

## **Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza**

### **Gruppo di Lavoro**

# **LA POVERTÀ DEI BAMBINI E DEGLI ADOLESCENTI<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Hanno partecipato al Gruppo di lavoro: Laura Baldassarre (UNICEF Italia), Adriana Ciampa (Ministero della Solidarietà Sociale), Mario De Ioris (Ministero dei diritti e delle pari opportunità), Giovanna De Marzo (Regione Lazio), Luisa Micca (Ministero delle politiche familiari), Enrico Moretti (Centro Nazionale di Documentazione e Analisi sull'infanzia e l'adolescenza), Luciana Quattrocchi (ISTAT), Marco Rossi Doria (Commissione Esclusione Sociale), Luisa Spisni (Consiglio nazionale dell'ordine degli assistenti sociali), Silvia Stefanovich, Maria Teresa Tagliaventi (Osservatorio Nazionale Infanzia), Mercedes Terzo (Ministero del lavoro e della previdenza sociale), Rita Tommassini (Uil), Stefano Daneri (Cgil), Clelia Valle (Ministero del lavoro e della previdenza sociale).

Nel corso dei lavori del Gruppo sono state effettuate audizioni con: Comune di Reggio Emilia, Caritas Italiana, On the Road, Osservatorio sulla Pedofilia, Save The Children Italia.

1.	Premessa
2.	La povertà e il benessere dei bambini e degli adolescenti: il contesto europeo
3.	La situazione italiana: la povertà minorile e le nuove forme di povertà
3.1	Famiglie con minori povere
3.2	Minori poveri e minori in famiglie con difficoltà economiche
3.3	Raccolta dati relativa a problematiche di carattere sociale
3.4	Obiettivi Generali
4.	Gli asili nido e gli altri servizi educativi integrativi per la prima infanzia
	Gli impegni più recenti
4.2	Obiettivi generali
5.	Scuola, fattore di contrasto della povertà
5.1	L'obbligo di istruzione: condizione necessaria ma non sufficiente per battere l'esclusione precoce
5.2	Corrispondenza territoriale tra aree di maggiore esclusione sociale e aree dove si concentra il fallimento formativo
5.3	Obiettivi generali
6.	Le politiche occupazionali e gli strumenti di conciliazione
6.1	L'accesso delle donne al mercato del lavoro
6.2	Obiettivi generali
7.	Povertà e lavoro minorile: dalle diverse tipologie alle necessarie analisi e tutele
7.1.	Obiettivi generali
8.	La tratta e lo sfruttamento dei minori, il contesto
8.1	Le problematiche connesse allo sfruttamento dei minori: il problema dei dati
8.2	L'esperienza dei programmi di assistenza ed integrazione sociale realizzati in applicazione dell'art.18 T.U. Immigrazione
8.3	Obiettivi generali

## 1. Premessa

Nell'affrontare il tema della povertà dei bambini e degli adolescenti presenti in Italia, la Convenzione sui diritti dell'infanzia fornisce un quadro di riferimento. Tra i principi fondamentali di tale Convenzione vi è la non discriminazione: i diritti dovrebbero essere garantiti su tutto il territorio nazionale, a tutti i minorenni a qualunque titolo presenti sul territorio.

Sulla base delle analisi realizzate dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, è possibile affermare che: “La povertà è la maggior causa di discriminazione che affligge i bambini e gli adolescenti. Il Comitato chiede agli Stati di fornire indicazioni sulle misure adottate per far in modo che i bambini, in particolare gli appartenenti ai gruppi più svantaggiati, siano protetti contro gli effetti avversi delle politiche economiche, compresa la riduzione nei budget destinati al settore sociale”<sup>2</sup>.

Relativamente alla situazione italiana, il Comitato nelle ultime osservazioni conclusive rivolte al nostro Paese ha raccomandato di prestare particolare attenzione alle disparità nell'esercizio dei diritti economici e sociali (in particolare nei settori della salute, dell'assistenza sociale, dell'istruzione e delle condizioni abitative) sperimentate dai bambini e dagli adolescenti poveri<sup>3</sup>.

In questo contesto, le azioni di contrasto alla povertà minorile assumono particolare importanza nell'assicurare pari opportunità di esercitare tali diritti a tutti i bambini e gli adolescenti.

Alcune evidenze scientifiche possono delineare la dimensione anche internazionale del fenomeno: secondo l'UNICEF la proporzione di bambini poveri è aumentata nella maggior parte delle economie sviluppate del mondo, dalle ricerche emerge chiaramente che una maggiore spesa pubblica a favore della famiglia e delle prestazioni sociali è associata a minori tassi di povertà infantile ed è proprio la differenza tra le politiche adottate dai governi che sembra essere responsabile della maggior parte delle differenze nei livelli di povertà infantile tra i paesi dell'OCSE: nella maggior parte dei paesi OCSE, gli aumenti della spesa sociale nel corso degli anni novanta risultano essere stati rivolti soprattutto alle pensioni e alla sanità<sup>4</sup>.

Occorre evidenziare che un approccio adeguato al tema della povertà minorile dovrebbe prevedere un *mainstreaming* sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: un'attenzione trasversale alla loro attuazione e una valutazione ex ante ed ex post di tutte le politiche che possono avere un impatto sulle condizioni di vita dei bambini e degli adolescenti. Sul tema della valutazione dell'impatto il dibattito è tuttora in corso; in questa sede appare opportuno evidenziare la necessità di tenere conto e valutare opportunamente non soltanto le politiche destinate prioritariamente all'infanzia e all'adolescenza, ma anche tutte le politiche che, in modo indiretto, incidono sulla realizzazione dei diritti di bambini e adolescenti.

Le modifiche alla Costituzione italiana, prevedendo il passaggio di competenze in materia anche di politiche sociali, dallo Stato Centrale alle Regioni, rendono necessaria un'attenzione permanente al tema della non discriminazione nell'accesso ai diritti. Appare pertanto non ulteriormente rimandabile l'individuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni, da garantire su tutto il territorio nazionale, anche ai bambini ed agli adolescenti che vivono nelle diverse regioni.

---

<sup>2</sup> UNICEF, *Implementation Handbook on the Convention on the Rights of the Child*, 2002, pag. 22

<sup>3</sup> Cfr. Comitato sui diritti dell'infanzia, *Osservazioni conclusive 2003*, UNICEF-Italia, 2004

<sup>4</sup> Cfr. UNICEF Centro di Ricerca Innocenti, *Povertà dei bambini nei paesi ricchi*, Report Card Innocenti n.6, 2005

## **2. La povertà e il benessere dei bambini e degli adolescenti: il contesto europeo**

Nel novembre del 2006 l'EU Social Protection Committee (SPC) ha creato la EU Task-Force per la povertà minorile e il benessere dei bambini che ha prodotto nel gennaio 2008 il primo report sul tema della povertà minorile nei 27 Paesi dell'Unione.

Il documento è organizzato in tre sezioni:

- analisi valutativa della povertà minorile e dell'esclusione sociale nei Paesi dell'Unione;
- analisi dei sistemi di monitoraggio e di valutazione;
- conclusioni e raccomandazioni pratiche per analizzare, monitorare e valutare la povertà dei bambini e l'esclusione sociale a livello nazionale e sub-nazionale.

In merito alla prima parte si sottolinea che – in riferimento alle diverse soglie di povertà, che variano anche fortemente da Paese a Paese - in EU si stima che ci siano 19 milioni di bambini e adolescenti a rischio di povertà; essi risultano, peraltro, proporzionalmente più a rischio degli adulti di cadere in stato di povertà. Ciò è tanto più grave se si considera che la povertà e l'esclusione sociale non incidono solo sul benessere e sulla riuscita del bambino nel proprio presente ma ne precludono anche le opportunità future. L'intensità della povertà, ovvero la distanza dalla soglia di povertà per chi è povero, coincide per i bambini e per gli adulti a livello di EU, sebbene vada segnalato che essa varia fortissimamente da Paese a Paese: nel nostro, ad esempio, l'intensità della povertà risulta severamente più alta per i bambini che per il complesso della popolazione.

Dallo studio emerge che i fattori che influenzano il rischio di povertà dei bambini sono riconducibili:

- alla dimensione e alla composizione familiare (rischi più elevati sono associati alle famiglie monogenitoriali, con 3 o più figli, complesse o allargate; alle famiglie con genitori giovani; alle famiglie con genitori con bassi livelli di istruzione);
- alla posizione dei genitori nel mercato del lavoro (chiaramente la situazione più critica si riscontra nel caso di nuclei in cui nessun soggetto adulto lavora, dato che il guadagno da lavoro resta la fonte primaria di entrata economica della famiglia), all'intensità lavorativa dei componenti familiari (part-time o full-time, su tutto l'anno o solo stagionale. Se l'attivazione di entrambi i genitori sembra necessaria per alleviare la povertà dei bambini, non sembra sufficiente a garantire tale condizione se il lavoro a cui si accede non prevede un adeguato livello di guadagno e determinate condizioni lavorative); all'accesso della donna al mercato del lavoro;
- alle politiche di intervento sul fenomeno (si riscontrano diverse tipologie di politiche per la riduzione della povertà dei bambini in EU. La stima degli effetti delle politiche e degli interventi governativi sulla povertà dei bambini si basa su tre diversi approcci: relazione tra tassi di povertà, livelli di spesa e tassi di occupazione; tassi di povertà prima e dopo le misure di trasferimento monetario; analisi comportamentali basati su panel di dati. In generale, i Paesi che spendono di più hanno i più bassi tassi di povertà minorile. L'Italia, al riguardo, si colloca tra le nazioni che spendono poco e dunque hanno alti tassi di rischio di povertà. In particolare l'Italia mostra tra le peggiori performance di riduzione dei rischi di povertà in relazione ai trasferimenti sociali. Nello studio si sottolinea che i benefit mirati specificamente ai bambini hanno il più forte impatto sulla povertà degli stessi).

Accanto a questi fattori principali vengono segnalate altre dimensioni di interesse relative all'esclusione sociale:

- la deprivazione materiale (ristrettezze e mancanza di beni durevoli, condizioni abitative) particolarmente forte nei nuovi Stati membri;
- il rendimento scolastico;

- il provenire da famiglie immigrate (i bambini che vivono in famiglie immigrate hanno un più alto rischio di povertà rispetto ai bambini i cui genitori sono nati nel Paese);

Nella seconda parte dello studio si pone l'attenzione sugli strumenti e le fonti utilizzati dai singoli Stati membri per il monitoraggio delle povertà minorile e del benessere dei bambini, oltre che sugli indicatori di benessere utilizzati dagli stessi Stati relativamente alle politiche di intervento (sette dimensioni).

Nella terza e conclusiva parte sono raccolte le raccomandazioni sul tema:

- definire e quantificare misure per l'inclusione sociale e il benessere dei bambini sulla base delle cause della povertà e dell'esclusione sociale nei singoli Paesi;
- valutare l'impatto delle politiche sulla povertà dei bambini;
- strutturare un monitoraggio continuo della povertà dei bambini e del loro benessere evidenziando attraverso indicatori: i progressi degli Stati membri, il livello del rischio di povertà, la deprivazione materiale, le condizioni abitative, lo stato di benessere;
- definire e costruire una struttura comune per l'analisi e il monitoraggio della povertà e dell'inclusione sociale a livello europeo e di singolo Paese anche a livello sub-nazionale;
- rinforzare le capacità statistiche prendendo in considerazione: le indagini generali sulle famiglie, le fonti amministrative, le fonti di dati specifiche sulle situazioni di vulnerabilità dei bambini, le speciali indagini sui bambini sviluppate nei singoli paesi – incluse quelle partecipative che prevedono interviste dirette ai bambini -, le indagini internazionali (HBSC, PISA, ESPAD);
- migliorare gli accordi di governance e di monitoraggio a tutti i differenti livelli di politiche attive.

Queste indicazioni vengono assunte come quadro di riferimento per la stesura del presente documento, così come per il Piano nazionale infanzia e adolescenza.

### 3. La situazione italiana: la povertà minorile e le nuove forme di povertà

#### 3.1 Famiglie con minori povere<sup>5</sup>

Negli ultimi quattro anni la povertà relativa è rimasta sostanzialmente stabile, nel 2006; in Italia, risulta povero l'11,1% delle famiglie residenti, per un totale di 2.623 mila famiglie<sup>6</sup>. Sostanzialmente immutate nel tempo sono le principali caratteristiche delle famiglie in condizione di povertà.

Tra le famiglie povere, circa 968 mila (il 36,9% delle famiglie povere) hanno al loro interno almeno un componente di età inferiore ai 18 anni, famiglie per le quali l'incidenza sale al 14,7%. Quasi la metà (42,4%) di queste famiglie risulta *sicuramente povero*, ha cioè livelli di spesa per consumi di oltre il 20% inferiori alla linea di povertà.

Si tratta del 6,2% delle famiglie con almeno un componente di età inferiore ai 18 anni, dato che evidenzia come tra le famiglie con minori alla maggiore diffusione della povertà si accompagna anche una sua maggiore gravità.

*Dimensione e composizione familiare* - La diffusione della povertà cresce all'aumentare del numero di figli minori presenti in famiglia: se il minore è uno solo l'incidenza è pari al 10,7%, sale al 17,3% se sono due e raggiunge il 31,7% quando i minori sono tre o più. In quest'ultimo caso, l'incidenza è, inoltre, più elevata nel Mezzogiorno, dove quasi la metà (47,6%) delle famiglie con tre o più minori è povero.

Si tratta per lo più di coppie con almeno un figlio minore, l'82,3% delle famiglie povere con almeno un minore, tra le quali l'incidenza passa dal 7,8%, nel caso di un solo figlio, al 26,2% se i figli sono tre o più.

<sup>5</sup> Dati Fonte Istat- Indagine annuale sui consumi delle famiglie 2006

<sup>6</sup> La soglia di povertà relativa è calcolata sulla base della spesa familiare rilevata dall'indagine annuale sui consumi, condotta su un campione di circa 28 mila famiglie, estratte casualmente dalle liste anagrafiche in modo da rappresentare il totale delle famiglie residenti in Italia. La stima dell'incidenza della **povertà relativa** (la percentuale di famiglie e di persone povere sul totale delle famiglie e delle persone residenti) viene calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà) che individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi.

La spesa media mensile per persona rappresenta la soglia di povertà per una famiglia di due componenti che, nel 2006, è risultata pari a 970,34 euro. Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa media mensile pari o inferiore a tale valore vengono quindi classificate come povere. Per famiglie di ampiezza diversa il valore della linea si ottiene applicando una opportuna scala di equivalenza che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti.

La **spesa media familiare**: è calcolata al netto delle spese per manutenzione straordinaria delle abitazioni, dei premi pagati per assicurazioni vita e rendite vitalizie, rate di mutui e restituzione di prestiti.

La **spesa media per persona** (procapite): si ottiene dividendo la spesa totale per consumi delle famiglie per il numero totale dei componenti.

Il ricorso ad una scala di equivalenza, cioè l'insieme dei coefficienti di correzione utilizzati permette di determinare la soglia di povertà quando le famiglie hanno un numero di componenti diverso da due.

Scala di equivalenza e linee di povertà relativa per ampiezza della famiglia. Anno 2006, euro per mese

Ampiezza della famiglia	Coefficienti	Linea di povertà
N. Componenti 1	Scala equivalenza 0,60	Euro 582,20
N. Componenti 2	Scala equivalenza 1,00	Euro 970,34
N. Componenti 3	Scala equivalenza 1,33	Euro 1290,55
N. Componenti 4	Scala equivalenza 1,63	Euro 1581,65
N. Componenti 5	Scala equivalenza 1,90	Euro 1843,65
N. Componenti 6	Scala equivalenza 2,16	Euro 2095,93
N. Componenti 7 o più	Scala equivalenza 2,40	Euro 2328,82

Le famiglie mono-parentali rappresentano il 7,6% delle famiglie povere con almeno un minore e, tra esse, l'incidenza risulta pari al 14,2% (sale al 22% se i minori sono due o più).

Le famiglie complesse o allargate (dove convivono più generazioni) costituiscono il 10,1% delle famiglie povere con almeno un minore e presentano un'incidenza del 22%; si tratta di coppie e di genitori soli, entrambi con figli, che convivono con altri membri aggregati, quali nonni, zii o altri parenti (famiglie di altra tipologia). L'elevata incidenza di povertà mostra come la convivenza di più generazioni, che determina la realizzazione di importanti economie di scala, sia probabilmente vissuta come una strategia di lotta alla povertà. Anche per le famiglie complesse l'incidenza cresce all'aumentare del numero di minori presenti in famiglia: si passa dal 17,7% nel caso di un solo minore al 49,1% nel caso i minori siano tre o più.

Età dei genitori- Nelle famiglie dove i genitori dei minori sono giovani, hanno cioè meno di 35 anni (il 15% delle famiglie povere con almeno un minore) l'incidenza risulta più elevata (16,5%) e decresce all'aumentare dell'età del genitore, diventando minima (12%) tra le famiglie con minore dove la persona di riferimento ha tra i 54 e i 64 anni di età; queste ultime famiglie rappresentano comunque appena il 5% della famiglia povere con almeno un minore

Se, inoltre, tra le famiglie con almeno un minore, il genitore ha meno di 45 anni, l'incidenza supera il 15% se questo è mono-genitore, raggiunge il 20,2% nel caso di famiglie complesse e raggiunge il 30,5% se il giovane vive in coppia con tre o più figli (almeno uno minore).

