

dis corsi sulla dis uguaglianza

la condizione dei minori
tra disuguaglianza e povertà
Italia/Europa a confronto

La povertà minorile *Uno sguardo d'insieme*

Chiara Saraceno

Honorary Fellow

Collegio Carlo Alberto di Torino

Il terzo ciclo DIScorsi sulla DISuguaglianza, comprensivo di cinque incontri tenutisi a Modena tra i mesi di marzo e maggio 2016, promosso dalla Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali con il patrocinio del Comune di Modena, ha cercato di offrire strumenti per la conoscenza di una situazione di grave disagio sociale che colpisce in Italia un milione e 450 mila minori in condizioni di povertà assoluta, coinvolgendo quasi il 40 per cento delle famiglie povere. Una realtà scarsamente considerata nell'agenda politica, ma che rappresenta la più iniqua delle disuguaglianze perché del tutto incolpevole e produttiva di effetti di lungo periodo, spesso irreversibili, sul futuro dei minori. Per la conoscenza dell'effettiva condizione dei minori è stato necessario comprendere, con l'aiuto di studiosi ed esperti, la complessità e la multidimensionalità dei profili e degli effetti che la caratterizzano, soprattutto in un'epoca di crisi economiche e sociali a livello globale

La collana Working Papers è il frutto della trascrizione degli interventi dei relatori durante le conferenze del terzo ciclo di incontri

DIScorsi sulla DISuguaglianza.

La condizione dei minori tra disuguaglianza e povertà: Italia/Europa a confronto.

I testi non sono stati rivisti dagli autori.

Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali
Via Emilia Ovest, 101 – 41124 Modena
www.fondazionegorrieri.it
www.disuguaglianzasociali.it
info@fondazionegorrieri.it

LA POVERTA' MINORILE
Uno sguardo d'insieme

Chiara Saraceno

Honorary fellow presso il Collegio Carlo Alberto di Torino

“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, ecc, deriva dall’essere poveri nella fascia iniziale del ciclo di vita”. Queste parole sono tratte dal Rapporto della Commissione d’indagine sull’esclusione sociale del 2001. Vorremmo quindi sapere com’è ad oggi la situazione.

CHIARA SARACENO

Il tema della condizione dei minori e della povertà minorile mi sta molto a cuore anche se sul piano delle politiche non ha particolare successo.

Rispetto a quando è stato redatto il Rapporto citato, che faceva riferimento a dati che già stavano emergendo alla fine degli anni '90, come si è evoluta la situazione? Non bene.

Già la prima volta che la Commissione povertà mise a fuoco il tema della povertà dei minori si scoprì che proprio quest’ultimi stavano diventando una categoria di poveri, non solo in crescita, ma in sorpasso, in linea di tendenza oggi confermata con forza, rispetto all’altra categoria *classica* dei poveri: gli anziani. Tradizionalmente, fino a tutti gli anni settanta e ottanta, erano gli anziani i soggetti più a rischio di povertà, quelli sistematicamente sovra-rappresentati tra i poveri, quelli per cui l’incidenza della povertà tra gli anziani era più alta dell’incidenza degli anziani nella popolazione.

Nella seconda metà degli anni '90 si registrano due fenomeni. Da un lato la vulnerabilità degli anziani alla povertà diminuisce, non sparisce, gli anziani continuano ad essere sovra-rappresentati tra i poveri, ma in minor misura grazie all’effetto benefico del sistema pensionistico. C’è infatti una misura crescente di anziani per i quali i sistemi pensionistici, non solo quello italiano, portano effetti di riduzione della povertà. Cosa che, nelle generazioni precedenti non si era verificato perché non si era arrivati ad avere storie contributive sufficientemente complete. Contemporaneamente i minori cominciarono ad apparire come gruppo sociale particolarmente vulnerabile alla povertà. È vero in tutti i paesi ma in Italia il fenomeno è più evidente.

Prima di darvi i dati più recenti è bene fare chiarezza sulle caratteristiche della povertà in Italia. Sono caratteristiche strutturali e per lo più di lungo periodo, non sono emerse con la crisi anche se la crisi ha inciso sulla povertà ed esposto gruppi che pensavano di esserne protetti.

La povertà in Italia è innanzitutto un fenomeno eminentemente familiare. Ci sono paesi dove sono le persone sole ad essere più a rischio povertà, o i giovani. In Italia il fenomeno è familiare, in particolare sono sovra-rappresentate le famiglie numerose con minori, cioè con tre o più figli. Definizione che mi sconvolge perché quando ero giovane una famiglia veniva definita numerosa se aveva più di quattro figli. La mia, ad esempio, era una famiglia numerosa perché eravamo in sei figli. L’idea che nell’arco della mia vita, lunga ma non centenaria, le dimensioni che fanno una famiglia numerosa e a rischio di povertà si siano dimezzate è abbastanza impressionante.

