

UNICEF
Centro di Ricerca Innocenti

Report Card Innocenti n. 6

Povert  dei bambini nei paesi ricchi 2005

**La proporzione di bambini poveri
  aumentata nella maggior parte
delle economie sviluppate del mondo**

Per ogni bambino
Salute, Scuola, Uguaglianza, Protezione

unicef 

Questa pubblicazione è la sesta della serie *Report Cards Innocenti*, concepita per registrare e comparare la prestazione dei paesi OCSE nel soddisfare le esigenze dei loro bambini (vedi risvolto posteriore di copertina). E' anche la prima di quello che sarà un annuale rapporto *Innocenti* sulla Povertà dei bambini nei paesi ricchi.

Qualunque parte della *Report Card Innocenti* può essere liberamente riprodotta impiegando il seguente riferimento:

UNICEF, "Povertà infantile nei paesi ricchi, 2005", *Report Card Innocenti* n. 6, UNICEF Centro di Ricerca Innocenti, Firenze.

© Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia, 2005

Il testo completo e una documentazione di riferimento possono essere scaricati dal sito Web del Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF agli indirizzi: **www.unicef.org/irc** e **www.unicef-irc.org**.

Il Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF è stato istituito nel 1988 con sede a Firenze, per potenziare le capacità del Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia (UNICEF) nell'attività di ricerca e nella promozione di una nuova etica globale a favore dell'infanzia. Il Centro (formalmente denominato Centro Internazionale per lo Sviluppo dell'Infanzia) contribuisce all'individuazione e all'approfondimento analitico delle future aree di lavoro dell'UNICEF. I suoi obiettivi primari sono migliorare la comprensione internazionale dei problemi relativi ai diritti dei bambini e incoraggiare l'efficace applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia, tanto nei paesi industrializzati che in quelli in via di sviluppo.

Le pubblicazioni del Centro contribuiscono al dibattito globale sui diritti dei bambini e accolgono una vasta gamma di opinioni. Per tale ragione il Centro può produrre pubblicazioni che non riflettono necessariamente le politiche o la posizione dell'UNICEF su determinati argomenti. Le opinioni espresse sono quelle degli autori, e sono pubblicate dal Centro come stimolo al dialogo sui diritti dei bambini.

UNICEF Centro di Ricerca Innocenti

Piazza SS. Annunziata, 12

50122 Firenze, Italia

Tel: (+39) 055 20 330

Fax: (+39) 055 2033 220

E-mail generale: florence@unicef.org

E-mail per ordinare le pubblicazioni:

florenceorders@unicef.org

Sito Web: www.unicef.org/irc e www.unicef-irc.org

"Proteggere i bambini dai più crudi effetti della povertà negli anni della loro crescita e formazione è sia l'elemento caratterizzante di una società civilizzata, sia un modo per far fronte ad alcuni degli evidenti problemi che influenzano la qualità della vita nei paesi economicamente sviluppati."

PUNTI PRINCIPALI

In cima alla classifica della povertà dei bambini troviamo la Danimarca e la Finlandia, con tassi di povertà infantile inferiori al 3 per cento. In fondo alla classifica ci sono invece gli Stati Uniti e il Messico, con tassi di povertà infantile di oltre il 20 per cento (Figura 1).

Nell'ultimo periodo di dieci anni per il quale sono disponibili dati comparabili, la proporzione di bambini poveri è cresciuta in 17 su 24 paesi dell'OCSE (Figura 2).

La Norvegia è l'unico paese dell'OCSE nel quale la povertà infantile può essere descritta come "molto ridotta e in costante diminuzione".

Emerge chiaramente che una maggiore spesa pubblica in favore della famiglia e delle prestazioni sociali è associata a minori tassi di povertà infantile.

Quattro dei tredici paesi OCSE per i quali sono disponibili dati per gli anni novanta, hanno registrato un declino delle entrate per il 25 per cento dei padri meno retribuito. In sette paesi c'è stato un declino delle entrate per il 10 per cento meno retribuito (Figura 6).