Il risultato è ovviamente legato alla combinazione di lavoro/non lavoro all'interno della famiglia; spesso determinata anche dal titolo di studio dei genitori.

Titolo di studio dei genitori- Tra le famiglie con minori, l'incidenza di povertà aumenta al diminuire del titolo di studio del genitore: si passa dall'8,6% tra le famiglie con persona di riferimento in possesso di almeno la licenza media superiore al 30,7% di quelle con a capo una persona che ha concluso solo il ciclo di studi obbligatorio.

In particolare, tra i genitori con meno di 45 anni, solo 1/3 delle famiglie povere con almeno un minore ha a capo una persona in possesso di almeno la licenza media superiore (l'incidenza è del 9,3%); nel 66% dei casi si tratta quindi di famiglie di giovani con la sola licenza media inferiore, tra le quali l'incidenza sale al 14,2%.

Un basso titolo di studio è spesso legato alla mancata o non qualificata partecipazione al mercato del lavoro: tra le famiglie con minori e con a capo un giovane in possesso al massimo della licenza media inferiore, quelle senza occupati rappresentano il 12,2% e ben il 66,6% ha al proprio interno un solo occupato.

Le situazioni più difficili in termini di povertà sono, ovviamente, quelle delle famiglie con minori senza occupati, che rappresentano il 13% delle famiglie povere con almeno un minore e che mostrano un valore d'incidenza pari al 34,9% (si tratta, nella maggioranza dei casi, di famiglie di monogenitori o di altra tipologia dove gli unici redditi disponibili provengono da un assegno di mantenimento o dalla pensione dei membri aggregati).

Più contenuta l'incidenza tra le famiglie con un solo occupato che costituiscono il 62,5% dei casi. Le situazioni più gravi si osservano tra le coppie con entrambi i coniugi non occupati dove sono presenti uno (30,7%) o più minori (52,7%); grave anche la condizione delle famiglie di monogenitori non occupati con almeno un minore (25,1%).

Anche in presenza di un solo componente occupato, si osservano valori di incidenza di povertà elevati per le coppie con due o più minori (27,8%) e per le famiglie con membri aggregati (24,8%).

La povertà è invece molto meno diffusa tra le coppie con entrambi i coniugi occupati- l'incidenza è pari al 4,1% se vi è un solo minore e pari all'8,1% se i minori sono due o più- ma anche tra i monogenitori occupati con almeno un figlio minore (10,9%).

### 3.2 Minori poveri<sup>7</sup> e minori in famiglie con difficoltà economiche<sup>8</sup>

Complessivamente, sono 1.728 mila gli individui con meno di 18 anni che vivono in famiglie in condizione di povertà relativa. Tra questi circa 1/3 (il 30,9%) ha meno di sei anni e sono il 61,7% quelli di età inferiore agli 11 anni (il 15,5% ha tra gli 11 e i 13 anni mentre il restante 23% ha 14 anni o più). Ben il 72% dei minori poveri vive nel Mezzogiorno, dove risiede “solamente” il 40% dei minori; al contrario nel Nord, dove risiede il 42% dei minori, vive il 16,5% dei minori poveri.

I minori in condizione di povertà vivono, nella maggior parte dei casi, con i genitori e almeno un fratello (nel 45% dei casi un solo fratello e nel 29% due o più); il 6,7% vive con un solo genitore (nel 82,5% dei casi ha almeno un fratello) e un ulteriore 10% vive in famiglia di altra tipologia (nel 72% dei casi è presente almeno un altro minore).

L'elevata incidenza di povertà tra le famiglie con minori si traduce anche in una rilevante difficoltà nel vivere quotidiano: il 4,6% dei minori vive in una famiglia che, almeno un volta nel corso del 2005, si è trovata senza soldi per acquistare cibo necessario; la percentuale sale al 10% nel caso delle spese per la salute, i trasporti o l'istruzione e raggiunge il 19,5% per l'acquisto dell'abbigliamento. Tali indicatori segnalano situazioni di maggiore difficoltà nel Mezzogiorno rispetto alle altre ripartizioni; i valori osservati, infatti, tra i minori residenti in questa area territoriale salgono ulteriormente: si passa al 6,3% nel caso del cibo, al 17% per salute, trasporti o istruzione e si raggiunge il 30% se si considera la difficoltà ad acquistare vestiti necessari.

Il disagio cresce all'aumentare del numero di minori presenti in famiglia: per quelle con almeno tre componenti di età inferiore ai 18 anni, la percentuale di bambini e ragazzi che vivono in famiglie che almeno una volta non hanno avuto soldi per acquistare il cibo necessario supera l'8% (12% nel mezzogiorno) e raggiunge il 29,8% (36,7% nel Mezzogiorno) se si considera l'acquisto di vestiti necessari.

In sintesi, oltre ¼ dei minori (il 26,7% e il 41,6% se si considerano i minori residenti nel Mezzogiorno) vive in una famiglia che denuncia almeno uno dei problemi economici considerati, quota che supera il 30% nel caso dei minori che vivono con la mamma occupata come unico genitore presente in famiglia (31,4%) o che vivono con entrambi i genitori, di cui uno solo occupato (33,8%).

I valori più elevati si osservano tuttavia tra i minori che vivono con entrambi i genitori non occupati (59,5%) e tra quelli che vivono solo con la mamma, anch'essa non impegnata in un'attività lavorativa (54,9%).

### 3.3 Raccolta dati relativa a problematiche di carattere sociale

Rilevante è il contributo di informazione statistica e di analisi che l'Istituto nazionale di statistica mette a disposizione. L'Istat, infatti, produce correntemente tutti i principali indicatori socio-demografici necessari per l'aggiornamento del Sistema informativo sull'infanzia e l'adolescenza.

Ciononostante, disuguaglianza, partecipazione al sistema di istruzione nazionale, diritto alla salute e all'assistenza, costituiscono problematiche complesse, suscettibili di ulteriori approfondimenti e sulle quali è opportuno intervenire per migliorare la qualità dell'informazione statistica e per fornire un quadro di conoscenze sempre più ampio quale strumento per la programmazione di interventi di politica sociale.

#### **Area Inclusione sociale *Inclusione sociale dei migranti:***

---

<sup>7</sup> Dati Fonte Istat- Indagine annuale sui consumi 2006

<sup>8</sup> Dati Fonte Istat- Indagine annuale EUSILC 2006

Al 1° gennaio 2007 gli stranieri residenti in Italia sono 2.938.922 (1.473.073 maschi e 1.465.849 femmine); rispetto all'anno precedente gli iscritti in anagrafe aumentano di 268.408 unità (+10,1%). La crescita della popolazione straniera residente nel nostro paese è dovuta non solo ai nuovi arrivi e alle regolarizzazioni, ma anche all'aumento dei nati di cittadinanza straniera (figli di genitori entrambi stranieri residenti in Italia). I nati in Italia da genitori stranieri costituiscono una componente rilevante dei minori di cittadinanza straniera, che rappresentano il 22,6 per cento (665.625 unità) del totale della popolazione straniera residente al 1° gennaio 2007. Rispetto al 1° gennaio 2006, i minori stranieri sono circa 80 mila in più: oltre il 72,1 per cento di tale aumento è dovuto proprio ai nuovi nati, mentre la parte restante è costituita dai minori giunti in Italia per ricongiungimento familiare.

Il contributo che può essere messo a disposizione dall'Istat in materia di inclusione sociale dei migranti riguarda, oltre che i principali indicatori socio-demografici, anche la realizzazione di **tre** indagini nazionali inserite nel Piano Statistico Nazionale 2008-2010:

1. Condizione dei cittadini stranieri residenti nel Paese (nell'ambito del sistema di indagini Multiscopo);
2. Reddito e condizioni di vita delle famiglie con stranieri (l'indagine si realizzerà come ampliamento dell'indagine EU-SILC sulla base di una convenzione con il Ministero della Solidarietà);
3. Percorsi di studio e di integrazione degli studenti stranieri nella scuola secondaria.

### **Area Salute *Non autosufficienze:***

Secondo l'indagine campionaria dell'Istat sulle condizioni di salute e il ricorso ai servizi sanitari del 2005, sono circa 145.000 i bambini e i ragazzi fino a 17 anni che vivono con almeno un genitore e che hanno problemi di disabilità o sono colpiti da invalidità<sup>9</sup>.

La condizione di questi individui potrà essere approfondita grazie ad un'indagine<sup>10</sup> a livello nazionale che l'Istat, in base a una convenzione con il Ministero della solidarietà sociale, effettuerà sulle persone di sei anni e più con disabilità. La rilevazione prevede approfondimenti relativi all'inserimento scolastico e lavorativo, alla partecipazione sociale, all'assistenza e all'aiuto informale ai disabili. Nell'ambito della stessa convenzione, è prevista un'ulteriore indagine sull'Inserimento degli alunni con disabilità nelle scuole elementari e secondarie di primo grado, statali e non statali. I questionari rileveranno le principali caratteristiche della scuola (numero di alunni iscritti, numero di alunni con disabilità, insegnanti di sostegno messi a disposizione, ecc.) e alcune informazioni sulle condizioni di salute degli alunni con disabilità.

Entrambe queste indagini sono state entrambi inserite nel Piano Statistico Nazionale 2008-2010 (periodicità occasionale).

Nel 2007 l'Istat ha realizzato per conto del Ministero della solidarietà sociale uno studio di fattibilità per una rilevazione dei percorsi di studio e di lavoro dei diplomati con disabilità a tre anni dal conseguimento del titolo. L'indagine definitiva è stata inserita nel PSN 2008-2010 e potrà essere effettuata solo se saranno disponibili risorse aggiuntive.

Resta, invece, ancora difficile pervenire a una informazione affidabile, esaustiva e confrontabile sul territorio sul numero di disabili con meno di 6 anni e il tipo di disabilità che li colpisce.

### **Area Istruzione *Abbandoni scolastici***

---

<sup>9</sup> I problemi di disabilità sono rilevati per i giovani di età compresa tra 6 e 17 anni attraverso una batteria di domande relative alla capacità di svolgere un insieme selezionato di funzioni e attività considerate essenziali nella vita quotidiana (ADL *Activities of Daily Living*) mentre la presenza di invalidità permanente (di tipo motorio, insufficienza mentale, cecità, sordità e sordomutismo) è stata rilevata su tutti i giovani fino a 17 anni.

<sup>10</sup> Si tratta 6.700 persone già intervistate nell'indagine sulla salute 2004-2005.

La lotta contro la povertà e l'esclusione sociale non può prescindere da politiche mirate a consentire a bambini e ragazzi pari opportunità di partecipazione e crescita in ambito scolastico. E in questo ambito appare particolarmente urgente ampliare e irrobustire l'informazione statistica a livello regionale.

I dati forniti dall'Istat e dal Ministero dell'Istruzione mostrano come siano ancora molti gli studenti che non proseguono gli studi dopo il biennio della scuola media superiore, come pure numerosi sono coloro che conseguono risultati scarsi o insufficienti nel corso dell'intero ciclo scolastico. Poco o nulla si sa però sulle motivazioni e le tipologie di abbandono e sulla loro relazione con il contesto socio-territoriale di appartenenza (condizioni socio-demografiche e socio-economiche delle famiglie di ragazzi che abbandonano o che presentano difficoltà nel percorso formativo).

A tal fine, nel 2007 l'Istat ha predisposto per il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale uno studio di fattibilità per la realizzazione di una indagine campionaria sui percorsi di studio dei licenziati della scuola secondaria di I grado a tre anni dal conseguimento del titolo. Sarebbe auspicabile che il Ministero persegua questo obiettivo conoscitivo attivando le iniziative necessarie per effettuare l'indagine.

### **3.4 Obiettivi Generali**

In ossequio alle raccomandazioni dell'SPC, obiettivo generale deve essere attuare politiche per:

- Aumentare le risorse alle famiglie
- Ridurre le spese per le famiglie
- Promuovere il benessere di bambini e adolescenti

Il primo sottobiettivo è perseguibile attraverso:

- efficienti politiche attive del lavoro
- servizi di conciliazione diffusi
- incentivi fiscali
- trasferimenti monetari (assegni, assistenza sociale, indennità di disoccupazione, sussidi)

Il secondo sottobiettivo potrebbe essere perseguito attraverso la riduzione dei:

- costi di cura
- costi abitativi
- costi sanitari

Il terzo sottobiettivo, invece, necessita di un approccio integrato tra le seguenti azioni:

- sostegno familiare
- accesso ad un'educazione gratuita e di qualità
- recupero scolastico
- politiche urbane per assicurare la qualità dell'ambiente in cui si vive
- politiche di integrazione

Si auspica dunque che Enti e Istituzioni si adoperino con crescente impegno per individuare adeguate modalità di integrazione delle informazioni prodotte nei diversi ambiti. Per ottenere statistiche affidabili, il processo di recupero e di utilizzazione congiunta di informazioni provenienti da archivi amministrativi, indagini e contabilizzazioni di altra natura dovrebbe entrare nella prassi, assumendo un carattere continuativo e impegnando tutti i soggetti coinvolti nella produzione del dato a fini sia statistici che amministrativi.

In questo ambito è auspicabile che il coordinamento delle operazioni, una funzione di particolare rilevanza strategica per il conseguimento degli obiettivi di integrazione, venga assegnato all'Istat.

In particolare, in ossequio alle raccomandazioni dell'SPC, si individuano le seguenti azioni:

- definire e quantificare misure per l'inclusione sociale e il benessere dei bambini sulla base delle cause della povertà e dell'esclusione sociale nei singoli Paesi;
- valutare l'impatto delle politiche sulla povertà dei bambini;
- strutturare un monitoraggio continuo della povertà dei bambini e del loro benessere evidenziando attraverso indicatori: i progressi degli Stati membri, il livello del rischio di povertà, la deprivazione materiale, le condizioni abitative, lo stato di benessere;
- definire e costruire una struttura comune per l'analisi e il monitoraggio della povertà e dell'inclusione sociale a livello europeo e di singolo Paese anche a livello sub-nazionale;
- rinforzare le capacità statistiche prendendo in considerazione: le indagini generali sulle famiglie, le fonti amministrative, le fonti di dati specifiche sulle situazioni di vulnerabilità dei bambini, le speciali indagini sui bambini sviluppate nei singoli paesi – incluse quelle partecipative che prevedono interviste dirette ai bambini -, le indagini internazionali (HBSC, PISA, ESPAD);
- migliorare gli accordi di governance e di monitoraggio a tutti i differenti livelli di politiche attive.

#### **4. Gli asili nido e gli altri servizi educativi integrativi per la prima infanzia**

Nel momento in cui l’Europa ha scoperto la centralità dell’infanzia e dell’adolescenza come risorse per lo sviluppo economico, ne ha colto tutta la fragilità e non solo numerica. Disoccupazione, povertà, sono tra i bambini e adolescenti molto più diffusi di quanto il mito della società dei consumi sia disposta ad ammettere.

In particolare la famiglia italiana è stata lasciata sola ad affrontare l’onere della crescita delle nuove generazioni, sulle quali lo Stato ha investito poco.

L’Italia, oltre che confrontarsi con gli altri “partner” europei, ha dovuto e deve confrontarsi con un grande limite interno: significative permangono le differenze tra le diverse regioni soprattutto in riferimento alla qualità e alle opportunità di vita delle nuove generazioni.

La carenza dei servizi, soprattutto educativi, per la primissima infanzia al Sud è stata spesso giustificata con una bassa domanda, dovuta alla presenza di una “forte” famiglia. Laddove la forza della famiglia era misurata solo da una più diffusa presenza di madri casalinghe.

In realtà dati recenti alla distribuzione della povertà, hanno messo in luce che la famiglia monoreddito (con moglie-madre casalinga) con figli piccoli è particolarmente esposta al rischio povertà perché non dispongono di risorse adeguate alle responsabilità a cui devono far fronte, per cui elevate risultano al Sud le percentuali di famiglie povere che nella loro condizione si portano dietro bambini e adolescenti.

Il confronto con gli altri Paesi dell’Unione Europea ha dimostrato l’impossibilità della famiglia odierna di garantire un adeguato livello di qualità della vita dei nuovi nati se non sufficientemente sostenuta da una rete di servizi socio-sanitari ed educativi, e conferma la centralità e l’importanza di articolate e complesse politiche familiari.

E soprattutto con la rete dei servizi, con una rete territoriale qualificata, frutto di incontro tra pubblico e privato e tra pubblico e privato sociale, in grado di rispondere a varie tipologie di famiglie e ai loro bisogni, potrà avviarsi un nuovo welfare a misura di famiglia.

I dati sull’evoluzione del sistema dei servizi educativi in Italia segnalano alcuni elementi rilevanti negli ultimi 20 anni:

- da una parte si assiste ad una articolazione del sistema dell’offerta mediante una flessibilizzazione del nido e lo sviluppo di servizi integrativi (si intende in particolare gli spazi gioco e i centri dei bambini e dei genitori, nonché alcune esperienze locali di servizi educativi di tipo domiciliare);
- per altro verso, si realizza progressivamente una differenziazione dei protagonisti coinvolti nella attivazione e gestione dei servizi, con una crescente presenza del privato sociale.