Questa prima considerazione, il fatto cioè che la povertà sia fortemente concentrata tra le famiglie numerose, inizia a spiegare 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 se c'è almeno un lavoratore in famiglia. Infatti, la maggioranza dei minori poveri vive in famiglie dove c'è almeno un lavoratore soprattutto se 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 famigliari.

Un altro dato da tenere presente è che con la crisi quella che è aumentata è la povertà assoluta e non quella relativa. La povertà relativa fa riferimento al tenore di vita medio, al reddito medio, al consumo medio delle famiglie o degli individui, per cui è povero chi ha un reddito o un consumo inferiore alla metà del reddito o del consumo medio procapite. Valore da rapportare successivamente alle scale di equivalenza per far *assomigliare* famiglie di composizione e numerosità diversa. La povertà assoluta invece si riferisce alla incapacità di consumare un paniere di beni definito essenziale. La misura della povertà assoluta è, soprattutto in periodi di crisi, una misura più "oggettiva" della povertà relativa perché la povertà assoluta cambia solo con il variare dei prezzi. Se definisco che un certo paniere è essenziale per vivere adeguatamente in Italia oggi quello rimane fermo, cambiano i prezzi e variano a seconda della zona territoriale considerata, in base al costo della vita. I dati quindi che vi presenterò sulla povertà assoluta sono relativi a una misura che tiene conto del fatto che il costo della vita è diverso da un posto all'altro.

Con la crisi è aumentata fortissimamente, più che triplicata, la povertà assoluta. Questo è un indicatore di aumento del disagio e di un altro aspetto della povertà, la deprivazione materiale. In particolare, la grave deprivazione materiale cioè il mancare di alcuni beni da una lista convenzionale.

Com'è cambiata la povertà minorile dall'inizio della crisi?

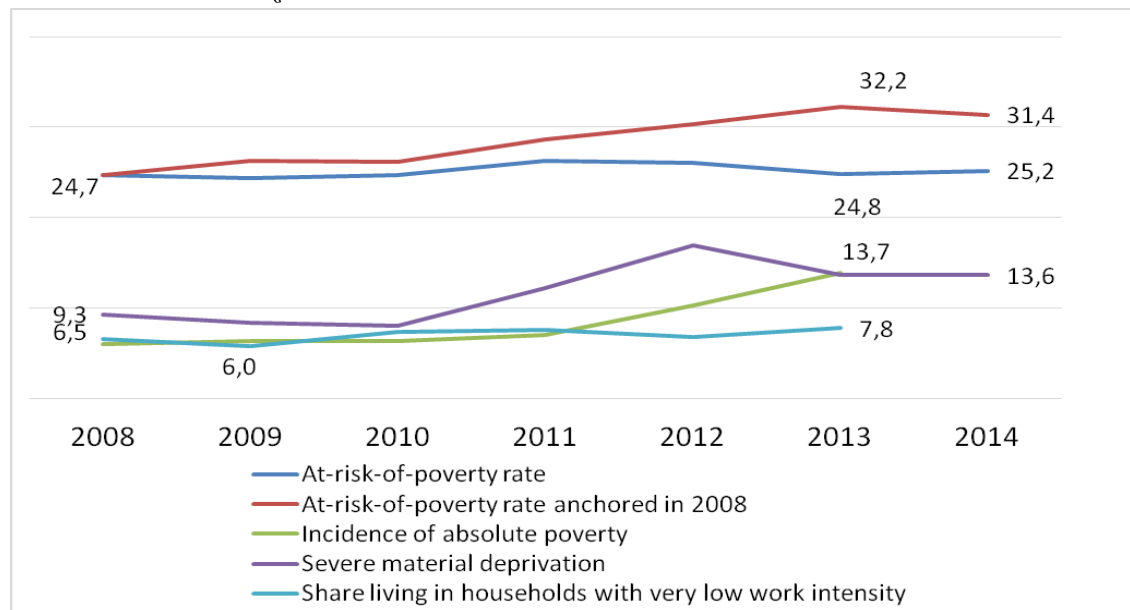
Consideriamo tre indicatori: la povertà relativa o rischio di povertà, il rischio di povertà ancorata al 2008 cioè senza considerare la variazione del tenore di vita negli anni, la povertà assoluta.

Negli anni il rischio di povertà è aumentato ma se lo ancoriamo al 2008 la linea rimane piatta, quella che balza verso l'alto nel 2010 è invece la povertà assoluta.

Da notare l'ultima linea, quella della deprivazione materiale grave, secondo la definizione dell'Eurostat, cioè il non avere accesso ad almeno quattro beni o tipi di consumi su una lista di nove.

Tra tutti la più sensibile è la misura della povertà assoluta.

