



European  
Commission



EU Network of  
Independent Experts  
on Social Inclusion

**Investire nell'infanzia** –  
spezzare il circolo vizioso dello  
svantaggio sociale

[Uno Studio sulle Politiche Nazionali](#)

**Italia**

Questa pubblicazione è stata elaborata per la Commissione Europea da



© Illustrazione di copertina: Unione Europea

Né la Commissione Europea né persone che agiscono per conto della Commissione possono essere ritenute responsabili per l'uso fatto di qualsiasi informazione contenuta in questa pubblicazione.

Le opinioni espresse in questa pubblicazione sono unicamente attribuibili all'autore (o agli autori) e non devono essere considerate come rappresentative delle posizioni ufficiali della Commissione Europea o degli Stati Membri.

Ulteriori informazioni sulla rete degli esperti indipendenti sono disponibili in:  
<http://ec.Europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=en>

© Unione Europea, 2014  
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

# **Investire nell'infanzia – spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale**

**Uno Studio sulle Politiche Nazionali**

FILIPPO STRATI  
STUDIO RICERCHE SOCIALI (SRS)

**ITALIA**



## Indice

Sommario.....	7
1. Valutazione dell'approccio globale e di governance.....	8
1.1. Benessere dei minori, esclusione sociale e povertà.....	8
1.2. Approccio globale e governance.....	9
2. Accesso a risorse adeguate.....	11
2.1. Partecipazione dei genitori al mercato del lavoro.....	11
2.2. Adeguate condizioni di vita.....	15
3. Accesso a servizi di qualità a costi ragionevoli.....	19
3.1. Servizi sociali e benessere dei minori.....	19
3.2. Servizi socio-educativi per la prima infanzia.....	21
3.3. Istruzione.....	22
3.4. Salute.....	23
3.5. Abitazione e ambiente di vita.....	24
3.6. Servizi di assistenza alle famiglie e di cura alternativa.....	25
3.7. Aree più urgenti per migliorare le politiche.....	26
4. Affrontare la povertà e l'esclusione sociale infantile nel Semestre Europeo.....	27
5. Mobilitare gli strumenti finanziari dell'UE.....	30
Bibliografia.....	33
Box (annessi alle Sezioni 1, 2 e 3).....	34



## Sommario<sup>1</sup>

In Italia, tutti i dati disponibili indicano il peggioramento delle condizioni di vita per i minori, soprattutto nel Sud, in famiglie monoparentali, in quelle numerose e in quelle di immigrati o di minoranze etniche. La povertà e l'esclusione sociale infantile sono aumentate con l'attuale crisi economica, ma anche a causa di un "familismo forzoso". La crisi ha rafforzato il ruolo della famiglia come prima rete di sicurezza. I nuclei familiari sono stati obbligati a garantire aiuto soprattutto ai minori e ad altre persone dipendenti. Le donne sono state obbligate ad aumentare il loro ruolo come prestatrici di cure, data la carenza di strutture pubbliche accessibili. Come seconda fonte di reddito familiare, le donne sono state spinte a trovare un lavoro qualsiasi ("meglio di niente") a causa dell'aumentata disoccupazione dei capifamiglia uomini. Se nelle famiglie monoparentali le donne devono affrontare tutte le responsabilità, hanno in genere sulle spalle un carico squilibrato di genitorialità. Di conseguenza, la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale infantile dovrebbe essere combinata con la lotta contro la discriminazione delle donne nel mercato del lavoro e nella famiglia. A partire dal 1990, l'Italia ha messo in atto leggi, piani nazionali e locali per il benessere dei minori. Il quadro legislativo è stato rafforzato dalle riforme che hanno promosso politiche sociali integrate e la conciliazione tra lavoro e vita familiare. Progressi sono stati fatti per sostenere sia la maternità, sia la paternità. Alcuni risultati positivi sono stati raggiunti nei servizi socio-educativi per la prima infanzia, di cura alternativa e nell'assistenza sanitaria. Tuttavia, le disparità regionali non sono state superate. Esse hanno ampliato debolezze in altre politiche, direttamente o indirettamente attinenti alla povertà infantile, quali: esiti inadeguati degli incentivi per l'occupazione dei genitori; impatto limitato delle prestazioni sociali per la famiglia e i minori; una generale disuguaglianza nella distribuzione del reddito tra gruppi sociali; insufficiente accessibilità alle strutture per l'infanzia; bassi rendimenti scolastici degli alunni, ulteriormente compromessi da un numero crescente di giovani NEET; scarso successo nel fornire abitazioni e ambienti di vita adeguati. Inoltre, dal 2008, una significativa riduzione di risorse finanziarie ha interessato tutti i fondi nazionali importanti per il benessere dei minori. La strada per un miglioramento delle politiche consiste nel valorizzare il quadro legislativo esistente e le buone pratiche sviluppate in molte regioni. Tuttavia, i servizi pubblici dovrebbero essere vigorosamente rifinanziati. Strumenti chiave sono l'armonizzazione, la sinergia e la sussidiarietà tra diverse politiche e attori. Questi sforzi devono guidare anche una migliore integrazione delle politiche nazionali nella Strategia Europa 2020 e nel Semestre Europeo. In linea con l'approccio della Raccomandazione della Commissione UE del 2013 per investire nell'infanzia, un programma globale e integrato dovrebbe essere elaborato come parte di un nuovo piano d'azione nazionale per il benessere dei minori, nonché del prossimo Programma Nazionale di Riforma. Il programma per l'infanzia dovrebbe identificare obiettivi nazionali e subnazionali per ridurre povertà ed esclusione sociale infantile, nonché migliorare i meccanismi di monitoraggio attraverso la valutazione di impatto sociale. Armonizzati livelli di qualità dei servizi per i minori dovrebbero orientare un unico fondo nazionale per i sistemi di welfare locale onde ridurre differenze regionali, di genere ed etniche. Questo implica riformare la legislazione della cittadinanza verso un orientamento "ius soli". Come strumento del welfare locale, è necessario un sistema nazionale di reddito minimo nazionale, supportato dalla razionalizzazione delle attuali prestazioni per famiglie e minori. Esso dovrebbe stimolare iniziative regionali per le famiglie con minori a rischio di povertà e includere recenti misure nazionali, rinnovando i principi della riforma del 2000 per politiche sociali integrate.

---

<sup>1</sup> Nota per i lettori. La stesura della presente relazione è stata completata nel settembre 2013, quindi essa non include l'analisi di dati e sviluppi politici disponibili o avvenuti dopo tale data.

## 1. Valutazione dell'approccio globale e di governance<sup>2</sup>

La presente relazione si riferisce ai "minori" come quelli di età compresa tra 0-17 anni, secondo l'usuale definizione internazionale. Questa sezione considera dati e informazioni utili a valutare se il quadro generale delle politiche (incluso governance, implementazione e monitoraggio) abbia avuto impatti positivi sulla promozione del benessere dei minori, combattendo povertà ed esclusione sociale infantile in Italia.

### 1.1. Benessere dei minori, esclusione sociale e povertà

Secondo uno studio comparativo sul benessere dei minori (UNICEF, 2013) basato sui dati del 2009 e del 2010, l'Italia è collocata abbastanza in basso (22ma posizione) nella scala armonizzata di 29 paesi. La scala comprende diversi indicatori, tra i quali tasso di povertà infantile relativa (misurato come percentuale di minori che vivono in nuclei familiari con reddito equivalente inferiore al 50% del reddito mediano nazionale). L'analisi di questo indicatore ha posto Italia nella 24ma posizione tra i 29 paesi e nella 20ma posizione tra i 24 Stati Membri dell'UE (Unione Europea).

Tuttavia, l'Italia occupava la quarta posizione demografica tra i 27 Stati Membri UE (UE-27), con l'11% dei minori totali e il 12% della popolazione totale ([Box 1](#)). Nel 2012, i minori che vivevano in Italia ammontavano a 10.232.549, dei quali il 10% immigrati (1.040.907). In totale, le persone immigrate (4.825.573) costituivano l'8% della popolazione. Il 22% delle persone immigrate era costituito da minori, compensando la diminuzione di minori con origine italiana. Infatti, tra il 2005 e il 2012, i minori hanno costituito il 17% della popolazione totale in Italia, rispetto a una media UE-27 del 19%.

In Italia, 3.428.000 minori (32,2% del totale) erano a rischio di povertà o di esclusione sociale (AROE) nel 2011, con 5,1 pp in più della media UE-27 (27,1%). Costoro costituivano il 20% della popolazione totale AROE italiana ([Box 2](#)). Il contributo italiano al totale dei minori AROE nell'UE-27 è aumentato di 2 pp tra il 2005 e il 2011, dal 11% al 13%. In Italia, l'aumento dei minori AROE ha costituito il 24% dell'aumento totale delle persone AROE. A livello di UE-27, c'è stata una diminuzione dei minori AROE, corrispondente al 34% della diminuzione totale di persone AROE. In Italia, la crisi economica e finanziaria ha peggiorato una condizione già compromessa, con il 66% dell'aumento dei minori AROE registrato tra il 2009 e il 2011. A livello di UE-27, la crisi ha bloccato la riduzione del numero di minori AROE che si era verificata tra il 2005 e il 2009. Come conseguenza, il 41% dell'aumento dei minori AROE riferito all'UE-27 si è verificato in Italia.

Per le ragazze, le percentuali AROE sono state generalmente superiori a quelle dei ragazzi, con un calo nella differenza tra Italia e media UE-27. I minori italiani con età compresa tra 12 e 17 anni sono stati generalmente a rischio di povertà o di esclusione sociale più di quelli di età tra 6-11 e 0-5 anni, abbastanza in linea con la media UE-27, caratterizzata però da tassi inferiori.

Nel 2011, più di un quarto (26,3%) dei minori italiani ([Box 3](#)) era a rischio di povertà (AROP), con 5,8 pp in più della media UE-27 (20,5%). In Italia, 2.801.000 minori AROP hanno costituito il 24% della popolazione totale AROP e il 43% del suo aumento tra il 2005 e il 2011. L'incremento più alto si è verificato tra il 2009 e il 2011. A livello di UE-27, la crisi ha prodotto un aumento di minori AROP, equivalente al 19% dell'aumento totale della popolazione AROP. Tuttavia, il 38% dell'aumento registrato a livello di UE-27 per i minori si è verificato in Italia.

<sup>2</sup> Nota per i lettori. La stesura della presente relazione è stata completata nel settembre 2013, quindi essa non include l'analisi di dati e sviluppi politici disponibili o avvenuti dopo tale data.



Per le ragazze, le percentuali AROP sono state superiori a quelle dei ragazzi, anche se è diminuita la differenza tra Italia e media UE-27. I minori italiani di età compresa tra 12 e 17 anni sono stati a rischio di povertà più di quelli con 6-11 e 0-5 anni di età, abbastanza in linea con la situazione media UE-27 caratterizzata da tassi inferiori.

Le percentuali italiane sono state caratterizzate da disparità regionali. Nel 2011, i tassi AROP variavano dall'8% al 13% nelle regioni del Nord, dal 12% al 18% in quelle del Centro e dal 22% al 44% nel Sud. Ciò è confermato dai dati nazionali sui tassi di povertà relativa (ISTAT, 2013), basati sul valore monetario medio del consumo delle famiglie (invece del reddito disponibile equivalente). Nel 2012, secondo questo parametro, il 32,7% delle famiglie con un minore era povero nel Sud (rispetto al 7,1% nel Centro e 7,6% nel Nord), percentuale che sale al 40% per quelle con tre o più minori.

Ancorate a un momento dato nel tempo ([Box 4](#)), le percentuali AROP forniscono ulteriori dettagli sulla situazione dei minori in Italia. Quelle ancorate al 2005 e al 2008 sono state 27,7% e 28,6% con significative differenze rispetto alle medie dell'UE-27, sebbene in diminuzione.

## 1.2. Approccio globale e governance

Considerando complessivamente i suddetti dati, è molto difficile affermare che l'approccio generale e la governance per affrontare problemi dei minori abbiano avuto successo in Italia, prima o dopo la crisi economica globale. Allo stesso tempo, bisogna riconoscere che i risultati sarebbero stati peggiori senza il quadro politico e l'architettura istituzionale messi in atto dal 1997 in poi, anno in cui è stato creato lo scheletro dell'attuale struttura di governance.

Nel 1997 è stato creato il Fondo Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza (Legge 285/1997) per finanziare piani locali in 15 grandi aree metropolitane, perseguendo un approccio preventivo (promozione del benessere di tutti i minori, garanzia di accesso completo ai diritti civili e sociali) e politiche mirate a soddisfare specifiche esigenze secondo le condizioni di vita, con particolare attenzione ai gruppi più vulnerabili. Diversi studi (EC-SPC, 2008; CRC, 2013) hanno sottolineato l'importanza di questa legge e del fondo nazionale. La legge ha perseguito obiettivi riguardanti: la lotta contro la povertà dei minori e contro la violenza sui minori attraverso la creazione di servizi adeguati per migliorare i rapporti tra famiglie e minori; la sostituzione degli *Istituti per i minori* con servizi alternativi, tenendo conto anche della situazione dei minori stranieri; l'innovazione e la sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia; l'implementazione di istruzione e strutture ricreative innovative; lo sviluppo di azioni positive per i diritti civili e il rispetto delle diversità di genere, etniche e culturali; il miglioramento del benessere dei minori della qualità della vita tramite un ambiente sano (sia urbano, sia naturale); il sostegno economico alle famiglie naturali o affidatarie con uno o più minori diversamente abili.

Allo stesso tempo, sono state create la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza (Legge 451/1997), l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e il Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia. Queste strutture istituzionali hanno, tra l'altro, il compito di elaborare il Piano Nazionale di Azione per l'infanzia e l'adolescenza e una relazione sulla condizione dell'infanzia ogni due anni. L'Osservatorio nazionale per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile è stato creato un anno dopo (Legge 269/1998).

Il quadro legislativo è stato arricchito da un'importante riforma sulle politiche sociali integrate (Legge 328/2000) che ha aperto nuove prospettive, quali: equilibrio tra approcci universalistici e selettivi; equilibrio tra sostegno monetario ed erogazione di servizi; coinvolgimento delle parti interessate (*stakeholders*); sistemi di servizi in rete;

piani sociali regionali e locali, collegati con i piani sanitari regionali e coordinati con le politiche di istruzione, formazione professionale e occupazione.

Purtroppo, la mancata definizione dei livelli base di prestazione nei servizi sociali su tutto il territorio nazionale ha indebolito la riforma in uno dei suoi aspetti essenziali. Inoltre, va osservato che la legislazione italiana sulla cittadinanza è ancorata allo "ius sanguinis" (origine dei genitori; Zincone G., 2006). Minori stranieri e quelli immigrati non hanno cittadinanza italiana anche se hanno vissuto per molti anni o sono nati in Italia (tra cui Rom e comunità similari presenti da diverse generazioni).

Le leggi di cui sopra hanno anche stimolato la collaborazione fra organismi di monitoraggio, quali l'Osservatorio nazionale e il Centro di analisi per l'infanzia, gli osservatori regionali sulle politiche sociali, l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e altre agenzie di ricerca di monitoraggio.

Tre Piani Nazionali d'Azione per l'infanzia e l'adolescenza sono stati lanciati. L'ultimo è stato approvato nel Gennaio 2011, con natura puramente programmatica, una vasta gamma di intenzioni e linee guida per le azioni, ma senza obiettivi quantificati e risorse finanziarie, anche a causa dello stretto ancoraggio alle leggi annuali di "stabilità" (ex leggi finanziarie). Il piano comprendeva anche l'istituzione dell'Autorità nazionale garante per l'infanzia e l'adolescenza, precedentemente rinviata. Alla fine, questa autorità è stata istituita (Legge 112/2011) assieme alla Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, composta dai garanti regionali, ma i regolamenti operativi sono entrati in vigore solo in Ottobre 2012. Garanti (o difensori civici) esistono attualmente solo in 10 su 20 regioni, con notevoli differenze nella loro configurazione istituzionale.

Nel suo rapporto al Parlamento nazionale (Giugno 2013), l'Autorità nazionale ha sottolineato che limitata attenzione politica ai bisogni e ai diritti dei minori, mancanza di investimenti da parte dello Stato in queste questioni sociali, mancanza dei livelli essenziali di qualità nei servizi sociali e frammentazione di responsabilità istituzionali (tra ministeri, commissioni, comitati e osservatori) hanno ridotto l'efficienza del quadro politico generale e la disponibilità di risorse finanziarie. Riconoscendo l'esistenza di molte buone pratiche su tutto il territorio nazionale, l'Autorità ha suggerito miglioramenti nella legislazione (inclusi i diritti di cittadinanza ai figli di immigrati), per il coordinamento tra le politiche e per l'ottimizzazione delle risorse finanziarie.

In conclusione, c'è un significativo spazio per migliorare l'approccio globale e la governance in linea con il quadro comune europeo finalizzato a investire nell'infanzia (Raccomandazione della Commissione UE 2013/112/UE). Ispirato da tali principi strategici, il suggerimento principale è quello di valorizzare il quadro legislativo esistente tramite armonizzazione, sinergie e sussidiarietà tra diverse politiche e attori, con il coinvolgimento degli stakeholders principali e dei minori. Tale raccomandazione dovrebbe essere accompagnata da misure che affrontino, in particolare, l'attuale crisi finanziaria ed economica. I principi di universalismo selettivo devono guidare i processi di revisione della spesa pubblica per meglio fronteggiare gli impatti della crisi. Sistemi di monitoraggio, basati sull'evidenza dei fatti, dovrebbero sostenere i suddetti processi. L'incorporazione (*mainstreaming*) della dimensione del benessere e dei diritti dei minori dovrebbe essere una strategia multi-dimensionale e una priorità per fornire risorse finanziarie adeguate a tutti i sistemi di welfare locale tramite la definizione dei livelli essenziali di qualità dei servizi, volti a ridurre disparità regionali, di genere ed etniche. Questo implica una riforma della legislazione di cittadinanza da "ius sanguinis" a "ius soli" (luogo di nascita).

## 2. Accesso a risorse adeguate

Questa sezione identifica le aree di miglioramento più urgenti per: 1) favorire la partecipazione dei genitori al mercato del lavoro, soprattutto per coloro con maggiore difficoltà d'inserimento o a rischio di povertà; 2) garantire adeguate condizioni di vita tramite una combinazione ottimale di prestazioni in denaro e in natura.

### 2.1. Partecipazione dei genitori al mercato del lavoro

In Italia, piani e incentivi per promuovere la partecipazione al mercato del lavoro hanno costituito uno strumento convenzionale ma utile per sostenere l'occupazione dei gruppi vulnerabili, soprattutto durante i periodi di recessione economica.

Una misura specifica (introdotta dalla Legge 247/2007, ma entrata in funzione nel 2011) favorisce i genitori di età inferiore a 35 anni con figli minori (legittimi, naturali o adottivi) ovvero affidatari di minori. Se uno di questi genitori è assunto con un contratto di lavoro a tempo indeterminato, oppure se un contratto a termine o atipico è trasformato in contratto a tempo indeterminato, il datore di lavoro interessato riceve un incentivo finanziario.