Ma i dati esprimono anche un altro tratto caratteristico – e critico – delle politiche per l’infanzia in Italia: la forte differenza nella distribuzione dei servizi nelle diverse aree territoriali.

Avendo a riferimento la dimensione regionale, la differenza nelle opportunità di accesso di un bambino 0-2 in un nido va da un minimo del 5% al massimo del 29% e questa differenza si mantiene fra un minimo dell’8% e un massimo del 32% nel caso si pensi all’accoglienza dei bambini 0-2 sia in un nido che in una scuola dell’infanzia.

In merito sia che si guardi alla numerosità dei bambini iscritti (esiste un livello di errore consistente legato alla confusione fra iscritto domandante e iscritto accolto; è evidente che confondere iscritti domandanti e non accolti con iscritti domandanti e accolti conduce a sovrastimare sia l’utilizzo dei servizi che la loro consistenza e, al contempo, a sottostimare la domanda espressa e insoddisfatta);

**Tavola 1 - Iscritti nei servizi educativi per la prima infanzia - Anno 2004**

Regioni	bambini nei d'infanzia(a)	bambini iscritti nei servizi integrativi e iscritti innovativi per la nidi prima infanzia(a) (b)	Totale	bambini iscritti per 100 bambini residenti
Piemonte	11.191	3.540	14.731	13,3
Valle d'Aosta	594	1.342	1.936	55,5
Lombardia	35.746	5.362	41.108	15,0
Bolzano	512	1.329	1.841	11,4
Trento	1.990	29	2.019	12,9
Veneto	9.952	4.464	14.416	10,5
Friuli - Venezia Giulia	2.256	519	2.775	9,2
Liguria	3.870	1.688	5.558	15,6
Emilia - Romagna	24.085	5.771	29.856	26,4
Toscana	14.776	6.674	21.450	23,2
Umbria	2.513	435	2.948	13,2
Marche	4.835	4.199	9.034	22,6
Lazio	12.551	1.242	13.793	9,0
Abruzzo	2.040	158	2.198	6,6
Molise	246	0	246	3,2
Campania	2.028	1.321	3.349	1,8
Puglia	3.988	1.949	5.937	5,1
Basilicata	795	20	815	5,3
Calabria	772	384	1.156	2,1
Sicilia	8.519	677	9.196	6,1
Sardegna	2.893	1.069	3.962	10,0
<b>Italia</b>	<b>146.152</b>	<b>42.172</b>	<b>188.324</b>	<b>11,4</b>

(a) Bambini iscritti al 31/05

(b) In questa categoria rientrano i micronidi, i nidi famiglia e i servizi integrativi per la prima infanzia

Fonte: Istat

sia che si guardi, più correttamente, alla capacità ricettiva ovvero alla effettiva potenzialità della rete misurata in termini di numero di bambini che possono essere accolti contemporaneamente all'interno dei servizi

**Tavola 2 - Ricettività, utenza potenziale e percentuale di accoglienza ai nidi d'infanzia per Regione e Provincia autonoma; ultimi dati disponibili ad oggi**

Regioni	Periodo	Ricettività	Utenza potenziale <sup>(a)</sup>	% accoglienza	di
---------	---------	-------------	-------------------------------------	------------------	----

Piemonte	1/07/05	14.000	86.369	16,2
Valle d'Aosta	31/12/04	415	2.728	15,2
Lombardia	31/12/03	33.784	210.329	16,1
Provincia Bolzano	31/12/04	928	12.796	7,3
Provincia Trento	31/12/04	2.075	12.156	17,1
Veneto	30/04/05	26.058	105.322	24,7
Friuli-Venezia Giulia	30/10/04	3.130	23.571	13,3
Liguria	31/12/04	4.183	27.850	15,0
Emilia-Romagna	31/12/03	25.518	85.966	29,7
Toscana	31/12/04	13.784	70.639	19,5
Umbria	31/12/04	2.504	17.056	14,7
Marche <sup>(b)</sup>	31/12/03	4.447	30.874	14,4
Lazio <sup>(c)</sup>	31/12/03	13.699	116.559	11,8
Abruzzo	30/09/00	1.340	26.399	5,1
Molise <sup>(d)</sup>	31/12/05	262	6.187	4,2
Campania	30/09/00	4.603	164.631	2,8
Puglia <sup>(b)</sup>	28/10/05	1.311	102.661	1,3
Basilicata	30/04/05	838	12.928	6,5
Calabria	30/09/00	1.167	48.171	2,4
Sicilia <sup>(e)</sup>	1/01/02	7.374	128.899	5,7
Sardegna	3/08/05	2.107	32.105	6,6
<b>Italia</b>		<b>163.527</b>	<b>1.324.193</b>	<b>12,3</b>

(a) popolazione che a settembre 2004 ha almeno 3 mesi e che non compirà i 3 anni entro il successivo mese di dicembre

(b) gli ultimi dati disponibili ad oggi si riferiscono ai soli nidi autorizzati in base alla nuova normativa vigente

(c) il dato si riferisce a 291 Comuni e 14 Municipi che hanno partecipato alla rilevazione

(d) dato parziale

(e) il dato si riferisce ai bambini iscritti

Fonte: Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Il gap che esiste tra Centro e Nord, da una parte, e Sud e Isole, dall'altra, resta alto e inequivocabile. Al punto da imporre significative misure di intervento per il raggiungimento degli obiettivi posti (copertura del 33%) in campo europeo.

### Gli impegni più recenti

Investire sui servizi all'infanzia e sugli asili nido è stata una delle priorità del Governo Prodi, che ha puntato non solo ad aumentare la recettività degli asili nido ma anche ad una maggiore flessibilità in grado di andare incontro alle reali esigenze delle famiglie.

Il 26 settembre 2007 è stata siglata in Conferenza Unificata l'intesa tra il Governo, le Regioni e le autonomie locali in materia di servizi socio educativi per la prima infanzia. L'intesa è finalizzata alla

creazione di una rete “integrata, estesa, qualificata e differenziata” in tutto il territorio nazionale di asili nido, servizi integrativi e servizi innovativi nei luoghi di lavoro, volti a promuovere il benessere e lo sviluppo dei bambini, il sostegno del ruolo educativo dei genitori e la conciliazione dei tempi di lavoro e di cura.

Per il triennio 2007-2009 sono stati stanziati 604 milioni di euro, di cui 340 milioni a carico dello Stato e 264 a carico delle Regioni e le autonomie locali, che concorrono al finanziamento del piano per un impegno economico non inferiore del 30% delle risorse statali ripartite.

Si tratta di un piano straordinario di intervento per lo sviluppo di un sistema territoriale che incrementa i servizi esistenti, avvia il processo di definizione dei livelli essenziali e rilancia una stagione di collaborazione tra le istituzioni dello Stato, delle Regioni e dei Comuni per la concreta attuazione dei diritti dei bambini e delle bambine. Si tratta di un traguardo importante anche per rispondere agli impegni assunti dal Governo in seguito ai lavori della Conferenza Nazionale per la Famiglia tenutasi a Firenze il 24, 25 e 26 maggio scorso ed in vista del prossimo varo di un vero e proprio Piano Nazionale per la Famiglia.

Tra gli obiettivi anche l'attenuazione del forte squilibrio tra il nord e il sud del paese ed una complessiva crescita del sistema nazionale verso standard europei, in vista del raggiungimento, entro il 2010, dell'obiettivo della copertura territoriale del 33 % fissato dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000.

La legge finanziaria 2007 ha dato l'avvio ad un progetto per la famiglia organico e di lungo respiro che non ha precedenti nel nostro Paese: 340 milioni di euro, di cui 250 milioni tra tutte le regioni, e 90 milioni alle undici regioni che presentano un tasso di copertura inferiore alla media nazionale, a scopo perequativo. Si tratta di tutte le regioni del Sud, a cui si aggiungono il Veneto, il Friuli ed il Lazio. Le regioni del centro e del nord contribuiscono al piano con un cofinanziamento del 30%, pari a circa ulteriori 53 milioni di euro. A tali risorse si aggiungono, infine, 211 milioni che le regioni del Sud, nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale, si impegnano a destinare allo sviluppo delle strutture socio-educative, per raggiungere gli obiettivi ed i target richiesti dal QSN.

Le risorse messe a disposizione consentiranno di portare il livello di copertura della domanda di servizi socio-educativi integrati per la prima infanzia ad una quota del 13 % come media nazionale (secondo i dati ISTAT è attualmente dell'11,4%) e di una misura non inferiore al 6% all'interno di ogni Regione. In questo modo sarà possibile la realizzazione di oltre 50.000 nuovi posti presso il sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia – in aggiunta ai 188mila posti attuali - rimediando al forte squilibrio. Solo per fare un esempio, nel 2004 in Campania hanno trovato posto presso i servizi socio-educativi per la prima infanzia l'1,7% dei bambini, mentre in Emilia Romagna sono stati accolti il 27,1%.

Con riferimento al 2007, con decreto del 28 settembre 2007 è stata impegnata la somma complessiva di 140 milioni di euro (tra Fondo per le politiche della famiglia e Fondo per il piano dei servizi socio-educativi), ripartiti fra le regioni. Le regioni stanno attualmente presentando i loro piani straordinari, come previsto dall'intesa, sulla base dei quali verranno erogati i finanziamenti.

Nel mese di dicembre sono stati destinati ad incrementare le risorse del Fondo ulteriori 50 milioni di euro. Con il decreto-legge n. 159 del 1 ottobre 2007, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria per lo sviluppo e l'equità sociale, convertito dalla legge n. 222 del 29/11/2007, il Governo ha stanziato ulteriori 25 milioni per integrare il finanziamento statale per il piano straordinario per i servizi socio-educativi, ed il 7 dicembre il Dipartimento per le Politiche della Famiglia ha emanato un Decreto che impegna tale ulteriore somma a favore delle Regioni.

Inoltre il 19 dicembre il Dipartimento per le politiche della famiglia ha emanato un nuovo decreto che impegna ulteriori 25 milioni di euro per le stesse finalità, utilizzando risorse afferenti al Fondo per le politiche della Famiglia per l'anno 2007, già destinate a varie iniziative per le quali non è stato possibile

procedere all'attivazione nel 2007.

Tutte i finanziamenti statali impegnati nel 2007, pari a 190 milioni di euro, verranno erogati nei prossimi giorni, in conformità a quanto convenuto nell'intesa del 26 settembre 2007, al momento dell'adozione del piano da parte di ciascuna regione.

La Finanziaria 2008, alle risorse già stanziata dalla Finanziaria 2007 ed oggetto dell'intesa pari a 100 milioni di euro, aggiunge per l'anno in corso ulteriori 70 milioni di euro, derivanti dalla confisca stabilita in occasione del patteggiamento della sanzione applicata alla Banca popolare italiana di Giampiero Fiorani, frutto di illecite attività su mercati finanziari.

In data 14 febbraio u.s. è stata sancita una nuova intesa, con la quale sono state ripartite tra le Regioni e Province autonome le risorse integrative rispetto alla intesa precedente, ovvero 117 milioni (25+25+70-3), con gli stessi criteri dello scorso anno. Le Regioni cofinanziano questa quota incrementale con ulteriori 18 milioni.

Le risorse complessive del Piano sale così a 774 milioni di euro.

L'intesa di cui sopra mette inoltre a disposizione per il 2008 un importo complessivo di 97 milioni di euro per il proseguimento delle iniziative sperimentali, avviate nel 2007 per:

- riorganizzare i consultori familiari, per potenziare la presenza sul territorio di servizi integrati e multidisciplinari in grado di sostenere la maternità . aiutare le famiglie in difficoltà e prevenire la violenza sulle donne e i bambini;
- sperimentare l'abbattimento dei costi delle tariffe e dei servizi essenziali per le famiglie con 4 o più figli;
- riqualificare le attività delle "badanti" per garantire più sicurezza alle famiglie e nuove garanzie a queste lavoratrici

In applicazione di quanto previsto nella finanziaria 2007 il Ministro della pubblica istruzione insieme al Ministro delle politiche per la famiglia e la solidarietà sociale ha stipulato nel mese di giugno una intesa con le regioni le province e i comuni, a seguito della quale sono state finanziate, per l'anno scolastico 2007-2008, 1.362 "sezioni primavera", un servizio educativo sperimentale integrativo dell'offerta degli asili (0-3 anni) e della scuola dell'infanzia (3- 5 anni) rivolto ai bambini dai due ai tre anni, cui è stato destinato un contributo statale di 35 milioni di euro.

La finanziaria 2007 ha destinato tre miliardi di euro in favore delle famiglie con figli con redditi medio bassi. Il sostegno al reddito è stato attuato trasformando le deduzioni per carichi familiari in detrazioni d'imposta uguali per tutti, che sono state incrementate in misura consistente, nonché aumentando gli assegni familiari per i dipendenti e i para subordinati, è stato inoltre riformato il meccanismo di calcolo degli assegni in modo da eliminare gli attuali scaglioni di reddito che determinavano drastiche riduzioni dell'assegno anche per un piccolo aumento della retribuzione (c.d. trappole della povertà). L'assegno familiare combinato con la detrazione ha raggiunto per i redditi bassi (14.000 euro) i 2.400 euro annui per i figli minori di tre anni e i 2.300 euro per quelli tra i tre e i diciotto anni. La detrazione d'imposta ha interessato anche i lavoratori autonomi che hanno ricevuto in media 100 euro per ogni figlio minore.

La finanziaria 2008 ha poi previsto un incremento degli assegni per il nucleo familiare mediante la rideterminazione degli importi e dei livelli di reddito nei limiti della maggiore spesa di 30 milioni di euro annui a decorrere dal 2008 per i nuclei con almeno un componente inabile e per i nuclei orfanili.

Altri interventi più mirati hanno riguardato le famiglie più povere, con il bonus per gli incapienti ( ai

soggetti passivi Irpef con imposta netta pari a zero nel 2006 viene erogato un bonus di 150 euro per ciascun familiare a carico) e le famiglie numerose, con la nuova detrazione fiscale per le famiglie con almeno quattro figli, pari a 1.200 euro in più all'anno ( art.1 comma 15 della legge n. 244 del 2007-finanziaria 2008). Tale detrazione si aggiunge a quelle ordinarie per figli a carico e non è influenzata dal livello di reddito del beneficiario. Qualora l'ulteriore detrazione sia di ammontare superiore all'imposta netta, è riconosciuto un credito di ammontare pari alla quota della nuova detrazione che non ha trovato capienza nell'imposta dovuta. In particolare, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto col Ministro delle politiche per la famiglia sono state definite le modalità di erogazione del predetto credito.

A carico del Fondo delle politiche per la famiglia (istituito con D.L. 223 del 4/7/06) è stata posta la gestione dell'art. 9 della legge 53/2000. Le politiche per la conciliazione rappresentano un importante fattore di innovazione dei modelli sociali, economici e culturali e si ripropongono di fornire strumenti che, rendendo compatibili sfera lavorativa e sfera familiare, consentano a ciascun individuo di vivere al meglio i molteplici ruoli che gioca all'interno della società. In tale contesto si colloca l'art. 9 citato, che prevede l'erogazione di contributi, di cui almeno il 50% destinato ad imprese fino a 50 dipendenti, in favore di aziende che prevedono di attuare azioni positive per agevolare la conciliazione dei tempi di vita familiare e professionale. Lo strumento per raggiungere l'obiettivo è quello del finanziamento di progetti che introducano nuove modalità organizzative e gestionali dei tempi di lavoro o servizi capaci di qualificare l'azienda come " family friendly ".

Il Dipartimento politiche per la famiglia ha istituito il "Premio amico per la famiglia 2007" ( D.M. del 3 agosto 2007), in attuazione del comma 1250 (penultimo periodo) dell'art.1 della legge 27 dicembre 2006, n 296 ( finanziaria 2007), con l'intento di sviluppare, diffondere, e valorizzare le migliori iniziative in materia di politiche familiari intraprese e adottate dagli enti locali e dalle imprese. Esso è rivolto separatamente agli enti locali ed alle imprese operanti in tutti i settori economici. I progetti presentati sono stati esaminati da una Commissione che ne ha valutato la qualità, l'innovazione e l'adeguatezza delle esperienze presentate dalle imprese e dagli enti locali orientate a soddisfare le esigenze e migliorare la qualità della vita delle famiglie. La valutazione delle iniziative si è articolata in due sezioni distinte, per gli enti locali e per le imprese, per ognuna delle quali sono stati premiati ( il 27 marzo 2008 ) il primo, il secondo e il terzo classificato con una somma di denaro rispettivamente pari a 100.000,00 euro, 80.000,00 euro, 60.000,00 euro. Altri premi di 30.000,00 euro sono andati a quei progetti giudicati meritevoli di menzione speciale.

## 4.2 Obiettivi generali

- Complessiva crescita del sistema nazionale verso standard europei, in vista del raggiungimento, entro il 2010, dell'obiettivo della copertura territoriale del 33 % fissato dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000;
- intervenire sulla distribuzione dei servizi nelle diverse aree territoriali per eliminare lo squilibrio tra il nord e il sud del paese;
- Attuazione dell'Intesa siglata dalla Conferenza Unificata tra il Governo, le Regioni e le autonomie locali in materia di servizi socio educativi per la prima infanzia, finalizzata alla creazione di una rete in tutto il territorio nazionale di asili nido, servizi integrativi e servizi innovativi nei luoghi di lavoro.