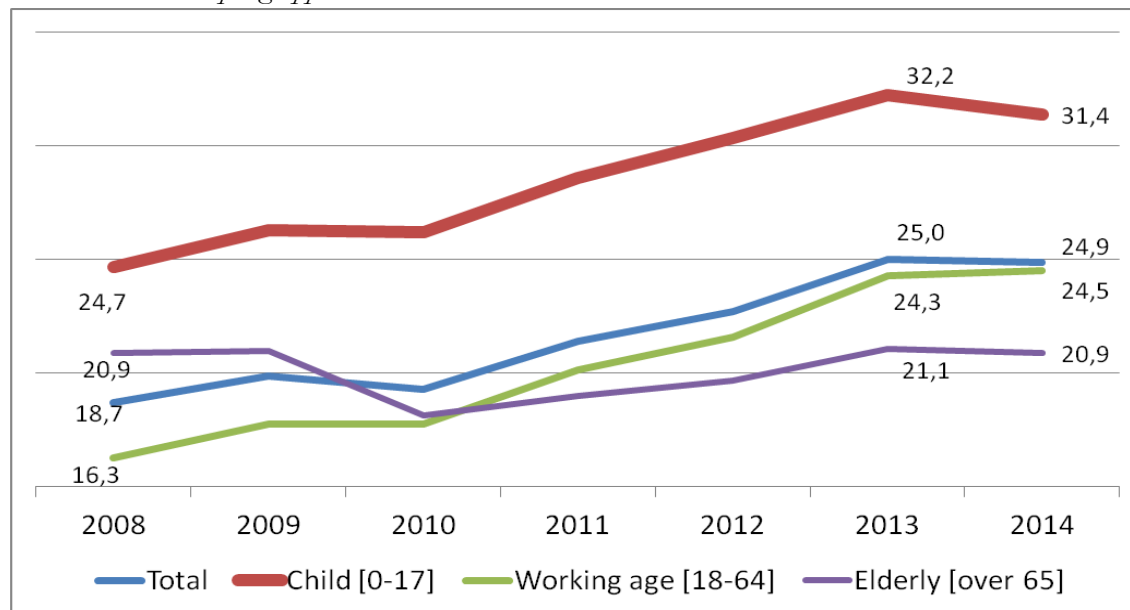
Povertà minorile dall'inizio della crisi



Fonte: EU-SILC (up till 2013). 2014 is provisional data from EUROSTAT. The incidence of absolute poverty is based on ISTAT data.

La cosa più interessante è che la povertà ancorata per i minori è sempre peggiore rispetto alla coorte degli adulti e a quella degli anziani.

Povertà "ancorata" per gruppi di età – 2008-2014



Fonte: EU-SILC (up till 2013). 2014 is provisional data from EUROSTAT. The incidence of absolute poverty is based on ISTAT data.

La crisi ha colpito di più i gruppi più svantaggiati, ha colpito di più coloro che vivono nel Mezzogiorno, quelli che vivono in famiglie con tre o più figli, quelli che vivono in

famiglie mono-reddito, quelli che vivono in famiglie a bassa intensità lavorativa (cioè in famiglie in cui non ci sono lavoratori o gli adulti lavorano meno del 20% del loro potenziale), quelli che vivono in famiglie di stranieri. Gli stranieri hanno una fortissima concentrazione di povertà e povertà minorile. Da notare però che mentre tra gli autoctoni la distanza tra gli adulti e i minori è molto forte, tra gli stranieri no perché anche gli adulti sono molto poveri. Il 50% circa dei minori con almeno un genitore straniero è a rischio di povertà.

La povertà assoluta

Come vi dicevo, la povertà assoluta è la dimensione più “oggettiva”, meno suscettibile ai mutamenti dovuti agli stili di vita o al tenore di vita medio, e più pesante, perché si riferisce a beni e consumi essenziali. La povertà assoluta fa riferimento a beni e consumi di tipo alimentare e abitativo.

Su 4 milioni e 102 mila persone in povertà assoluta, che non sono poche, la distribuzione è molto diversa a livello territoriale – da tenere presente che dal punto di vista della popolazione il Mezzogiorno è meno popolato del Nord.

Quindi, 1 milione e 866 mila poveri nel Mezzogiorno hanno un'incidenza maggiore rispetto al milione e 578 mila poveri che vivono al Nord. L'incidenza di povertà, sia relativa che assoluta, nel Mezzogiorno è molto più alta che nelle altre regioni. Tuttavia, mentre nel Mezzogiorno c'è uno scarto tra l'incidenza della povertà relativa e quella assoluta, cioè c'è un'ampia area di povertà relativa e, più sotto, un'ampia e consistente area di povertà assoluta, con grande scarto tra le due, nel Nord le due aree coincidono quasi come se al Nord se si è poveri si è poveri assoluti.

Più di un quarto di poveri assoluti sono minori e sono il 10% di tutti i minori italiani. Una percentuale alta per un paese ricco e sviluppato che fa parte dei G8. A livello familiare si trova in povertà assoluta il 5,2% delle famiglie in cui c'è almeno un occupato. Questa percentuale sale a quasi il 10% tra le famiglie di operai o assimilati. Ovviamente se la persona di riferimento è disoccupata la percentuale sale ulteriormente fino al 16,2%. Ovvero, il lavoro non sempre basta per proteggere dalla povertà.