Successivi atti (Leggi 126 e 133 nel 2008; 2, 33, 102 e 126 nel 2009; 122 e 220 nel 2010; 148/2011; 228/2012) hanno, tra l'altro, esteso l'uso di contratti tempo determinato e atipici, ridotto la tassazione sul lavoro e i contributi sociali per collegare salario e produttività aziendale, diminuito l'onere di assumere disabili tramite meccanismi di compensazione tra imprese.

Piani nazionali sono stati approvati (sotto il titolo di "Italia 2020") e aggiornati (tra il 2009 e il 2011) per l'occupabilità di giovani e donne. Tuttavia, questi piani contenevano generiche linee guida e misure già esistenti senza obiettivi quantificati.

L'apprendistato è stato confermato come contratto fondamentale per l'entrata dei giovani nel mercato del lavoro (Legge 167/2011), con significative riduzioni dei contributi sociali (fino al 100% durante i primi tre anni per le piccole imprese; Legge 183/2011).

Normative nazionali (Leggi 102 e 191 del 2009; 220/2010) hanno permesso alle aziende di impiegare i loro lavoratori beneficiari di CIG (cassa integrazione guadagni) nelle attività di produzione con un costo ridotto, nonché di assumere lavoratori svantaggiati, lavoratori oltre i 50 anni di età e disoccupati tramite altri bonus e incentivi.

Un bonus fiscale annuale pari al 50% dei costi salariali è stato concesso alle aziende che assumono lavoratori svantaggiati con contratti di lavoro a tempo indeterminato nel Sud (Leggi 106/2011 e 35/2012). Seguendo il regolamento della Commissione UE (CE 800/2008), sono state definite come persone svantaggiate: lavoratori inoccupati da almeno 6 mesi; disoccupati da almeno 24 mesi; lavoratori senza istruzione secondaria superiore o formazione professionale; lavoratori sopra ai 50 anni di età; singoli adulti con una o più persone a carico; lavoratori in professioni o settori con significativa disparità di genere; componenti di minoranze nazionali.

Sgravi fiscali significativi e semplificazione amministrativa hanno accompagnato nuove regole per favorire il lavoro autonomo di persone con età inferiore a 35 anni (e in alcuni casi, coloro che hanno perso il loro lavoro; Legge 111/2011), anche attraverso imprese con un basso capitale sociale (la cosiddetta società a responsabilità limitata a 1 euro; Leggi 27 e 134 nel 2012) e l'avvio di imprese innovative (Legge 221/2012).

Un fondo nazionale è stato creato (Legge 214/2011) per sostenere l'occupazione femminile e giovanile (€ 1.040 milioni dal 2012 al 2015, usati anche per finanziare indennità di disoccupazione e congedi parentali).

Una riduzione del cuneo fiscale sul costo del lavoro è stata introdotta (Leggi 214/2011 e 228/2012) a partire dal 2014 e consistente in una significativa riduzione fiscale alle imprese che assumono persone con meno di 35 anni di età e donne tramite contratti di lavoro a tempo indeterminato (€ 13.500 all'anno come regola nazionale, aumentata a € 21.000 nel Sud).

Una riforma strutturale della legislazione del lavoro (Legge 92/2012) ha reso più facile per le imprese assumere e licenziare dipendenti, inibendo licenziamenti illegittimi basati su razza, genere e altre forme di discriminazione. La legge ha razionalizzato gli ammortizzatori sociali e ha introdotto un nuovo sistema (ASPI, Assicurazione Sociale per l'Impiego) che sostituisce tutte le indennità di disoccupazione precedenti. Politiche attive del lavoro sono state promosse sviluppando strategie lungo tutto l'arco della vita nelle politiche di istruzione e formazione professionale tramite sistemi territorialmente integrati dei relativi servizi. L'apprendistato è stato ulteriormente rafforzato come un principale di accesso al mercato del lavoro. A favore di contratti di lavoro a tempo indeterminato, è stato scoraggiato l'uso improprio delle numerose tipologie di contratti atipici (a tempo determinato) e il falso lavoro autonomo (dimostrato da un numero esorbitante di partite IVA).

Infine, sono state approvate ulteriori misure (legge No 99/2013) per reintrodurre un margine di flessibilità nell'utilizzo dei contratti a termine, estendere le procedure semplificate nel lavoro autonomo anche a persone oltre i 35 anni di età, incentivare le imprese ad assumere lavoratori disoccupati con contratti a tempo indeterminato a tempo pieno (un bonus pari al 50% dell'ASPI mensile che sarebbe stato altrimenti dato ai lavoratori interessati). Queste misure, considerate di impatto non significativo sulla spesa pubblica, sono state accompagnate da importanti risorse finanziarie per sostenere nuova occupazione. Uno sgravio del contributo sociale (fino a € 650 al mese) è stato concesso alle aziende che assumono persone di età compresa tra 18-29 anni, privi di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi o di un diploma di scuola media superiore o professionale. La durata dell'incentivo è di 18 mesi (cioè € 11.700 in totale) nel caso di nuova occupazione e di 12 mesi (cioè € 7.800) nel caso di trasformazione di contratti a termine. 63% (pari a € 500 milioni) dell'importo finanziario totale (€ 794 milioni tra il 2013 e il 2016) è stato attribuito alle 8 regioni del Sud e il restante 37% (€ 294 milioni) alle 8 regioni del Nord e alle 4 regioni del Centro. Destinate interamente alle regioni meridionali, sono state aggiunte risorse finanziarie (€ 80 milioni tra il 2013 e il 2015) per promuovere il lavoro autonomo, secondo la normativa precedente (Legge 185/2000). Ulteriori risorse finanziarie (€ 80 milioni tra il 2013 e il 2015) sono state fornite a sostegno dei progetti promossi dai giovani nel settore sociale e nel miglioramento dei beni pubblici del Sud, secondo il Piano di Azione Coesione avviato nel 2011. Altre risorse finanziarie (€ 168 milioni tra il 2013 e il 2015) sono stati assegnate per il tirocinio formativo di persone di età compresa fra i 18 e 29 anni, residenti nel Sud e che non studiano, non sono occupati e non partecipano ad alcuna attività di formazione (NEET). In totale, 74% (cioè € 828 milioni) dell'investimento pubblico generale (€ 1.112 milioni) è stato dedicato a Sud.

Vale la pena notare che le autorità regionali e locali hanno sempre (prima e durante l'attuale crisi economica) fornito incentivi (anche se non totalmente quantificabili) per l'occupazione e il lavoro autonomo, legati a iniziative settoriali o incorporati in piani integrati di sviluppo.

Queste misure avrebbero dovuto ridurre le differenze fra Italia e UE-27. Tuttavia, così come nel 2011, rimangono significative differenze nel rischio di povertà ([Box 5](#)), anche per persone di età fra 25 e 49 anni. Metà dei bambini a rischio di povertà è vissuta con il 42% della soglia di povertà (60% del reddito equivalente mediano). Per loro, la profondità della povertà (*poverty gap*; [Box 6](#)) ha superato la media UE-27. In Italia, i minori più colpiti sono stati quelli con età inferiore a 6 anni, in particolare ragazze. È da sottolineare che (usando la soglia di povertà al 50% del reddito mediano

nazionale), l'Italia era in 25ma posizione (tra 29 paesi) nella scala dell'UNICEF relativa al *poverty gap* dei minori (UNICEF, 2013).

Il rischio di povertà dei minori che vivono in famiglie con intensità di lavoro molto bassa ([Box 7](#)) è stato significativamente più alto della media UE-27. Ancora maggiore è stato il rischio di povertà italiano per le persone che lavorano e vivono in famiglie con figli minori a carico ([Box 8](#)).

In Italia, incentivi per promuovere l'occupazione raramente considerano i genitori con persone a carico (ad esempio le Leggi 247/2007 e 106/2011), utile strumento per ridurre, anche se indirettamente, il rischio di povertà dei minori. Un ulteriore tentativo di favorire lavoratori single di 18-29 anni di età con persone a carico è stato effettuato da un decreto legge governativo, ma tale previsione normativa è stata annullata durante il dibattito parlamentare (ora Legge 99/2013). Pur tuttavia, questa legge ha esteso una normativa importante (introdotta dalla Legge 92/2012) per lavoratori occupati in contratti di lavoro atipici. La norma ha rafforzato il controllo per evitare licenziamenti discriminatori o dimissioni forzate durante il periodo di gravidanza e, sia per uomini e sia per donne, nei primi tre anni di accoglienza del minore adottato o in affidamento.

La legge 53/2000 è stata molto importante per stimolare iniziative di conciliazione tra vita familiare e di lavoro, organizzazione flessibile del lavoro, formazione professionale per facilitare il ritorno al lavoro dopo congedi parentali, banche del tempo, piani comunali per riorganizzare i tempi delle città (servizi). Uno stretto rapporto era atteso tra questa legge e la già citata riforma dei servizi sociali (Legge 328/2000). Anche se i risultati non sono stati pienamente soddisfacenti, è stato avviato un percorso di buone pratiche favorevoli alle famiglie (Donati P. (ed.), 2013) sia a livello territoriale (sistemi di welfare locale), sia a livello di azienda (il cosiddetto "welfare aziendale"). I piani nazionali di "Italia 2020" hanno incluso nuovi criteri per finanziare progetti per un migliore equilibrio tra vita privata e lavoro. Un accordo nazionale, firmato da tutte le parti sociali (7 marzo 2011), ha promosso azioni per conciliare lavoro e vita familiare e ha riconosciuto la necessità di un migliore coordinamento tra diversi livelli di governo per promuovere servizi socio-educativi e usare gli incentivi previsti dalla Legge 53/2000. Le parti sociali si sono impegnate a sviluppare il secondo livello di contrattazione (cioè quello a livello di azienda, definito anche come contrattazione collettiva di prossimità) e a diffondere buone pratiche (tra cui lavoro part-time, tele-lavoro, lavoro e congedi parentali). Altre misure sono state introdotte (Legge 183/2011) per incoraggiare il lavoro a tempo parziale, tele-lavoro e la contrattazione collettiva di prossimità. Il primo piano nazionale per la famiglia (approvato dal governo nel Giugno 2012) include proposte per conciliare meglio lavoro e vita familiare. Con lo stesso scopo, l'intesa tra Stato, Regioni e Autonomie Locali (25 Ottobre 2012) ha sancito, tra l'altro, di aumentare la fornitura di servizi socio-educativi per l'infanzia (€ 15 milioni destinati alle Regioni nel 2012).

Tuttavia, tutte le suddette misure non hanno modificato il rapporto tra genitorialità e occupazione che discrimina le donne e peggiora con l'aumento del numero di minori ([Box 9](#)). Le disparità di genere avverse all'occupazione delle donne erano più alti in Italia rispetto alla media UE-27. Pertanto, il tradizionale ruolo di capofamiglia, giocato dagli uomini nel mercato del lavoro, ha rafforzato anche la divisione del lavoro in famiglia. Il numero di minori influenza la condizione delle donne, relegate a compiti di assistenza all'infanzia (soprattutto durante i primi anni di età dei bambini), riducendo i loro tassi di occupazione. Le donne hanno avuto sempre ruoli secondari nella dinamica del mercato del lavoro, come è stato ulteriormente dimostrato dall'attuale crisi economica. Costituendo in genere la seconda fonte di reddito familiare, le donne sono state spinte a compensare la riduzione del reddito familiare dovuta all'aumento della disoccupazione che ha colpito i capifamiglia uomini, soprattutto quando il numero dei figli è più rilevante.



Quando occupate, le donne hanno lavorato part-time più degli uomini (Box 10). La disparità di genere nei confronti delle donne è aumentata nell'occupazione a tempo parziale in relazione al numero di bambini. Le differenze tra Italia e media UE-27 sono state meno significative di quelle relative ai tassi di occupazione totale. L'Italia è stata quindi più in linea con un orientamento politico generale secondo il quale il lavoro a tempo parziale è un modo per conciliare lavoro e vita familiare, offrendo opportunità non altrimenti disponibili tramite lavoro a tempo pieno ("meglio qualcosa che niente"). Tuttavia, le disuguaglianze di genere sono rimaste significative sia nel mercato del lavoro, sia nella divisione del lavoro in famiglia, mentre il lavoro part-time è stato principalmente involontario e ha mantenuto la sua natura di rimedio occupazionale. Prima dell'attuale grave crisi economica, le donne con 25-49 anni di età hanno accettato il lavoro part-time principalmente perché hanno dovuto occuparsi dei minori o adulti inabili. Per gli uomini, invece, la motivazione principale è stata la mancanza di opportunità di lavoro a tempo pieno. La crisi ha ridotto il reddito delle famiglie e ha costretto uomini e donne a trovare un lavoro qualsiasi "meglio di niente". La mancanza di opportunità di lavoro a tempo pieno è diventata la prima motivazione per il lavoro part-time sia per le donne, sia per gli uomini. Tuttavia questo riallineamento è stato molto parziale in termini di divisione del lavoro in famiglia. Le responsabilità di cura per i minori e gli adulti inabili hanno continuato ad essere la motivazione centrale per la quale le donne lavorano part-time.

Differenze minori tra donne e uomini sono state trovate nei contratti di lavoro temporanei. La ragione principale potrebbe essere stata che "meglio qualcosa di niente" giustifica il lavoro precario, spesso inteso come un modo per entrare nel mercato del lavoro nel caso dei giovani, oppure come un modo per compensare periodi di disoccupazione in età adulta avanzata.

In conclusione, le principali sfide per l'Italia sono: esiti limitati degli incentivi finanziari per l'occupazione nella riduzione della povertà infantile; ineguale divisione del lavoro e nei ruoli di genitorialità.

Per affrontare queste sfide, le attuali politiche e l'aumento degli incentivi finanziari presentano significative opportunità. L'aspettativa è che tali misure svolgano un ruolo positivo nella transizione al mercato del lavoro, favoriscano politiche attive del lavoro, aiutino le persone a raggiungere un'autosufficienza tramite l'occupazione, aumentino il reddito da lavoro. Come risultato secondario, si spera che diminuiscano i rischi di povertà generale e di povertà infantile.

La debolezza principale è legata alla dinamica potenzialmente complessa di tali misure. Gli incentivi finanziari rischiano di non produrre l'atteso risultato rispetto a una disoccupazione strutturale. Essi possono creare effetti di sostituzione, spiazzamento e "peso morto" nel mercato del lavoro. Gli effetti di sostituzione derivano dal fatto che le aziende aumentano il numero dei loro dipendenti in ragione di attesi aumenti e opportunità per la loro attività economica, non come conseguenza di bonus fiscali. Questi ultimi sono usati per scegliere risorse umane con un basso costo del lavoro. È il caso della concorrenza, in termini di riduzioni fiscali, tra l'apprendistato e altre misure per favorire l'occupazione di giovani, nonché di provvedimenti temporanei. Si tratta di misure che di per sé non aumentano l'occupazione, ma cambiano la tipologia di lavoratori, probabilmente con un impatto positivo nella trasformazione del lavoro sommerso e irregolare in quello regolare. L'effetto di spiazzamento si verifica quando un posto di lavoro è creato e un altro distrutto. Questo è, per esempio, il caso dei benefici fiscali e della riduzione di oneri amministrativi per promuovere il lavoro autonomo. Analogamente, una riduzione della tassazione legata alla produttività tende a favorire le aziende che stanno aumentando le loro quote di mercato, spiazzando quelle con andamenti negativi. Infine, l'effetto di peso morto si verifica quando viene creato un posto di lavoro che sarebbe stato creato in ogni caso, anche senza incentivi. Questo può essere il caso di incentivi fiscali per trasformare i contratti a termine in

contratti a tempo indeterminato del lavoro, oppure di bonus monetari per le imprese che assumono lavoratori disoccupati attraverso contratti a tempo indeterminato a tempo pieno (tra cui Legge 99/2013). Il grado di effettiva utilizzazione dei benefici è un sintomo dell'effetto di "peso morto". Per esempio (Il Sole 24 Ore, 2013) dopo due anni di attuazione, erano ancora disponibili risorse finanziarie (quasi € 15 milioni) a fine Luglio 2013 per favorire l'occupazione di giovani genitori (sotto i 35 anni di età; Legge 247/2007) attraverso un incentivo monetario (€ 5.000 per ciascuno). Le disponibilità iniziali (€ 51 milioni) avrebbero permesso di assumere almeno 10.000 persone con un contratto a tempo indeterminato, ma il tasso di utilizzazione è stato solo il 70%.

Pertanto, l'area più urgente per migliorare le politiche attuali è quella volta a combinare meglio gli incentivi finanziari per l'occupazione con piani locali di effettiva creazione occupazionale.

Il rischio di povertà infantile dovrebbe essere incluso fra i criteri con i quali gli incentivi finanziari per l'occupazione tentano di rispondere alle condizioni dei lavoratori, ai carichi familiari, alle disparità di genere e regionali. A tal fine, l'occupabilità e la partecipazione nel mercato del lavoro dei genitori single e dei percettori di un secondo reddito familiare (generalmente le donne) dovrebbero diventare una priorità, assieme al bilanciamento dei ruoli di genitorialità tra uomini e donne. La riduzione del prelievo fiscale e dei contributi sociali dovrebbe supportare la contrattazione collettiva per ulteriori strumenti a favore della famiglia nell'organizzazione del lavoro, incluso il reinserimento nel lavoro dei genitori dopo periodi di congedo parentale. Incentivi fiscali dovrebbero sostenere ulteriormente il welfare aziendale, soprattutto se collegato ai sistemi di welfare locale (tra cui servizi socio-educativi per la prima infanzia).

Incentivi per l'occupazione dovrebbero essere incorporati in piani di sviluppo. Oggi, l'economia verde costituisce un'opportunità, come già previsto da alcune misure in materia di occupazione giovanile (Legge 134/2012). Coordinate quindi a livello nazionale, le autorità regionali e locali dovrebbero elaborare i loro piani di economia verde valutandone gli impatti sociali sulla povertà infantile.

## 2.2. Adeguate condizioni di vita

In Italia, i trasferimenti sociali (pensioni escluse) hanno ridotto il rischio di povertà infantile ([Box 11](#)) con percentuali significativamente inferiori alla media UE-27. Sebbene le prestazioni di protezione sociale italiane fossero in linea con la media UE-27 ([Box 12](#)), differenze sono state riscontrate in quelle per la famiglia e i minori. Queste ultime corrispondevano a meno della metà della media UE-27, sia come percentuale del PIL (prodotto interno lordo), sia come quota riferita al totale delle prestazioni di protezione sociale. Comunque, in Italia c'è stata una distribuzione più equilibrata tra prestazioni in denaro e in natura, nonché la prevalenza di prestazioni erogate tramite "prova dei mezzi". Le prestazioni in denaro consistono principalmente nel mantenimento del reddito in caso di nascita di un figlio, assegni familiari e per minori, secondo normative cambiate nel tempo.