## 5. Scuola, fattore di contrasto della povertà

In Italia, come in qualsiasi altra nazione, la scuola è il principale strumento di discriminazione positiva per bambini e ragazzi nati in situazione di povertà e di esclusione sociale, fattore decisivo di emancipazione. Le recenti ricerche sulla povertà di istruzione<sup>11</sup> confermano questa evidenza. Ancora oggi, in Italia, per ogni anno di scuola in meno diminuisce la possibilità di avere informazioni ed esercitare i diritti di cittadinanza, decresce l'aspettativa di vita, aumenta la probabilità di malattia mal curata o cronica, cresce la possibilità di trovarsi in condizioni di dipendenze e sofferenze psico-sociali, cresce la probabilità di prolungata disoccupazione, di accesso a lavoro precario e/o a basso reddito, diminuisce la probabilità di mobilità territoriale e di mobilità sociale nel corso della vita e quello di accesso alla educazione permanente. In particolare la probabilità di essere nel mercato del lavoro aumenta di 2,4 punti percentuali per ogni anno di scuola frequentato e l'effetto di ogni anno di istruzione sulla probabilità di essere effettivamente occupato è di 1,6% in media e del 3 % nel Mezzogiorno. L'investimento in istruzione è tuttora redditizio: la scelta di conseguire un diploma di scuola superiore partendo dalla licenza media rende il 9,7% e quella di conseguire una laurea partendo da un diploma superiore rende il 10,3%.<sup>12</sup>

### 5.1 L'obbligo di istruzione: condizione necessaria ma non sufficiente per battere l'esclusione precoce

I dati sulla persistenza dell'esclusione sociale – i termini numerici e percentuali – di bambini e ragazzi poveri in Italia hanno anche una forte relazione con le persistenti difficoltà del nostro sistema di istruzione di consolidare effettiva alfabetizzazione presso le fasce deboli della popolazione, di cittadinanza italiana e non italiana.

La principale politica pubblica di contrasto della povertà rivolta alle giovani persone in crescita è stato l'obbligo di andare a scuola. Nella storia del nostro Paese la crescita della frequenza delle scuole ci dice che – così come accade in tutti i sistemi di istruzione del mondo – il progressivo prolungamento dell'obbligo scolastico ha assolto a una duplice funzione positiva. Da un lato ha comunque spinto ad andare alla scuola del nuovo obbligo più ragazzini. E dall'altro lato ha prodotto un virtuoso effetto di traino retroattivo sul precedente segmento di scuola. Così, per esempio, a partire dal 1963, la nuova scuola media obbligatoria fino ai 14 anni non solo ha spinto migliaia di bambini appartenenti alle parti socialmente escluse della popolazione ad andare a scuola per 8 anni ma – al contempo – ha conquistato subito almeno ai primi 5 anni di scolarità quei bambini che da generazioni ancora non la completavano. E' stata dunque condizione *necessaria*.

Ma non è stata *sufficiente*. Perché le interruzioni negli studi e la mancata alfabetizzazione funzionale toccano percentuali elevatissime. Infatti oggi gli *early school leavers* o coloro che escono da scuola e formazione precocemente - si tratta di tutti quei giovani, 18-24enni, che non hanno ricevuto altra formazione oltre l'obbligo - in Italia sono ben il 21,9% della intera popolazione di questa fascia di età. A partire dall'età di fine del nuovo obbligo, si tratta di circa 900.000 persone dai 16 ai 24 anni. Contro la media europea del 14,9%, la Germania al 12,1%, il Regno Unito al 14%, la Francia al 12,6%. L'obiettivo della agenda di Lisbona della UE dice che dobbiamo tutti, entro il 2010, stare sotto il 10% di *early school leavers*: noi italiani avremmo quasi 12 punti percentuali da colmare in due anni! Ma c'è di più. Abbiamo già i nuovi candidati in cantiere. 39.740 ripetenti nella scuola *media* in Italia pari al 2,3% del totale nel 2006, 93.747 interruzioni formalizzate e non formalizzate, pari al 6% di ragazzi non valutati, nelle

---

<sup>11</sup> Cfr. Barbieri G., Cipollone P., *I Poveri di Istruzione*, in *Poverta e Benessere, una geografia delle diseguaglianze in Italia*, cura di Brandolini, A. e Saraceno C., Bologna Il Mulino, 2007

<sup>12</sup> *Ibidem*

superiori, a cui si aggiungono 185.004 ripetenti nelle scuole superiori pari al 6,9%, dei quali 16,1% ripetenti, in particolare, negli istituti professionali in Italia, di cui, a loro volta, il 26,7% il primo anno e il 13,7% nei tecnici, di cui 20,9% il primo anno. Più un 7-10% che non si iscrive ancora, neanche formalmente, dopo la terza media. Un’altra conferma di questo *trend* preoccupante viene dalla percentuale assai elevata - media nazionale 37% - di quattordicenni che finiscono le scuole medie inferiori con il voto “sufficiente”. E dal 35% di ammessi al secondo anno del biennio con debiti, in genere in materie fondamentali.<sup>13</sup> Il trend viene confermato anche dagli esiti della scolarità a più lungo termine - comprendiamo quanti giovani cittadini “cadono fuori” prima del tempo dal fatto che solo il 10% della popolazione attiva italiana (15 - 64 anni) risulta in possesso di un titolo accademico (laurea e post laurea) (in dettaglio: 10,4 N.Ovest; 10,1 N.Est; 12,1 Centro; 8,5 Sud).

Quel che colpisce ancor più è che i dati attuali confermano una costante negativa del sistema di istruzione pubblico italiano. Tanto è vero che, secondo l’ultimo censimento disponibile, quello del 2001, senza alcun titolo di studio era il 6,8% di tutta la popolazione allora in vita, con sola licenza elementare il 26,4%, con la licenza di scuola media inferiore il 31,7%<sup>14</sup>. E i dati OCSE-PISA<sup>15</sup> sull’alfabetizzazione funzionale di tutti gli adulti italiani, vecchi e giovani, sembrano confermare i dati reali del censimento. Così è spiegabile che il 5% di tutti gli italiani non distinguono una lettera o numero dall’altro e, ben più grave e in aggiunta, il 33% che li distingue appena non sa dare loro senso o, per dirla con Tullio De Mauro<sup>16</sup> - “*nun ‘e ssape accucchia*”. Si tratta, come è evidente - di una Waterloo del sistema di istruzione.

## 5.2 Corrispondenza territoriale tra aree di maggiore esclusione sociale e aree dove si concentra il fallimento formativo

Nell’esaminare il dettaglio di questi dati drammatici<sup>17</sup>, emerge la corrispondenza diretta tra territori con alto tasso di esclusione sociale delle famiglie - che vivono sotto o poco sopra l’indice di povertà - e alte percentuali di *dropping out*<sup>18</sup> dalla scuola e fallimento formativo precoce. Si tratta di una carta geografica - “a macchie di leopardo” - che la CIES (Commissione nazionale di indagine sull’esclusione sociale) sta tracciando con maggiore dettaglio per il suo rapporto 2008 grazie a dati nuovi del MPI sulla disattesa scolastica e il fallimento formativo ma che già si evince dall’analisi dei divari territoriali nell’indagine

---

<sup>13</sup> Cfr.: I dati sono pubblicati in Ministero della Pubblica Istruzione, Direzione Generale Studi e Programmazione - Ufficio di Statistica, *La dispersione scolastica, Indicatori di base per l’analisi del fenomeno*, Roma, Sistan, sistema statistico nazionale, dicembre 2006 e ripresi, insieme a un’utile sintesi di altri dati, compresi dati e studi OCSE, in Ministero dell’Economia e delle Finanze e Ministero della Pubblica Istruzione, *Libro Bianco sulla scuola*, settembre 2007.

<sup>14</sup> Cfr. Istat, *Censimento 2001*.

<sup>15</sup> Cfr.: oltre ai risultati OCSE-Pisa, reperibili presso [archivio.invalsi.it/ricerche-internazionali/ocse-pisa-ccc/documenti/fasi.pdf](http://archivio.invalsi.it/ricerche-internazionali/ocse-pisa-ccc/documenti/fasi.pdf), segnaliamo le indagini nazionali sul letteralismo (a cura di) Gallina, V. *Letteralismo e abilità per la vita*, Roma, Armando, 2006;

<sup>16</sup> Cfr.: De Mauro, T. *La cultura degli italiani*, Bari Laterza, 2003.

<sup>17</sup> Cfr.: Sull’entità del fallimento formativo in Italia si veda Avveduto, S., *La croce del Sud. Arretratezza e squilibri educativi nell’Italia di oggi*, Roma I.P.S., estratto da DIALOGOS - Problemi della scuola italiana, n. 65-66 giugno 2006; Rossi-Doria M. *Democrazia, scuola, equità in Insegnare*, fascicolo 1, 2007, pp. 17-20.

<sup>18</sup> Cfr.: Sulle differenti caratteristiche del fenomeno del *dropping-out* si veda Rossi-Doria M., in *Voci della scuola* (a cura di) Cerini, G. e Spinosi, M., vol. V, pp. 227-240, Napoli, Notizie della scuola-Tecnodid, 2006.

OCSE PISA e, in particolare, nel fatto che i deficit di competenze alfabetiche di base trovano chiare corrispondenze territoriali con le aree di crisi economica e sociale del nostro Paese<sup>19</sup>.

Insomma, la scuola in Italia non riesce ancora ad essere motore significativo di mobilità sociale verticale né fattore decisivo di contrasto del destino sociale annunciato per i bambini e ragazzi più deboli e di emancipazione, a differenza di altri paesi europei, degli Stati Uniti, degli emergenti paesi dell'Asia, ecc. Così l'elevamento dell'obbligo è stato condizione necessaria ma insufficiente alla effettiva scolarità, all'alfabetizzazione funzionale e alla promozione sociale.

Vi è un intreccio complesso di cause di questo stato delle cose che possiamo così riassumere:

1. Presenza di analfabetismo adulto molto resistente;
2. Disagio del crescere oggi e crisi verticale dei sistemi di cura e sponda adulta di cui gli episodi di disagio estremo che anche i media registrano sono un chiaro segnale ma rappresentano, con tutta probabilità, le punte di una *gaussiana* dalla base molto larga;
3. Indebolimento dell'alfabetizzazione culturale e strumentale precoce;
4. Persistenza della povertà in vaste aree del Paese, soprattutto nel Mezzogiorno;
5. Persistenza degli squilibri territoriali nello sviluppo sostenibile e mancata dinamicità nei mercati del lavoro nelle aree povere del paese;
6. Sistema scolastico iper-standardizzato, centrato ancora prevalentemente sulla lezione frontale a discapito delle didattiche laboratoriali e partecipative;
7. Estrema frammentazione delle discipline nelle scuole superiori a partire dal biennio;
8. Sistema di cura e welfare frammentato tra competenze non ben coordinate tra i diversi enti locali (provincia, regione, comune) e che mette la scuola in situazione di supplire a disagi e difficoltà educative assai diffuse;
9. Debole integrazione tra scuole, formazione professionale, occasioni formative e orientative di altri enti accreditati, sistema degli stage in aziende, EDA-CTP;
10. Fatica ad ottimizzare risorse mirate alla dispersione e ad integrarle;
11. Persistente e storica debolezza del Life Long Learning, dell'educazione permanente in Italia: povere e poco diffuse procedure di orientamento e ri-orientamento nei territori, limitate, rispetto agli standard europei, poche opportunità di studio e di formazione nelle aziende e presso gli attori pubblici e mancata ottimizzazione delle comunicazioni ai soggetti e delle risorse;
12. Deboli o incerti legami - nell'insieme del sistema formativo - tra apprendimento, ricerca e lavoro.

### 5.3 Obiettivi generali

In risposta a questo paesaggio complesso, il biennio è misura necessaria ma insufficiente e si deve coniugare ad altri dispositivi delle politiche pubbliche e, in particolare:

- *welfare* partecipativo per le famiglie povere, legato a incentivi volti alla responsabilizzazione diretta verso l'istruzione dei figli e alla conquista a nuova formazione dei genitori stessi,
- coordinamento forte tra regioni e Stato nella costruzione di una vera anagrafe degli aventi diritto all'istruzione pubblica da 3 a 18 anni,
- politiche inter-istituzionali e con gli attori sociali (innanzitutto sindacati e impresa) a sostegno dell'educazione permanente,
- nelle aree di concentrazione della dispersione - che sono direttamente legate ai territori dove è più alta la percentuale della popolazione in stato di povertà - il biennio deve legarsi, ad una attenzione

---

<sup>19</sup> Cfr. Bratti, M., Checchi, D., Filippin, A., Da dove vengono le competenze degli studenti? – I divari territoriali nell'indagine OCSE PISA 2003, Bologna, Il Mulino, 2007

straordinaria verso azioni indispensabili di prevenzione precoce quali:

- alleanza con i genitori e le mamme giovani a sostegno della genitorialità nelle scuole dell'infanzia e primarie,
- insistenza, nella scuola primaria, sull'acquisizione e il consolidamento delle competenze alfabetiche di base secondo quanto bene affermato nelle recenti *Indicazioni nazionali per il curricolo* per la scuola di base,
- azioni di *mentoring* educativo *ad personam*, entro dispositivi (con accordo tra scuole in rete e ente locale) di educativa territoriale, a sostegno dei bambini in situazione o a rischio di grave esclusione psico-sociale,
- sostegno all'elevamento delle obbligo di istruzione a 16 anni secondo quanto definito dal MPI e effettiva costruzione di progetti e percorsi, sostenuti dalle reti, contro la dispersione scolastica e per la seconda occasione dove necessario, come prevede la Legge finanziaria 2006,
- costituzione di zone di educazione prioritaria nelle sacche di dispersione di massa che coincidono con le aree di massima povertà infantile e giovanile.

## 6. Accesso delle donne al mercato del lavoro

Numerosi studi e ricerche recentemente portati a conclusione hanno individuato uno stretto collegamento tra promozione della parità di genere ed *empowerment* delle donne da un lato e benessere dei bambini dall'altro.

Ad esempio, nel Rapporto dell'UNICEF su *La condizione dell'infanzia nel mondo 2007* si è pervenuti alla conclusione secondo la quale l'uguaglianza di genere e il benessere dei bambini procedono di pari passo, per cui quando le donne possono vivere pienamente e attivamente la loro vita, i bambini crescono bene. In tale Rapporto si afferma molto chiaramente che il raggiungimento dell'obiettivo di consentire ai bambini di sviluppare pienamente il loro potenziale e crescere sani nella famiglia e nella società, presuppone necessariamente che si superino definitivamente tutte la discriminazione di genere e si consenta l'*empowerment* delle donne, lavorando affinché possa aumentare l'influenza delle donne nelle decisioni chiave che influiscono sulla loro vita e su quella dei bambini in tre settori specifici: la famiglia, il lavoro e la sfera politica. L'esclusione delle donne dalle decisioni familiari può avere infatti conseguenze disastrose tanto per i bambini quanto per esse stesse.

Secondo uno studio condotto dall'*Istituto internazionale di ricerca sulle politiche alimentari*, se gli uomini e le donne avessero la stessa influenza nel processo decisionale, nell'Asia meridionale ci sarebbe fino al 13% in meno di bambini sottopeso sotto i 3 anni, e questo farebbe diminuire nella regione il numero di bambini malnutriti di 13,4 milioni; mentre nell'Africa subsahariana altri 1,7 milioni sarebbero bambini privi di un'alimentazione adeguata.

Per quanto concerne invece il settore dell'occupazione, malgrado i grandi passi in avanti compiuti negli ultimi decenni nell'inclusione delle donne nella forza lavoro, i progressi nel miglioramento delle loro condizioni lavorative, nel riconoscimento del loro lavoro non retribuito, nell'eliminazione di pratiche discriminatorie e nel sostegno all'assistenza all'infanzia non sono stati altrettanto evidenti.

Invero, il lavoro non retribuito che molte donne svolgono nelle case e in famiglia, assorbe la maggior parte delle loro ore, privandole del tempo necessario per svolgere un'attività remunerata, mentre spesso le donne che lavorano fuori della famiglia guadagnano in media molto meno degli uomini e si trovano a svolgere un lavoro precario e che offre scarsa sicurezza economica e pochi benefici sociali, se non nessuno.

Il lavoro retribuito delle donne non comporta automaticamente condizioni migliori per i bambini, poiché il benessere di questi ultimi è condizionato anche da fattori quali il numero di ore che le donne dedicano al lavoro fuori della famiglia, le condizioni nelle quali lavorano e chi controlla il reddito che producono.

E' però innegabile che un aumento dell'occupazione femminile e un miglioramento delle condizioni lavorative possono contribuire, unitamente alla garanzia di un'assistenza di buona qualità all'infanzia, a svolgere un ruolo importante nella direzione del contrasto alla povertà delle famiglie e, in particolare, dei figli minori in esse presenti.