In particolare, più dell'8% dei minori in povertà assoluta vive in famiglie in cui c'è almeno un occupato e il 4% vive in famiglie in cui gli occupati sono almeno due. La migliore protezione contro la povertà minorile è avere la mamma occupata, quindi la prima politica contro la povertà è sostenere l'occupazione delle madri anche se non sempre basta perché ci sono anche mamme sole.

Minori in povertà assoluta e relativa a seconda del numero di lavoratori in famiglia. 2013-2014, valori percentuali

	2013		2014	
	assoluta	relativa	assoluta	relativa
Con nessun occupato	28,5	48,0	24,5	44,1
Con almeno un occupato	8,6	15,0	8,9	17,0
<i>un solo occupato</i>	12,5	21,8	11,6	24,5
<i>due o più occupati</i>	4,0	7,5	5,9	8,9
Totale	9,9	17,5	10,0	19,0

Fonte: Istat

Non solo povertà economica

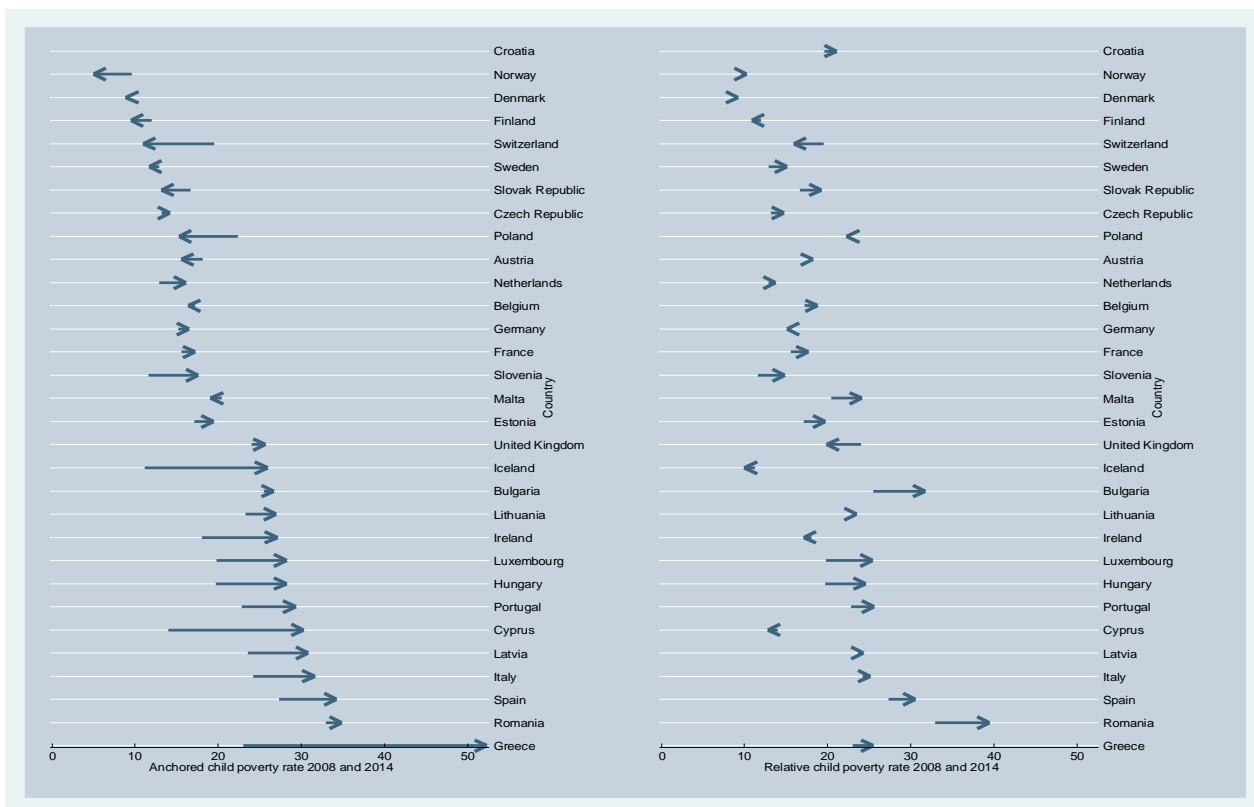
Spesso alla povertà economica si sovrappone la povertà educativa, cioè la difficoltà ad accedere a risorse educative adeguate in termini di livelli di copertura di servizi per l'infanzia, di scuole a tempo pieno, di mense, con effetti sulle capacità e competenze cognitive nei bambini. Le differenze nelle prestazioni, nelle competenze linguistiche, nella scrittura e nella matematica sono impressionanti e gli effetti di lungo periodo da minore a minore possono essere anche molto seri. Ovviamente dipende anche dove si vive. È chiaramente diverso vivere in un quartiere degradato con povertà scolastica in una città del mezzogiorno che vivere, a parità di reddito, a Modena.

Confronto Europeo

Ci sono paesi in cui la povertà dei minori supera quella degli adulti, anche prima della crisi, e altri paesi in cui questo non avviene. Ugualmente ci sono paesi in cui la povertà dei minori è aumentata di più di quella degli adulti ed altri in cui questo non è avvenuto.