In media, gli interventi dello Stato riducono del 40 per cento il tasso della povertà infantile che invece verrebbe prodotto dall'azione delle forze del mercato se queste fossero lasciate a se stesse (Figura 9).

I governi dei paesi con i tassi di povertà infantile più bassi del mondo riducono la "povertà del mercato" dell'80 per cento o più. I governi dei paesi che hanno i tassi di povertà infantile più alti del mondo riducono la "povertà del mercato" solamente dal 10 al 15 per cento (Figura 9).

La differenza tra le politiche adottate dai governi sembra essere responsabile della maggior parte delle differenze nei livelli di povertà infantile tra i paesi dell'OCSE

Nessuno dei paesi OCSE che dedicano il 10 per cento o più del proprio PIL ai trasferimenti sociali possiede un tasso di povertà infantile superiore al 10 per cento. E nessuno dei paesi che dedicano meno del 5 per cento del PIL ai trasferimenti ha un tasso di povertà infantile inferiore al 15 per cento.

Non sussiste un rapporto fisso tra i livelli di sostegno da parte dello Stato e i tassi di povertà infantile. Molti paesi OCSE sembrano possedere la potenzialità di ridurre la povertà infantile al di sotto del 10 per cento senza incrementare in maniera significativa la spesa generale.

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 (Figura 11).

E' essenziale disporre di definizioni e unità di misura consensuali della povertà per fissare e raggiungere gli obiettivi delle politiche. Le misure della povertà relativa del reddito devono essere affiancate da misure dirette della privazione materiale.

INTRODUZIONE

Il presente rapporto 2005 sulla povertà infantile nei paesi ricchi, prodotto dal *Centro di Ricerca Innocenti* dell'UNICEF, rileva che nel mondo sviluppato la proporzione di bambini poveri è aumentata in diciassette dei ventiquattro paesi dell'OCSE per i quali sono disponibili dati. Indipendentemente da quale dei parametri comunemente utilizzati per misurare la povertà si applichi, la situazione dei bambini risulta essere peggiorata negli ultimi dieci anni.

L'UNICEF ritiene che invertire questa tendenza sia una priorità per i paesi dell'OCSE. Accettare l'esistenza della povertà, che nega ad un bambino le opportunità considerate normali dalla maggior parte dei suoi coetanei, significa violare la *Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia*, che quasi tutti i paesi OCSE si sono impegnati a rispettare (Box 2). La riduzione della povertà infantile è anche una misura del progresso verso la coesione sociale, l'uguaglianza di opportunità, e un investimento sui bambini di oggi e sul mondo di domani.

La classifica dei paesi

Alle prime posizioni della nuova classifica della povertà infantile (Figura 1) troviamo la Danimarca e la Finlandia, dove la proporzione di bambini poveri è attualmente inferiore al 3 per cento. In fondo alla classifica ci sono invece gli Stati Uniti e il Messico, paesi nei quali i tassi di povertà dei bambini sono superiori al 20 per cento.

Questo divario è già in sé sufficiente a dimostrare un punto centrale di questo rapporto: che non c'è niente di inevitabile o di immutabile nei livelli di povertà infantile; questi riflettono le interazioni delle varie politiche nazionali con i mutamenti sociali e le forze del mercato. Perciò, l'esistenza di un rilevante divario tra i paesi è indice di un notevole margine di possibile miglioramento.

Dalla Figura 1 risulta evidente che i principali progressi sono stati realizzati nei paesi nordici, tutti e quattro i quali hanno tassi di povertà infantile inferiori al 5 per cento. Questi sono seguiti da un vasto gruppo di paesi in posizione intermedia, con tassi tra il 5 e il 15 per cento, tra i quali troviamo tutti i più popolosi paesi europei ad eccezione dell'Italia (che ha il più alto tasso di povertà infantile in Europa).

Sotto a questo gruppo, troviamo cinque paesi, Regno Unito, Portogallo, Irlanda, Nuova Zelanda e Italia, tutti con tassi di povertà infantile eccezionalmente elevati (dal 15 al 17 per cento).