La riforma della legislazione del lavoro (Legge 92/2012) ha introdotto misure a sostegno della paternità e per l'occupazione delle madri. Le misure per la paternità consistono in un giorno di congedo obbligatorio per il padre, più due giorni di congedo facoltativo, entro cinque mesi dalla nascita del figlio in sostituzione della madre durante il suo periodo di congedo obbligatorio. Le misure per l'occupazione delle madri consistono in voucher per l'acquisto di servizi di baby-sitting o altri servizi socio-educativi (ECEC, *early childhood education and care*) entro undici mesi successivi al termine del congedo di maternità obbligatorio e in alternativa al congedo parentale. Tali congedi di paternità (obbligatori e facoltativi) non possono essere frazionati ad ore e sono pagati al 100% dell'ultimo stipendio. Essi si applicano anche al padre adottivo o

affidatario. Anche le madri adottive o affidatarie sono incluse tra le destinatarie del voucher (€ 300 al mese) per sei mesi al massimo (cioè € 1.800 per ogni madre che lo richiede) e dopo "prova dei mezzi". La legge ha specificato che il nuovo sistema è sperimentale e supportato da risorse finanziarie (€ 234 milioni tra il 2013 e il 2015, di cui € 20 milioni ogni anno per voucher).

Il nuovo sistema è entrato in funzione nel Marzo 2013. Se è ancora troppo presto per conoscere l'esito dei congedi di paternità, i risultati nel primo anno di sperimentazione (cioè il 2013) rivelano: un basso utilizzo dei voucher (35%), quasi 3.800 madri rispetto a 11.000 potenziali destinatarie (Il Sole 24 Ore, 2013a); una limitata (24%) fornitura di servizi (ECEC), 1.994 strutture rispetto a quasi 3.700 asili nido pubblici e oltre 4.500 privati. Scarse informazioni, procedure complicate e tempo limitato (10 giorni per le madri e 20 per i servizi) hanno causato questo risultato negativo.

Tuttavia, le nuove regole sono un notevole passo in avanti. Anche se la durata dei congedi di paternità è molto breve, anche se i voucher potrebbero ridurre l'uso dei congedi parentali (dato che i primi sono alternativi a questi ultimi), le misure sono importanti per sostenere la genitorialità, promuovere una cultura di maggiore condivisione dei compiti di cura all'interno della coppia e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Questo approccio (motivato dalla Legge 92/2012) ha migliorato il quadro legislativo avviato agli inizi del 1970 per la protezione delle madri (Legge 1204/1971), la parità dei trattamenti (Legge 903/1977), la maternità e la paternità (Legge 151/2001).

Le nuove regole riavvicinano la legislazione italiana alla Direttiva del Consiglio dell'UE 2010/18/UE sul congedo parentale. Un percorso seguito dall'Italia (Legge 228/2012) per affermare che: il congedo parentale facoltativo può essere usufruito da padri e madri su base oraria secondo i contratti collettivi di lavoro; adeguate misure per il ritorno al lavoro dopo il congedo parentale possono essere concordate tra lavoratore e datore di lavoro tenendo conto di quanto previsto dalla contrattazione collettiva. Questi cambiamenti sono finalizzati a rendere più efficace l'utilizzo del congedo parentale. Separatamente e durante i primi otto anni di vita del figlio, padre e madre hanno il diritto a richiedere il congedo parentale facoltativo fino a sei mesi (Legge 151/2001). I genitori hanno, cumulativamente, diritto a questa prestazione per un massimo di dieci mesi. La durata della prestazione è però prolungata a undici mesi se il padre usa il congedo per almeno tre mesi, come incentivo a una genitorialità più equilibrata. Per i genitori single, la durata è di dieci mesi. Il congedo parentale facoltativo è pagato al 30% della retribuzione fino al terzo anno di vita del bambino e per sei mesi come periodo massimo complessivo tra i genitori. Per le mamme, il congedo facoltativo segue il congedo di maternità obbligatorio, che dura fino a cinque mesi ed è pagato all'80% della retribuzione.

L'uso dei congedi parentali è generalmente basso: il 45,3% delle donne e il 6,9% degli uomini potenzialmente beneficiari nel 2010, secondo una recente indagine (ISTAT, 2011). Tra i motivi per la bassa utilizzazione rientrano la "poca o per niente" remunerazione dei congedi (8% donne e 4% uomini) e la mancanza di informazioni sui diritti del congedo (5% donne e 6% uomini). Questi motivi sono secondari alla causa prevalente (27% uomini e 17% donne): il partner o altri membri della famiglia (quali i nonni) curano il figlio. Gli uomini (13%) dichiarano di non aver avuto bisogno del congedo perché ne usufruisce il partner, una motivazione quasi inesistente per le donne (meno dell'1%). Si deve inoltre notare che il 72% del lavoro familiare è stato a carico delle donne tra 2008 e 2009 (ISTAT - CNEL, 2013), mentre il divario di genere nelle retribuzioni ha avuto un ruolo minore (Box 13; EC, 2013). I congedi parentali sono considerati come una sorta di "ultima spiaggia" per il sostegno alle famiglie. Secondo l'indagine (ISTAT, 2011), la maggioranza dei genitori ha dichiarato che sono stati utilizzati altri strumenti, soprattutto la rete di aiuti informali costituita dalla famiglia (donne e nonni), ma anche la flessibilità nell'organizzazione del lavoro e le



“banche ore” quando disponibili. Interessanti esempi di “welfare aziendale” sono stati infatti identificati dalla letteratura corrente (Donati P. (ed.), 2013; Treu T., 2013).

Vari studi (EC, 2003 e 2012; OECD, 2005) sottolineano come l'Italia rientri tra i paesi con un'assistenza sociale non generosa. Di conseguenza, gli italiani dipendono meno dalle prestazioni a supporto del reddito e il rischio della cosiddetta “trappola di inattività” è basso. Tale trappola per le famiglie con minori è trascurabile (praticamente negativa) sia per redditi bassi, sia per quelli relativamente più alti ([Box 14](#)). In una situazione dove i benefici monetari dell'assistenza sociale sono bassi, minore è anche il danno causato dalla loro perdita quando un secondo reddito da lavoro si aggiunga a quello familiare (generalmente nel caso in cui la donna trovi un'occupazione). Al contrario, il rischio di perdere generosi benefici, combinato a un pressante cuneo fiscale sul lavoro (imposte sul reddito e contributi sociali), potrebbe scoraggiare un secondo percettore di reddito a partecipare attivamente al mercato del lavoro. Questo rischio, sintetizzato nella cosiddetta “trappola del basso salario”, rimane abbastanza insignificante in Italia. Al contrario, il cuneo fiscale sul costo del lavoro è aumentato e ha superato la media UE-27. Comunque, una riduzione del cuneo fiscale è prevista a partire dal 2014 per coloro i quali hanno un'età inferiore ai 35 anni e per le donne, se sono assunti con contratti di lavoro a tempo indeterminato (Legge 228/2012).

La disuguaglianza nella distribuzione del reddito è significativa in Italia ([Box 15](#)). L'Italia è in 20ma posizione (tra 29 paesi) per la percentuale di minori che vivono nei nuclei familiari più poveri (UNICEF, 2013). Tuttavia, un aumento di deduzioni relative all'imposta sul reddito (fino a € 320 all'anno secondo le condizioni di salute e l'età dei minori) è stato introdotto nel 2013 (Legge 228/2012).

La minore incidenza delle trappole di inattività e del basso salario in Italia non ha di per sé avuto impatti positivi sulla riduzione della povertà delle famiglie, soprattutto quelle con minori a carico. Per loro, il rischio di povertà è rimasto superiore alla media UE-27 ([Box 16](#)). Dati nazionali confermano questa sfavorevole situazione, anche se con una metodologia differente: 1.058.000 bambini erano in condizioni di “povertà assoluta” nel 2012, principalmente nel Sud e in famiglie numerose.

L'incidenza della “povertà assoluta” ha motivato il governo nazionale (Legge 99/2013) a destinare risorse finanziarie (€ 167 milioni tra il 2014 e 2015) per una “carta per l'inclusione” nel Sud, punto di partenza di un futuro programma volto a promuovere l'inclusione sociale. La carta per l'inclusione è sostanzialmente l'estensione della sperimentazione con la cosiddetta “nuova social card”, significativamente riformata (Legge 35/2012) rispetto a precedenti normative (Legge 10/2011). La nuova social card, finalizzata ad affrontare la povertà assoluta, segue un approccio di universalismo selettivo (per i cittadini italiani, quelli degli altri Stati Membri dell'UE e per quelli di Stati esteri in possesso di permesso di soggiorno di lungo periodo) ed è una componente dei sistemi di welfare (combinazione di sostegno monetario e servizi sociali) gestiti dalle autorità locali. In tal modo, la nuova social card ha seguito principi chiave già definiti dalla riforma quadro per politiche sociali integrate (Legge 328/2000). Anche l'importo della carta è cambiato ponendolo in relazione ai disagi e alla dimensione delle famiglie. La sperimentazione durerà solo dodici mesi e interessa 12 comuni con più di 250.000 persone. La nuova social card è effettivamente entrata in funzione nel Luglio 2013 ed è stata finanziata con risorse (€ 50 milioni) rese disponibili nell'ambito di quanto già stanziato per la vecchia social card. La “nuova social card” coesiste con la “vecchia social card” (creata dalla Legge 133/2008), una carta pre-pagata utilizzata per l'acquisto di prodotti alimentari, energia elettrica e gas, latte artificiale e pannolini. Anche se finalizzata ad affrontare la povertà assoluta, la vecchia social card era limitata solo a cittadini italiani, genitori di bambini tra 0-3 anni di età oppure adulti con età superiore ai 65 anni con un reddito molto basso. La vecchia social card è apparsa come una misura di beneficenza, una sorta di “carta di

povertà”, che ha reso visibili le persone in condizioni di bisogno, le ha spesso rese soggette a stigma sociale e vergogna individuale. Rispetto ai beneficiari inizialmente previsti (1.300.000 famiglie nel complesso), l'uso della vecchia social card è stato basso, circa il 41%, cioè 535.412 destinatari nel 2011 e 533.869 nel 2012 (INPS, 2013) L'uso è stato del 41% nel 2011 e del 31% nel 2012 se confrontato con il numero di famiglie in povertà assoluta (1.297.000 e 1.725.000 rispettivamente).

Queste “carte” sono state le sole misure per affrontare la povertà assoluta dal 2008. Un altro importante provvedimento ha riguardato nuovi criteri (Legge 214/2011) per rivedere il principale strumento di “prova dei mezzi” (ISEE, situazione economica equivalente, creato dalla Legge 109/1998). Gli obiettivi sono quelli di aumentare efficienza ed efficacia nell'erogazione di prestazioni sociali (in natura e in denaro) secondo la situazione economica delle persone e delle famiglie. Il nuovo sistema dovrebbe diventare operativo entro l'inizio del 2014.

In conclusione, la sfida principale per l'Italia è quella di affrontare la povertà e l'esclusione sociale infantile cambiando i tradizionali ruoli di genere, tramite un chiaro orientamento volto a minimizzare la cosiddetta “tassa sulle mamme” relativa all'occupazione delle donne e ai carichi familiari.

Le attuali politiche presentano interessanti punti di partenza per ulteriori miglioramenti. Esse possono essere considerati come punti di forza e consistono in un abbastanza equilibrato rapporto tra prestazioni in denaro e in natura per le famiglie e i minori, supportato da modalità di “prova dei mezzi” (oggetto di riforma), nella bassa incidenza delle trappole di inattività e del basso salario, in un migliore quadro normativo a favore della genitorialità e anche nella nuova “carta per l'inclusione”.

Le principali debolezze sono nell'attuale sistema di welfare, caratterizzato da un ridotto impatto delle prestazioni sociali per la famiglia e i minori, una bassa utilizzazione dei benefici, forme di stigmatizzazione connesse ad alcuni benefici (la vecchia “social card”), la mancanza di un sistema nazionale di reddito minimo. Questi punti deboli sono incorporati in disparità regionali e di genere, nonché in una generale disuguaglianza nella distribuzione del reddito tra gruppi sociali.

Una riforma fiscale più progressiva basata sulla tassazione della ricchezza e sulla riduzione del carico fiscale sul lavoro potrebbero migliorare le retribuzioni delle donne. Coordinando questa riforma con il sostegno al reddito e con migliori servizi sociali, potrebbe ridursi la divisione di genere nel lavoro e nelle responsabilità familiari. L'effetto combinato di questi fattori contribuirebbe a ridurre povertà ed esclusione sociale infantile. Pertanto, l'area più urgente di miglioramento dovrebbe concentrarsi su un processo di “de-familiarizzazione” per modificare il ruolo attribuito alle donne, alla famiglia e alle loro ristrette reti onde favorire diritti equi per tutti e una partecipativa cittadinanza (A. Alesina e Ichino A., 2009).

Di conseguenza, la lotta alla povertà infantile dovrebbe essere combinata con quella alla discriminazione di genere nel mercato del lavoro e nella famiglia. Una misura chiave consiste in un sistema di reddito minimo nazionale, basato sui principi di universalismo selettivo e capace di stimolare iniziative regionali, integrate nei sistemi di welfare locale. Questa misura dovrebbe snellire l'attuale sistema di prestazioni sociali per le famiglie e i minori. Essa dovrebbe essere elaborata in parallelo con: l'estensione dei congedi di paternità obbligatori; la promozione delle pari opportunità e della parità di trattamento tra uomini e donne all'interno di una regolazione combinata dei congedi parentali; l'aumento di detrazioni fiscali e incentivi per l'occupazione a favore del secondo percettore di reddito familiare; una tassazione che consideri il lavoro casalingo e i costi per allevare i figli; la connessione tra welfare aziendale e contrattazione collettiva.

### 3. Accesso a servizi di qualità a costi ragionevoli

Questa sezione identifica le aree di più urgente miglioramento delle politiche a favore dell'accessibilità ai servizi per i minori, come quelli socio-educativi per la prima infanzia, l'istruzione, la salute, l'abitazione e i servizi di cura alternativa.

Il miglioramento della disponibilità e della qualità dei servizi è in realtà un modo per affrontare la "privazione materiale" e redistribuire, indirettamente ma più equamente, il reddito.

Gli indicatori dell'UNICEF hanno posto Italia in 18ma posizione (tra 29 paesi) nella scala dei tassi di privazione dei minori (UNICEF, 2013). Dati nazionali mostrano che, nel 2009, i nuclei familiari degli immigrati sono stati più esposti a privazione materiale di quelli formati solo da italiani ([Box 17](#)). Queste differenze dipendono anche da restrizioni discriminatorie esistenti in un certo numero di provvedimenti, quali le prestazioni sociali per affrontare disagi abitativi e familiari. Altri indicatori hanno rivelato che in Italia 1.299.000 minori erano in grave privazione materiale nel 2011, con una percentuale più alta della media UE-27.

Le politiche per favorire l'accesso a servizi di qualità a prezzi accessibili possono essere valutate in base alla consistenza di risorse finanziarie stanziare per importanti fondi nazionali (ultimo aggiornamento: 31.08.2013). I loro importi sono stati calcolati considerando eventuali sovrapposizioni. I risultati devono essere usati con cautela, data la complessità del quadro formato da decreti ministeriali, accordi tra Stato, Regioni e Autonomie Locali, nonché stime di spesa previste dalle leggi finanziarie, soprattutto per il 2013 e 2014.

#### 3.1. Servizi sociali e benessere dei minori

Il più importante fondo nazionale è quello per le politiche sociali, che assicura la diffusione dei piani di welfare regionale e locale. Creato nel 1997, l'importanza di questo fondo è stata amplificata dalla più importante riforma dei servizi sociali (Legge 328/2000) e dalla legge finanziaria del 2001 (Legge 388/2000). Mentre la riforma ha affermato che il fondo deve essere ancorato alla definizione dei livelli essenziali di qualità dei servizi sociali al fine di ridurre le disparità regionali, la legge finanziaria ha stabilito l'armonizzazione di varie risorse settoriali tramite la loro confluenza nel suddetto fondo.

Fondo Nazionale Politiche Sociali, creato dalla Legge 449/1997. In milioni € per anno.						
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
712,0	578,6	435,3	218,1	42,9	343,7	43,9

La significativa riduzione (-94%) tra il 2008 e il 2012 è stata temporaneamente diminuita nel 2013 (-52%) ma non evitata per il 2014. Questo fondo è prevalentemente gestito dalle autorità regionali, per le quali sono stati stanziati € 300 milioni delle risorse 2013 (Legge 228/2012). Va notato che l'importo totale nominale nel 2013 era abbastanza uguale a quello di quattordici anni prima (1999 con € 345,6 milioni), ma ridotto in termini reali dall'inflazione (-119 milioni di € come stima).

Il fondo nazionale ha avuto un effetto leva sulla spesa dei comuni per i servizi sociali. Nel 2010 (ISTAT, 2013a), i comuni hanno finanziato le politiche sociali con risorse proprie (62,7%), più che con i fondi regionali (16,8%), con il suddetto fondo nazionale (13,9%) e con altre fonti (6,6%). Nei comuni di 3 su 8 regioni settentrionali le politiche sociali sono state auto-finanziate con percentuali più elevate della media

nazionale (dal 74% al 78%), lo stesso è accaduto nei comuni di 2 delle 4 regioni centrali (dal 68% al 71%) e in 3 delle 8 regioni meridionali (dal 64% al 72%).

La spesa totale (€ 7.127 milioni) corrispondeva allo 0,46% del PIL nazionale ed è aumentata dello 0,7% rispetto all'anno precedente. Tuttavia, questo aumento è stato più basso rispetto all'aumento annuale medio del 6% registrato tra il 2003 e il 2009. Inoltre, considerando l'inflazione, la variazione reale tra il 2009 e il 2010 è stata negativa (-1,5%). Analogamente, la spesa media per abitante è passata da € 90 nel 2003 a € 118 nel 2010, ma l'aumento reale è stato solo di € 10 come effetto dell'inflazione.

Confrontando la spesa media per abitante, si confermano evidenti disparità regionali. Le medie regionali mostrano la seguente distanza: tra € 114 (Veneto) e € 304 (Trento) nel Nord; tra € 96 (Umbria) e € 147 (Lazio) nel Centro; tra € 26 (Calabria) e € 74 (Sicilia) nel Sud, dove solo la Sardegna ha registrato una media di € 220.

I beneficiari sono stati famiglie e minori (39,6%), disabili (22,4%), anziani (20,9%), le persone più povere, incluse quelle senza fissa dimora (7,9%), gli immigrati, i Rom e comunità similari (2,6%), le persone dipendenti da droghe, alcol etc. (0,6%), beneficiari misti (6%). La spesa media per tipologia di destinatari è stata: € 121 per famiglie e minori; € 122 per anziani; € 2.834 per disabili; € 15 per i più poveri e senza fissa dimora; € 42 per immigrati, Rom e componenti di comunità similari; € 1 per dipendenti da droghe etc.; € 7 per beneficiari misti.

La spesa può essere suddivisa come segue: 27% per trasferimenti in denaro (sostegno al reddito, sovvenzioni per servizi socio-educativi, etc.); 73% in natura, di cui il 39% come servizi diretti a famiglie e persone (azioni per l'integrazione sociale, assistenza domiciliare, etc.) e 34% come servizi erogati attraverso strutture territoriali (asili nido e scuole materne, centri diurni, etc.).

Seguendo l'approccio equilibrato tra universalismo e selettività, un altro importante fondo nazionale integra misure dedicate all'infanzia e all'adolescenza (Legge 285/1997). Questo fondo è stato incorporato nel fondo nazionale per le politiche sociali (secondo la Legge 388/2000), ma ha riguadagnato la sua autonomia finanziaria nel 2007 (Legge 296/2006). Esso riguarda in particolare progetti per il benessere dei minori, sviluppati da 15 grandi comuni metropolitani.