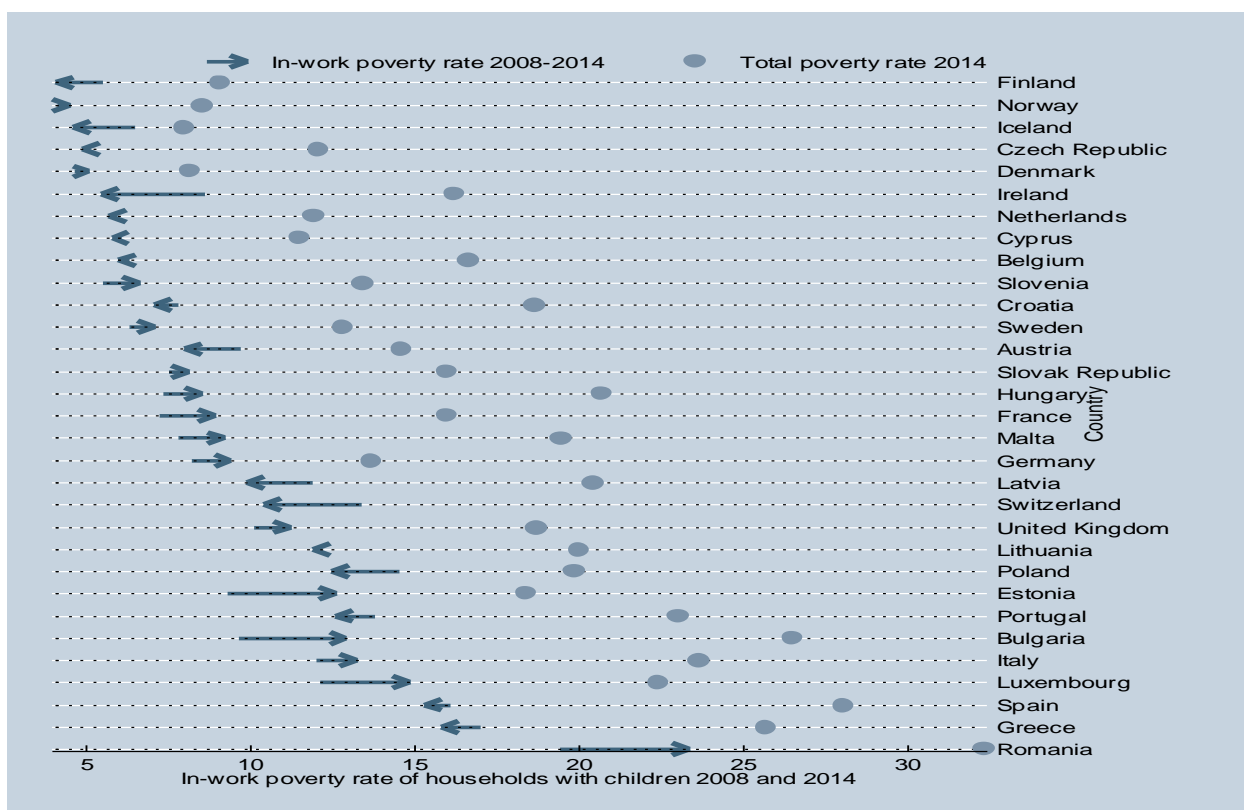
Sto partecipando ad un progetto dell'Unicef sulla povertà minorile in seguito alla crisi e qui vi riporto alcuni dati riferiti ai paesi europei, inclusa la Norvegia. La povertà minorile è aumentata in 20 paesi su 30, quella relativa in 15 su 30.

Tassi di povertà minorile (2008-2014) in 31 paesi europei



Fonte: Unicef

Povert  nonostante il lavoro in famiglie con minori in 31 paesi europei. 2008-2014