A conclusioni non dissimili peraltro è pervenuta l'Unione Europea se si considera che nelle Conclusioni del Consiglio dell'U.e tenutosi a Bruxelles il 23 e 24 marzo 2006, al punto 40, si riconosce “che politiche volte a promuovere la parità di genere sono vitali per la crescita economica, la prosperità e la competitività; per tali ragioni, ed in vista di tali obiettivi, secondo il Consiglio europeo, è giunta ormai “l'ora di impegnarsi decisamente a livello europeo per attuare politiche che promuovano l'occupazione delle donne e per assicurare un migliore equilibrio tra vita professionale e vita privata”.

In tale prospettiva si deve allora registrare il recente impegno assunto dal Governo italiano con la Nota Aggiuntiva "Donne, Innovazione, Crescita" al Rapporto annuale sullo stato di attuazione della Strategia

di Lisbona, adottata il 23.10.07 dal CIACE, il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei, e dal Consiglio dei ministri per integrare il secondo Rapporto sullo stato d'attuazione del Piano Nazionale di Riforma che il Governo italiano presenta ogni anno alla Commissione europea, secondo le procedure previste nell'ambito della Strategia di Lisbona. Tale Nota aggiuntiva, promossa e redatta dal Ministro per le Politiche Europee, di concerto con il Ministro per le Pari Opportunità in collaborazione con gli altri Ministri interessati, in particolare il Ministro per la Famiglia e del Lavoro e della Previdenza Sociale, è centrata sulle donne e sulle politiche per favorire l'occupazione femminile e si propone di avviare un percorso per rendere più efficace, in tale campo, l'azione del Governo, in vista del raggiungimento di uno degli obiettivi più qualificanti della strategia di Lisbona, rappresentato proprio dall'occupazione femminile che dovrebbe raggiungere il 60 per cento entro il 2010, obiettivo per il quale l'Italia, si trova largamente al di sotto dell'obiettivo finale ed anche dell'obiettivo intermedio fissato al 57% per il 2005.

Attraverso tale iniziativa, non si è voluto solo raccogliere un “elenco di buone intenzioni” dai diversi ministeri, ma si è inteso realizzare un effettivo monitoraggio degli interventi di policy che, esplicitamente o indirettamente, sono finalizzati a incrementare la partecipazione femminile allo sviluppo socio-economico del paese, al fine di implementare ulteriormente e potenziare l'azione nazionale nel perseguimento della Strategia di Lisbona.

Nello stesso documento si evidenzia altresì che i Paesi caratterizzati da una minore partecipazione delle donne al mercato del lavoro, come l'Italia, sono quelli che otterrebbero dall'aumento dell'occupazione femminile un maggior vantaggio in termini di crescita del Prodotto interno lordo, soprattutto alla luce del fatto che il lavoro femminile non costituisce più un ostacolo alla natalità.

In tale prospettiva si è richiamato infatti uno studio dell'OCSE, il quale ha evidenziato che oggi nei Paesi ad alto reddito, a differenza di quanto avveniva in passato, dove le donne hanno meno opportunità di occupazione si fanno anche meno figli, mentre più alti livelli di fecondità emergono per quei Paesi che hanno tassi d'occupazione femminile più alti e un maggior investimento in politiche di conciliazione famiglia-lavoro e di sviluppo dei servizi.

L'Unione Europea conferma tale diagnosi delineando lo scenario per i Paesi europei, nei quali quelli con i tassi d'occupazione più bassi (ad eccezione del Portogallo) e con un tasso di natalità inferiore, sono proprio quelli che hanno una copertura di servizi più bassa, che presentano una minore disponibilità dei padri a prendere congedi parentali, e dove le donne hanno un maggior carico di lavoro domestico ed è più bassa la condivisione del lavoro di cura tra uomini e donne.

L'Unione Europea ha fissato quindi l'obiettivo dell'innalzamento dell'occupazione femminile come motore di sviluppo, sottolineando al tempo stesso che gli interventi a favore dell'occupazione si collegano e si qualificano nell'intreccio con quelli per la famiglia, per i servizi sociali, per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, per una flessibilità “positiva”, per una maggiore presenza delle donne ai livelli decisionali.

Nella predetta Nota aggiuntiva si quindi è evidenziata la necessità di compiere un cambio di passo nelle politiche a favore delle donne, con il fine di innalzare l'occupazione femminile, equiparare le condizioni di partenza nella società tra uomini e donne, includere la dimensione femminile in un nuovo patto intergenerazionale, partendo dagli interventi di policy pianificati nella legge Finanziaria per il 2008 (L. 244/07) e nella legge di attuazione del Protocollo sul welfare (L. 247/07).

Nella prospettiva di perseguire gli obiettivi di crescita della ricchezza dell'intero paese e di sviluppo economico, con contestuale riduzione dei livelli di povertà, appare opportuno quindi perseguire nella direzione tracciata dagli interventi sopra richiamati.

## **6.1 Le politiche occupazionali e gli strumenti di conciliazione**

Le indagini statistiche recentemente pubblicate sulla distribuzione del reddito e le condizioni di vita in Italia nel 2005-2006, realizzate da Istat all’interno del progetto EU-SILC<sup>20</sup>, mostrano come il reddito di cui può disporre una famiglia in Italia dipende in massima parte dalla numerosità dei percettori di reddito all’interno della famiglia stessa.

La possibilità di molte famiglie di incrementare il proprio reddito, ed uscire così da situazioni di disagio economico che coinvolgono inevitabilmente anche i bambini che ne fanno parte, passano dunque in larga misura dalla possibilità dei suoi membri adulti di poter accedere al mercato del lavoro.

L’Italia ha assunto l’impegno, all’interno della Strategia di Lisbona, di raggiungere entro il 2010 un tasso di occupazione complessiva del 70%, ed un tasso di occupazione femminile del 60%; meno interessanti sono invece i livelli occupazionali attuali, visto che nel 2005 in Italia si è raggiunto un tasso di occupazione complessiva del 57.5 % ed un tasso di occupazione femminile del 45.7%. Le distanze dagli obiettivi sono consistenti.

Anche rispetto agli altri paesi dell’UE la situazione non è confortante, visto che deteniamo il primato di Paese europeo con il più basso tasso di occupazione.

Ciò si verifica nonostante nell’arco degli ultimi 15 anni l’occupazione femminile sia cresciuta molto più di quella maschile, fornendo un contributo complessivo pari a più dell’80% della rilevante espansione dell’occupazione, e nonostante la percentuale di donne laureate e diplomate abbia per la prima volta superato quella degli uomini - fatto particolarmente significativo poiché per le donne il livello di istruzione condiziona maggiormente che per gli uomini la partecipazione al lavoro.

Infatti il nodo problematico risiede nel periodo più vicino a noi, e, nello specifico, negli ultimi due anni analizzati (2004/2005) si registra addirittura una lieve riduzione del tasso di attività femminile ed una stasi del tasso di occupazione, fermo al 45,3%. Si tratta ancora di piccoli segnali, non assumibili come tendenza, ma colpiscono particolarmente perché fanno seguito ad anni di crescita sostenuta ed ininterrotta sia della partecipazione, che dell’occupazione femminile. Questi dati indicano una rinuncia della componente femminile, soprattutto nel mezzogiorno, a intraprendere azioni di ricerca di impiego, entrando così a far parte dei c.d. “lavoratori scoraggiati”. Soltanto il 38,4% delle donne delle Regioni del Sud partecipa al mercato del lavoro, il che significa che quasi il 62% non si propone sul mercato del lavoro.

Occorre dunque comprendere quali siano le condizioni di contesto che scoraggiano il lavoro femminile, che avrebbe invece un importante ruolo nell’incrementare le risorse a disposizione della propria famiglia e consentire così l’allontanamento dal disagio economico.

Se la congiuntura economica negativa può avere comportato degli effetti in questo campo, più strutturali sembrano le difficoltà italiane legate alle condizioni lavorative e retributive che il mercato offre, e dalle carenze della rete di supporto alla conciliazione e di offerta di servizi all’infanzia ed alle persone non autosufficienti.

A fronte di questo quadro, si è oramai affermato un modello comportamentale in base al quale le donne diventano madri più tardi e fanno meno figli, confermandosi nel centro nord il figlio unico come modello familiare più frequente e stabilizzandosi il tasso di natalità al livello di 1,3 figli per donna - tra i più bassi d’Europa - contro un numero di figli desiderato pari a 2,1. Il paradosso italiano è dato dall’associazione della natalità più bassa in Europa con l’occupazione femminile tra le più basse.

Possiamo dunque affermare che in gran parte le difficoltà femminili nell’accesso al mercato del lavoro siano proprio legate alla maternità, e che in Italia il clima sociale sia particolarmente sfavorevole alla maternità e alla paternità.

---

<sup>20</sup> Cfr. Paragrafo 3

Analizzando più nel dettaglio le difficoltà che le donne incontrano nel lavoro, vediamo come la presenza o l'arrivo di

figli siano ancora una barriera all'accesso e al mantenimento del lavoro.

Se analizziamo, ad esempio, i dati alla popolazione femminile di 35/44 anni nell'anno 2003, vediamo come le single presentano tassi di occupazione dell'86,5%, le donne che vivono in coppie senza figli del 71,9%, mentre le donne con figli del 51,5%, con tassi ancora decrescenti all'incremento del numero dei figli.

Un altro modo per leggere il fenomeno è considerare il fatto che il 20,1% delle madri occupate al momento della gravidanza non lavora più dopo la nascita del primo figlio. Ciò significa che una donna su 5 abbandona il lavoro dopo la prima gravidanza.

Continuano inoltre a verificarsi casi di interruzioni del lavoro o di licenziamenti/dimissioni di donne in gravidanza: 178 mila donne hanno dichiarato nell'indagine Multiscopo Istat del 2003 che nel corso della vita sono state licenziate dopo la gravidanza e 686 mila di essere state messe in condizione di dimettersi, soprattutto al Sud.

Sta inoltre emergendo il problema delle donne espulse dal sistema produttivo, a causa di crisi e ristrutturazioni, che non riescono poi a re-immettersi nel mercato del lavoro.

Uno dei fattori che consentono alle donne occupate con figli di mantenere il proprio posto di lavoro è la presenza nel territorio di servizi socio-educativi rivolti alla prima infanzia ritenuti affidabili ed accessibili dal punto di vista economico e di posizione nel tessuto urbano.

Questo insegnamento ci proviene non solo da Danimarca, Norvegia Svezia – in cui in seguito alla messa in atto di politiche di incremento degli asili, congedi parentali e di varie forme di part-time, i tassi occupazionali femminili sono cresciuti insieme ai tassi di fertilità, mostrando un'inversione di tendenza dalla relazione negativa precedente -, ma anche dalle Regioni italiane in cui è stato maggiormente incrementato il numero di nidi d'infanzia (Emilia Romagna, Lombardia, Veneto, Toscana) e che stanno vedendo aumentare anche la partecipazione femminile e la fecondità, anche al netto delle migrazioni.

Secondo studi recenti basati su un'analisi in base ai dati Europei ECHP (Del Boca, Pasqua, Pronzato 2008), lo sviluppo di una rete adeguata di asili nido risulta essere lo strumento comparativamente più efficace per sostenere l'offerta di lavoro femminile (soprattutto delle donne meno istruite, che in Italia sono meno occupate rispetto agli altri Paesi). Lo stesso studio afferma inoltre che l'efficacia di questa politica appare più significativa quando è in presenza di una politica di congedi flessibile ed adeguatamente remunerativa per chi ne usufruisce.

In seguito all'implementazione del "Piano Straordinario Asili Nido", previsto inizialmente nella Finanziaria 2007 e finanziato ulteriormente per l'anno 2008, la Conferenza Unificata ha dato vita ad un tavolo inter-istituzionale per la definizione dei livelli essenziali per la prima infanzia, che potrebbe essere un passo importante per determinare dei livelli essenziali rivolti a bambini di età 0-36 mesi da garantirsi in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, con precisi requisiti e standard di qualità. L'obiettivo deve infatti essere non solamente il raggiungimento del 33% di copertura della domanda, come previsto dalla Strategia di Lisbona, ma anche che tale servizio sia affidabile dal punto di vista qualitativo e di professionalità degli operatori, per i genitori che vi affidano i propri figli.

Rispetto alla questione dell'accessibilità del servizio, è opportuno segnalare che l'Indagine condotta da Aretès per il Dipartimento Politiche di Cittadinanza della Cisl Nazionale nel 2008 ha evidenziato come l'equità dei servizi socio-educativi rivolti alla prima infanzia dipenda dalla correlazione delle tariffe applicate con l'Isee degli utenti, dalla presenza di soglie minime e massime, dal target a cui si rivolge il servizio e di conseguenza dalle barriere all'ingresso.

I servizi analizzati, presenti nei Comuni Capoluogo delle Regioni italiane, mostrano disparità molto marcate – ad esempio le soglie di esenzione variano da 516,97€ a 7.746,85€ -, ma anche situazioni in cui, ad esempio, il grado di incidenza della tariffa sull'Isee diminuisce al crescere dell'Isee – il che equivale a dire che le famiglie con Isee medio-alto pagano in proporzione meno di quelle con Isee inferiori.

Questa analisi suggerisce la necessità che la discussione in atto sui livelli essenziali si soffermi anche sulla questione dell'equità del servizio, impegnandosi a fornire linee guida ai Comuni per una gestione economica maggiormente rispondente a criteri di equità uniformemente definiti, ma anche ancorata alla reale situazione del territorio.

Inoltre andrebbe sviluppata una maggiore riflessione sul target che i servizi socio-educativi alla prima infanzia prendono in considerazione, e che l'analisi appena riportata desume dai criteri di accesso contenuti nei Regolamenti, anche perché tale servizio può garantire, come abbiamo già evidenziato, un importante supporto per la conciliazione di tutti i lavoratori – e soprattutto le lavoratrici -<sup>21</sup>.

Rispetto all'utilizzo di flessibilità orarie, che consentirebbero una maggiore conciliazione degli orari lavorativi con quelli delle famiglie, soprattutto in presenza di figli minori che frequentano le istituzioni socio-educative e dell'istruzione, vediamo come la diffusione del part-time e di forme concertate di flessibilità in Italia siano ancora poco diffuse.

Il 16.7% delle donne italiane e il 3.7% degli uomini hanno un contratto part-time, contro una media europea, rispettivamente, del 32% e del 7%.

•

A proposito di orari, si può osservare che, tra i settori di attività, l'occupazione femminile ha tassi maggiori nella pubblica amministrazione - soprattutto nella scuola - e nel commercio, mentre l'incidenza minore si segnala nelle costruzioni e nell'industria manifatturiera. Questo porta naturalmente ad ipotizzare dei nessi tra il sistema di orario lavorativo del settore e l'opzione femminile di lavoro.

Se il part-time comporta il vantaggio di una presenza ridotta sul luogo di lavoro, ma contemporaneamente lo svantaggio di una decurtazione sull'importo del reddito percepito, più complessa e problematica è la situazione di chi ha posizioni lavorative non stabili.

Anche in questo campo le difficoltà femminili sono nettamente maggiori, in quanto ad esempio il 14,5% delle donne occupate ha un contratto di lavoro a termine, contro il 9,9% degli uomini.

E' in aumento la quota di nuove assunzioni effettuate con contratti caratterizzati da temporaneità (i cosiddetti dati di flusso). Come ben evidenziato nel Bollettino Economico della Banca d'Italia 2007, la quota dell'insieme dei rapporti di lavoro a termine, comprese le collaborazioni, sull'occupazione complessiva è stata pari per i primi tre trimestri del 2005 al 10,8%; al 25% se si considerano solo i giovani di età compresa tra 15 e 29 anni; al 40,5% se si considerano soltanto i neoassunti, cioè le persone che hanno trovato un impiego nei 12 mesi precedenti l'indagine (era il 38,6% nel 2004); infine balza quasi al 50% per i neo assunti con meno di 30 anni (era il 46,4% nel 2004).

Ma anche se la presenza di donne occupate nella fascia dei lavori temporanei è ancora molto alta e si registra un'impennata dei rapporti flessibili relativamente alle nuove assunzioni, soprattutto se relative ai giovani, più stabile ed inferiore agli altri paesi europei resta lo stock degli occupati.

La quota di lavoro temporaneo sul totale ha mostrato infatti un andamento altalenante, rimanendo pressoché stabile negli ultimi anni (dal 12,8% nel 2000 al 13,6% nel terzo trimestre 2007). Inoltre

---

<sup>21</sup> La stessa Caritas Italiana evidenzia l'importanza di prestare attenzione, anche in tale contesto, alle esigenze delle lavoratrici immigrate.

l'occupazione complessiva in Italia sta aumentando da diversi anni, e non solo grazie all'occupazione a termine, ma anche e soprattutto quella a tempo indeterminato.

Inoltre è importante segnalare che i dati Eurostat non segnalano per l'Italia un tasso di temporaneità superiore a quello della media europea, né a quello degli altri Paesi principali partner: la quota di contratti temporanei, per il 2006, è qui calcolata al 13% del totale, contro il 14,6% dell'Ue15, il 14,9 dell'Ue25, il 14,2 della Germania, il 13,7 della Francia.