Fondo Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, creato dalla Legge 285/1997. In milioni di € per anno.						
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
43,9	43,8	40,0	35,2	40,0	39,2	39,4

Questo fondo nazionale ha avuto una certa stabilità finanziaria tra il 2008 e il 2014, però senza alcuna compensazione per l'inflazione. Il fondo è indispensabile per implementare e monitorare efficacemente le iniziative locali. Il numero dei progetti è stato 469 nel 2008, 515 nel 2009, 472 nel 2010 e 535 nel 2011. Essi hanno affrontato povertà ed esclusione sociale infantile, istituzionalizzazione minorile, abbandono scolastico, abusi, maltrattamenti, violenza e sfruttamento dei minori. Principali misure incluse in questi progetti hanno promosso i diritti dei minori, la loro partecipazione attiva, sensibilizzazione, strutture comunitarie, affido, adozione familiare, istruzione domiciliare e tramite strutture territoriali, servizi socio-educativi per i bambini (0-3 anni di età), inclusione sociale dei minori stranieri, Rom e di comunità simili.

Va aggiunto che, per coprire i costi sostenuti dalle autorità locali, è stato creato un fondo nazionale (€ 5 milioni nel 2012; Legge 135/2012) per minori migranti non

accompagnati, rifinanziato (€ 5 milioni nel 2013) nell'ambito del fondo nazionale per le politiche sociali.

La sfida principale per l'Italia è investire in politiche sociali che prevengano gli svantaggi presenti durante l'infanzia e ne impediscano la continuazione lungo tutta la vita delle persone. Per affrontare questa sfida, punti di forza possono essere identificati negli orientamenti relativi al "pacchetto sociale" costituito dai fondi nazionali per le politiche sociali e per l'infanzia e l'adolescenza. Purtroppo, le debolezze sono legate alle disparità regionali (amplificate dalla mancata definizione dei livelli essenziali di qualità dei servizi sociali) e all'incertezza di adeguati investimenti a lungo termine.

### 3.2. Servizi socio-educativi per la prima infanzia

Con il 96,8% dei bambini sopra 4 anni di età partecipanti all'istruzione primaria nel 2011 ([Box 18](#)), l'Italia ha raggiunto l'obiettivo del 95% fissato dalla Strategia UE 2020 per l'istruzione e la formazione. Tuttavia, le percentuali italiane sono diminuite nel tempo. Allo stesso modo, con il 95% dei minori fra 3 anni di età e l'età scolastica obbligatoria partecipanti all'istruzione formale al di fuori della famiglia, l'Italia ha raggiunto uno dei cosiddetti "obiettivi di Barcellona" (almeno il 90%). Al contrario, la percentuale italiana dei bambini sotto 3 anni di età (26%) è rimasta sotto l'altro "obiettivo di Barcellona" (33%).

Dati nazionali (ISTAT, 2013b) mostrano che nel 2011, come media nazionale, solo il 13,5% dei bambini di età compresa tra 0-2 anni ha avuto accesso ad asili nido gestiti o finanziariamente supportati dalle autorità locali, dal 26,5% nel Nord (Emilia-Romagna) al 2,5% nel Sud (Calabria).

Due fondi nazionali riguardano i servizi socio-educativi per l'infanzia (ECEC).

Asili nido e servizi socio-educativi, secondo la Legge 296/2006. In milioni € per anno.						
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
219,5	103,0	103,0	0	0	0	0
Fondo Nazionale Politiche per la Famiglia, creato dalla Legge 248/2006. In milioni € per anno.						
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
173,1	113,7	49,3	51,5	117,0	19,8	21,2

Questi due fondi, in gran parte gestiti dalle Regioni, sono stati oggetto di vari accordi. Per esempio, la Conferenza Unificata Stato Regioni ha approvato (in Febbraio e Aprile 2012) il rifinanziamento delle attività connesse al fondo nazionale per le politiche per la famiglia. Tali accordi hanno fornito nuove risorse (€ 70 milioni) dedicate ai bambini (scuole materne e asili nido) e agli anziani (assistenza domiciliare) nel 2012. Gli accordi hanno incluso altre risorse (€ 11 milioni) per supportare il primo piano nazionale per la famiglia, approvato dal governo nel Giugno 2012. Il suddetto fondo ha raggiunto € 117 milioni nel 2012 con l'aggiunta di altre azioni, quali riconciliazione tra lavoro e vita familiare, adozioni e servizi educativi per bambini di 2-3 anni di età (€ 36 milioni). Queste risorse aggiuntive non sono state sufficienti a compensare la significativa riduzione (-87%) dell'importo totale dei due fondi nazionali, avvenuta tra il 2008 e il 2011.

I dati sopra menzionati devono essere valutati considerando il ruolo svolto dalla famiglia come primaria rete di sicurezza e servizi sociali, nella quale le donne sono state storicamente le principali assistenti. La dipendenza tra componenti della famiglia

(ad esempio tra figli e genitori) è stata rafforzata dalla mancanza di servizi pubblici per l'infanzia accessibili. L'attuale crisi economica ha rinvigorito una sorta di "familismo forzoso", poiché le famiglie hanno dovuto individualmente garantire aiuto reciproco e assistenza soprattutto ai minori e agli anziani.

Per questi motivi, l'azzeramento del fondo nazionale per le persone non-autosufficienti (minori inclusi), gestito dalle Regioni, ha avuto implicazioni particolarmente negative. Risorse (€ 275 milioni) sono state aggiunte solo per il 2013 (Legge 228/2012).

Fondo per la non autosufficienza, creato dalla Legge 296/2006. In milioni € per anno.						
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
300,0	400,0	400,0	100,0	0	275,0	0

È evidente che la sfida chiave per l'Italia è quella di aumentare la fornitura di servizi socio-educativi (ECEC) personalizzati per i minori bambini, considerando le particolari esigenze delle famiglie. Punti di forza possono essere identificati nel successo raggiunto nell'ambito della strategia Europa 2020. Le debolezze consistono nell'incertezza di adeguati investimenti a lungo termine e nelle disparità regionali che colpiscono le prime fasi dell'infanzia, nonché la già citata scarsa "de-familiarizzazione" delle politiche attuali.

### 3.3. Istruzione

L'istruzione è una componente della scala UNICEF relativa al benessere dei minori. Per questa componente, l'Italia si è classificata 25ma tra 29 paesi (UNICEF, 2013). Tale componente riunisce i seguenti indicatori: istruzione per la prima infanzia, istruzione per i minori con 15-19 anni di età, percentuali NEET (non in istruzione, occupazione o formazione) dei minori con 15-19 anni di età e media dei punteggi PISA (*Programme for International Student Assessment*, lanciato nel 1997 dall'OCSE) in lettura, matematica e scienze.

Riferendosi più specificamente agli studenti di 15 anni di età, il database PISA 2009 rivela che agli alunni italiani hanno punteggi molto bassi. Essi variano come segue: tra 22 - 24 per la lettura, 25 - 28 nella scienza e 26 - 29 nella matematica. Questi punteggi sono stati quindi in fondo alla scala costituita da 34 paesi.

In Italia, le percentuali dei giovani (18 anni di età) che abbandonano ogni sforzo per migliorare le proprie competenze attraverso l'istruzione sono generalmente superiori alla media UE-27 ([Box 19](#)), con tassi più alti per i ragazzi che per le ragazze. Questi dati si aggiungono alle percentuali dei giovani NEET. Nel 2012, l'11,9% dei giovani con età compresa tra 15 e 19 anni era NEET, più ragazzi che ragazze, con percentuali più alte della media UE-27. La trasmissione generazionale di problemi educativi continua per il gruppo di età dai 18 ai 24 anni, quando inizia il passaggio dalla scuola alla vita lavorativa. Più di un quarto (27%) dei giovani tra 18-24 anni di età era NEET nel 2012, senza differenza di genere, ma con percentuali significativamente superiori alla media UE-27 e dimostrando disparità regionali.

Una ricerca nazionale (Save the Children e Associazione B. Trentin, 2013) ha stimato nel 2013 che quasi 260.000 minori con età tra i 7 e i 15 anni (il 5% della popolazione corrispondente) sono stati coinvolti in attività lavorative, principalmente occasionali, piccole imprese familiari e lavori domestici.

L'apprendistato può sostituire l'istruzione obbligatoria (Legge 276/2003) e permette di lavorare a 15 anni di età (Legge 183/2010). Queste regole sono in conflitto con la definizione legale del limite di età per il lavoro (16 anni secondo la Legge 296/2006) e



con la possibilità di conseguire l'istruzione obbligatoria tramite percorsi di formazione professionale o corsi didattici sperimentali, forniti dalle autorità regionali e locali (come riconosciuto da sentenze della Corte costituzionale, per esempio la n. 334/2010).

In Italia, la spesa pubblica per l'istruzione obbligatoria è stata ridotta (per esempio nel 2009 e nel 2010) mentre è aumentata come media UE-27 (Box 19). Sono state anche ridotte (-73% tra il 2008 e il 2013) risorse nazionali utili per l'istruzione durante l'infanzia e consistenti nell'esenzione dai costi per i libri di testo e in borse di studio per famiglie a basso reddito.

Fornitura gratuita, totale o parziale di libri di testo scolastici (Legge 448/1998) ed erogazione di borse di studio per alunni meno abbienti (Legge 62/2000). In milioni € per anno.						
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
258,2	222,9	220,3	118,3	113,7	69,5	

È evidente che la sfida fondamentale per l'Italia è quella di aumentare la capacità istituzionale del sistema scolastico al fine di migliorare il capitale umano durante le fasi critiche dell'infanzia e lungo tutta la vita di una persona. Per affrontare tale sfida, punti di forza possono essere identificati nelle buone pratiche sviluppate a livello locale in molte regioni. Le debolezze consistono nell'insufficiente valorizzazione di queste pratiche, fatto che riduce la loro influenza sui provvedimenti nazionali. Anche questo settore è influenzato da incertezza di adeguati investimenti a lungo termine e da strutturali disparità regionali.

### 3.4. Salute

La dimensione "salute e sicurezza" dello studio UNICEF sul benessere dei minori (UNICEF, 2013) colloca l'Italia nel mezzo alla scala di valutazione (17ma tra 29 paesi). Questa posizione incoraggiante è dovuta al successo del sistema sanitario nazionale nell'assicurare copertura universale su tutto il territorio nazionale secondo i principi di dignità umana e solidarietà in base alle esigenze di salute. A tal fine, la definizione dei livelli essenziali di assistenza ha accompagnato un processo di devoluzione finalizzato a sostenere i piani sanitari regionali. Tuttavia, le disparità regionali restano evidenti. Nel 2010, la spesa pubblica per il servizio sanitario nazionale (ISTAT, 2012) è stata € 1.833 procapite, ma con notevole distanza tra gli abitanti della provincia autonoma di Bolzano (a Nord) e quelli che vivono in Sicilia (Sud): € 2.191 procapite nel primo caso e € 1.690 procapite nel secondo. Questi sono parametri monetari che corrispondono ai servizi erogati in assistenza sanitaria, soprattutto per le categorie più vulnerabili (minori, malati gravi e anziani). I livelli di qualità più elevati possono essere identificati nel Nord (Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, Emilia-Romagna e la provincia autonoma di Trento) e nel Centro (Toscana). Al contrario, le regioni con minore qualità di prestazione sono nel Sud (Campania e Sicilia).

È interessante notare che risorse finanziarie aggiuntive (€ 5 milioni nel 2012 e € 10 milioni all'anno dal 2013 in poi; Legge 189/2012) sono state assegnate all'istituto nazionale creato (Legge 296/2006) per promuovere la salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie dovute alla povertà (INMP).

Affrontando la sfida del miglioramento e dell'adeguatezza dei sistemi sanitari, l'Italia ha compiuto notevoli progressi per rispondere anche alle esigenze dei minori svantaggiati. Punti di forza (quali accesso universale all'assistenza, prevenzione e uniformi criteri per servizi di qualità in tutto il territorio nazionale) sono purtroppo contrastati da una debolezza principale, cioè la persistenza delle disparità regionali.

### 3.5. Abitazione e ambiente di vita

Nel 2011, la percentuale di minori che vivono in famiglie a rischio di povertà e con sovraccarico dei costi di alloggio era del 33,9% in Italia ([Box 20](#)). Quelli di età inferiore ai 6 anni erano più vulnerabili. Il 68% dei nuclei familiari con minori era nella condizione di privazione abitativa (tra cui insalubrità), una percentuale più alta di quella relativa a famiglie senza figli. Particolarmente esposti a grave privazione abitativa erano i minori sotto 6 anni di età e quelli tra i 12 e i 17 anni. In totale, il 19,5% dei bambini erano in tale condizione di vita, che si manifesta quando almeno una delle componenti di privazione abitativa si aggiunge al sovraffollamento. Nella fascia di età tra 12 e 17 anni, il tasso di sovraffollamento è stato del 57,8% sempre per coloro i quali sono a rischio di povertà, seguiti dagli altri gruppi di età. Tutte queste percentuali sono state superiori alle rispettive medie dell'UE-27.

Indagini nazionali (Pezzana P., 2012) hanno rivelato che i servizi per le persone senza fissa dimora sono eterogenei e territorialmente frammentati, con una maggiore concentrazione nelle grandi aree urbane, uno squilibrio tra domanda e offerta (alloggio incluso), coperti solo parzialmente da finanziamenti pubblici, sebbene alcune autorità enti locali abbiano sviluppato iniziative interessanti.

Secondo gli indicatori dell'UNICEF relativi a "abitazione e ambiente" (UNICEF, 2013), l'Italia era 21ma (tra 29 paesi), rivelando come i minori italiani siano pesantemente esposti all'inquinamento atmosferico (26ma posizione).

Procedure e criteri più snelli sono stati introdotti (Legge 27 e 134 del 2012) per attuare un piano nazionale per la casa, lanciato nel 2007, che affronta le esigenze di persone a basso reddito e più vulnerabili. Il piano è stato basato su contratti di valorizzazione urbana, tra agenzie pubbliche e private e sotto la responsabilità dei comuni. Mettendo assieme tutti i precedenti finanziamenti dello Stato e delle autorità regionali e locali, le risorse disponibili sono state dedicate a un fondo nazionale per le città. Il fondo ha permesso (decreto ministeriale 1105/2013) di allocare alle autorità regionali risorse per l'edilizia popolare (€ 224 milioni) e ai comuni (€ 94 milioni) per l'inclusione sociale in aree degradate (disposizione già prevista dalla Legge 244/2007).

Il Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa (istituito dalla Legge 244/2007) è stato rifinanziato (€ 10 milioni all'anno nel 2012 e nel 2013 secondo la Legge 214/2011), dopo il suo azzeramento nel 2010. In precedenza il fondo era stato finanziato con risorse simili (€ 10 milioni all'anno nel 2008 e nel 2009). Un recente decreto legge (102/2013) prevede nuove risorse (€ 20 milioni all'anno nel 2014 e nel 2015) per questo fondo.

Il pagamento delle rate di mutuo è stato posposto per famiglie in condizioni di disagio economico (Legge 92/2012) e il termine per gli sfratti prorogato al 31 Dicembre 2013 (Legge 228/2012) per le famiglie a basso reddito o con figli a carico (come definite dalla Legge 9/2007). Un recente decreto legge (102/2013) prevede l'istituzione di un nuovo Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli (€ 20 milioni per anno nel 2014 e nel 2015).

Nonostante la sua utilità, il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (creato dalla Legge 431/1998 e destinato a famiglie a basso reddito) è stato annullato nel 2012, dopo una progressiva diminuzione delle risorse tra il 2008 e il 2011 (da 205,6 a 9,9 milioni di €). Per tale fondo sono previste nuove risorse (€ 30 milioni all'anno nel 2014 e nel 2015) in un decreto legge del governo (102/2013).

Il Fondo per l'edilizia a canone speciale (istituito dalla Legge 350/2003) è stato finanziato soltanto per due anni (€ 9,7 milioni nel 2008 e € 7,6 milioni nel 2009).

Contrastanti interessi tra banche e beneficiari (come spiegato al Parlamento dall'ex ministro per l'integrazione e la cooperazione internazionale nel Settembre 2012)



hanno causato un'utilizzazione molto bassa delle prestazioni erogate a titolo sperimentale dal Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie o dei nuclei familiari monogenitoriali con figli minori (creato dalla Legge 133/2008). Il fondo, rivolto a famiglie a basso reddito e occupati con contratti di lavoro atipici, è stato finanziato all'inizio della sperimentazione (€ 4 milioni nel 2008; € 10 milioni ogni anno nel 2009 e nel 2010) e nuove risorse (€ 30 milioni all'anno nel 2014 e 2015) sono previste da un decreto legge governativo (102/2013).

Con finanziamenti più stabili è stato affrontato il disagio delle famiglie dovuto ai costi di energia e gas.

Fondo per la riduzione dei costi di energia elettrica e gas (creato dalla Legge 296/2006). In milioni € per anno.						
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
50,0	50,0	88,0	86,3	76,7	80,9	79,1

La sfida fondamentale per l'Italia è quella di fornire ai minori e alle loro famiglie alloggi di qualità e a prezzi accessibili, in un sano contesto urbano e ambientale. Le condizioni più critiche riguardano le persone senza fissa dimora. Per affrontare questa sfida, punti di forza si possono trovare in buone pratiche esistenti a livello locale (inclusi i processi di Agenda 21 locale) e sostenute da programmi nazionali sin dal 1990 (quali quelli per la riqualificazione urbana nel 1992 e nel 1993, e per lo sviluppo sostenibile del territorio nel 1998). I principali punti di debolezza consistono in un quadro legislativo nazionale frammentario e contraddittorio, non sempre coerente con i principi base dell'edilizia sostenibile.

### 3.6. Servizi di assistenza alle famiglie e di cura alternativa

Nel 2003 quasi 2.700 minori erano ospitati negli "Istituti per minori", la cui chiusura era stata stabilita entro la fine del 2006 (Legge 149/2001). Tali istituti sono stati sostituiti da sistemi alternativi di prevenzione, soprattutto tramite comunità di assistenza e affidamenti familiari per sostenere i minori nel loro passaggio all'età adulta. Un ricerca svolta dal Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia ha confermato che il processo di de-istituzionalizzazione era stato quasi completato nel Marzo 2009. Altri dati (SOS villaggi dei minori, 2011) rivelano che è cresciuto il numero di minori in servizi alternativi (quali quelli forniti da comunità e famiglie) e in affidamento, mentre il numero di strutture residenziali (quali i servizi forniti al di fuori di famiglie o comunità) è rimasto abbastanza stabile tra 2007 e 2008. Servizi di assistenza familiare e di comunità sono aumentati per i minori stranieri, compresi i minori non accompagnati. Restano però le disparità regionali.