Due altri aspetti rimarchevoli della classifica sono che tutti i sei paesi non europei, Australia, Canada, Giappone, Messico, Nuova Zelanda e Stati Uniti, si posizionano nella metà inferiore della tabella. Inoltre, può essere significativo anche il fatto che i cinque paesi con i tassi di povertà infantile più bassi abbiano tutti popolazioni di dimensioni ridotte (da 4 a 9 milioni di abitanti). La popolazione media dei paesi della prima metà della classifica è di circa 16 milioni, mentre quella dei paesi nella metà inferiore della tabella è di 60 milioni. L'idea che i paesi piccoli possano essere avvantaggiati sul piano della solidarietà e della coesione, o che la povertà possa essere meno tollerabile e più gestibile nelle economie di minori dimensioni, dovrà essere approfondita con ulteriori ricerche.

L'andamento nel tempo

Anche se comunemente si ritiene che la povertà infantile nei paesi ricchi sia in costante riduzione, la Figura 2 mostra chiaramente che non è così. Il grafico traccia l'andamento dei tassi di povertà infantile negli ultimi dieci anni, e mostra come la povertà infantile sia aumentata in 17 dei 24 paesi dell'OCSE per i quali sono disponibili dati.

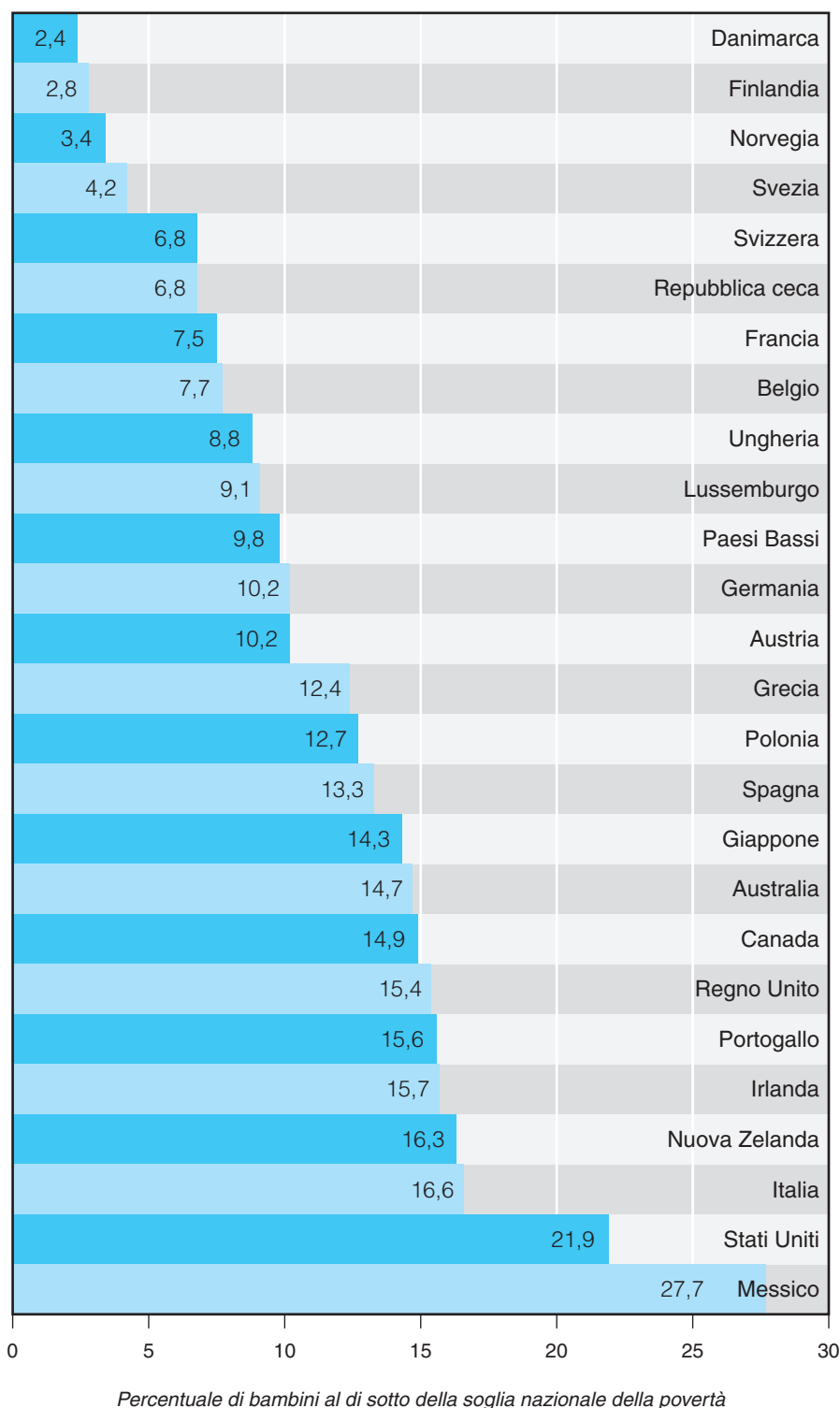


Figura 1 La classifica della povertà infantile