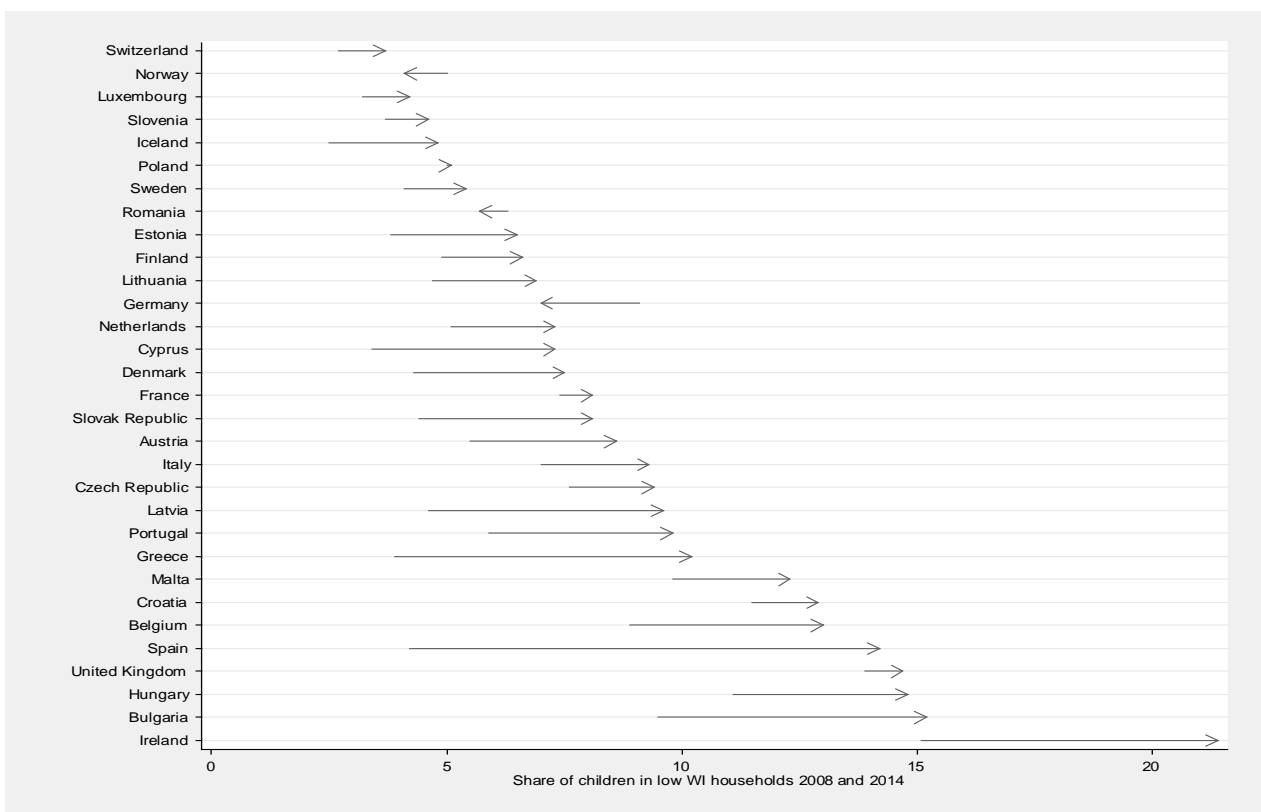


Fonte: Unicef

In seguito alla crisi molta occupazione si è persa, è quindi aumentata la percentuale di minori che vivono in famiglie a bassa intensità lavorativa in molti paesi ma in particolare in Spagna, Grecia, Irlanda, Bulgaria e Belgio. In Italia questa percentuale non è aumentata particolarmente e paradossalmente un aumento maggiore, partendo da un livello molto più basso, c'è stato in Germania.

La Germania è un caso interessante perché, fino al 2014, i rapporti sulla povertà per il parlamento tedesco mai avevano segnalato un così alto tasso di occupazione ma ugualmente non avevano mai segnalato un così alto tasso di povertà. Questo è dovuto a una crescente dualizzazione del mercato del lavoro.

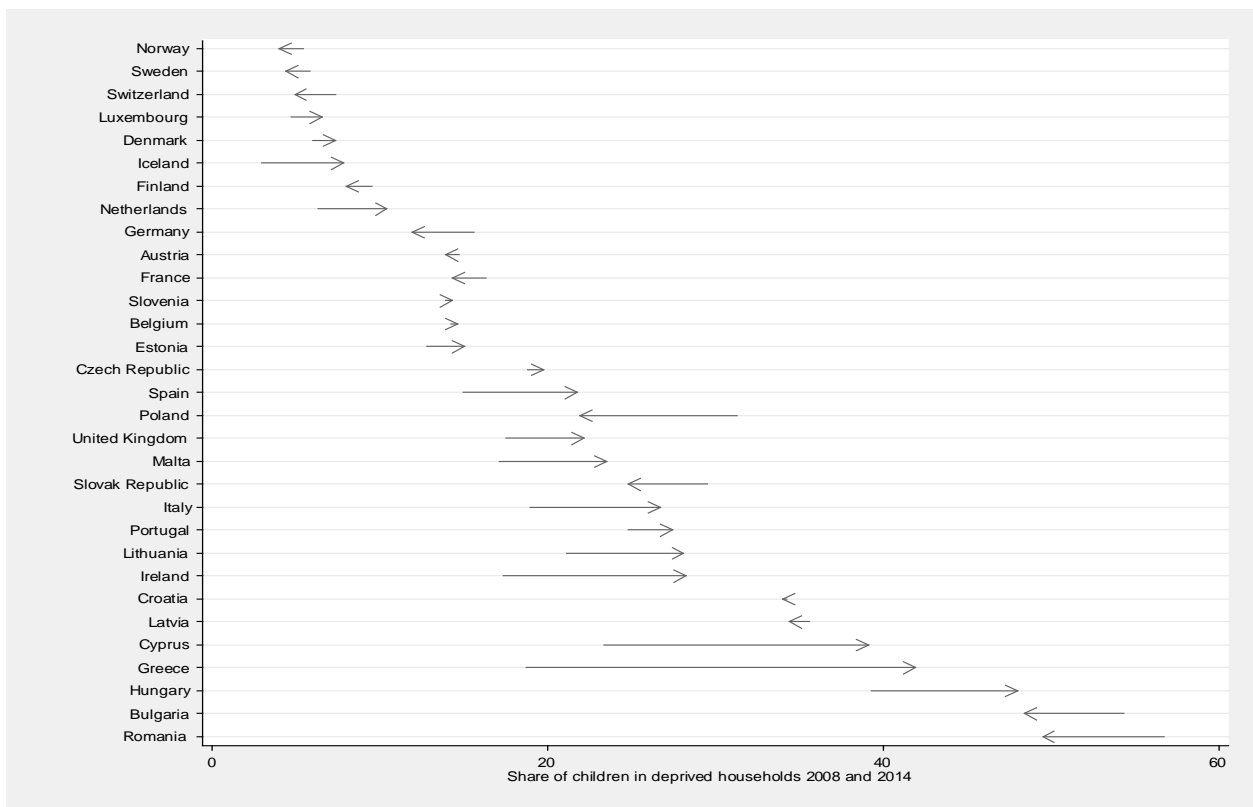
Percentuale di minori che vivono in famiglie a bassa intensità lavorativa in 31 paesi europei 2008-2014



