento peggiore nel percorso di istruzione e che incontrano maggiori ostacoli nella capacità di prendere parte a svariate attività culturali fondamentali per la loro crescita emotiva e per esprimere il proprio potenziale.

Il rischio di povertà, nelle sue varie articolazioni, ha un impatto negativo sulla performance scolastica dei minori e sullo sviluppo di altre capacità e, di conseguenza, sul loro futuro professionale e personale. Il rischio di povertà può infatti privare i bambini di competenze "cognitive" nei vari campi del sapere e di competenze "non cognitive" come le capacità emotive, le capacità relazionali, le capacità di auto-realizzazione.

La premessa alla II^a parte

Il punto d'origine delle *policy* sulla povertà minorile è rintracciabile nella Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC) del 20 novembre 1989 e, per quanto riguarda l'Italia, nella legge del 27 maggio 1991 n. 176 di ratifica ed esecuzione della CRC. In particolare rilevano in tema di povertà minorile ed educativa numerosi articoli che affermano il diritto di ogni fanciullo ad un livello di vita adeguato a consentirne lo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale. Un secondo e importante riferimento interviene vent'anni fa, con la L. 28 agosto 1997 n. 285 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" istitutiva del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza nell'ambito del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, definendo che il 70% delle risorse allocate vada alle Regioni e il restante 30% a 15 Comuni "riservatari". La legge costituisce il più rilevante sforzo finanziario realizzato in Italia a favore dell'infanzia ed è caratterizzata da una elevata tensione realizzativa. L'obiettivo della legge è lo sviluppo di condizioni che consentano la promozione dei diritti dell'infanzia e

dell'adolescenza, preoccupandosi di predisporre anche gli strumenti per assicurarne l'effettivo godimento. Tra gli ambiti di intervento trovano posto il tema del contrasto alla povertà, quello educativo e ricreativo per il tempo libero e, infine, quello socioeducativo per la prima infanzia. I finanziamenti a valere sulla 285 sono tuttora attivi, sia pure con limitazioni e una diversa modalità di allocazione delle risorse disposta dalla legge finanziaria 2007. Gli ultimi finanziamenti autorizzati per l'attuazione delle misure previste dalla 285 sono stati ripartiti con decreti del 2016 e del 2017 (oltre 28 milioni di euro per ciascuna annualità). Altro passaggio istituzionale di rilievo interviene con la legge n. 451 del 23 dicembre 1997 "Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia" (oggi disciplinati da D.P.R. n.103/2007). L'Osservatorio, in particolare, ha il compito di curare la messa a punto del Piano nazionale d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (PAI) quale strumento programmatico e di indirizzo per le politiche di settore. L'ultimo Piano, il IV, è stato approvato ad agosto 2016 e pone al centro il tema della povertà dei bambini individuando le seguenti priorità: 1. Linee d'azione a contrasto della povertà dei bambini e delle famiglie; 2. Servizi socio educativi per la prima infanzia e qualità del sistema scolastico; 3. Strategie e interventi per l'integrazione scolastica e sociale; 4. Sostegno alla genitorialità. Tra gli aspetti innovativi del IV Piano di azione si segnala l'integrazione tra Amministrazione centrale, Regioni ed enti locali a livello politico e tecnico realizzata anche attraverso un Coordinamento tecnico-scientifico composto da membri dell'Osservatorio, delle Regioni, dell'Anci e della società civile.

Tale modalità è consona al tema della povertà e all'attuazione di politiche efficaci di contrasto. La Commissione ha, invece, funzioni di indirizzo e controllo sulla concreta attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativi ai diritti e allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva. Nell'ambito della Commissione è istituito il Centro di documentazione ed analisi con il compito di raccogliere in una struttura unica, tutte le informazioni riguardanti i vari aspetti della condizione di vita dei minori. La Commissione ha prodotto un documento sul fenomeno dei minori dal titolo "Indagine conoscitiva sulla povertà e il disagio minorile" (Commissione Parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, 2015). Il documento fa il punto sulla deprivazione materiale attraverso un'analisi delle dinamiche sociali e del loro impatto sul mondo dei minori e sulla povertà educativa. Le conclusioni evidenziano la valenza della povertà quale fattore determinante per l'esclusione sociale ed inoltre individuano proposte su possibili modalità di destinazione delle risorse per l'infanzia.