Dal punto di vista giudiziario, il sistema minorile italiano è caratterizzato dal minimo ricorso alla detenzione, lasciando spazio a percorsi alternativi e permettendo l'istruzione continua dei minori e il loro reinserimento nelle comunità. Gli uffici di servizio sociale per i minorenni seguono tutte le fasi del procedimento penale, in particolare l'attuazione di provvedimenti giudiziari che non comportano una limitazione totale della libertà. Altre strutture della giustizia minorile sono i centri di prima accoglienza, le comunità e gli istituti penali per i minorenni. Una ricerca (ISTAT, 2013c) mostra che nel 2011, il numero di minori (2.343) nei centri di prima accoglienza è diminuito notevolmente rispetto al 2001 (-36%), anche se in aumento (+4%) rispetto al 2010. Il numero dei minori nelle comunità (915) è triplicato rispetto al 2001 e aumentato (+8%) rispetto al 2010. Nello stesso periodo di tempo, il numero dei minori negli istituti penali per minorenni (494) è rimasto abbastanza stabile. I

maschi costituiscono la stragrande maggioranza (tra il 87% e il 94%) dei presenti nelle suddette tre strutture di giustizia minorile.

Questi dati indicano che l'Italia ha compiuto notevoli progressi per affrontare le sfide tese a rafforzare il sostegno familiare e la qualità dell'assistenza alternativa. Punti di forza risiedono nell'aver prodotto e attuato un buon quadro di riferimento legislativo.

### **3.7 Aree più urgenti per migliorare le politiche**

Basandosi sulle sfide, sui punti di forza e sulle debolezze individuate in vari settori, i seguenti obiettivi sembrano essere i più urgenti: 1) ridurre le disparità regionali, 2) assicurare adeguati investimenti a lungo termine, 3) rafforzare il coordinamento tra prestazioni e utilizzazione dei benefici.

1) Per quanto riguarda i servizi finora esaminati, l'Italia può essere distinta regionalmente come segue. Regioni dove sono presenti bassi livelli di spesa per abitante, una relativamente alta dipendenza da risorse esterne e una scarsa capacità di sviluppare servizi in rete (per esempio nel Sud). Regioni dove è presente un'alta spesa procapite assieme a un'alta autonomia finanziaria, a sistemi strutturati e differenziati secondo le esigenze dei cittadini, a un'elevata capacità di gestire servizi in rete anche in piccoli centri (ad esempio nel Nord e nel Centro). Per ridurre le disparità regionali occorre definire e implementare armonizzati livelli di assistenza su tutto il territorio nazionale. In questa direzione, sforzi devono compiersi per togliere qualsiasi restrizione discriminatoria (ad esempio contro le persone Rom, gli immigrati e le persone senza fissa dimora) dalle leggi vigenti.

2) Nel suo complesso, l'Italia ha significativamente ridotto le risorse finanziarie necessarie a formare un consistente "pacchetto di investimento sociale". Per migliorare efficienza e adeguatezza dell'investimento sociale, occorre ridurre frammentazione e sovrapposizione. Questa strategia richiede il rifinanziamento dei fondi rilevanti per i sistemi di welfare locale, facendoli convergere in un unico fondo nazionale, assegnato annualmente secondo i suddetti livelli essenziali di assistenza. Tale approccio è già stato implementato con successo nel servizio sanitario nazionale, basato regionalmente e finanziato tramite un bilancio annuo unitario che combina risorse centrali e regionali.

3) In Italia, importanti riforme hanno fornito un "nuovo modello" per collegare i servizi tramite piani regionali e locali. Questo è stato il caso del sistema sanitario nazionale e dei servizi sociali, per i quali sono stati introdotti orientamenti e criteri basilari relativi al raggiungimento di un equilibrato rapporto tra erogazione di servizi e supporto monetario. Tuttavia, la frammentazione persiste. Le autorità regionali e locali attuano piani e progetti mirati a favore dei soggetti più vulnerabili. Agenzie nazionali (principalmente l'INPS, istituto nazionale di previdenza sociale) forniscono sostegno monetario alle famiglie e alle persone per far fronte a difficoltà economiche. Per migliorare il coordinamento, occorre semplificare la fornitura di servizi e prestazioni tramite sistemi di "sportello unico" per i cittadini.

## 4. Affrontare la povertà e l'esclusione sociale infantile nel Semestre Europeo

Questa sezione valuta in che modo povertà ed esclusione sociale infantile sono affrontate in Italia come questioni chiave per la Strategia Europa 2020 e per il Semestre Europeo.

Il respiro politico del Programma Nazionale di Riforma (PNR) 2013 dell'Italia è stato limitato. Il PNR ha ricordato i progressi compiuti negli ultimi anni, ma non ha stabilito le priorità per il futuro dal momento che queste dipendevano dall'agenda politica di un nuovo governo. Sia il governo nazionale, sia il Parlamento si erano dimessi nel Dicembre 2012. Dopo le elezioni politiche nazionali (24 e 25 Febbraio 2013) si è insediato un nuovo Parlamento (15 Marzo 2013). Un nuovo governo è stato costituito però con un certo ritardo (30 Aprile 2013) dato che, in base al vigente sistema elettorale, una coalizione politica aveva ottenuto la larga maggioranza nella Camera dei deputati, mentre al Senato non era stata raggiunta alcuna salda maggioranza. Nel frattempo, il PNR è stato approvato dal precedente governo (10 Aprile 2013) e dal nuovo Parlamento nazionale (7 Maggio 2013).

Di conseguenza, il PNR 2013 può essere considerato come una versione aggiornata del precedente PNR (2012), come continuazione di misure già proposte, tutte condizionate da una travolgente politica di austerità e insufficienti a migliorare condizioni sociali che, nel frattempo, erano invece peggiorate. Il PNR stesso ha ammesso le difficoltà di formulare azioni più incisive a fronte dell'esiguità di risorse disponibili. Analogamente, nell'approvare il PNR, il Parlamento nazionale ha evidenziato che continuare una politica basata esclusivamente sul rigore di bilancio non garantirebbe la crescita, ma peggiorerebbe l'attuale recessione, mentre sarebbe necessaria una politica volta a creare occupazione. Purtroppo, il tema della povertà e dell'esclusione sociale infantile è rimasto nell'ombra di tale dibattito.

Il nuovo PNR ha preso in considerazione le raccomandazioni specifiche del Consiglio dell'UE (*country-specific recommendation*, CSR) formulate nel 2012 (CSR 2012) sul PNR precedente. La quarta raccomandazione del CSR 2012 ha specificato che Italia dovrebbe "adottare ulteriori provvedimenti per incentivare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, in particolare fornendo servizi per l'infanzia e l'assistenza agli anziani".

Il PNR 2013 ha risposto a questa raccomandazione ponendo particolare enfasi su: la sperimentazione della "nuova social card"; ulteriori risorse finanziarie per il fondo nazionale per le politiche familiari; l'attuazione del piano nazionale per la casa; la ricostituzione del fondo nazionale di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa; il differimento delle rate di mutuo per famiglie in condizioni di disagio; la riforma della legislazione del lavoro (tra cui il maggior controllo sui licenziamenti discriminatori, i congedi di paternità e i voucher per l'acquisto di servizi per l'infanzia - ECEC); accordi e misure per riconciliare vita familiare e lavoro; incentivi per promuovere l'occupazione femminile. Altre misure del PNR, in risposta alla quinta raccomandazione del CSR 2012, riguardano la lotta all'evasione fiscale e la riforma del fisco, tramite: l'aumento di detrazioni di imposta sul reddito per figli a carico; la riforma del sistema della "prova dei mezzi" (ISEE); la riduzione del cuneo fiscale sul costo del lavoro. Infine, il PNR ha considerato le risorse finanziarie aggiunte ai fondi nazionali per le politiche sociali e per le persone non-autosufficienti, nonché il rinvio degli sfratti.

Il PNR ha suggerito opzioni future, alcune di esse riguardanti misure che la presente relazione ha avuto possibilità di commentare. In particolare, il PNR consiglia (al nuovo governo) di: rafforzare le misure di conciliazione tra vita familiare e lavoro; affrontare il problema del finanziamento dei servizi locali in rete e di programmi di lotta alla

povertà, tra cui i servizi socio-educativi per l'infanzia e quelli di cura per le persone non-autosufficienti; estendere la sperimentazione della nuova social card a livello locale e secondo le tipologie dei destinatari.

Pertanto, il PNR ha affrontato la povertà e l'esclusione sociale infantile solo indirettamente, come effetto collaterale delle principali misure adottate tra il 2011 e 2012. Anche le misure proposte sembrano avere una natura riparatrice per ridurre al minimo problemi progressivamente esacerbati dall'attuale crisi economica.

Il PNR stesso ha dichiarato che l'impegno politico è ancora debole in settori rilevanti per il benessere dei minori e per la transizione dalla scuola all'età adulta e alla vita lavorativa (istruzione, formazione, ricerca e innovazione), e c'è ancora molto da fare per aumentare l'occupazione. Di conseguenza, il PNR ha pienamente riconosciuto che gli obiettivi nazionali definiti nel 2011 nell'ambito della strategia Europa 2020 sono attualmente molto lontani dall'essere raggiunti. Ciò è particolarmente evidente per l'obiettivo relativo alla riduzione delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale (AROPE) entro il 2020.

Il PNR 2013 ha confermato l'obiettivo definito nel 2011, che consiste nel ridurre di 2.200.000 persone quelle in condizione AROPE. L'obiettivo, basato sul numero di persone AROPE nel 2008 (15.099.000), implica che tale numero sia ridotto a 12.899.000 nei prossimi anni. Purtroppo, il numero di persone AROPE è salito a 17.112.000 nel 2011 (Box 2), con un aumento (+2.013.000 persone) che ha praticamente annullato l'obiettivo. Il 17% di questo aumento (cioè +350.000 persone) era costituito da minori AROPE (da 3.078.000 a 3.428.000 persone tra il 2008 e il 2011). Comunque, non è stato ancora definito uno specifico obiettivo per i minori.

Tutte le suddette considerazioni portano a una conclusione principale: il PNR 2013 non era sufficientemente focalizzato su obiettivi nazionali relativi a povertà ed esclusione sociale. Non sono stati messi in atto sistemi di monitoraggio, soprattutto per quanto i minori. Non sono stati presi in considerazione i gruppi sociali più vulnerabili. Nulla è stato scritto, per esempio, sui rischi di povertà ed esclusione sociale dei minori immigrati, di coloro i quali vivono in condizioni di senza fissa dimora o in comunità di minoranze etniche. Non sono stati monitorati i risultati della strategia nazionale per l'inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti (approvata dal governo nazionale nel Febbraio 2012). Allo stesso modo, non sono state fornite informazioni su comportamenti discriminatori e sulla xenofobia verso i minori e le loro famiglie, sebbene manifestazioni di odio razziale e di razzismo siano persistenti, come documentato dall'ufficio nazionale contro le discriminazioni razziali (UNAR).

Nel Giugno 2013, valutando il PNR, il Consiglio dell'UE ha approvato nuove raccomandazioni specifiche (CSR 2013). La quarta raccomandazione del CSR 2013 specifica che l'Italia dovrebbe: "ridurre i disincentivi finanziari che scoraggiano dal lavorare le persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare e migliorare l'offerta di servizi di assistenza alla persona, soprattutto ai bambini e l'assistenza a lungo termine, e di servizi di doposcuola; intensificare gli sforzi per scongiurare l'abbandono scolastico; migliorare qualità e risultati della scuola (...); assicurare l'efficacia dei trasferimenti sociali, in particolare mirando meglio le prestazioni, specie per le famiglie a basso reddito con figli".

Le conclusioni formulate nella presente relazione giustificano ulteriormente questa raccomandazione, poiché povertà ed esclusione sociale dei minori non possono che aumentare senza l'adozione di misure più aggressive. Per attuare le suddette raccomandazioni, integrandole nelle politiche del Semestre Europeo, occorrono politiche che affrontino le aree più urgenti di miglioramento.

Un programma globale e coerente deve particolarmente concentrarsi sulla povertà e sull'esclusione sociale dei minori, come parte di un nuovo piano di azione nazionale

per l'infanzia e l'adolescenza (si veda la Sezione 1 della presente relazione). A tal fine, le lezioni apprese dai progetti implementati nei 15 grandi comuni metropolitani (si veda Sezione 3) devono essere utilizzate per estendere analoghe misure a livello locale su tutto il territorio nazionale.

Il programma dovrebbe identificare l'obiettivo nazionale riguardante la riduzione dei minori AROPE entro il 2020 e dovrebbe stimolare le autorità regionali a fissare propri obiettivi.

Il programma dovrebbe essere un documento di riferimento politico per il futuro PNR e per l'integrazione (*mainstreaming*) della dimensione del benessere dei minori in tutte le politiche con la partecipazione degli stakeholders.

Il monitoraggio dovrebbe essere migliorato sviluppando l'approccio della valutazione di impatto sociale. Essa dovrebbe essere utilizzata soprattutto per monitorare gli impatti dei processi relativi alla revisione della spesa pubblica (*spending review*) e dei piani di risanamento economico sulle condizioni dell'infanzia.

Allo stesso tempo, un finanziamento più incisivo dovrebbe essere raccomandato per migliorare quantità e qualità dei servizi pubblici relativi alle condizioni dei minori, come componente importante del "pacchetto di investimento sociale" (si veda Sezione 3). A tal fine, occorre armonizzare i livelli di qualità dei servizi per l'infanzia e incorporarli in un unico fondo nazionale per i sistemi di welfare locale. Tali livelli dovrebbero supportare gli obiettivi per i minori AROPE, considerando le disparità regionali.

Come strumento dei sistemi di welfare locale, un quadro normativo nazionale per il reddito minimo è considerato indispensabile per garantire l'efficacia dei trasferimenti sociali e razionalizzare le attuali prestazioni riguardanti famiglie e minori. Tale strumento è necessario per promuovere programmi regionali e locali a favore di famiglie a basso reddito con figli, seguendo l'approccio dell'universalismo selettivo. Questo importante provvedimento dovrebbe inglobare la "carta per l'inclusione" e la "nuova social card", che seguono i principi già dettati dalla fondamentale riforma per politiche sociali integrate (Legge 328/2000). La riforma comprendeva, infatti, la sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento (RMI), fatta tra il 1999 e il 2004.

Pertanto, la proposta di una normativa nazionale per il reddito minimo deve essere considerata come applicazione di norme vigenti per rinnovare una misura già prevista. Per essere più efficace, la misura dovrebbe essere concepita all'interno di una strategia di inclusione attiva che comprenda strumenti già citati (e in parte esistenti) quali i congedi di paternità obbligatori, una regolamentazione dei congedi parentali equilibrata per la parità di genere, detrazioni fiscali per l'occupazione delle donne e incentivi a favore delle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare.

Diversi ostacoli si frappongono ai suddetti suggerimenti e all'attuazione della quarta raccomandazione del CSR 2013 nel Semestre Europeo. Il più importante è costituito dalla mancanza di risorse finanziarie e da una resistenza culturale alla "defamiliarizzazione". Il primo ostacolo potrebbe essere superato rafforzando la valutazione di impatto sociale per dimostrare che altre spese pubbliche sono meno importanti dell'investimento nell'infanzia (il futuro capitale umano produttivo). Il secondo ostacolo potrebbe essere superato elaborando e attuando una chiara strategia integrata in collaborazione con gli stakeholders, tra cui le parti sociali, le organizzazioni non governative, le organizzazioni delle donne, le persone che sono a rischio di povertà ed esclusione sociale, nonché le autorità regionali e locali.

## 5. Mobilitare gli strumenti finanziari dell'UE

La seconda raccomandazione del CSR 2012 riferita al PNR del 2012 ha specificato che l'Italia dovrebbe "perseguire un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica mediante la prevista spending review e l'attuazione del Piano di Azione Coesione del 2011 per migliorare l'assorbimento e la gestione dei fondi UE, in particolare nell'Italia meridionale".

Il PNR 2013 ha risposto a questa raccomandazione sottolineando i promettenti risultati del Piano di Azione Coesione (PAC) a Dicembre 2011 con la migliore percentuale di spesa certificata raggiunta nei cinque anni precedenti. Il PNR ha dettagliato i dati riguardanti le tre fasi del PAC che, tramite la riorganizzazione dei programmi operativi, ha fornito nuovi metodi per migliorare la pianificazione e la gestione del prossimo periodo di programmazione 2014-2020.

Valutando l'impegno dell'Italia, la seconda raccomandazione del CSR 2013 ha specificato che l'Italia dovrebbe "adottare misure strutturali per migliorare la gestione dei fondi UE nelle regioni del Mezzogiorno in vista del periodo di programmazione 2014-2020".

La necessità di ridurre le disparità regionali è stata chiaramente evidenziata nella presente relazione. Cinque delle 8 regioni meridionali (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia) sono incluse nell'obiettivo Convergenza dei fondi UE. Le altre tre regioni (Abruzzo, Molise e Sardegna) rientrano nell'obiettivo Competitività Regionale e Occupazione (15 regioni in totale). Il Fondo Sociale Europeo (FSE) e il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) supportano i loro Programmi Operativi Regionali (POR).

Il PAC ha riprogrammato l'utilizzazione dei fondi UE per evitare il rischio di perdere risorse UE e nazionali dovuto a una bassa capacità istituzionale di investimento e spesa, a livello nazionale e locale, soprattutto nel Sud. Tramite la riprogrammazione, è stato concordato con la Commissione UE una riduzione del cofinanziamento nazionale, riducendo così anche l'importo della spesa da certificare. Combinando questa riduzione con un significativo stimolo ad aumentare la capacità istituzionale, sono stati raggiunti risultati positivi. Il rapporto tra spesa certificata e il totale delle risorse del FSE e FESR riprogrammate è aumentato dal 15,6% dell'autunno 2011 al 39,3% del Dicembre 2012 (dati del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, DPS, 2013). Questa percentuale ha raggiunto il 40,6% in Agosto 2013 (Il Sole 24 Ore, 2013b) e ha mostrato evidenti disparità nelle performance regionali: 33,8% per i POR dell'obiettivo convergenza (regioni meno sviluppate); 50,8% per i POR dell'obiettivo competitività regionale e occupazione. È comunque evidente che quasi il 60% delle risorse disponibili (pari a € 49,5 miliardi) dovrà essere speso in poco tempo prima della data finale di ammissibilità (31 dicembre 2015). Una distinzione tra fondi UE può essere fatta anche considerando la spesa totale rispetto alla risorse complessivamente riprogrammate entro la fine del 2012: 47,7% per il FSE e 35,8% per il FESR.

Circa € 3,4 miliardi (€ 2,2 miliardi dal FESR e € 1,2 miliardi dal FSE) sono stati stanziati per la priorità dell'inclusione sociale (cioè quasi il 7% dell'importo totale dopo la riprogrammazione del PAC), soprattutto nelle regioni dell'obiettivo Convergenza (€ 2,7 miliardi). Tuttavia, ritardi sono stati registrati nel Giugno 2012 (DPS, 2012) con il 26% medio di spesa certificata e con differenti prestazioni tra le regioni Convergenza (20%) e quelli rientranti nell'obiettivo Competitività Regionale e Occupazione (50%). Il FESR ha finanziato il miglioramento infrastrutturale dei servizi sociali, per l'infanzia, la salute e l'economia sociale. Il FSE ha finanziato percorsi personalizzati (formazione, *empowerment*, occupazione, auto-imprenditorialità, micro-credito, conciliazione tra lavoro e vita familiare) riguardanti persone a rischio di povertà ed esclusione sociale, tra le quali minori, donne, giovani, immigrati, minoranze etniche, persone diversamente abili, tossicodipendenti e detenuti.