Fonte: Unicef

Per quanto riguarda i minori che vivono in famiglie materialmente deprivate, cioè minori che vivono in famiglie che non possono accedere a tre o quattro beni o consumi su una lista di nove, la percentuale è aumentata in 15 paesi su 31. I maggiori aumenti li vediamo per Grecia, Spagna, Ungheria, Irlanda e Italia. In paesi come Svezia e Germania tale percentuale è invece diminuita.

Percentuale di minori che vivono in famiglie materialmente deprivate in 31 paesi europei 2008-2014



Fonte: Eurostat, last update 17/12/2015. Break in the series for Austria, Denmark, Estonia, Spain, and the UK. The period 2010-2014 is used for Croatia and 2008-2013 for Switzerland. Countries sorted by the value of in-work poverty rate in 2014.

L'Europa ha una faccia variegata. Facendo questa indagine mi sono accorta che alcuni paesi non hanno dati che considerano l'impatto della crisi sulla povertà minorile, come la Germania. Ci sono altri invece, come l'Italia, la Spagna o la Grecia in cui l'impatto della crisi sulla povertà minorile risulta molto più chiaro. Queste differenze dipendono innanzitutto dal fatto che l'impatto della crisi non è stato lo stesso dappertutto, ci sono paesi che ne sono usciti prima di altri. Inoltre, non tutti i paesi ci sono arrivati con le stesse risorse, non solo sul mercato del lavoro ma anche rispetto alle politiche di compensazione.

Interessante è il caso dell'Irlanda, dove la crisi è stata fortissima – dovuta anche a cause diverse rispetto a quelle dell'Italia – ma, pur essendoci stato un grave peggioramento della condizioni di vita, risulta distribuito più equamente. I più poveri sono stati i più protetti. Le scelte che sono state fatte per rispondere alle esigenze di austerità e a quelle degli organismi internazionali nei confronti dell'Irlanda sono state scelte che hanno protetto maggiormente i gruppi più poveri. Sono stati ad esempio tagliati meno i trasferimenti sui ceti più modesti. Questo ha avuto un effetto di contenimento della povertà mentre peggioravano complessivamente le condizioni di vita dell'intera popolazione.

Questo segnala come in situazioni di risorse scarse sono le scelte politiche a decidere la direzione da prendere.

Quali politiche di contrasto alla povertà sono state attuate in Italia e in Europa

Per contrastare la povertà non si può pensare che ci sia una ricetta meravigliosa.

È chiaro che le politiche sull'occupazione, almeno dal punto di vista della prevenzione e anche in prospettiva dell'uscita dal mercato del lavoro, sono imprescindibili. Occorre aumentare l'occupazione, con un occhio alla questione della povertà, individuando quei soggetti che hanno più bisogno o per i quali è più difficile avere una occupazione.

L'aumento dell'occupazione non si distribuisce di per sé a caso e tanto meno si distribuisce necessariamente tra chi sta peggio. Anzi, molte occupazioni che garantivano redditi modesti ma comunque adeguati alle qualifiche non torneranno più, non solo come esito della crisi, ma anche a seguito dello sviluppo tecnologico.

Tornare alla situazione pre 2008 è un'illusione.

Cosa facciamo allora delle persone che avevano quelle qualifiche? Ad esempio, abbiamo bisogno di aumentare l'occupazione delle donne e delle donne madri, in particolare, di più figli e spesso con basse qualifiche e magari che vivono nel Mezzogiorno.

Vi ricordo che quasi tutti i posti di lavoro persi sono al Sud e che la tendenza all'aumento – lentissimo – dell'occupazione femminile nel nostro paese si è fermata, e il divario al Sud tra maschi e femmine è aumentato ulteriormente.