Le barre mostrano la percentuale di bambini che vivono in povertà "relativa", definita come famiglie con un reddito inferiore al 50 per cento del reddito mediano nazionale (i dettagli dei calcoli e gli anni ai quali si riferiscono i dati sono indicati a pagina 32).

Solamente in quattro paesi c'è stata una riduzione significativa. Tre di questi, l'Australia, il Regno Unito e gli Stati Uniti, all'inizio del periodo avevano tassi di povertà infantile che offrivano un ampio margine di miglioramento. In solamente uno dei paesi che all'inizio del periodo avevano bassi livelli di povertà infantile il tasso è stato ulteriormente ridotto: la Norvegia, che ottiene quindi la palma di paese OCSE nel quale la povertà infantile può essere descritta come "molto bassa e in costante riduzione". Una menzione speciale può essere fatta anche per il Regno Unito, paese che si è impegnato nel ridurre il proprio livello di povertà infantile

eccezionalmente alto e nel quale il primo obiettivo, quello di ridurre il tasso del 25 per cento entro il 2004-2005, è probabilmente stato raggiunto (Box 4).

La sfida per i governi

Pur riconoscendo l'influenza esercitata dalle condizioni del mercato del lavoro e dai mutamenti sociali, il presente rapporto sottolinea la capacità che i governi hanno di spingere verso il basso i tassi della povertà infantile. Per esempio, mostra che ad un aumento della spesa pubblica a sostegno delle famiglie e delle prestazioni sociali corrispondono chiaramente