I suddetti dati (relativi al 30 Giugno 2012) sono stati documentati attraverso un sistema di monitoraggio congiunto tra le diverse amministrazioni pubbliche coinvolte nell'attuazione dei programmi operativi, nonostante che la raccolta di informazioni sia stata spesso piuttosto eterogenea e scarsamente tempestiva, e la quantificazione di obiettivi e risultati non sia stata sempre affidabile. Per il monitoraggio del FSE, i dati sono stati integrati con quelli forniti dall'ISFOL (agenzia del Ministero del Lavoro per la ricerca sulla formazione professionale e sulle politiche sociali). Beneficiarie della formazione professionale sono state quasi 124.000 persone (di cui 55.000 donne) e altre 75.000 persone sono state coinvolte nelle azioni contro la povertà. I progetti finanziati sono stati concentrati soprattutto in città degradate, aree territorialmente emarginate, periferie urbane senza servizi primari ed altre zone con degrado ambientale.

A fronte delle suddette difficoltà, il Quadro Strategico Nazionale 2007 – 2013 ha fornito le basi per il monitoraggio complessivo e l'analisi comparativa. Il sistema è stato creato tramite la stretta collaborazione tra il Ministero per lo Sviluppo Economico, i governi regionali, dipartimenti del governo nazionale e l'ISTAT. Sono stati definiti gli indicatori per: descrivere andamenti ed esplicitare obiettivi per ogni priorità anche a livello regionale; favorire le regioni meridionali a raggiungere obiettivi quantitativi di fondamentale importanza per il benessere e la pari opportunità di tutti i cittadini nei settori dove esistono maggiori disparità rispetto alle altre aree territoriali (abbandoni scolastici, opportunità di istruzione, qualità dell'ambiente e così via).

Per la priorità dell'inclusione sociale, gli indicatori principali sono: tassi di rischio di povertà; percentuale di comuni con servizi per l'infanzia (ECEC); percentuale di bambini (età 0-3 anni) che frequentano i servizi per l'infanzia (ECEC); percentuale di anziani (65 anni e oltre) beneficiari di servizi di assistenza domiciliare integrati; percentuale di disoccupati di lunga durata.

Il sistema di monitoraggio (reso disponibile a tutti i cittadini attraverso il portale internet "OpenCoesione") è aggiornato ogni due mesi con informazioni dettagliate sui progetti in corso (più di 600.000).

Il PAC ha contribuito a migliorare il sistema di monitoraggio, perseguendo un approccio globale volto a integrare gli obiettivi di inclusione sociale in tutte le pertinenti politiche pubbliche, e coinvolgendo autorità regionali e altri stakeholders (tra cui le parti sociali).

Il PAC è stato attuato in tre fasi tra Dicembre 2011 e Dicembre 2012, con le quali un totale di € 11,9 miliardi (73% destinato alle aree meridionali) è stato riprogrammato per meglio utilizzare i Fondi UE (FESR e FSE). Particolare attenzione (dati DPS, 2013) è stata posta alla cura di anziani non-autosufficienti e per l'infanzia (€ 765 milioni), alle condizioni dei giovani (€ 672 milioni) e alle persone a rischio di esclusione sociale (€ 144 milioni). Più specificamente, tramite la prima e la seconda fase, sono state convogliate risorse sull'assistenza all'infanzia (€ 400 milioni), per gli anziani non-autosufficienti (€ 330 milioni), per ridurre l'abbandono scolastico (€ 77 milioni), per ridurre i tassi NEET relativi ai giovani (€ 50 milioni), per promuovere l'occupazione e l'imprenditorialità giovanile (€ 50 milioni), per progetti realizzati da giovani nel settore sociale (€ 38 milioni), per coinvolgere giovani universitari in metodi di ricerca innovativi (€ 5 milioni).

Per valutare l'impatto del PAC, occorre considerare le seguenti aspettative ed evoluzioni nelle regioni Convergenza (MCT, Ministero per la Coesione Territoriale, 2012; Il Sole 24 Ore, 2013c): quasi 1.500 progetti (rispetto a quasi 5.400 domande) per l'occupazione e l'imprenditorialità giovanile; quasi 122.000 giovani (69% delle quali donne) fuori dalla condizione NEET; quasi 4.300 giovani in apprendistato e quasi 3.300 giovani in stage; risorse finanziarie per l'assistenza all'infanzia e agli anziani (€ 730 milioni in totale) già attribuite a Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

Collegato al Regolamento del Consiglio dell'UE 1234/2007 sul programma di distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti (MDP, creato nel 1987), l'Italia ha adottato un programma annuo per fornire il cibo ai poveri tramite organizzazioni caritatevoli, supportate da un fondo nazionale costituito anche da donazioni di produttori agricoli (Legge 134/2012). Questa importante misura per affrontare la povertà alimentare è stata anche inclusa nell'allegato al PNR 2013. Vale la pena notare che sia l'agenzia nazionale interessata (Agea), sia le organizzazioni non governative (quasi 250) hanno sottolineato il ruolo svolto da tale programma anche in vista del prossimo fondo europeo per gli aiuti agli indigenti.

Nel Gennaio 2013, i beneficiari ammontavano a 4.068.250 persone (Agea, 2013), con un significativo incremento (+47%) rispetto al numero registrato nel Gennaio 2010 (2.763.379 persone). Nel Gennaio 2013, l'11% dei beneficiari era costituito da bambini di età compresa tra 0-5 anni (428.587), con un aumento del 13% rispetto al Gennaio 2012 (379.799). L'elaborazione dei dati 2013 ha mostrato che la maggior parte dei bambini beneficiari erano nel Sud (54%) rispetto al Nord (30%) e al Centro (16%). La quota maggiore dei bambini (38%) ha riguardato due regioni del Sud (Campania e Sicilia).

In conclusione, l'utilizzazione dei Fondi UE in Italia non è stata sufficientemente indirizzata alla povertà infantile e all'inclusione sociale. Su questi temi, il monitoraggio è stato molto limitato. Anche se sono stati apportati miglioramenti nella capacità di spesa, il rischio di perdere importanti risorse è ancora presente. Fortunatamente, durante gli ultimi due anni, sono stati introdotti nuovi metodi per la programmazione, l'attuazione e il monitoraggio, fornendo positivi insegnamenti per migliorare la capacità istituzionale necessaria a mobilitare gli strumenti finanziari UE del prossimo periodo di programmazione (2014-2020).



## Bibliografia

- Agea (2013), *Piano di distribuzione degli alimenti agli indigenti 2013*
- Alesina A. and Ichino A. (2009), *L'Italia fatta in casa*, Mondadori, Milano
- CRC (2013), *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, 6° Rapporto
- Donati P. (ed.) (2013), *La famiglia in Italia*, Carocci, Roma
- DPS (2012), *Rapporto Strategico Nazionale 2012*
- DPS (2013), *Rapporto Annuale 2012 - Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*
- EC - SPC (2008), *Child poverty and well-being in the EU*
- EC (2003), *Indicators of unemployment and low-wage traps*
- EC (2012), *Benchmarking Unemployment Benefits Systems*
- EC (2013), *Tackling the gender pay gap in the European Union*
- Il Sole 24 Ore (2013), *Bonus per assumere padri e madri*, 10 Agosto 2013
- Il Sole 24 Ore (2013a), *Flop dei bonus per l'asilo nido*, 28 Luglio 2013
- Il Sole 24 Ore (2013b), *Fondi UE, spesi solo 1,8 miliardi in 7 mesi*, 14 Agosto 2013
- Il Sole 24 Ore (2013c), *Prefetti in campo per ridurre il disagio sociale*, 10 Luglio 2013
- INPS (2013), *Rapporto Annuale 2012*
- ISTAT - CNEL (2013), *Il benessere equo e sostenibile in Italia - 2013*
- ISTAT (2011), *La conciliazione tra lavoro e famiglia. Anno 2010*, 28 Dicembre 2011
- ISTAT (2012), *Rapporto Annuale 2012*
- ISTAT (2013), *La povertà in Italia. Anno 2012*, 17 Luglio 2013
- ISTAT (2013a), *Gli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati*, 31 Maggio 2013
- ISTAT (2013b), *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia*, 25 Luglio 2013
- ISTAT (2013c), *I minorenni nelle strutture della giustizia*, 2 Luglio 2013
- MCT (2012), *Piano Azione Coesione: terza e ultima riprogrammazione*, Dicembre 2012
- OECD (2005), *Increasing Financial Incentives to Work: The Role of In-work Benefits*
- Pezzana P. (2012), "Control and Contain: a "hidden strategy" where a common strategy is lacking: perspectives from Italy", in *European Journal of Homelessness*, Volume 6, No 1, August 2012
- Save the Children and Associazione B. Trentin (2013), *Game Over. Indagine sul lavoro minorile in Italia (dati preliminari)*
- SOS villaggi dei bambini (2011), *Brief summary from SOS Children's Villages in response to the list of issues concerning additional and updated information related to the third and fourth combined periodic report of ITALY from the UN Committee - 2011*
- Treu T. (2013), *Welfare aziendale*, IPSOA, Milano
- UNICEF (2013), *Child well-being in rich countries*, Innocenti Report Card 11
- Zincone G. (2006), *Familismo legale*, Laterza, Roma - Bari

## Box (annessi alle Sezioni 1, 2 e 3)

### Box 1: Andamenti demografici

Nel 2012, l'Italia occupava la quarta **posizione demografica** tra i 27 Stati Membri dell'Unione Europea (EU-27), con l'11% dei minori (10.232.549 persone di età compresa tra 0 e 17 anni rispetto al totale di 94.827.304) e il 12% della popolazione (60.820.696 persone rispetto al totale di 503.930.191 abitanti). Queste proporzioni erano stabili tra il 2005 e il 2011 con un leggero cambiamento in punti percentuali (+ 1 pp) relativamente ai minori, dal 10% (2005-2007) all'11% (2008-2012). Il contributo di persone immigrate è stato importante negli andamenti demografici italiani. In totale, gli immigrati hanno costituito l'8% della popolazione (4.825.573 persone) e il 10% dei minori (1.040.907 persone). Questo significa che il 22% delle persone immigrate era costituito da minori e ha compensato la diminuzione di minori con origine italiana. Tra il 2005 e il 2012, i minori hanno costituito il 17% della popolazione totale in Italia, una percentuale più bassa (-3 pp e - 2pp) rispetto alla media UE-27 del 20% (2005 - 2006) e del 19% (2007 - 2012).

Elaborazione di dati, relativi al 1° Gennaio 2012, dal database EUROSTAT (demo\_pjan; migr\_pop2ctz). Data di estrazione: 26.07.2013.

### Box 2: Persone a rischio di povertà o esclusione sociale (AROPE)

Come percentuale della popolazione totale in simili condizioni, i minori **a rischio di povertà o di esclusione sociale (AROPE)** sono aumentati dal 19% (2005 - 2006) al 20% (2007-2011) in Italia, rispetto a una media mobile di 21-22% nell'UE-27 (2005-2011). Il contributo italiano al numero totale di minori AROPE nell'UE-27 è aumentato di 2 pp tra il 2005 e il 2011, dall'11 al 13%. L'aumento da 2.835.000 a 3.428.000 minori in Italia ha fatto parte della diminuzione, da 26.866.000 a 25.470.000 minori, registrata a livello di UE. Similarmente, c'è stato un aumento dal 12% al 14% del contributo italiano alla popolazione totale AROPE nell'UE-27. La popolazione interessata è aumentata in Italia, da 14.621.000 a 17.112.000 persone, mentre è diminuita come totale UE-27, da 123.892.000 a 119.820.000 persone.

In Italia, l'aumento dei minori AROPE (+593.000) ha corrisposto al 24% dell'aumento totale delle persone AROPE (+2.491.000) tra il 2005 e il 2011. Il maggiore incremento si è verificato tra il 2009 e il 2011: 66% nel caso dei minori (+392.000) e 91% in totale (+2.277.000 persone). Il restante incremento si è verificato tra il 2005 e il 2009: 34% nel caso dei minori (+201.000) e 9% in totale (+214.000). La crisi finanziaria ed economica globale ha quindi amplificato dinamiche precedenti.

A livello di UE-27, la diminuzione dei minori AROPE (-1.396.000) ha corrisposto al 34% della diminuzione totale di persone AROPE (-4.072.000) tra il 2005 e il 2011. La riduzione si è verificata tra il 2005 e il 2009 (-2.353.000 minori e -10.119.000 persone in totale), ma essa è stata arrestata dalla crisi con un aumento di minori AROPE (+957.000) e del totale di persone AROPE (+6.047.000) tra il 2009 e il 2011.

Gli andamenti 2009 - 2011 indicano che il 41% dell'aumento di minori AROPE registrato nell'UE-27 si è verificato in Italia (392.000 rispetto a 957.000 minori), così come il 38% dell'incremento totale della popolazione AROPE (2.277.000 rispetto a 6.047.000 persone). Nel 2011, quasi un terzo (32,2%) dei minori era AROPE, con 5,1 pp più della media UE-27 (27,1%).

### Box 2 (continuazione): Persone AROPE

Questa differenza è stata determinata da aumenti a livello nazionale: +3,3 pp rispetto al 2010, +3,4 pp rispetto al 2009 e +4,6 pp rispetto al 2005. L'aumento riflette anche le differenze raggiunte nel 2011 (+3,8 e +8,1 pp rispettivamente) tra minori, persone con 18-64 anni di età (28,4%) o aventi 65 anni e oltre (24,1%). Per le ragazze, le percentuali AROPE sono state generalmente superiori rispetto a quelle dei ragazzi, sebbene decrescenti (da +3,3 pp nel 2005 a +1,1 pp nel 2011) anche come differenza tra Italia e media UE-27 (da +2,7 pp nel 2005 a +0,5 pp nel 2011). In Italia, i minori con 12-17 anni di età sono stati generalmente più a rischio di povertà o di esclusione sociale rispetto a quelli di età tra 6-11 e 0-5 anni (34,8%, 33,2% e 28,9% rispettivamente nel 2011), una tendenza simile a quella media dell'UE-27 (rispettivamente 29,1%, il 26,9% e 25,2% nel 2011).

Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (ilc\_peps01). Data di estrazione: 27.07.2013.

### Box 3: Persone a rischio di povertà (AROP)

**1)** Secondo la soglia di povertà fissata al 60% del reddito equivalente mediano nazionale, i minori **a rischio di povertà (AROP)** sono aumentati tra il 2005 e il 2011 da 2.431.000 a 2.801.000 (+370.000 persone) in Italia, costituendo il 43% dell'aumento complessivo della popolazione AROP (+863.000 persone, da 11.014.000 a 11.877.000 persone). I maggiori incrementi (63% e 93% rispettivamente) si sono verificati tra il 2009 e il 2011: +233.000 minori e +800.000 persone in totale. A livello di UE-27, la crisi ha prodotto un aumento di 615.000 minori AROP (da 18.727.000 a 19.342.000 persone), equivalente al 19% dell'aumento totale (+3.293.000 persone) della popolazione AROP (da 80.179.000 a 83.472.000 persone). Questo significa che in Italia si è concentrato il 38% e il 24% dell'aumento registrato a livello di UE-27 per i minori AROP e per la popolazione AROP totale. Di conseguenza, nel 2011, più di un quarto (26,3%) di minori era AROP in Italia, +5,8 pp rispetto alla media UE-27 (20,5%). Questa differenza ha mostrato aumenti a livello nazionale: +1,6 pp rispetto al 2010, +1,9 pp rispetto al 2009 e +2,7 pp rispetto al 2005. L'aumento ha riguardato anche le differenze raggiunte nel 2011 (7,8 e 9,3 pp rispettivamente) tra minori, persone con 18-64 anni di età (18,5%) o aventi 65 anni e oltre (17%). Per le ragazze, le percentuali AROP sono state generalmente superiori rispetto a quelle dei ragazzi, sebbene decrescenti (da +2,6 pp nel 2005 a +0,6 pp nel 2011) anche come differenza tra l'Italia e la media UE-27 (da +2,1 pp nel 2005 al +0,1 pp nel 2011). In Italia, i minori con età tra 12 e 17 anni sono stati generalmente più a rischio di povertà di quelli di età compresa tra 6-11 e 0-5 anni (28,2%, 26,4% e 24,5% rispettivamente nel 2011), abbastanza in linea con la media UE-27 caratterizzata da tassi inferiori (rispettivamente 22,3%, 20,2% e 19,2% nel 2011).

**2) Disparità regionali** amplificano il rischio di povertà in Italia. Nel 2011, i tassi AROP di tutta la popolazione variavano dall'8% al 13% nelle regioni del Nord, dal 12% al 18% in quelle del Centro e dal 22% al 44% nel Sud.

**3)** Per l'Italia, le **soglie di povertà** (fissate al 60% del reddito equivalente mediano nazionale) sono state: € 9.583 nel 2011; € 9.382 nel 2009; € 8.611 nel 2005.

1) Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (ilc\_li02). Data di estrazione: 28.07.2013.

2) Database EUROSTAT (ilc\_li41). Data di estrazione: 06.08.2013.

3) Database EUROSTAT (ilc\_li01). Data di estrazione: 28.07.2013.

#### Box 4: Rischio di povertà (AROP) ancorato a un momento dato nel tempo

In Italia, i tassi AROP **ancorati al 2005 e al 2008** sono stati 27,7% e 28,6% per i minori. Questi tassi sono stati superiori a quelli relativi all'età lavorativa (19,6% e del 20,1% per persone con 18-64 anni) e per gli anziani (18,1% e 18,9% per persone di 65 anni o più).

Le differenze tra i tassi italiani e le medie UE-27 sono state significative: +10,3 pp per i minori, +5,6 pp in età lavorativa e +3,6 per gli anziani se ancorati al 2005 (+7,2 pp, +3,6 pp e +1,9% rispettivamente se ancorati al 2008).

Elaborazioni di dati dal database EUROSTAT (ilc\_li22; ilc\_22b). Data di estrazione: 30.07.2013.

#### Box 5: Persistenza e dispersione del rischio di povertà

**1) Il persistente rischio di povertà (AROP)** è espresso dalla percentuale di persone il cui reddito disponibile equivalente è rimasto inferiore alla soglia di povertà fissata al 60% del reddito equivalente mediano nazionale nell'anno in corso e almeno durante 2 dei 3 anni precedenti. Nel 2011, tale persistenza di rischio era del 18% per i minori in Italia, aumentato rispetto al 2009 (14,9%) e più in alto della media UE-27 (12,7%). Il tasso degli italiani di 25-49 anni di età era 11,3%, anch'esso aumentato rispetto al 2009 (10,4%) e più in alto della media UE-27 (8,5%).