Nonostante questi dati, che non supportano certo la tesi crescente di una precarietà in crescita, è innegabile che tra le persone ed in particolare tra i giovani si registri un senso di insicurezza crescente. Senza scendere troppo nel dettaglio, possiamo rilevare come una motivazione del fenomeno risiede nel fatto che ad essere maggiormente "colpiti" dalla temporaneità sono soggetti particolarmente deboli, ed un'altra che si registra un effettivo allungamento dei tempi di transizione verso un'occupazione stabile. Le due questioni sono poi fortemente legate, perché più facilmente la temporaneità si prolunga e si trasforma in precarietà proprio per i soggetti più deboli. Non è neppure da trascurare il forte impatto che ha, sulla precarietà percepita, ed ovviamente su quella effettiva, la tradizionale esistenza, in Italia, di sacche di lavoro nero vaste e difficili da estirpare. Si tratta di una precarietà non rilevata dalle statistiche ufficiali citate sopra, ma fortemente percepita dalle persone, perché con impatti negativi ben maggiori rispetto alla diffusione dei contratti non standard.

Dunque il prolungarsi della temporaneità dell'impiego, con il susseguirsi di contratti flessibili o il rimanere bloccati nel lavoro nero, ed il fatto che queste situazioni tendano a concentrarsi sulle stesse persone e a riguardare particolari categorie di soggetti, rende il senso di precarietà maggiore di quello effettivamente riscontrato da una mera lettura dei dati statistici.

Un maggiore senso di sicurezza a chi lavora può venire soltanto da interventi che sostengano il lavoratore nella transizione da un posto di lavoro ad un altro, con un rafforzamento dei servizi per i disoccupati e per i lavoratori ed un ridisegno del sistema di welfare adeguato alla portata dei cambiamenti nel lavoro, che preveda in primo luogo una riforma seria degli ammortizzatori sociali.

## **6.2 Obiettivi generali**

- Innalzamento dell'occupazione femminile, nel rispetto della Strategia di Lisbona;
- Realizzazione di interventi sull'occupazione collegati a quelli per la famiglia, per i servizi sociali, per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

## 7. Povertà e lavoro minorile: dalle diverse tipologie alle necessarie analisi e tutele

Il lavoro minorile, fenomeno estremamente complesso sia per le diverse sfaccettature, sia per le diverse cause e caratteristiche, nel nostro Paese è presente con specificità proprie di una società industriale avanzata. Data la sua ampia varietà di espressione, con situazioni completamente differenti in termini di sfruttamento, di età dei minori coinvolti, di tempi dell'impiego (saltuario, estivo, continuativo, ecc.), di luoghi di svolgimento e settori, di motivazioni, ecc. occorre primariamente discernere gli impieghi che annientano la personalità e la dignità del bambino/a coinvolto e mettono in discussione l'attuazione dei diritti alla salute, all'educazione, al gioco, ecc. da impieghi che non possono essere considerati rischiosi o lesivi dei percorsi di crescita, spesso svolti in ambito familiare o di supporto alle attività domestiche.

Per avere una idea della quantità dei minori coinvolti, delle situazioni di sfruttamento e delle cause, è utile il riferimento ad una indagine che, per quanto datata, è l'unica svolta a livello nazionale su un campione rappresentativo di popolazione residente. Si tratta dell'indagine Istat, commissionata nel 1999 dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale in collaborazione con l'OIL. L'indagine si è occupata in specifico di tutti quei bambini e preadolescenti impegnati nella produzione per il mercato (lavori retribuiti) e alcuni tipi di produzione non orientati al mercato (lavori non retribuiti), compresa la produzione di beni per l'autoconsumo, secondo le indicazioni dell'OIL<sup>22</sup> ed ha previsto diverse fonti informative: letteratura sull'argomento e interviste a testimoni privilegiati; realizzazione di indagini campionarie dirette sui ragazzi; analisi dei fenomeni correlati al lavoro minorile. Le indagini campionarie sui ragazzi si sono articolate in una ricerca sperimentale presso le scuole e due indagini presso le famiglie. In particolare per quanto riguarda queste ultime:

- è stato inserito un approfondimento sul lavoro minorile all'interno dell'indagine multiscopo presso le famiglie, dedicata all'infanzia e all'adolescenza (campione di 24.000 famiglie rappresentativo della popolazione italiana);
- è stato abbinato un modulo ad hoc su "Le prime esperienze di lavoro dei giovani" all'indagine sulle Forze di Lavoro, indagine che l'Istat conduce presso le famiglie, prevedendo ad ogni ciclo trimestrale un campione di 75.000 famiglie<sup>23</sup>.

L'indagine Istat nel suo complesso offre un panorama piuttosto variegato del lavoro minorile in Italia. Accanto a situazioni di grave sfruttamento ne mette in risalto altre i cui confini sono molto più labili, fino ad arrivare a lavori o meglio a lavoretti (secondo la definizione utilizzata nella stessa indagine) ovvero a situazioni non lesive dei percorsi di crescita.

Per quanto riguarda i dati generali, la stima che emerge dalla ricerca è di 144.823 minori con meno di 15 anni svolgenti un'attività lavorativa nel 2000. In termini relativi significa 3 minori con meno di 15 anni ogni 100 bambini/ragazzi di detta età. La quota cresce all'aumentare dell'età, essendo l'incidenza dello 0,5% tra i bambini di 7-10 anni, del 3,7% tra i bambini di 11-13 anni, e dell'11,6% tra i ragazzi di 14 anni<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> *Nell'indagine sono considerati inattivi i bambini e i preadolescenti coinvolti in attività domestiche o di cura della propria famiglia. I bambini inoltre devono aver svolto almeno un'ora di lavoro nell'anno precedente alla rilevazione. Rientrano quindi nella concettualizzazione del lavoro minorile tutte le attività economiche più o meno leggere svolte dai bambini e tutte quelle occupazioni che si ritiene possano avere riflessi negativi sulla salute, l'educazione e il normale sviluppo dei bambini. Esulano, invece, tutte le attività illegali che possono coinvolgere i minori che non possono, però, essere definite lavoro.*

<sup>23</sup> Questa indagine è stata rivolta ai ragazzi tra i 15 e i 18 anni che sono stati intervistati sulle attività lavorative eventualmente svolte prima dei 15 anni. Questi ultimi, non essendo più colti in "flagranza di reato", hanno mostrato una minore reticenza a descrivere esperienze che ormai riguardavano il passato e, al contempo, essendo sufficientemente "grandi", avevano un adeguato concetto di lavoro.

<sup>24</sup>

Dei minori lavoratori, coloro che possono essere considerati sfruttati, dove per lavoro sfruttato si intende un lavoro con almeno una di queste caratteristiche: “pericoloso, notturno, stancante, svolto in antagonismo con la scuola, che non lascia tempo libero per giocare, stare con gli amici o per svolgere i compiti scolastici”, risultano 31.500 unità.

L’estensione più grave del fenomeno riguarderebbe mediamente un minore di 7-14 anni ogni 5 minori della stessa età impegnati in una qualche attività lavorativa. Diversamente dai minori che svolgono un qualsiasi tipo di attività lavorativa, l’incidenza di sfruttati sulla popolazione di riferimento assume una certa rilevanza solo per i minori di 14 anni, con un valore del 2,7%.

L’indagine offre anche chiare indicazioni sulle caratteristiche che maggiormente costituiscono fattori di rischio per il lavoro minorile grave che sono:

- un titolo di studio basso del capofamiglia;
- la presenza in famiglia di almeno un lavoratore nei settori dei ristoranti e alberghi, nel settore agricolo e, seppure in misura minore, delle costruzioni;
- la mancanza di occupati in famiglia;
- il sesso maschile;
- una famiglia con più di quattro componenti.

Lo sfruttamento del minore e la mancata tutela delle condizioni di lavoro sono in parte dunque – ma non esclusivamente - anche legate alle situazioni di oggettivo disagio economico e culturale che si possono verificare all’interno di singole famiglie, anche in aree territorialmente distanti e con diversi gradi di sviluppo.

Del resto sono molte le ricerche europee che sottolineano come la variabile economica si esprima nei Paesi ad economia avanzata solo in minima parte con motivi di sussistenza, al contrario dei Paesi del sud del mondo, dove il lavoro minorile è spesso determinato dalla necessità di incrementare il reddito familiare per la propria ed altrui sopravvivenza. I minori che in Europa lavorano per necessità economica appartengono generalmente a quella fascia di popolazione che vive al di sotto della soglia di povertà. Le famiglie di origine sono spesso famiglie monogenitoriali o multiproblematiche (solitamente ben conosciute dai servizi sociali), oppure famiglie migranti o appartenenti a minoranze etniche. Fra tutti i minori che lavorano questi sono generalmente considerati i bambini e gli adolescenti più vulnerabili. La povertà infatti ha delle ripercussioni considerevoli sulle condizioni di lavoro, poiché limita il potere contrattuale dei ragazzi, li costringe ad accontentarsi dell’impiego e a sottomettersi a qualsiasi condizione di lavoro.

Ai risultati dell’indagine Istat possono inoltre essere aggiunti dati indiretti sul tema che, se per loro natura non possono fornire stime sulla consistenza quantitativa del fenomeno, ci permettono tuttavia di svolgere importanti considerazioni di contesto. Tra queste informazioni rivestono una particolare rilevanza i dati forniti dal Ministero del lavoro sull’attività di vigilanza del lavoro minorile svolta dalle Direzioni del lavoro sul territorio nazionale.

Gli ultimi dati a disposizione rilevano che in 6448 aziende ispezionate nel corso del 2006 su tutto il territorio nazionale sono risultati occupati 4014 minori, di cui 1713, il 42% circa del totale, in una posizione lavorativa non regolare, ovvero in una condizione lavorativa che viola le vigenti norme in materia di lavoro minorile. Nel complesso le violazioni riscontrate sono state 2390 e riguardano: l’età minima di assunzione (112), i lavori vietati (27), le visite mediche periodiche (1242), gli orari di riposo e le ferie (306), e altre violazioni minori (703).

Se si può affermare che nel tempo in Italia le forme peggiori di sfruttamento si sono ridotte gradualmente e lentamente grazie anche all’introduzione di un sistema educativo obbligatorio, alle normative legislative, alle politiche sociali ed allo stato di welfare in generale, che ha sostenuto e tutelato

le giovani generazioni nella loro crescita, restano però delle aree critiche sulle quali è necessario concentrarsi.

Indubbiamente esiste ancora una quota di bambini e adolescenti italiani sottoposta a situazioni di grave sfruttamento. I motivi che possono condurre a tale condizioni sono molteplici e vanno ricercati anche in aree non strettamente attinenti con l'attività economica svolta: scuola, carenza di risorse territoriali, educazione e cultura, famiglia, isolamento sociale incidono in vario modo sull'inserimento precoce. Una parte di lavoro minorile è dovuta anche, come già sottolineato, a situazioni di povertà o di basso reddito della famiglia di origine.

Per questo motivo, per affrontare il fenomeno, occorre prevedere interventi in più direzioni e non si rileva efficace la sola modalità repressiva legata alla formula legislativa che vieta l'accesso al lavoro al di sotto dei 16 anni di età.

Una particolare attenzione è necessaria nei confronti dei minori lavoratori stranieri, le cui condizioni lavorative possono dipendere da un mancato inserimento nel Paese ospitante e da una scarsa integrazione sociale. Le ricerche che indagano in questa area sono concordi nel sottolineare, soprattutto se si tratta di minori stranieri irregolari o non accompagnati, che la loro attività è più spesso collocabile all'interno di percorsi di coercizione e di attività economiche paraschiavistiche, vicine all'area della devianza, più che all'area del lavoro e che il bisogno di denaro incide maggiormente sull'inserimento precoce.

Oltre alle attività svolte dai minori stranieri, vi sono altre forme di lavoro che sono tuttora sconosciute e poco indagate sulle quali occorrerebbe promuovere ricerche e serie riflessioni in merito alle connessioni con i percorsi di crescita e alla tutela dei diritti dei bambini. Si tratta del lavoro domestico, prevalentemente femminile, del lavoro nello spettacolo e dell'impiego dei minori in attività sportive.

Nel campo dello spettacolo occorre ricordare che l'esistenza di una legislazione che permette l'impiego dei bambini e adolescenti non automaticamente rende i minori più tutelati.

Il Ministero del Lavoro fornisce alcuni interessanti dati sui minori impegnati in attività lavorative in questo ambito che evidenziano un impiego tutt'altro che irrilevante, ma, oltre a queste informazioni, non esistono ulteriori fonti o riflessioni sull'argomento.

Le autorizzazioni al lavoro rilasciate sono state 2.389 nel 2003 e 1.948 nel 2004, con una riduzione del 18% del totale delle autorizzazioni rilasciate. La diminuzione verificatasi nel biennio è in realtà più nominale che sostanziale, se si considera che una stessa autorizzazione può riferirsi a più minori. Difatti i minori occupati hanno nello stesso periodo conosciuto una flessione molto più contenuta pari al 6,8%, passando dalle 15.825 unità del 2003 alle 14.742 del 2004. In conseguenza di ciò, per ogni autorizzazione rilasciata nel campo dello spettacolo si contano 6,6 minori occupati nel 2003 e 7,6 nel 2004. Rapportando i minori occupati alla popolazione di riferimento dei minorenni è possibile poi evidenziare le realtà regionali in cui più spesso si è avuta una esperienza lavorativa nel campo dello spettacolo nel biennio considerato. Rispetto ad un valore medio nazionale paria a 160 minori occupati per 100mila minori residenti nel 2003 e a un analogo valore di 150 minori occupati nel corso del 2004, le regioni che hanno fatto registrare le più alte incidenze sono per entrambi gli anni il Lazio (526 minori occupati ogni 100mila nel 2003 e 489 nel 2004), la Sicilia (257 nel 2003 e 210 nel 2004), e il Piemonte (254 nel 2003 e 222 nel 2004).

Si segnala che sulle bambine e bambini impiegati nello spettacolo, nella moda e nello sport agonistico, sui contributi economici spesso non irrilevanti che i tutori/genitori prendono (nel campo della moda anche 1500-2000 euro al giorno per sfilate), sulle modalità e orari dell'impegno, sulle motivazioni sono necessarie urgenti analisi e maggiore sorveglianza da parte degli organi competenti.

E' infine doveroso sottolineare che nel percorso formativo degli adolescenti è necessario iniziare a ipotizzare e prevedere forme di contaminazione tra studio e apprendimento pratico sul lavoro, all'interno di percorsi tutelati e di promozione di una cultura della legalità e rispondere in questo modo anche alla domanda di lavoro che viene da molti adolescenti.

Il lavoro, per la Costituzione italiana, è uno dei pilastri della vita associata ed è mezzo cardine per l'inserimento sociale degli individui. La contrapposizione fra scuola e lavoro non prepara all'inserimento nel mondo degli adulti. Occorre chiedersi che senso ha una scuola che non inserisce nel mondo del lavoro e se è possibile ipotizzare scuola e lavoro come luoghi sinergici piuttosto che opposti in modo che le domande di lavoro precoce vadano incanalate in percorsi formativi legali e tutelati piuttosto che nel lavoro nero che genera sfruttamento.

## **7.2 Obiettivi generali**

- Realizzare regolari indagini e studi sulle diverse tipologie di lavoro minorile;
- Inquadrare il rafforzamento dell'azione dell'Ispettorato del lavoro in un più ampio spettro di iniziative non solo di natura repressiva;
- Rafforzare le competenze dei minorenni lavoratori sui loro diritti;
- Prestare particolare attenzione ai minorenni lavoratori stranieri.

## **8. La tratta e lo sfruttamento dei minori, il contesto**

Il coinvolgimento dei minori nell’acquattonaggio, nella prostituzione, in attività criminose (furti, borseggi e spaccio di sostanze stupefacenti), o nelle c.d. economie illegali (attività di ambulante e “servizi” svolti in strada come ad es. quello di lavavetri, rapporti di lavoro non formalizzati), è un fenomeno oggigiorno molto comune, soprattutto a molte aree urbane italiane, ma è un fenomeno complesso, che poco si presta a semplificazioni e a catalogazioni secondo categorie o fattispecie definite.

Le fonti di conoscenza di tali fenomeni, soprattutto istituti di ricerca e istituzioni ed enti che si occupano di apprestare forme di assistenza e integrazione sociale ai minori anzidetti<sup>25</sup>, ci dicono che questi ultimi, soprattutto se stranieri o di etnia rom, sono in Italia tra i gruppi che subiscono maggiori discriminazioni e violazioni di quei diritti fondamentali riconosciuti a tutti i minori dalla Convenzione ONU sui Diritti dell’Infanzia e dell’Adolescenza e dalla legislazione italiana: il diritto allo sviluppo, all’istruzione, alla salute, alla protezione dallo sfruttamento sessuale e lavorativo, alla protezione dall’abuso e dalla violenza, all’unità familiare ecc.

Tra i bambini e gli adolescenti appartenenti a tale gruppo particolarmente vulnerabile si incontrano sia minori non accompagnati, ovvero minori che si trovano in Italia senza i genitori o altro adulto per loro legalmente responsabile, sia minori che si trovano in Italia accompagnati dai genitori o altri familiari.