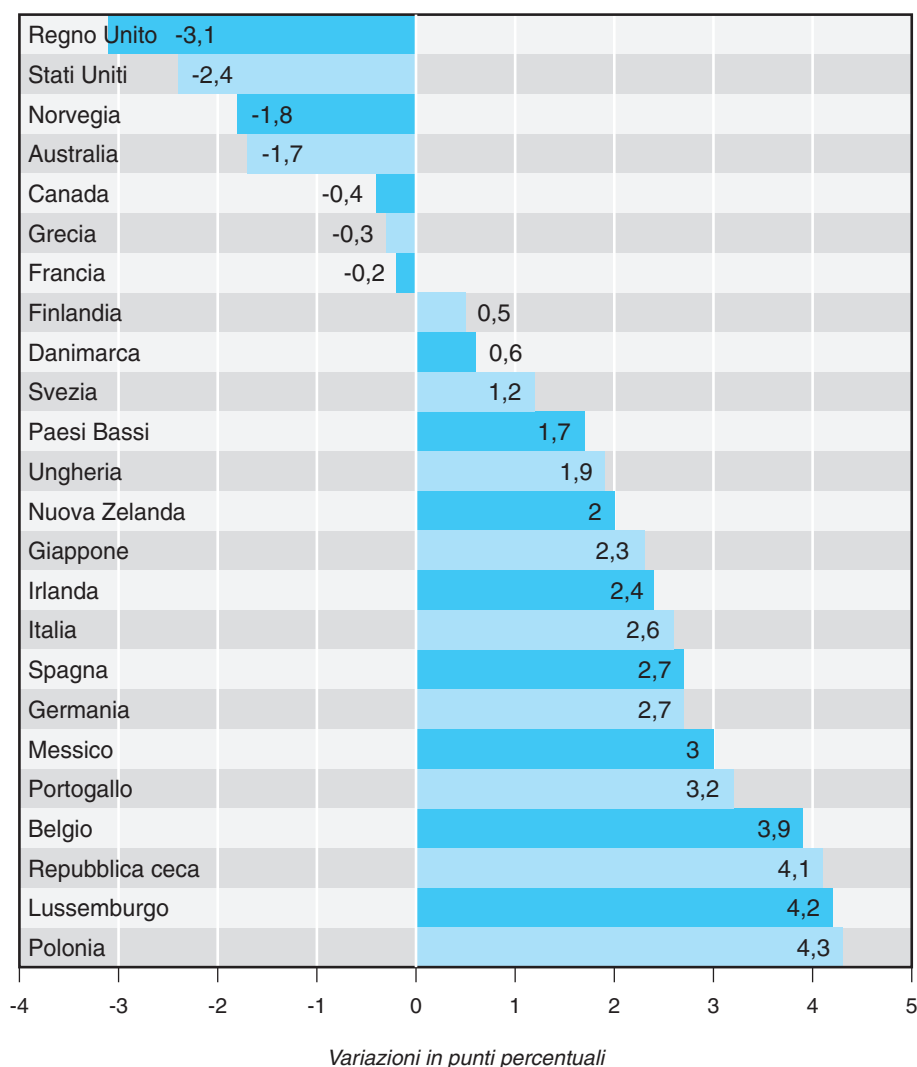


Figura 2 Variazione dei tassi di povertà infantile nel corso degli anni novanta

Le barre indicano l'aumento o la diminuzione del tasso di povertà infantile di ogni paese nel corso degli anni novanta. (I dettagli dei calcoli e gli anni ai quali i dati si riferiscono sono indicati a pagina 32).

minori tassi di povertà dei bambini (Figura 10). Tuttavia, il rapporto rileva anche l'esistenza di notevoli divergenze tra i tassi dei diversi paesi, dal 3 al 15 per cento, persino in quelli con livelli di spesa pubblica simili. Ciò suggerisce che i tassi di povertà non dipendono solo dal livello quantitativo del sostegno pubblico, ma anche dal modo in cui questo è dispensato; molti paesi dell'OCSE sembrano avere la potenzialità di portare la povertà infantile al di sotto del 10 per cento senza peraltro aumentare in misura significativa la spesa generale.

I livelli di povertà di un paese sono il prodotto di un'interazione complessa e talvolta difficile da prevedere tra politiche pubbliche, sforzi delle famiglie, condizioni del mercato del lavoro, e le più vaste forze dei mutamenti sociali. È perciò essenziale disporre di una chiara consapevolezza, fondata su conoscenze aggiornate e su dati concreti, riguardo agli effetti prodotti nel mondo reale dalle politiche pubbliche. Questa consapevolezza dipende in larga misura dalla disponibilità di analisi dettagliate sui paesi, ma questo rapporto esplora un modo per rendere più visibile il reale impatto che le politiche relative al prelievo fiscale e ai trasferimenti hanno sui bambini delle

famiglie a basso reddito, e mette in guardia sul fatto che in alcuni paesi il risultato finale delle attuali politiche può essere quello di favorire il pensionamento precoce a scapito degli investimenti per l'infanzia.

Essenzialmente, il rapporto invita tutti i governi dei paesi OCSE a fissare obiettivi e scadenze credibili per una progressiva riduzione della povertà infantile. Nella maggior parte di questi paesi, un obiettivo realistico sarebbe quello di portare i tassi di povertà infantile al di sotto del 10 per cento. Per i sei paesi che hanno già raggiunto questo traguardo, il prossimo obiettivo potrebbe essere quello di emulare i paesi nordici, comprimendo la povertà infantile al di sotto del 5 per cento.