Un importante passaggio istituzionale interviene nel 2012 con la Legge n. 112 che istituisce l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, al fine di assicurare, anche in Italia, la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età secondo le disposizioni della Convenzione ONU. È un organo monocratico ricompreso nelle Autorità indipendenti dal potere politico. Ad oggi, oltre all'Autorità

nazionale, operano sul territorio 16 Garanti regionali e delle Province Autonome. L'ultima relazione del Garante sottolinea la crucialità della lotta alla povertà per attuare il principio di uguaglianza. Anche le privazioni educative violano il principio di uguaglianza e pregiudicano la concreta possibilità per bambini e bambine ed adolescenti di sviluppare le proprie inclinazioni. I bambini e le bambine devono essere "ricchi" in egual misura nella consapevolezza che minori poveri domani diventeranno adulti poveri. La povertà si eredita e sradicarla significa interrompere il circolo di trasmissione di generazione in generazione. "Povertà educativa significa, anche, povertà affettiva e di relazioni, che crea esclusione. Sconfiggere le disuguaglianze esistenti tra le varie aree del Paese è una necessità, non solo in riferimento alle condizioni di povertà economica ma anche educativa, nonché in riferimento al diritto di "abitare" (si pensi alla condizione dei bambini Rom), alla salute, alle cure, alla qualità dei servizi". (pag. 9, Autorità Garante, 2017).

INDICE

Introduzione

1.	Demografia .....	.....
	1.1 Natalità, fecondità e movimento migratorio .....	.....
	1.2 La composizione e l'evoluzione dei giovani per età e cittadinanza .....	.....
	1.2.1 I minorenni .....	.....
	1.2.2 Le età scolari.....	.....
	1.2.3 I giovani stranieri.....	.....
	1.3 Le famiglie anagrafiche .....	.....
	1.4 Gli indicatori demografici nei distretti .....	.....
2.	Povertà economica.....	.....
	2.1 I consumi e la povertà relativa delle famiglie in Italia e in Emilia-Romagna.....	.....
	2.2 Il reddito e le condizioni di vita delle famiglie .....	.....
	2.2.1 Alcuni aspetti su reddito e condizioni di vita delle famiglie in Italia e in Emilia-Romagna.....	.....
	2.2.2 Gli indicatori di povertà ed esclusione sociale in Italia e in Emilia-Romagna .....	.....
	2.2.3 Gli indicatori di povertà ed esclusione sociale sui minorenni in Italia e in Emilia-Romagna.....	.....
	2.2.4 Gli indicatori di povertà ed esclusione sociale nei territori dell'Emilia-Romagna .....	.....
	2.3.4 Gli indicatori sperimentali su redditi, povertà ed esclusione sociale nei comuni dell'Emilia-Romagna.....	.....
	2.3 Le prestazioni economiche a sostegno della famiglia e il Reddito di Cittadinanza .....	.....
	2.3.1 Le prestazioni economiche a sostegno della famiglia.....	.....
	2.3.2 Il reddito di cittadinanza (RdC).....	.....

3. Povertà educativa .....	.....
3.1 I servizi socio-educativi per la prima infanzia .....	.....
3.2 La scuola .....	.....
3.2.1 Gli iscritti delle scuole di ogni ordine e grado .....	.....
3.2.2 La povertà educativa: difficoltà, risultati, abbandono e dispersione .....	.....
3.2.3 Il grado di istruzione della popolazione adulta 25-64 anni e le opportunità occupazionali.....	.....
4. Aspetti della salute e stili di vita .....	.....
4.1 Gli stili di vita .....	.....
4.1.1 L'abitudine al fumo di sigaretta .....	.....
4.1.2 Il consumo di alcol.....	.....
4.1.3 Il sovrappeso e l'obesità .....	.....
4.1.4 L'alimentazione .....	.....
4.1.5 L'attività fisica.....	.....
4.1.6 Altre dipendenze .....	.....
4.2 Alcuni aspetti del tempo libero.....	.....
4.3 Le vaccinazioni .....	.....
4.4 Il percorso nascita .....	.....
4.4.1 Caratteristiche della madre e i fattori di rischio .....	.....
4.4.2 Indicatori su visite, esami, servizio e corsi pre-parto.....	.....
4.4.3 Travaglio, parto e neonati .....	.....
4.4.4 Gli indicatori nelle Aziende .....	.....
4.5 La Neuropsichiatria infantile.....	.....
5. La spesa sociale per famiglie e minori .....	.....
6. Bambini e ragazzi in carico ai Servizi sociali Territoriali.....	.....
6.1 L'utenza del Servizio Sociale Territoriale.....	.....
6.2 Alcune tipologie di utenza: stranieri non accompagnati, vittime di violenza e provvedimenti dell'AG.	.....
6.3 Gli affidamenti familiari e gli inserimenti in struttura residenziale .....	.....
6.4 Le adozioni.....	.....