Alcuni di questi minori possono essere considerati vittime di vera e propria riduzione in schiavitù o tratta di persone ai sensi degli artt. 600 e 601 c.p. (come modificati dalla legge n. 228 del 2003) e del Protocollo sulla tratta di esseri umani Addizionale alla Convenzione Onu per contrastare la criminalità transnazionale siglato a Palermo nel 2000, essendo stati ridotti in uno stato di soggezione e condotti sul territorio nazionale da organizzazioni criminali a scopo di sfruttamento. Altri invece, pur senza che siano configurabili i reati anzidetti di tratta o riduzione in schiavitù, sono stati coinvolti in circuiti di sfruttamento - da parte di parenti o di terze persone all’insaputa o meno della famiglia di origine - dopo essere giunti in Italia, autonomamente o con l’ausilio di altri adulti che hanno procurato loro l’entrata nel territorio nazionale in violazione alle disposizioni che regolano l’ingresso degli stranieri.

Le tipologie di sfruttamento più diffuse sono:

1. sfruttamento sessuale: soprattutto prostituzione (su strada o in luoghi chiusi);
2. sfruttamento in attività illegali: soprattutto reati contro il patrimonio (borseggio in strada, furti negli appartamenti e nei negozi ecc.) e spaccio di sostanze stupefacenti;
3. sfruttamento in mendicizia, acquattonaggio e attività assimilabili (vendita ambulante, lavaggio dei parabrezza, ecc.);
4. sfruttamento lavorativo.

Stabilire se nel caso concreto ci si trovi di fronte a una situazione di sfruttamento o meno, è operazione spesso molto complessa, potendosi verificare situazioni “estreme”, in cui vi è vera e propria tratta o riduzione in schiavitù (nelle quali cioè il minore è ridotto in uno stato di soggezione vera e propria), o viceversa in cui vi è assoluta autonomia del minore, ed altre nelle quali ci si trova in una posizione, per così dire “intermedia”.

Per valutare se vi sia sfruttamento o meno, o addirittura una soggezione continuativa rilevante ai fini della tratta, è infatti necessario tenere in considerazione una complessa serie di fattori che influenzano la capacità di autodeterminazione del soggetto e in particolare del minore, per il quale assume rilievo, in primo luogo, proprio l’età.

Da un punto di vista generale, si deve poi sottolineare che anche la stessa situazione di sfruttamento - che costituisce un elemento costitutivo, accanto a quello dello stato di soggezione, del delitto di riduzione in schiavitù e di tratta - è di difficile delimitazione, in quanto non risulta puntualmente

---

<sup>25</sup> V. in particolare i report delle ricerche citate più avanti nel testo.

definito, ma soltanto richiamato come presupposto, dalle stesse norme, nazionali o sovranazionali, che disciplinano tali fenomeni.

Di conseguenza risulta difficile, soprattutto con riferimento a prestazioni di tipo lavorativo, operare anche una delimitazione tra sfruttamento dell'altrui lavoro e l'ampia galassia del lavoro definito come irregolare, nero o sommerso, in cui cioè il rapporto fra datore e lavoratore non è stato formalizzato secondo le previsioni di legge o, pur essendolo stato, si svolge in violazione delle disposizioni stabilite, ad es. in termini di retribuzione minima, dai contratti collettivi di categoria o dalle norme imperative volte alla tutela della sicurezza e salute del lavoratore e dei suoi diritti previdenziali.

A tal proposito, in assenza di parametri di riferimento sufficientemente precisi di derivazione normativa,<sup>26</sup> si è ritenuto da parte di molti interpreti di poter parlare di sfruttamento laddove sia riscontrabile un approfittamento ingiusto (trarre cioè un profitto ingiustificato) dalle altrui attività tramite una condotta che incide significativamente sull'altrui volontà o che fa leva deliberatamente sulla altrui capacità di autodeterminazione sensibilmente diminuita, o per dirla altrimenti, laddove ci sia un approfittamento dell'altrui situazione di vulnerabilità o debolezza<sup>27</sup>.

A ciò si deve aggiungere che, spesso, i minori che si trovano in condizioni di sfruttamento non si percepiscono come tali e non considerano gli adulti coinvolti come sfruttatori. Lo sfruttatore, infatti, è spesso visto dal minore come la persona che gli ha consentito di entrare in Italia, gli ha fornito supporto per la sistemazione abitativa, gli ha messo a disposizione i mezzi da cui trarre guadagno<sup>28</sup>.

### **8.1 Le problematiche connesse allo sfruttamento dei minori: il problema dei dati**

Anche per le ragioni innanzi evidenziate gli interventi finalizzati al recupero e inclusione sociale dei minori anzidetti spesso incontrano rilevanti difficoltà: gran parte dei minori sfruttati, o coinvolti nelle attività innanzi menzionate, che entrano in contatto con il sistema istituzionale si allontanano dalle strutture di accoglienza dove vengono collocati e non aderiscono ai progetti di integrazione che vengono loro proposti.

---

<sup>26</sup> Nel corso dell'attuale XV legislatura un disegno di legge di iniziativa governativa, approvato dal Senato ed attualmente all'esame della Camera dei Deputati (Atto camera 2784, recante "Disposizioni penali contro il grave sfruttamento dell'attività lavorativa e interventi per contrastare lo sfruttamento dei lavoratori irregolarmente presenti sul territorio nazionale", ha elaborato alcuni indici di "grave sfruttamento" alla ricorrenza dei quali ricollegare il configurarsi del reato di "grave sfruttamento del lavoro" di nuova introduzione nel codice penale.

<sup>27</sup> Al riguardo v. il report "Protocollo sull'identificazione e supporto a minori vittime di tratta e sfruttamento" realizzato da Save the Children Italia, Roma, 2007, p. 6, nonché "La tratta di persone in Italia", a cura di F. Carchedi e I. Orfano, Franco Angeli editore, 2008, p. 126 ss., "Traffico di migranti e tratta di persone", di David Mancini, Franco Angeli editore, 2008, p. 52 ss.

<sup>28</sup> Riferiscono inoltre le stesse ricerche citate nella precedente nota che molti sfruttatori mettono in atto strategie per legare a sé il minore e per ridurre la percezione da parte di quest'ultimo della propria condizione di sfruttamento, come ad es. il lasciare a sua disposizione una parte consistente dei proventi dello sfruttamento, innescando un meccanismo di falsa contrattualità in cui viene concesso uno spazio di negoziazione che però non ricade mai sull'elemento chiave della libertà di scelta (ossia, se svolgere oppure no l'attività considerata).

Molto diffusa è poi l'instaurazione di un legame di natura pseudo-affettiva tra lo sfruttatore e la persona minore, nel quale, ad es., lo sfruttatore garantisce un'abitazione sufficientemente confortevole e un livello di consumi elevato (possibilità di spostarsi in auto, di fare uso di alcol e sostanze stupefacenti, di frequentare locali notturni ecc.), e dall'altra parte coltiva lo spirito di gruppo e di appartenenza (come sostitutivo di quello tipicamente familiare). Tutto questo conduce le vittime a non percepire questa dinamica in chiave di sfruttamento, ma a spiegarla in termini di rispetto dei patti informali stipulati con l'adulto. Il rapporto che si crea con lo sfruttatore è dunque ambivalente e porta con sé la volontà del minore di rispettare tali patti informali.

Alla luce di tale stato di cose appare opportuno operare una approfondita riflessione sulla configurazione assunta dal quadro attuale degli strumenti di assistenza ed integrazione previsti dalla normativa vigente, sia per quanto riguarda la categoria specifica dei minori non accompagnati, sia per quanto riguarda quella, più generale, dei minori che si trovano in situazioni di sfruttamento, più o meno grave, o di vera e propria riduzione in schiavitù e tratta.

Sulla tematica da ultimo richiamata ci si soffermerà in maniera approfondita più avanti.

Per il momento però è importante sottolineare, sin da subito, che l'approccio alle problematiche presentate dai fenomeni anzidetti è reso ancor più difficoltoso dagli ostacoli che si incontrano nel reperire i dati che li riguardano, sia per le caratteristiche della categoria esaminata (fortemente invisibile, implicata in fenomeni dai contorni sfumati e in reati con un alto numero oscuro, cioè la percentuale di illeciti non rilevati dalle agenzie di controllo) sia per la tipologia stessa dei fenomeni in discussione.

Alcuni dati relativi alla presenza in Italia dei minori stranieri non accompagnati vengono raccolti dal Comitato minori stranieri (Cms) di cui all'art. 33 del t.u. sull'immigrazione, secondo il quale alla fine del 2006 era stata rilevata una presenza di 6.551 minori, di cui 35,6% di nazionalità rumena e 21,8% marocchina. Tuttavia questi dati non rilevano i minori non intercettati dai servizi territoriali o accompagnati da parenti e quindi non segnalati al Comitato. A questo si aggiunge l'incertezza del dato legata ai minori prese in carico *ex art.* 18 D.lgs. 286/1998, atteso che in alcune città le minori destinatarie dei programmi di assistenza e integrazione sociale realizzati ai sensi di tale disposizione (v. più ampiamente in seguito) non sono state segnalate al Comitato Minori Stranieri. Di conseguenza l'unica informazione a cui si può arrivare è una stima relativa alla presenza e alla distribuzione regionale<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Altri dati provengono dal Dipartimento per la Giustizia Minorile del Ministero di Giustizia, e precisamente quelli relativi alle presenze dei minori stranieri nel circuito penale minorile. Si tratta però di dati che non sono del tutto significativi in quanto registrano solo i casi in cui è stato individuato il colpevole di un determinato reato, e poco o nulla ci dicono rispetto al numero di minori sfruttati. Ricaviamo ad esempio che nei primi sei mesi del 2007, 997 minori stranieri sono transitati nei Centri di Prima Accoglienza, di cui 424 provenienti dalla Romania (48 minori di anni 14, 124 tra 14 e 15, 242 tra 16 e 17 e 10 maggiorenni) e 108 dal Marocco (3 minori di anni 14, 21 tra i 14 e 15 anni, 80 tra i 16 e 17 anni e 3 maggiorenni).

Gli stranieri entrati negli Istituti Penali Minorili sono stati 319, di cui 252 uomini. Al 30.06.2007 su 198 presenti, 109 era nella fascia d'età 16/17 anni. Interessante notare che sul totale dei presenti stranieri ben 133 risultano detenuti per reati contro il patrimonio. Le nazionalità più presenti sono quelle rumena e marocchina (al 31.06.2007, 61 rumeni e 46 marocchini).

Non esistono infine dati sul numero di minori che esercitano attività di prostituzione o mendicizia in quanto non costituiscono reato. Troviamo dati, disaggregati in base alla minore età della vittima, sui reati di tratta. Dal 2003, anno di introduzione della legge 228 che ha disciplinato il reato di tratta, al 2005 sono state registrate 516 vittime di cui 64 minori per riduzione in schiavitù (art. 600 c.p.) e 299 di cui 11 minori per tratta (art. 601 c.p.). Tali dati sono elaborati dalla Direzione Nazionale Antimafia in quanto i reati sono di competenza delle Direzioni Distrettuali. Ovviamente l'accuratezza del dato dipende da come sono state raccolte le informazioni in ogni singola Direzione Distrettuale. Per i reati di competenza del Tribunale (ad esempio lo sfruttamento della prostituzione o il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina a scopo di sfruttamento) occorre riferirsi ai dati del Registro generale dei procedimenti di ogni singolo Tribunale.

Esistono, inoltre alcuni dati statistici elaborati dall'Istat all'interno dei volumi sulle statistiche giudiziarie ma, come è noto, questi vengono pubblicati con notevole ritardo e presentano dati molto aggregati. Infine i dati relativi ai procedimenti penali sono molto di più una misurazione dell'efficienza dell'amministrazione della giustizia che non delle dimensioni di un fenomeno. Infine sul fenomeno dell'accattonaggio sono disponibili i dati del 2005 della Direzione Centrale Anticrimine della Polizia dello Stato, che forniscono il numero delle denunce relative all'impiego dei minori in accattonaggio (art. 671 del c.p.). Sono state 449 in tutta Italia: il più alto numero di denunce si è registrato nella regione Lombardia (90). Anche questo dato, però risulta essere scarsamente significativo nel dare conto del fenomeno del coinvolgimento dei minori stranieri in accattonaggio. Infatti, tale numero dipende grandemente dall'operato delle forze dell'ordine e dal loro sguardo sul fenomeno: se effettuano controlli e di quale genere, se e quanto denunciano adulti trovati a mendicare con minori, ecc. Su questi e altri aspetti cfr. il Report "La strada dei diritti", Roma, 2007, ricerca promossa dal Dipartimento per i diritti e pari opportunità della Presidenza del consiglio dei Ministri e realizzata da Save the children Italia, citata più avanti nel testo.

Per quanto riguarda invece lo sfruttamento sessuale invece una fonte di dati interessanti è rappresentata dal Dipartimento per i diritti e le pari opportunità (D.d.p.o.) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, presso cui opera la Commissione interministeriale per l'attuazione dell'art. 18, D.lgs 286/98, comma 1, quella norma cioè del t.u. immigrazione che prevede per gli stranieri, extracomunitari e comunitari, vittime di situazioni di violenza e grave sfruttamento poste in essere da organizzazioni criminali dedite allo sfruttamento della prostituzione e alla commissione di altri gravi reati, la possibilità di partecipare ad un programma di assistenza e di integrazione sociale” per sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale .

Tali programmi sono realizzati dagli Enti locali o da soggetti privati convenzionati, e finanziati dallo Stato nella misura del 70%, a valere sulle risorse assegnate al D.d.p.o. (per effetto della previsione di cui all'art. 12 l. 228/03) e dall' Ente locale territoriale, nella misura del 30%.

## 8.2 L'esperienza dei programmi di assistenza ed integrazione sociale realizzati in applicazione dell'art.18 T.U. Immigrazione

In applicazione dell'articolo 18 cit il D.D.P.O. - dal 2000 al 2006 - ha bandito n. 7 Avvisi, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, per invitare gli enti abilitati a presentare domanda per il co-finanziamento statale previsto per la realizzazione di programmi di protezione sociale a favore delle vittime di sfruttamento sessuale. Sulla base dell'esperienza acquisita e per far fronte ai mutamenti del fenomeno, a partire dall'Avviso n. 7 (bandito nel 2006) è stato previsto l'ampliamento degli interventi ad altre tipologie di sfruttamento ulteriori rispetto a quello di tipo sessuale; questa estensione si è resa necessaria non solo per adeguare gli strumenti normativi alle nuove esigenze ed “urgenze” sociali ma anche per interagire in modo sinergico con la Legge n. 228/2003 che prevede, appunto, assistenza per le vittime dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù e di tratta di persone sottoposte a sfruttamento di tipo sessuale, lavorativo, accattonaggio o rimozione di organi.

Su iniziativa della Ministra per i Diritti e le Pari Opportunità, e sulla base delle richieste della Commissione interministeriale, è stata modificata la normativa in materia introducendo il nuovo **comma 6-bis dell'art. 18 D.lgs 286/98** (decreto legge n. 300 del 28.12.2006) al fine di prevedere la partecipazione ai programmi di cui all'articolo 18 “... anche a cittadini di Stati membri dell'Unione europea che si trovino in una situazione di gravità ed attualità di pericolo”<sup>30</sup>.

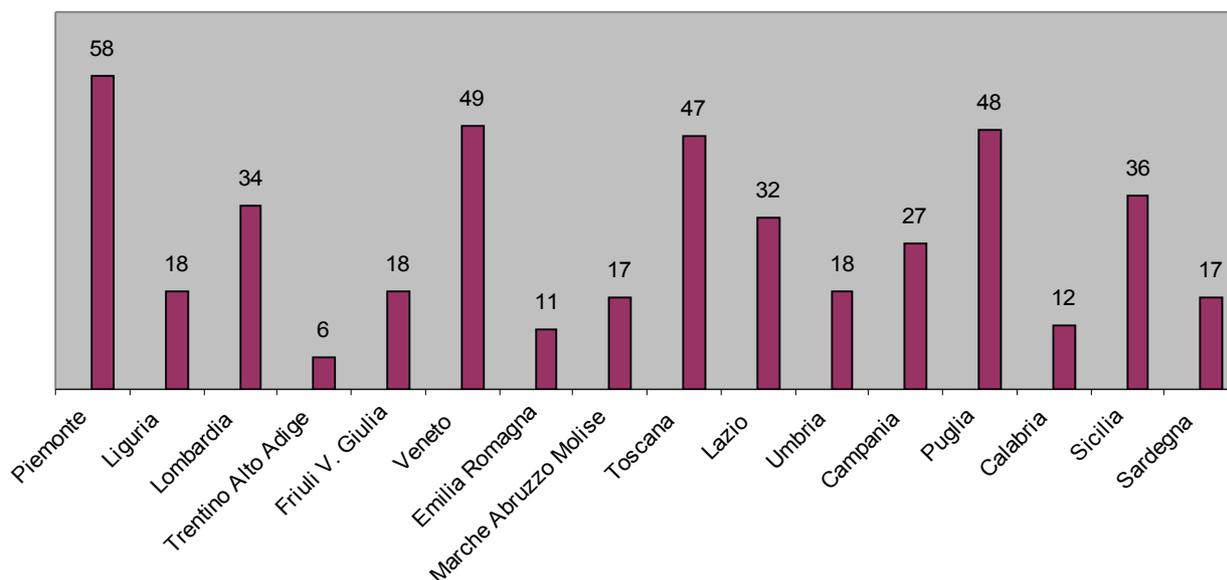
Ad oggi sono stati co-finanziati 448 programmi che interessano l'intero territorio nazionale, come evidenziato nel Graf. 1. (è da poco terminata la procedura di valutazione dei progetti presentati in risposta all'Avviso 8 del 20 febbraio 2007, che si è conclusa con il co-finanziamento di 42 progetti). Secondo i dati in possesso del Dipartimento, nel periodo tra marzo 2000 e aprile/maggio 2006, il numero di persone, vittime di sfruttamento sessuale, che sono state coinvolte e assistite nei programmi ex art. 18 cit. è stato di circa 11.541, di cui 748 minori di anni 18<sup>31</sup>.