"Per cambiare qualcosa lo si deve prima misurare". Questo rimane un assioma per politiche che siano basate su dati evidenti. Perciò il presente rapporto prende le mosse dalle recenti esperienze nell'OCSE per suggerire la "pratica migliore" nel definire e registrare il fenomeno. In particolare, raccomanda l'impiego di soglie della povertà sia "fisse" sia "mobili", al fine di consolidare i progressi acquisiti, prevenire le derive, e porre progressivamente freno alla povertà infantile.

LA MISURAZIONE DELLA POVERTÀ INFANTILE

Questa breve sintesi della situazione attuale e delle recenti tendenze coincide con un periodo nel quale la povertà infantile acquista sempre maggiore rilevanza politica e pubblica in molti paesi dell'OCSE.

In parte ciò rispecchia un'attenzione per il "qui e ora" dei diritti umani e del benessere dei 40-50 milioni di bambini che si trovano al di sotto delle soglie nazionali della povertà in alcuni dei paesi più ricchi del mondo. E in parte, rispecchia anche una nuova preoccupazione riguardo ai diritti dei bambini e la consapevolezza che la povertà dei bambini è un ostacolo alla realizzazione di ulteriori progressi verso l'uguaglianza di opportunità, che rimane uno degli ideali di base delle società sviluppate.

Negli ultimi due secoli sono stati fatti molti progressi verso l'idea che ogni bambino debba avere la possibilità di realizzare tutte le proprie potenzialità, e che le opportunità della vita non debbano dipendere dalle circostanze della nascita. Ma le statistiche sociali e l'esperienza quotidiana ci insegnano che coloro che crescono in una condizione di povertà subiscono uno svantaggio notevole e misurabile. Nessuno penserebbe mai di attribuirne la colpa agli stessi bambini. Perciò, l'esistenza di alti tassi di povertà infantile rappresentano una chiara contraddizione del principio di uguaglianza di opportunità.

A rafforzare tutto ciò interviene un forte elemento pragmatico: molti dei problemi sociali più difficili da risolvere nelle società economicamente sviluppate possono essere ricondotti in un modo o nell'altro alla povertà, allo svantaggio, e alla negazione delle opportunità subito nei primi anni di vita.

Tutte queste considerazioni convergono nella associazione statistica tra la povertà nell'infanzia e tutta una serie ben conosciuta di difficoltà nella vita adulta. È necessario fare attenzione a non stigmatizzare le famiglie a basso reddito che pure sono dotate di un'elevata capacità nel crescere i figli. Ma come regolarmente mostrato dalla serie delle *Report Card Innocenti*, esiste una stretta correlazione tra la povertà nell'infanzia e la probabilità di insuccesso scolastico, la cattiva salute, la gravidanza adolescenziale, l'abuso di sostanze, il comportamento criminale e antisociale, un salario ridotto, la disoccupazione, e una dipendenza a lungo termine dall'assistenza statale. È riconosciuto che tali problemi possono derivare da circostanze associate al basso reddito senza essere necessariamente causate da questo (per esempio, nel caso di una

carenza di istruzione dei genitori o di capacità nel crescere i figli). Ciò nondimeno, la povertà infantile sembra essere un elemento costante e un catalizzatore dell'insieme di circostanze che perpetuano questi problemi tramandandoli da una generazione all'altra.

Questo tema chiama quindi in causa una grande varietà di aspetti e di interessi, e negli ultimi anni si è assistito ad un fermento nella ricerca e nel dibattito sulla povertà infantile, sulle cause, sulle conseguenze, e sui potenziali rimedi. Il rapporto *Innocenti* di quest'anno *Povertà Infantile nei Paesi Ricchi* fa il punto su questo dibattito in un'ottica internazionale.