**2) In Italia, usando soglie di povertà fissate al 50% e 70% del reddito equivalente mediano nazionale, la probabilità per i minori di essere a rischio di povertà variava dal 18% al 35,5% nel 2011, più per coloro con età compresa tra 12 e 17 anni (dal 19,4% al 36,7%) che per quelli al di sotto di 12 anni. Queste percentuali indicano il campo di variazione, cioè la **dispersione del rischio di povertà**, rispetto alla soglia di povertà convenzionale (fissata al 60% del reddito equivalente mediano nazionale). L'indicatore di "dispersione" ha confermato che la probabilità di essere a rischio di povertà era, per i minori, più elevata in Italia rispetto alla media UE-27, sia nel caso della soglia fissata al 50% (12,5%), sia in quella fissata al 70% (29,6%). Un simile andamento si è trovato per le persone con 25-49 anni di età. In Italia, il loro rischio di povertà cresceva dal 13,2% al 26,3% alzando la soglia di povertà dal 50% al 70%, una variazione superiore alla media UE-27 (9,8% e 21,9%, rispettivamente).**

Pertanto, persistenza e dispersione del rischio di povertà hanno distinto l'Italia dalla media UE-27 nel caso dei minori (tra 5 e 6 pp superiore) con differenze quasi simili a quelle registrate dalle persone con età tra 25 a 49 anni (tra 3 e 4 pp superiore).

1) Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (ilc\_li21). Data di estrazione: 30.07.2013.

2) Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (ilc\_li02). Data di estrazione: 30.07.2013.

### Box 6: Divario di povertà

Per misurare "come sono poveri i poveri", l'indicatore del **divario di povertà** (*poverty gap*) tiene conto di quanto il reddito di persone AROP è sotto la soglia di povertà, fissata al 60% del reddito equivalente mediano nazionale. Mentre il *poverty gap* delle persone anziane era in Italia abbastanza in linea con la media UE-27 (-1 pp nel 2011 e -0,2 pp nel 2010), le differenze erano significative per le persone in età lavorativa (+4,4 pp nel 2011 e +2,4 pp nel 2010) e ancora più elevate per i minori (+6,1 pp nel 2011 e +5,1 pp nel 2010).

Nel 2011, il divario di povertà era 30,4% per i minori, 30,2% per le persone di età compresa tra 18 e 64 anni e 15,7% per quelle di 65 anni e oltre. In altre parole, la metà dei minori AROP ha vissuto con meno del 69,6% della soglia di povertà del 60%, cioè con il 41,8% del reddito equivalente mediano. L'impatto della crisi economica è stato significativo per i minori. Per loro, il divario di povertà è aumentato di 6,5 pp rispetto al 2009 ed è stato più alto dell'aumento registrato per le persone di età compresa tra 18 e 64 anni (+4,8 pp). I minori più colpiti sono stati quelli con età inferiore ai 6 anni, che hanno raggiunto un divario di povertà del 32,8% (35,6% per le ragazze) con un aumento di 8,9 pp rispetto al 2009 (+11,7 pp per le ragazze).

3) Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (ilc\_li11). Data di estrazione: 25.07.2013.

### Box 7: Rischi di povertà infantile nelle famiglie secondo l'intensità di lavoro

**1)** Nel 2012, la quota di minori che vivevano in **famiglie dove nessuno lavora** è arrivata al 9,2% in Italia ed è aumentata rispetto al 2009 (+1,6 pp) e al 2005 (+3,3 pp), rendendo le differenze con le medie UE-27 meno significativa (-1,9 pp nel 2012, -2,6 pp nel 2009 e -4 pp nel 2005).

**2)** Le famiglie con **intensità di lavoro molto bassa** sono quelle dove gli adulti (età compresa tra 18 e 59 anni) lavorano meno del 20% del potenziale di lavoro totale all'anno. Nel 2011, con limitate differenze di genere, la percentuale italiana di minori in queste famiglie era 7,6%, inferiore (-1,4 pp) alla media UE-27. Solo i minori di età compresa tra 12 e 17 anni hanno raggiunto un tasso (8,6%) molto simile alla media UE-27 (8,9%). Quasi in linea con la media UE-27 (10,6%) era il tasso italiano degli adulti in età lavorativa (11,2%).

Questi dati indicano come le persone sono distribuite per tipologia familiare, ma non come sono esposte al rischio di povertà.

**3)** Il rischio di povertà (AROP) dei minori in famiglie **con intensità di lavoro molto bassa** (cioè meno del 20%) è arrivato all'81,9% nel 2011, superiore di 12,3 pp alla media UE-27. Differenze (+12,2 pp e +9,1 pp rispettivamente) sono state trovate anche nelle famiglie con: bassa intensità di lavoro (tra 20% e 45%), dove il tasso AROP dei minori era 62,8% in Italia; media intensità di lavoro (tra 46 e 55%), dove il tasso AROP dei minori era 34,5% in Italia. La differenza è diminuita (+2,3 pp) e la direzione invertita (-1 pp) passando da un'alta (56% - 85%) a una molta alta intensità (cioè 86% - 100%) di lavoro. I tassi AROP di minori in queste due tipologie familiari sono stati 14,1% e 5,6%.

1) Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (lfsi\_jhh\_a). Data di estrazione: 1.08.2013.

2) Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (ilc\_lvhl11). Data di estrazione: 23.07.2013.

3) Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (ilc\_li06). Data di estrazione: 24.07.2013.

#### Box 8: Rischio di povertà relativo a lavoratori con minori a carico

Il rischio di **povertà per le persone che lavorano** e vivono in famiglie con minori a carico è aumentato tra il 2005 (12,2%), il 2009 (13,6%) e il 2011 (14,6%), quando l'Italia ha raggiunto la più alta differenza con la media UE-27 (+3,8 pp) e ha confermato una distanza significativa rispetto ai nuclei familiari senza figli (+7,9 pp). Le percentuali italiane sono state maggiori della media UE-27 per persona singola (+3,2 pp) e per due o più persone adulte (+3,9 pp) con figli a carico (+ 3,9 pp). In Italia, queste percentuali (22,6% e 14,2% rispettivamente) sono state più alte di quelle relative a singole persone (+11 pp) e a due o più persone adulte (+9,2 pp) senza figli a carico, rivelando aumenti rispetto al 2009 (+2,6 pp se persone singole e + 1 pp se due o più adulti) e al 2005 (+2,9 pp e +2,4 pp rispettivamente).

Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (ilc\_iw02). Data di estrazione: 24.07.2013.

#### Box 9: Impatto della genitorialità sulle condizioni occupazionali

In Italia, il **tasso di occupazione delle donne** con 20-49 anni di età e senza figli era 64,5% nel 2012, rispetto al 59,9% di quelle con un bambino sotto 6 anni di età e 38,6% di quelle con tre figli o più (sotto i 6 anni di età).

Sempre nelle suddette fasce di età, i tassi di occupazione maschile erano più alti: 74,1% senza minori, 88,4% per quelli con un bambino e 84% per quelli con tre figli o più.

Simili dinamiche simili caratterizzano le medie UE-27, ma con percentuali diverse. I tassi di occupazione delle donne erano 75% se senza figli, 65% con un bambino e 46,6% con tre o più figli mentre erano rispettivamente 77%, 88,2% e 82,7% per gli uomini. Di conseguenza, le disparità di genere avverse all'occupazione delle donne erano più alti in Italia rispetto alla media UE-27: +7,6 pp quando impiegati senza figli, +5,3 pp con un bambino e 9,3 pp con tre figli o più.

I tassi di occupazione degli uomini con 20-49 anni di età sono diminuiti in tutte le tipologie familiari tra 2011 e 2012 (-2,2 pp senza figli, -1,7 pp con un bambino e 1,4 pp con tre figli o più). Queste diminuzioni sono state più significative tra il 2009 e il 2012 (-4,1 pp senza figli, -3,3 pp con un bambino e -2,9 pp con tre figli o più), costituendo la grande parte di riduzione registrata tra il 2005 e il 2012 (-6,8 pp senza figli, -5,3 pp con un bambino e -6,3 pp con tre figli o più).

Al contrario, i tassi di occupazione delle donne dello stesso gruppo di età sono leggermente aumentati per quelle con un bambino (+1,2 pp tra il 2011 e il 2012, +0,8 pp tra il 2009 e il 2012, +1,6 pp tra il 2005 e il 2012) e in modo più significativo per quelli con tre figli o più (2,9 pp tra il 2011 e il 2012, +1,8 pp tra il 2009 e il 2012, +2,8 pp tra il 2005 e il 2012), ma sono diminuiti in una certa misura per quelli senza figli (-0,8 pp tra il 2011 e il 2012, -1,8 pp tra il 2009 e il 2012, -2,3 pp tra il 2005 e il 2012).

1) Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (lfst\_hheredch). Data di estrazione: 30.07.2013.



### Box 10: Occupazione part-time e contratti di lavoro temporanei

**1)** Quando occupate, le donne lavorano **part-time** più degli uomini. Nel 2012, la percentuale di occupazione part-time delle donne italiane di età compresa tra 20 e 49 anni è stata del 25,8% senza figli, del 36% con un bambino sotto i 6 anni di età e del 46,4% con tre figli o più (sotto i 6 anni di età), paragonate, rispettivamente, all'8,5%, il 5% e il 5,9% degli uomini in simili circostanze. La disparità di genere nei confronti delle donne è aumentata nell'occupazione part-time da 17,3 pp a 31 pp e a 40,5 pp secondo il numero di bambini. Nella disparità di genere, le differenze tra Italia e media UE-27 sono state: +5,1 pp senza figli, +2 pp con un bambino e -1,5 pp con tre figli o più.

**2)** Prima della grave crisi economica, le donne con età tra 25 e 49 anni hanno accettato un impiego part-time, in primo luogo, perché hanno dovuto occuparsi dei minori o adulti inabili (dal 44,4% nel 2005 al 39,4% nel 2008), a cui vanno aggiunti altri motivi legati a responsabilità familiari o personali (per esempio, 7,6% nel 2008) e, in secondo luogo, perché non hanno trovato un lavoro a tempo pieno (dal 34,9% del 2005 al 37,2% nel 2008).

La mancanza di opportunità di lavoro a tempo pieno, al contrario, è stata la motivazione principale che ha indotto gli uomini a lavorare part-time (da 65,8% nel 2005 al 64% nel 2008), mentre motivi legati alle responsabilità di cura sono stati abbastanza insignificanti (2,6% nel 2005 e 1,9% nel 2008) e hanno inciso meno di altre responsabilità familiari o personali (per esempio, 3,5% nel 2008).

La mancanza di opportunità di lavoro a tempo pieno è diventata la prima motivazione per un impiego part-time sia nel caso delle donne (da 42,1% nel 2009 a 53,9% nel 2012), sia in quello degli uomini (dal 69% nel 2009 al 79,2% nel 2012). Tuttavia questo riallineamento è stato molto parziale in termini di divisione del lavoro nella famiglia.

Solo per le donne, le responsabilità di cura per minori o adulti inabili sono state confermate come motivazione centrale per un lavoro part-time (da 35,8% nel 2009 a 28,8% nel 2012), alla quale dovrebbero aggiungersi le altre responsabilità familiari o personali (dal 7,9% nel 2009 al 5,2% nel 2012). Per gli uomini, queste motivazioni sono rimaste minori (per esempio, responsabilità di cura dall'1,4% nel 2009 all'1,5% nel 2012) o si sono anche ridotte (ad esempio, altre responsabilità familiari o personali dal 2,5% nel 2008 all'1,2% nel 2012).

**3)** Si possono trovare lievi differenze tra uomini e donne nei **contratti di lavoro temporanei**. Quattro punti percentuali hanno separato le donne dagli uomini dello stesso gruppo di età (20-49 anni) senza figli (17,4% e 13,4%, rispettivamente) e con un bambino di meno di 6 anni (11,4% e 7,2%, rispettivamente) nel 2012. La differenza è diminuita a 1,2 pp per coloro aventi tre figli o più con età inferiore ai 6 anni (10% e 8,8%, rispettivamente). Nella disparità di genere, la differenza tra Italia e media UE-27 è stata piccola (+1,5 pp senza figli, +0,8 pp con un bambino e -1,9 pp con tre figli o più).

1) Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (lfst\_hhptechi). Data di estrazione: 30.07.2013.

2) Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (lfsa\_epgar). Data di estrazione: 01.08.2013.

3) Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (lfst\_hhthemchi). Data di estrazione: 31.07.2013.

#### **Box 11: Impatto dei trasferimenti sociali sui rischi di povertà**

I trasferimenti sociali (pensioni escluse) hanno ridotto il tasso AROP dei minori di 6,7 pp nel 2011, dal 33% al 26,3%, in modo significativamente più ridotto (-7,6 pp) rispetto alla media UE-27 di 14,3 pp (dal 34,8% al 20,5%).

Nello stesso anno, i trasferimenti sociali hanno ridotto, rispettivamente, di 5,1 pp e 2,3 pp i tassi AROP delle persone con età compresa tra 18 e 64 anni (dal 23,6% al 18,5%) e di quelle con 65 o più anni di età (dal 19,3% al 17%). La riduzione è stata più evidente come media UE-27: di 9,5 pp nel caso di persone con età lavorativa (dal 25,5% al 16%) e di 3,8 pp (dal 19,7% al 15,9%) per gli anziani.

Pertanto, le medie dell'UE-27 hanno mostrato una capacità di ridurre il rischio di povertà doppia rispetto a quella italiana, così come prestazioni a favore dei minori (+4,8 pp e +10,5 pp rispetto alla popolazione in età lavorativa e agli anziani) migliori di quelle italiane (+1,6 pp e +4,4 pp, rispettivamente).

Queste differenze hanno sostanzialmente caratterizzato il periodo tra 2005 - 2011, con lievi aumenti dopo il 2009, quando l'attuale crisi economica ha iniziato a manifestare le sue conseguenze sociali.

Tuttavia, per i minori, la differenza del 2011 (il sopra citato -7,6 pp) ha significato 1,5 pp di aumento rispetto alla differenza del 2009 (-6,1 pp), quando i trasferimenti sociali hanno permesso ai tassi di AROP di scendere dal 33,3% al 19,8% come media UE-27 e dal 31,8% al 24,4% in Italia.

Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (ilc\_li10; ilc\_li02). Data di estrazione: 03.08.2013.



### Box 12: Prestazioni di protezione sociale

**1)** Come percentuale del PIL (prodotto interno lordo), la spesa italiana in **prestazioni di protezione sociale** è stata in linea con la media UE-27, per esempio 28,6% (Italia) e 28,2% (UE) nel 2010 e 28,5% nel 2009 per entrambe.

Anche misurata in PPS (potere d'acquisto standard per consentire un confronto più equo tra i paesi dell'UE) per abitante, la spesa per prestazioni sociali rivela lievi differenze. Per esempio, la spesa pro-capite è stata più alta in Italia nel 2010 (PPS 7.017) e 2009 (PPS 6.920) delle medie UE-27 (PPS 6.907 nel 2010 e PPS 6.684 nel 2009).

Tuttavia, la situazione cambia significativamente nel caso delle **prestazioni per la famiglia e i minori**. In Italia, esse ammontavano a 1,3% del PIL nel 2010, quasi metà della media UE-27 (2,3%) e con andamenti simili agli anni precedenti (per esempio 1,4% nel 2009 e 1,1% nel 2005). Queste prestazioni hanno sempre costituito la parte minore della spesa in protezione sociale totale (4,6% nel 2010, 5,1% nel 2009 e 4,4% nel 2005) in Italia, rispetto a una media UE-27 costantemente superiore (8% negli stessi anni). Misurata in PPS per abitante, la spesa italiana in prestazioni per famiglia e minori (PPS 321 nel 2010, PPS 350 nel 2009 e PPS 261 nel 2005), è a malapena arrivata al 60% delle medie UE-27 (PPS 553 nel 2010, PPS 540 nel 2009 e PPS 466 nel 2005).

**2)** Nel caso della famiglia e dei minori, una distribuzione più equilibrata tra **prestazioni in denaro** (52%) e **in natura** (48%) è stata trovata in Italia rispetto alla media UE-27 (65% e 35% rispettivamente) nel 2010. C'è stato un miglioramento sincronizzato sia in Italia, sia a livello UE-27, rispetto ad anni precedenti, quando la quota delle prestazioni in natura (cioè servizi sociali) era inferiore (per esempio, 43% in Italia e 29% come media UE-27 nel 2005).

Nel 2010, le prestazioni per famiglia e minori, erogate tramite **prova dei mezzi**, hanno significativamente prevalso in Italia (71%) rispetto alla media UE-27 (26%), e questa tendenza ha sostanzialmente caratterizzato gli anni precedenti. La percentuale italiana (71%) ha riguardato sia le prestazioni in natura, sia quelle in denaro, mentre le medie UE-27 hanno rivelato la prevalenza della prova dei mezzi nei benefici in natura (38%) rispetto a quelli in denaro (19%).

1) Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (spr\_exp\_sum). Data di estrazione: 12.08.2013.

2) Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (spr\_exp\_eur). Data di estrazione: 12.08.2013.

### Box 13: Divari di genere nelle retribuzioni

In Italia, i divari di genere nelle retribuzioni (*gender pay gaps*), misurati come percentuali della retribuzione oraria lorda media degli uomini, sono sempre stati inferiori (5,5% nel 2009 e 5,8% nel 2011) della media UE-27 (16,6% nel 2009 e 16,2% nel 2011). Queste percentuali si riferiscono all'industria, all'edilizia e ai servizi (escludendo pubblica amministrazione, difesa e sicurezza sociale obbligatoria).

Database EUROSTAT (earn\_gr\_gpgr2). Data di estrazione: 03.08.2013.

**Box 14: Trappola di inattività, trappola del basso salario e cuneo fiscale**

**1)** La trappola di inattività - o tassa implicita sul ritorno al lavoro delle persone non attive - misura la parte del salario lordo aggiuntivo che è tassato nel caso in cui una persona inattiva (non avente diritto a sussidi di disoccupazione ma beneficiaria di assistenza sociale in base alla verifica del reddito) ottiene un posto di lavoro. In altre parole, questo indicatore misura gli incentivi finanziari per passare dallo stato di inattività e di assistenza sociale a quello di occupato.

In Italia, la **trappola di inattività** per nuclei familiari con minori è trascurabile sia per bassi redditi da lavoro, sia per quelli relativamente più alti (rispettivamente, il 33% e il 67% di APW, sigla che indica il salario medio di un lavoratore). Ad esempio, tra il 2005 e il 2011, la trappola è rimasta sostanzialmente negativa per una coppia con un solo reddito da lavoro e con due figli minori (da -28 a -24 al 33% di APW; da -6 a +1 al 67% di APW). La situazione di genitore singolo con due minori era simile (da -18 a -24 al 33% di APW; da +2 a +5 al 67% di APW). Questi valori sono indubbiamente diversi da quelli di paesi con un sistema di welfare ben strutturato (quali Belgio, Finlandia, Danimarca, Paesi Bassi, Austria e Svezia), dove i rischi della trappola di inattività sono stati maggiori sia per la coppia con un solo reddito da lavoro e con due figli (da +85 a 100 al 33% di APW; da +66 a +97 al 67% di APW) e per singolo genitore con due figli (da +65 fino a +128 al 33% di APW; da +59 a +87 al 67% di APW).

**2)** La **trappola del basso salario** misura la percentuale della retribuzione lorda che è tassata tramite gli effetti combinati di imposte sul reddito, contributi sociali e revoca di sussidi quando la retribuzione lorda aumenta dal 33% al 67% di APW.

In Italia, tra il 2005 e il 2011, il rischio di trappola del basso salario era piuttosto basso (da -11 a +4) per una coppia con un solo reddito da lavoro al 33% di APW e con due figli minori, rispetto alla significativa media UE-27 (+58).