Graf. 1 Distribuzione regionale dei Progetti di protezione sociale (tot. n. 448 dal 2000 al 2006)

---

<sup>30</sup> Tale disposizione si è resa necessaria per rendere possibile la partecipazione, ai progetti di protezione sociale, delle cittadine e dei cittadini rumeni e bulgari che sono, in particolare le prime, molto numerose tra le vittime di tratta. La norma è stata recepita dall'avviso n. 8 (bandito nel 2007) per la presentazione di progetti in questo ambito.

<sup>31</sup> Questi dati sono stati elaborati a cura della Segreteria tecnica della Commissione interministeriale per l'attuazione dell'art. 18 t.u. . Sono stati desunti dalle relazioni finali inviate dalle associazioni/enti locali che hanno partecipato ai prog. art. 18 dall'avviso 1 al 6. I progetti di cui all'avviso 7, iniziati tra maggio e giugno 2006, sono in fase di ultimazione.



Fonte: Dipartimento per i diritti e le pari opportunità (2006)

Per quanto riguarda le persone minorenni, si è potuta riscontrare la seguente distribuzione per annualità:

75 nella prima  
80 nella seconda  
70 nella terza  
118 nella quarta  
139 nella quinta  
266 nella sesta

I dati relativi alla distribuzione anzidetta consentono di affermare che nelle prime tre annualità si è potuto registrare un andamento altalenante, mentre a partire dalla quarta si è assistito ad un aumento costante dei minori che si è riusciti a far entrare nei programmi di protezione sociale, con quasi un raddoppio nella quinta rispetto alla terza e nella sesta rispetto alla quinta.

Il numero delle persone minorenni inserite nei programmi di protezione e assistenza sociale ex art. 18 t.u. immigrazione è stato, in percentuale rispetto a quello delle persone adulte, pari al 3% per il 2000-01, al 6,4% per il 2003-04, per aumentare ancora fino al 14,6% per il periodo 2005-06 (avviso 6).

Tali dati evidenziano che i minori oggetto di sfruttamento sessuale sono in netta minoranza rispetto al numero delle persone adulte, ma sono in progressivo aumento negli anni, fenomeno questo in controtendenza rispetto a quello delle adulte che invece diminuiscono di anno in anno.

Per quanto riguarda le aree geografiche di provenienza di tali minori, circa i 2/3 di essi appartengono ai Paesi dell'Europa dell'est (Balcani e Paesi del Mar Nero), mentre il secondo gruppo più numeroso proviene dai Paesi dell'Africa, in prevalenza dalla Nigeria.

Per quanto riguarda i primi, di recente, si è registrato un progressivo consistente aumento dei minori provenienti dalla Romania, che hanno superato di molto quelli provenienti da Moldavia e Albania, che erano invece ai primi posti nel 2000-01.

I dati in questione, seppur connotati da un elevato grado di affidabilità, non possono però cogliere che una parte del fenomeno, e cioè quella delle persone sfruttate e dei minori che entrano in contatto con i servizi di protezione sociale e con le forze di polizia e che decidono di entrare nei programmi di assistenza e integrazione sociale. Sono dati poi che, per le ragioni in precedenza esplicitate, riguardano solo le vittime di sfruttamento sessuale, non essendo ancora disponibili dati relativi alle vittime di altre tipologie di sfruttamento.

L’altra parte del fenomeno, e cioè quella costituita dalle persone e dai minori che non hanno fatto ingresso nei programmi anzidetti per ragioni varie (decisioni autonomamente prese dalle vittime di sfruttamento, ingresso in altri percorsi di assistenza quali quelli previsti per i minori non accompagnati o finanziati con risorse diverse, quali quelle esclusivamente locali o di derivazione europea), allo stato e in assenza di idonei meccanismi di coordinamento fra i vari attori che gestiscono gli interventi sociali, può essere definita solo mediante stime, condotte estrapolando dati e informazioni di diversa provenienza.

Invero, come sovente ribadito dai più accorti studiosi della materia, produrre stime numeriche di fenomeni complessi come quello in esame - di per sé sommerso e sfuggente e refrattario ad ogni tipo di indagine, anche solo conoscitiva - non è mai facile, potendo sperimentarsi pertanto solo tentativi di approssimazione per determinare cifre che delimitino in qualche modo la realtà che si vuole analizzare, con la conseguenza che occorre mantenere sempre un certo scetticismo di fondo e valutare quindi non tanto le cifre in quanto tali, ma i procedimenti di stima utilizzati.

A tal riguardo non si può non constatare come sono stati condotti sia in Italia che in Europa molti tentativi di quantificazione che, spesso si sono conclusi con cifre iperboliche, senza però che si spiegasse bene i meccanismi adoperati per arrivare a tali cifre.

Da ultimo si è realizzato un tentativo serio per addivenire a una stima del fenomeno, fatto dal Ministero della giustizia nell’ambito di un progetto di ricerca finanziato nel 2001 dal Dipartimento p.o. ed i cui risultati sono stati diffusi nel 2003 (Rapporto di ricerca dell’istituto Transcrime “Tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti”, Trieste 2003).

Tale ricerca si è basata sul numero delle persone offese nei processi inerenti i delitti di tratta che sono stati celebrati in Italia dal 1996 al 2001, e quindi su un numero di persone ben definito per poi applicare a tale numero un coefficiente di “vittimizzazione”, coefficiente rappresentato dal rapporto tra le vittime che entrano in contatto con la giustizia, o che comunque vengono alla luce, e quelle per le quali ciò non si verifica.

Il coefficiente utilizzato in tale fattispecie, già usato per stime in ambito giudiziario e criminologico per i delitti a sfondo sessuale, è stato quantificato in un proporzione oscillante tra un dato minimo (dall’1 al 10) e un dato massimo (dall’1 al 20) , con la conseguenza che per ogni vittima di tratta che riesce ad emergere dall’oscurità ve ne sarebbero dieci o venti che invece non riescono nemmeno a venire alla luce.

Ulteriore opzione per addivenire a delle stime che abbiano un minimo di attendibilità è quella di confrontare i dati a disposizione con la percezione che ne hanno gli operatori che a vario titolo hanno a che fare con il fenomeno, e quindi operatori sociali, forze dell’ordine, questure etc.

Tale tentativo di stima è stato operato dall’Associazione Parsec di Roma, che ha condotto in più annate un’indagine basata su interviste specifiche rivolte alle vittime di sfruttamento sessuale contattate dagli operatori sociali e alle categorie sopra menzionate, all’esito delle quali si è stimata una presenza di donne sfruttate pari a circa 11.0000/12.000 all’anno, con un’incidenza delle minorenni pari al 6/7 %, incidenza che è registrata in progressivo aumento<sup>32</sup>.

Ogni tentativo però, nello specifico caso dello sfruttamento della prostituzione da parte di minori vittime dei tratta, rischia però di infrangersi contro le obiettive difficoltà che presenta il fenomeno in

---

<sup>32</sup> Al riguardo v. “All’aperto e al chiuso, prostituzione e tratta: i nuovi dati del fenomeno”, a cura di Carchedi e Tola , Roma, 2008.

questione, ancor più sfuggente, in considerazione del fatto, testimoniato dagli stessi operatori d'anziché richiamati, che tale sfruttamento risulta essere molto più facile per le organizzazioni criminali.

E ciò in quanto nei confronti dei minori è più facile per il racket della prostituzione mettere in atto intimidazioni e costrizioni in ragione delle minori capacità di resistenza degli stessi, oltreché più facile sposterli all'interno della stessa città o nell'ambito del territorio nazionale.

Senza considerare poi che ogni tentativo di stima deve fare i conti anche con la tipologia dei flussi migratori e delle rotte seguite dai trafficanti, nel senso che i numeri che possono essere riscontrati possono variare a seconda della circostanza che un determinato Paese sia la loro meta di destinazione finale o sia invece un luogo di transito, più o meno prolungato.

Proprio per ovviare alle difficoltà connesse alla raccolta dei dati e delle informazioni relative alla tratta e allo sfruttamento delle persone, e in particolare dei minori, il D.d.p.o. ha di recente messo in atto una serie di iniziative dirette a “mettere a sistema” le risorse e le azioni sviluppate e realizzate da diversi agenti e soggetti che si occupano delle tematiche in discussione.

In primo luogo deve darsi conto di alcune iniziative di partnership intraprese con alcuni progetti realizzati in Italia nell'ambito dell'Iniziativa Comunitaria Equal, e precisamente con il progetto Osservatorio Tratta, a titolarità dell'associazione On the road Onlus, e con la collegata azione transnazionale *Headway*.

Nell'ambito della partecipazione del Dipartimento a detto progetto è stata discussa e pianificata la realizzazione di un sistema nazionale ed europeo di monitoraggio sul fenomeno della tratta e sui relativi interventi e di un database transnazionale delle organizzazioni che si occupano del problema, al fine di potenziare gli strumenti e le buone prassi dei sistemi per fornire assistenza alle persone trafficate, integrazione sociale e accesso al mondo del lavoro, nel pieno rispetto delle pari opportunità e dei loro diritti umani.

Il progetto si ripropone di costruire nuovi strumenti e sistemi di conoscenza e monitoraggio sulle diverse forme di sfruttamento legate alla tratta, prospettando al contempo strumenti di raccordo tra gli enti di diversa natura e a diversi livelli impegnati nella tutela delle persone trafficate e nel contrasto al fenomeno, al fine di incidere positivamente sulle politiche e gli interventi di settore.

Con specifico riferimento alla tratta e sfruttamento di minori deve poi darsi conto di due ulteriori iniziative; la prima consistita nella collaborazione prestata alla fase finale del progetto biennale "Sviluppo di una metodologia fondata sui diritti del fanciullo, per l'identificazione e il supporto dei minori vittime di tratta", co-finanziato dalla Commissione Europea attraverso il programma AGIS, promosso da Save the Children Italia.

Nell'ambito di tale progetto è stato elaborato un protocollo sull'identificazione e supporto a minori vittime di tratta con l'intento di sviluppare e condividere uno strumento innovativo in grado di incidere sulla capacità di tutti gli stakeholders di identificare i minori vittime di tratta e sfruttamento.

La seconda ha riguardato invece un'azione denominata “la strada dei diritti”, posta in essere nell'ambito degli interventi inseriti nel Piano d'azione realizzato dall'Italia per l'Anno europeo delle pari opportunità per tutti, , sviluppata in collaborazione con Save the children Italia.

Tale azione è consistita nell'elaborazione di un modello di intervento per il recupero e l'inclusione dei minori di strada sfruttati e/o coinvolti in attività illegali, inclusi minori stranieri e rom, che preveda misure efficaci di contrasto ai fenomeni di emarginazione ed esclusione sociale di cui essi sono vittime. In tal senso si sono sviluppati interventi basati su un'analisi socio-statistica che, partendo dalla valorizzazione delle migliori esperienze nazionali ed internazionali, sia idonea a fornire dati qualitativi e quantitativi sul fenomeno dello sfruttamento e del coinvolgimento in attività illegali di minori, nonché la realizzazione di uno studio di fattibilità per la sperimentazione del modello a livello locale e su aree pilota. Tali aree sono state individuate in Milano e Roma, tra quelle che, in Italia, sono considerate ad alta criticità per l'elevato tasso di sfruttamento dei minori e di esercizio da parte di questi ultimi di attività illegali o mendicismo indotto.

I risultati dell'azione sono stati presentati in occasione dell'evento di chiusura dell'Anno Europeo il 20.1.2007 e sono raccolti nel Report "La strada dei diritti", Roma, 2007.

Con riferimento alle iniziative del ddpo sulla tratta in generale è opportuno dar conto poi delle ulteriori iniziative di seguito indicate:

- il Decreto del Ministro del 23 ottobre 2006 con cui è stata riformulata la nuova composizione della Commissione interministeriale per l'attuazione dell'art. 18 t.u. immigrazione.
- A seguito del nuovo regolamento di riordino attuato con DPR 14 maggio 2007 n. 102, la Commissione è stata ridenominata "*Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento*", presieduta dal Capo del Dipartimento in rappresentanza del Ministro per i diritti e le pari opportunità. La sua composizione è stata estesa, oltre ai rappresentanti dei Ministri già indicati nella precedente formulazione<sup>33</sup>, anche al rappresentante del Ministro per le politiche della famiglia; è stata inoltre stabilizzata la presenza dei rappresentanti della Conferenza Unificata per ogni tipo di attività della Commissione stessa. Compito primario della Commissione è quello di svolgere compiti di indirizzo, controllo e di programmazione delle risorse in ordine ai programmi di assistenza e di integrazione sociale, realizzati a cura degli enti locali o dei soggetti privati convenzionati e cofinanziati dallo Stato, programmi che possono rispondere a due tipologie: a) azioni di sistema; b) programmi di protezione sociale.
- Il Comitato per il coordinamento delle politiche di governo in materia di tratta degli esseri umani

Nell'aprile 2007 il Ministro per i diritti e le pari opportunità ha ritenuto necessario istituire presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per i Diritti e le pari opportunità, il *Comitato di coordinamento delle azioni di governo contro la tratta di esseri umani*, sul presupposto che il fenomeno della tratta degli esseri umani costituisce una grave violazione dei diritti umani, come recentemente ribadito anche dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, sottoscritta a Varsavia il 16 maggio 2005 e dalle direttive e raccomandazioni europee e delle Nazioni Unite.

Il Comitato costituisce un tavolo di confronto interistituzionale per individuare più incisivi strumenti e sistemi di conoscenza e monitoraggio sulle diverse forme di sfruttamento legate alla tratta (nella prostituzione, nel lavoro forzato, nell'accattonaggio e nelle attività illegali, nelle adozioni internazionali illegali e nel traffico di organi), analizzare e mettere in rete le buone prassi avviate a livello territoriale dagli enti locali e/o dalle associazioni, per potenziare strumenti di raccordo tra gli enti di diversa natura e a vario titolo impegnati nella tutela delle persone vittime di tratta e nel contrasto al fenomeno, con la finalità di coordinare l'azione di governo, indirizzare e coordinare iniziative, anche normative, al riguardo ed incidere positivamente sulle politiche e gli interventi di settore<sup>34</sup>.

Punto qualificante della sua azione è l'elaborazione di un Piano nazionale antitratta, e cioè di un Documento programmatico integrato nel quale possano iscriversi tutti gli interventi posti in essere dai diversi attori chiamati a confrontarsi con il fenomeno.

---

<sup>33</sup> Ministro dell'Interno, Ministro della Giustizia, Ministro della Solidarietà Sociale.

<sup>34</sup> Del Comitato fanno parte rappresentanti del Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, rappresentanti dei Ministri della Giustizia, Solidarietà Sociale, Interno, Famiglia, Lavoro, Istruzione, Salute, Affari Esteri, della Conferenza unificata Comuni, Province e Regioni, dell' ANCI (anche come coordinamento nazionale tratta), dell'UPI, dell' AICCRE, della DNA, della Polizia di Stato, dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, dell' ISTAT, degli enti e delle associazioni maggiormente rappresentativi tra quelli che si occupano della protezione, del recupero e del reinserimento delle vittime di tratta a fini di sfruttamento sessuale e lavoro forzoso, nonché rappresentati delle categorie dei datori di lavoro e delle rappresentanze sindacali

### 8.3 Obiettivi generali per migliorare gli interventi in sostegno ai minori vittime di sfruttamento e tratta

- Dotarsi di un sistema di raccolta dei dati e di monitoraggio del fenomeno in grado di coprire le lacune presentate dalle attuali fonti di conoscenza e rilevazione, di provenienza diversificata e non coordinate tra loro.
- Realizzazione di adeguate forme di coordinamento e di programmazione degli interventi posti in essere dai diversi attori che si occupano del fenomeno. In tale prospettiva appare utile dedicare, nell'ambito del Piano di azione nazionale antitratta da realizzare ad opera del Comitato *di coordinamento delle azioni di governo contro la tratta di esseri umani*, un'apposita sezione destinata specificamente ai minori.
- Potenziare le risorse economiche da mettere a disposizione degli interventi di assistenza e integrazione previsti dagli artt. 18 t.u. immigrazione, 12 e 13 l. 228/03, in modo da poter dedicarne una quota specifica agli interventi da realizzare soltanto in favore dei minori, con strumenti calibrati alle loro esigenze e caratteristiche; una riserva di tale tipo non è stata finora possibile a causa dell'esiguità degli stanziamenti disponibili.
- Realizzare degli interventi in favore dei minori stranieri previsti dal disegno di legge delega di riforma del t.u. immigrazione presentato nell'ambito della XV legislatura.