La misurazione della povertà

La prima difficoltà per qualunque governo che voglia ridurre la povertà infantile è raggiungere un consenso su come meglio definire e misurare il fenomeno. Che cosa significa povertà: non essere in grado di acquistare beni essenziali come cibo, vestiti, alloggio e cure mediche? Oppure essere al di sotto più di un determinato livello rispetto ai redditi e agli stili di vita degli altri membri della stessa società? Dove fissare la soglia che distingue i poveri dai non poveri? E quale criterio seguire per aggiornare le soglie della povertà?

Questi interrogativi suscitano controversie non solo tra gli accademici e ricercatori, ma anche tra i politici, nella stampa e presso il pubblico. Eppure, senza le risposte, e risposte che possano contare su un certo grado di consenso, non è possibile elaborare indicatori, fissare obiettivi, misurare i progressi e valutare l'efficacia delle politiche.

In generale, gli Stati Uniti hanno preferito adottare una soglia della povertà "assoluta", definita come capacità di acquistare una certa quantità di beni e servizi (Box 5). La maggior parte degli altri membri dell'OCSE, compresi i paesi dell'Unione europea, hanno adottato soglie della povertà relative, stabilite ad una determinata percentuale del reddito mediano nazionale.

Da molti punti di vista questa è una falsa polarizzazione. In ultima analisi, tutte le possibili definizioni della povertà sono definizioni di una povertà *relativa*. La maggior parte dei poveri nei paesi OCSE, per esempio, sarebbe giudicata ricca in base alla definizione di "un dollaro al giorno" ampiamente usata per misurare la povertà nel mondo in via di sviluppo (Box 3). Allo stesso modo, i poveri dell'OCSE di oggi, dal punto di vista del livello nutritivo, dei servizi igienici, della disponibilità di acqua,

dell'assistenza sanitaria, dell'alloggio, del riscaldamento, dell'abbigliamento, dell'istruzione e dei trasporti, sono più ricchi del più agiato barone o mercante del Medioevo.

Una definizione della povertà che sia utilizzabile, quindi, sarà sempre relativa a un tempo e a un luogo. Ne deriva che le soglie della povertà basate sul reddito devono essere stabilite in relazione ai redditi tipici, e devono essere regolarmente aggiornate. Di conseguenza, la povertà è definita in base a un determinato divario rispetto al reddito mediano della società. Da qui la definizione di povertà infantile utilizzata in questo rapporto e diffusamente accettata dai governanti di molti paesi dell'OCSE: un bambino deve essere considerato povero se il reddito disponibile per lui, presupponendo un'equa distribuzione delle risorse all'interno della famiglia e tenendo conto della sua dimensione e composizione, è inferiore alla metà del reddito mediano disponibile per i bambini di quella società.

Limitazioni

Questa soglia "mobile" della povertà, che cambia con il variare del reddito mediano, non è priva di limitazioni.

Innanzitutto, misura solamente la povertà del reddito. E anche se è vero che la principale differenza tra ricchi e poveri è che i ricchi hanno più soldi, è altrettanto vero che la povertà, e in particolare la povertà infantile, ha molte dimensioni: i bambini possono essere ricchi o poveri sul piano dell'amore e della sicurezza familiare, del tempo e delle capacità che i genitori dedicano loro, dei contatti sociali e delle amicizie, oppure della qualità del loro ambiente. La povertà del reddito può influenzare tutti questi fattori senza però costituire un perfetto sostituto per essi.

In secondo luogo, misurare il reddito in un determinato momento può fornire un'indicazione solo approssimativa della capacità economica dei genitori di provvedere ai bisogni dei loro figli. Le risorse economiche di una famiglia, la sua sensazione di sicurezza e la sua capacità di spesa, non si basano solamente sul reddito di un determinato mese o anno, ma anche sui risparmi e sui fondi pensione, sulla proprietà della casa e sull'andamento dei valori immobiliari, sui guadagni dell'anno precedente e sulle aspettative economiche per il futuro.