Occorre aumentare l'occupazione ma senza pensare che sarà la Panacea. Inoltre, bisognerebbe aumentare l'occupazione *buona*. L'Ocse invece ci dice che la maggioranza dei posti di lavoro che si sono creati negli ultimi anni sono posti di *cattivi* lavori – o dal punto di vista del reddito o da quello del tempo. Per far sì che più madri stiano nel mercato del lavoro, occorrono politiche di conciliazione. I servizi sono particolarmente cruciali per tutte le donne e, inesorabilmente, in futuro lo saranno anche per gli uomini. In particolare per quelli che avranno un basso reddito e che non potranno ricorrere al mercato per sostituire parte del proprio lavoro familiare. Da questo punto di vista l'Italia è andata molto male perché i tagli al fondo sociale hanno ridotto le risorse. Non c'è stato nessun investimento nonostante uno degli obiettivi dell'europa2020 sia quello di sostenere l'occupazione femminile.

Secondo punto: i trasferimenti per il costo dei figli.

In alcuni paesi, come ad esempio la Francia, per le famiglie con reddito modesto sono previsti generosi trasferimenti soprattutto a partire dal secondo figlio. Non è un sussidio di povertà ma il riconoscimento del fatto che chi ha figli sostiene un costo aggiuntivo a parità di reddito. In Italia non abbiamo una misura universale, con Gorrieri discutevamo

molto se l'assegno per i figli dovesse essere universale oppure no: io ero per il sì e lui diceva che doveva essere legato al reddito. Io posso anche accettare oggi, con questi chiari di luna, che l'assegno per i figli sia legato al reddito in modo decrescente, che ci sia un trasferimento verticale e non solo orizzontale, ma l'importante è che non sia categoriale. Invece, tutte le misure che abbiamo in Italia legate ai figli hanno una qualche categorialità che esclude molto spesso chi è a più basso reddito.

Abbiamo l'assegno al nucleo familiare che va solo alle famiglie di lavoratori che hanno reddito che deriva per almeno il 70% da lavoro dipendente; l'assegno per il terzo figlio che va a tutte le famiglie a basso reddito che abbiano tre figli, tutti minori; il bonus bebè destinato a i neonati o adottati entro il triennio 2015-2018 (come se dopo i tre anni i bambini non costino più). È quindi altamente irresponsabili mettere al mondo un figlio incassare un assegno fino al compimento dei tre anni di età del bambino, sapendo che i figli più crescono più costano.

Ma se si avevano i soldi per dare il bonus bebè, non sarebbe stato opportuno riformare gli assegni al nucleo familiare e gli assegni per il terzo figlio attraverso una riforma universalistica, graduata sulla base del reddito per i figli?!

Secondo le ultime stime, l'introduzione di un assegno di questo tipo permetterebbe a un buon numero di famiglie con figli di uscire dalla condizione di povertà.

Terzo punto: le detrazioni per i figli.

Come tutte le detrazioni fiscali non sono godute da chi ha un reddito troppo basso per pagare le tasse, gli incapienti. Così come non spettano gli 80 euro ai lavoratori dipendenti a basso reddito che rientrano anch'essi nella categoria di incapienti. Questi 80 euro sono categoriali perché interessano solo i lavoratori dipendenti e, all'interno della categoria, escludono i più poveri.

Infine, in Italia, a differenza di molti altri paesi europei, manca un reddito minimo di garanzia per i poveri. C'è una buona notizia, per la prima volta nella storia della repubblica, con la legge di stabilità di quest'anno, si nomina e vengono stanziati fondi per un reddito minimo per i poveri. È la prima volta, questo è positivo, anche nel nostro paese c'è consenso e si deve fare qualche cosa in questo senso. Non solo, viene data particolare attenzione alle famiglie con figli minori. Quindi, la povertà dei minori viene messa a fuoco, anche se in modo categoriale.

Purtroppo però i fondi stanziati sono largamente al di sotto delle necessità. Non solo adesso, 800milioni complessivi, ma anche a regime con 1 miliardo e 500 milioni. Le stime più conservative di quanto costerebbe una misura di reddito minimo in valori assoluti parla di 7/8 miliardi. Quindi, a regime, si arriverà a coprire solo la metà dei minori poveri assoluti.

Per finire vi riporto una tavola inerente un confronto europeo in cui vengono riportati i cambiamenti nell'efficacia dei trasferimenti nel ridurre la povertà dei minori e degli anziani in 31 paesi europei dal 2008 al 2014.

L'Italia si trova al centro, ci sono stati più cambiamenti per gli anziani che per i minori perché gli anziani sono stati *protetti* dalle pensioni più basse, garantite. Questo spiega come mai la povertà negli anziani negli anni della crisi non sia aumentata mentre è aumentata per tutte le fasce di età in particolare per i minori.

Cambiamenti nell'efficacia dei trasferimenti nel ridurre la povertà dei minori e degli anziani in 31 paesi europei 2008-2014