**3)** Durante lo stesso periodo di tempo, il **cuneo fiscale** italiano **sul costo del lavoro** è aumentato (dal 42,2% al 44,5%), in modo significativamente superiore alla media UE-27 (da 39,9% a 39,6%). Il cuneo fiscale è definito come tassa sul reddito relativa alla retribuzione lorda, sommata ai contributi previdenziali (dovuti dal lavoratore e dal datore di lavoro) ed espressa in percentuale del totale costo del lavoro del dipendente. Questo indicatore è disponibile solo per persone single senza figli e con un reddito da lavoro corrispondente al 67% di APW.

1) Elaborazione di dati da *European Commission Economic and Financial Affairs: Tax and benefits indicators database*. Data di estrazione: 12.08.2013.

2) Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (earn\_nt\_lowwtrp). Data di estrazione: 12.08.2013.

3) Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (earn\_nt\_taxwedge). Data di estrazione: 12.08.2013.

#### Box 15: Distribuzione del reddito

**1)** Il **coefficiente di GINI** misura la distribuzione del reddito (in termini di reddito disponibile equivalente), per il quale 0 corrisponde a perfetta uguaglianza, mentre totale disuguaglianza è 100%.

Misurata dal coefficiente di GINI, la disuguaglianza nella distribuzione del reddito è rimasta significativa in Italia. Pur diminuendo tra il 2005 e il 2011 (dal 32,8% al 31,9%), essa è stata superiore alla media UE-27 (da 30,6% al 30,7%).

**2)** In Italia, il 10% dei nuclei familiari con il reddito più basso ha ricevuto il 2,4% del totale dei redditi nel 2010, quasi 11 volte in meno di quanto ricevuto dal 10% dei nuclei con reddito più alto. Questi ultimi hanno ricevuto il 26,1% del totale dei redditi, percentuale corrispondente a quella ricevuta dal 50% di nuclei familiari a reddito più basso. La disuguaglianza relativa alla distribuzione della ricchezza netta è stata più alta di quella relativa al reddito e ha mostrato un lieve aumento: dal 61% nel 2008 al 62% nel 2010 (coefficiente di GINI). La ricchezza netta è fortemente concentrata: il 10% più ricco dei nuclei familiari deteneva il 45,9% del patrimonio netto totale delle famiglie nel 2010 con un aumento dell'1,6% rispetto al 2008.

1) Database EUROSTAT (ilc\_di12). Data di estrazione: 13.08.2013.

2) Banca d'Italia (2012), *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2010*, Indagini campionarie, Numero 6, Gennaio 2012.

#### Box 16: Rischio di povertà per nuclei familiari con minori a carico

**1)** Il **rischio di povertà (tassi AROP)** ha raggiunto il 24,3% dei nuclei familiari italiani con minori a carico nel 2011, cioè 9,3 pp in più rispetto alle famiglie senza figli, 2,5 pp in più che nel 2009 e nel 2005, 5,7 pp in più comparato alla media UE-27.

Il numero dei genitori influenza i tassi AROP dei nuclei familiari con minori a carico. Nel 2011, il tasso AROP di genitori single era 35,7%, superiore del 52% (+12,2 pp) a quello di due o più adulti (23,5%). Questi tassi erano più alti delle medie UE-27 (+1,2 pp e +6,4 pp rispettivamente) e, confrontati a quelli dei nuclei senza figli (23,9% per persone single e 12% nel caso di due o più adulti), avevano differenze quasi simili (+11,8 pp e +11,5 pp rispettivamente).

Il numero di figli a carico è un altro fattore chiave. Nel 2011, il tasso AROP per due adulti con tre o più figli era 36,7% in Italia, superiore a quello di due adulti con due minori (23,4%) o con un bambino (17,3%). Questi tassi AROP erano superiori rispetto alla situazione dei senza figli (+23,5 pp, +10,2 pp e +4,1 pp rispettivamente) e alla media UE-27 (+11,9 pp, +7,5 pp e +4,6 pp rispettivamente).

**2)** Secondo dati di fonte nazionale, 1.058.000 minori erano in "**povertà assoluta**" nel 2012, con un aumento di 335.000 persone rispetto al 2011. I minori erano il 22% del numero totale degli individui (4.814.000) in simili condizioni, definite come incapacità di acquistare beni e servizi essenziali. Per le famiglie in queste condizioni (1.725.000 in totale), i tassi di povertà assoluta sono aumentati in rapporto al numero di minori: 7,1% con un solo bambino, 10% con due minori e 17,1% con tre figli o più. Le disparità regionali sono state evidenti: 46% delle famiglie e il 49% di individui in assoluta povertà concentrati nel Sud.

1) Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (ilc\_li03). Data di estrazione: 01.08.2013.

2) ISTAT (2013), *La povertà in Italia. Anno 2012*, 17 Luglio 2013.

### Box 17: Privazione materiale

**1)** Secondo l'EUROSTAT, il tasso di **privazione materiale** è definito come percentuale di persone che vivono in nuclei familiari con difficoltà di acquistare almeno tre di 9 beni basilari. Usando questo indicatore, alcuni dati nazionali hanno confrontato la condizione di nuclei familiari composti da immigrati con quella di nuclei formati solo da italiani nel 2009. La privazione materiale ha colpito il 41,9% delle famiglie immigrate con un bambino, il 44,5% di quelle con due minori e il 48,6% di quelle con tre figli o più. Queste percentuali sono state più alte (da 25 a 30 pp) di quelle relative alle corrispondenti famiglie formate da persone con origini italiane (14,9%, 14,8% e 23,7% rispettivamente).

**2)** La condizione di **grave privazione materiale** (*severe material deprivation* = SMD) è definita come incapacità forzata ad acquistare almeno quattro dei 9 beni basilari.

I minori italiani in SMD sono aumentati da 779.000 a 1.299.000 (cioè +520.000 persone) tra il 2005 e il 2011, costituendo il 17% dell'aumento della popolazione complessiva in SMD (+3.009.000 persone; da 3.762.000 a 6.771.000 persone).

I maggiori incrementi si sono verificati (81% e 85% rispettivamente) tra il 2009 e il 2011: +421.000 minori e +2.560.000 persone come una popolazione totale.

A livello UE-27, la crisi ha prodotto un aumento di 568.000 minori in SMD (da 8.828.000 nel 2009 a 9.396.000 persone nel 2011), costituendo il 15% dell'aumento (+3.666.000 persone) della popolazione complessiva in SMD (da 39.764.000 a 43.430.000 persone).

Questo significa che il 74% e il 70% dell'aumento in minori ed in popolazione totale in SMD a livello di UE-27 si è concentrato in Italia. Il risultato è stato che il tasso SMD dei minori italiani è arrivato al 12,2%, con 2,2 pp più della media UE-27 (10%). Questa differenza è stata determinata da aumenti a livello nazionale: +4,2, +3,9 e +4,6 pp rispettivamente riferiti al 2010, al 2009 e al 2005. Gli aumenti si sono riflessi anche nelle differenze raggiunte nel 2011 (+1,2 e +1,3 pp rispettivamente) tra i minori, le persone con età compresa tra 18 e 64 anni (11%) e coloro con 65 anni e oltre (10,9%).

Disparità nei tassi SMD tra ragazzi e ragazze non sono state significative e in linea con la media UE-27. Similmente alle medie UE-27, poche differenze si sono registrate nel 2011 tra i tassi SMD per gruppi di età, vale a dire per i minori da 6 a 11 anni di età (12,9% in Italia e 10% nell'UE-27), 12 e 17 anni (12,3% in Italia e 10,4% nell'UE-27) e tra 0 e 5 anni (11,5% in Italia e 9,6% nell'UE-27).

1) ISTAT (2011), *Le famiglie con stranieri: indicatori di disagio economico. Anno 2009*, 28 Febbraio 2011.

2) Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (ilc\_mddd11). Data di estrazione: 29.07.2013.

#### Box 18: Servizi socio-educativi per l'infanzia

**1)** In Italia, la quota di **popolazione con età compresa tra 4 anni e l'età di inizio dell'istruzione obbligatoria** che ha partecipato all'istruzione primaria è stata 96,8% nel 2011, 98,2% nel 2009 e 100% nel 2005. Queste percentuali hanno superato l'obiettivo del 95% fissato dalla Strategia UE 2020 per l'istruzione e la formazione. Le percentuali italiane sono generalmente state superiori alle medie UE-27, ad esempio +3,6 pp nel 2011, +6,5 pp nel 2009 e +11,9 pp nel 2005.

Tuttavia, la differenza positiva a favore dei minori italiani è diminuita nel tempo sia per un aumento della media UE-27, sia per un calo in Italia, rispettivamente: +1,5 pp e -1,4 pp tra il 2009 e il 2011; +3,6 pp e -1,8 pp tra il 2005 e il 2009. Inoltre, mentre non si è riscontrata una disparità di genere nella partecipazione come media UE-27, la percentuale delle ragazze è stata inferiore a quella dei ragazzi in Italia, principalmente tra il 2007 (-1,5 pp) e 2011 (-0,9 pp).

**2)** I suddetti dati completano quelli relativi alla **fornitura di assistenza all'infanzia fornita tramite meccanismi formali**, al di fuori della famiglia. I meccanismi formali comprendono tutti i tipi di assistenza pubblica o privata, come servizi prescolastici, insegnamento obbligatorio, fuori orario scolastico, asili nido collettivi e similari servizi diurni. Due tipologie di servizi possono essere identificate secondo la loro durata settimanale: da 1 a 29 ore (tempo breve) e per 30 ore o più (tempo più lungo). I minori possono essere distinti in due gruppi di età, quello dai 3 anni di età all'età minima dell'obbligo scolastico e quello al di sotto dei 3 anni. I cosiddetti "obiettivi di Barcellona" (inclusi nella Strategia Europa 2020) sono quelli di fornire assistenza all'infanzia entro il 2020 per almeno il 90% dei minori tra tre anni e l'età scolastica obbligatoria e per almeno il 33% dei minori con età inferiore a tre anni.

Nel primo gruppo d'età, il 95% dei minori italiani è stato assistito con meccanismi formali (cioè sommando le due tipologie di servizi) nel 2011. Questa percentuale è stata superiore alla media UE-27 (84%) ed è aumentata nel corso del tempo (93% nel 2009 e 91% nel 2005). È importante notare che il 75% dei minori italiani nel primo gruppo di età ha utilizzato servizi formali di cura per l'infanzia per 30 ore o più, mentre la media UE-27 è stata di 28 pp inferiore.

Al contrario, nel 2011, la media UE-27 è stata di 4 pp superiore alla percentuale italiana del 26% per i minori di età inferiore ai 3 anni, accuditi tramite le due tipologie di servizi. Le percentuali di copertura italiane sono state abbastanza stabili nel tempo (ad esempio, 25% nel 2009 e nel 2005) e hanno rivelato un uso prevalente di servizi per l'infanzia per 30 ore o più, rispetto a quelli di durata più breve. Per esempio, nel 2011 queste percentuali sono state, rispettivamente, 17% e 9%, mentre le medie UE-27 sono state simili (15%) in entrambe le tipologie di servizi.

1) Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (educ\_ipart). Data di estrazione: 04.08.2013.

1) Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (ilc\_caindformal). Data di estrazione: 05.08.2013.

### Box 19: Istruzione

**1)** Misurata a prezzi costanti (2000 = 100), la **spesa pubblica** totale italiana **per l'istruzione** era 103 nel 2010 e 106 nel 2009. Negli stessi anni, la media UE-27 è stata 129 e 126. Pertanto, la spesa media UE-27 è aumentata significativamente in modo più veloce rispetto all'Italia.

**2)** Misurata in milioni PPS (poter d'acquisto standard per consentire un confronto più equo tra i paesi dell'UE), la **spesa pubblica per l'istruzione obbligatoria** (da quella primaria a quella post-secondaria non universitaria) è stata ridotta in Italia del 3% nel 2010 e del 2% nel 2009. Al contrario, negli stessi anni, c'è stato un aumento del 3% e dell'1% nell'UE-27.

**3)** In Italia, la percentuale dei diciottenni che sono **ancora in qualche tipo di scuola** (considerando tutti i livelli dell'istruzione) è stata generalmente inferiore alla media UE-27, ad esempio -1,6 pp nel 2011, -0,7 pp nel 2009 e -1,1 pp nel 2005. Queste differenze indicano una marcata tendenza dei giovani italiani ad abbandonare il loro sforzo per migliorare le proprie competenze attraverso l'istruzione iniziale (compresi coloro i quali hanno avuto un curriculum regolare senza ritardi, così come coloro i quali stanno continuando sebbene debbano ripetere alcuni anni). I ragazzi tendono ad abbandonare l'istruzione più che le ragazze. Ad esempio, nel 2011 il tasso di partecipazione è stato 79,1% per tutti, ma inferiore per i ragazzi (76,7%) rispetto alle ragazze (81,5%). Questa differenza di genere è stata più evidente in Italia che come media UE-27, pur diminuendo nel tempo, da 2,9 pp nel 2005 (7,3 pp in Italia e 4,4 pp nell'UE-27) a 1,5 pp nel 2011 (4,8 pp in Italia e 3,3 pp nell'UE-27).

**4)** Nel 2012, l'11,9% dei giovani di età compresa tra 15 e 19 anni era **NEET (non in istruzione, né in occupazione o formazione)** in Italia, più ragazzi (12,9%) che ragazze (10,9%) e con percentuali più alte delle corrispondenti medie UE-27 (rispettivamente, +4,9 pp, +5,4 pp e +4,4 pp). Tali differenze non sono cambiate significativamente nel corso del tempo.

**5)** Le differenze sono aumentate nella fascia di età da 18 a 24 anni, indicando la trasmissione generazionale di problemi che influenzano il passaggio dalla scuola al lavoro. Nel 2012, più di un quarto (27%) dei giovani con età compresa tra 18 e 24 anni era NEET in Italia, +10 pp rispetto alla media UE-27 (17%). Percentuali molto simili hanno interessato i ragazzi (27%) e le ragazze (27,1%) italiane, diversamente dalle medie UE-27 (16,6% per i ragazzi e 17,5% per le ragazze). L'attuale crisi economica ha contribuito in modo significativo ad aumentare i tassi NEET italiani (+4,6 pp tra il 2009 e il 2012), mentre un piccolo aumento si è verificato come media UE-27 (+0,9 pp).

**6)** Nel 2012, le disparità regionali tra giovani NEET di età compresa tra 18 e 24 anni erano evidenti in Italia con percentuali più elevate per coloro i quali vivono nel Sud (39,9% in Sicilia), specialmente se ragazzi (41,4% in Sicilia), rispetto al Centro (22,8% in media) e al Nord (20% in media).

1) Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (educ\_fiexpc). Data di estrazione: 18.08.2013.

2) Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (educ\_fiabs). Data di estrazione: 18.08.2013

3) Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (educ\_ipart\_s). Data di estrazione: 04.08.2013.

4) Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (edat\_lfse\_20). Data di estrazione: 04.08.2013.

5) Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (edat\_lfse\_21). Data di estrazione: 04.08.2013.

6) Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (edat\_lfse\_22). Data di estrazione: 04.08.2013.

#### Box 20: Abitazione e ambiente di vita

**1)** Quando i costi per l'abitazione superano il 40% del reddito totale disponibile di un nucleo familiare (al netto di sussidi per l'alloggio), c'è il **sovraccarico dei costi di alloggio**. Nel 2011, la percentuale dei minori che vivono in nuclei familiari sotto la soglia di povertà (cioè inferiore al 60% del reddito equivalente mediano) e con sovraccarico dei costi di alloggio era il 33,9% in Italia, in linea con la media UE-27 (34%). In simili condizioni era il 33,4% delle persone italiane con età compresa tra i 18 e i 64 anni e 18,2% di quelle con 65 anni e oltre, percentuali più basse delle medie UE-27 (-8,1 pp e pp -15,4, rispettivamente). La percentuale dei minori che vivono in nuclei familiari al di sopra della soglia di povertà e con sovraccarico dei costi di alloggio era 2,4% in Italia, più bassa (-3 pp) della media UE-27. In simili condizioni era il 2,9% delle persone italiane nella fascia di età tra 18 e 64 anni e il 3,1% di quelle aventi 65 anni e oltre, percentuali minori delle medie UE-27 (-3 pp e -4 pp, rispettivamente). I minori a rischio di povertà sotto i 6 anni di età costituivano i soggetti più vulnerabili (40,7%, con 5,2 pp in più della media UE-27), seguiti dai minori tra 6 e 11 anni di età (32,2%, con 2,9 pp in meno rispetto alla media UE-27) e da quegli tra 12 e 17 anni di età (29,1%, con 2,6 pp in meno rispetto alla media UE-27). Dopo una diminuzione di 11,6 pp tra il 2005 e il 2009, c'è stato un aumento di 6,1 pp tra il 2009 e il 2011 nella percentuale dei minori che vivono in un nucleo familiare con sovraccarico di costi di alloggio e sotto la soglia di povertà.

**2)** In Italia, il 68% dei nuclei familiari italiani con minori e con un reddito inferiore alla soglia di povertà era nella condizione di **privazione abitativa** (cioè abitazioni insalubri, carenti di 4 componenti basilari) nel 2011, una percentuale più alta della media UE-27 del 64,5% e di quella italiana del 61,4% relativa alle famiglie senza figli.

**3)** Quando almeno una delle componenti di privazione abitativa si aggiunge al sovraffollamento, il nucleo familiare in tali condizioni è considerato in **grave privazione abitativa**. In Italia, il 19,5% dei minori viveva in tale condizione nel 2011, rispetto al 17,9% come media UE-27, al 17,8% della popolazione italiana di età compresa tra 18 e 64 anni e al 4,7% degli anziani. Sia i minori italiani di età inferiore ai 6 anni, sia quelli tra 12 e 17 anni di età erano particolarmente esposti a grave privazione abitativa (21,1% e 21,2%, rispettivamente), con percentuali superiori alla media UE-27 (16,8% e 19,1%, rispettivamente). Al contrario, la percentuale dei minori italiani tra 6 e 11 anni di età (16,1%) era inferiore alla media UE-27 (17,7%).

**4)** Nel 2011, il **tasso di sovraffollamento** è stato del 57,8% per gli italiani sotto la soglia di povertà nella fascia di età tra 12 e 17 anni, più alto di 15,1 pp rispetto alla media UE-27. Li hanno seguiti i minori con età compresa tra 6 e 11 anni e quelli con età inferiore ai 6 anni con il 51,2% e il 44,3% rispettivamente. Anche queste percentuali sono state superiori (+13,2 pp e +7,7 pp, rispettivamente) alla media UE-27. In totale, il tasso di sovraffollamento dei minori a rischio di povertà è stato 51,3%, più alto (+12 pp) della media UE-27, nonché di quelli delle persone con età tra 18 e 64 anni (42,1%) e con 65 anni o oltre (11,1%). È importante notare che la differenza con le medie UE-27 è stata +11,8 pp per le persone in età lavorativa e +1,8 pp per quelle anziane.

1) Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (ilc\_lvho07a). Data di estrazione: 25.07.2013.

2) Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (ilc\_mddd04a). Data di estrazione: 04.08.2013.

3) Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (ilc\_mdho06a). Data di estrazione: 04.08.2013.

4) Elaborazione di dati dal database EUROSTAT (ilc\_lvho5a). Data di estrazione: 04.08.2013.