Terzo, la povertà relativa del reddito non fornisce molte informazioni sulle reali e materiali condizioni di vita. Secondo la Figura 1, per esempio, la Repubblica ceca e l'Ungheria hanno tassi di povertà infantile inferiori alla Germania o ai Paesi Bassi; la Polonia ha un tasso inferiore rispetto a Canada, Giappone o Stati Uniti. Si può sostenere che questo non è "nient'altro" che un riflesso del maggior grado di uguaglianza del reddito esistente negli ex paesi comunisti, dove la maggior parte dei bambini è evidentemente più povera in senso materiale. Sostanzialmente lo stesso problema può esistere anche laddove il reddito relativo è utilizzato per misurare le variazioni nel tempo dei tassi di povertà. Per esempio, negli anni novanta la Repubblica irlandese ha avuto una sostenuta crescita economica

che ha prodotto quasi un raddoppiamento dei redditi medi. E' chiaro che in un senso ciò ha ridotto la povertà infantile. Ma la povertà *relativa* è rimasta in larga misura immutata. Questo non deve sorprendere: se i redditi dei poveri non aumentano più rapidamente di quelli della media della popolazione la povertà relativa, per definizione, non diminuirà.

Tutte queste limitazioni fanno nascere l'esigenza di dotarsi di altre misure per riuscire a registrare le altre dimensioni della povertà. Ma non tolgono validità al reddito e alla sua distribuzione come principale indicatore della povertà e come oggetto centrale della preoccupazione dei politici e del pubblico. A parte il fatto che è l'unica misura della povertà per la quale siano ampiamente disponibili dati per tutti i paesi OCSE, la povertà del reddito rimane il più significativo singolo indicatore del benessere dei bambini. Come ha scritto la sociologa statunitense Susan Mayer, *"il reddito è sicuramente correlato con praticamente tutte le dimensioni del benessere dei bambini misurate dalle scienze sociali, e questo vale per tutti i paesi per i quali possediamo dati."*¹

L'OCSE

1

L'espressione "paesi ricchi", impiegata nel presente rapporto, è definita in base all'appartenenza all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

Fondata nel 1960, l'OCSE è l'organizzazione internazionale dei paesi industrializzati con economie di mercato. Data la disponibilità di statistiche comparabili per la maggior parte dei paesi dell'OCSE, la maggior parte dei quali ha raggiunto una copertura quasi universale dell'assistenza sanitaria e dell'istruzione dei bambini, i paesi che ne fanno parte costituiscono un gruppo adeguato per un'analisi dei problemi dei bambini nelle società economicamente sviluppate.

All'inizio del 2005, i seguenti 30 paesi erano membri dell'OCSE:

Australia, Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito e Irlanda del Nord, Repubblica ceca, Repubblica coreana, Repubblica slovacca, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia, Ungheria.

Per 26 di questi paesi esistono le serie di dati necessarie a calcolare i tassi della povertà infantile, mentre i dati non sono disponibili per l'Islanda, la Repubblica coreana, la Turchia e la Repubblica slovacca.

La Convenzione: un impegno in favore dei bambini

2

La *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia* contiene 54 articoli che trattano quasi tutti gli aspetti dei diritti umani e del benessere dei bambini. Si tratta di un testo giuridico esauriente, negoziato nell'arco di dieci anni, al quale hanno aderito 192 governi. Ma soprattutto, si tratta di un impegno assunto nei confronti dei bambini di tutto il mondo. Questa promessa è oggi mantenuta dai paesi sviluppati?

Il presente Rapporto *Innocenti sulla Povertà infantile nei paesi industrializzati* cerca di dare una risposta a questo interrogativo, concentrando l'attenzione in particolare su due articoli della *Convenzione* che sono in diretta relazione con il benessere materiale dei bambini.

L'articolo 27 afferma che i governi "*riconoscono il diritto di ogni bambino ad un livello di vita adeguato a favorire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale.*" Gli argomenti avanzati in queste pagine per definire la povertà come concetto *relativo*, e come una dimensione di un più vasto problema di esclusione sociale, riguardano proprio questo diritto.

L'articolo 27 stabilisce inoltre con molta chiarezza che i genitori o le altre persone responsabili per il bambino "*hanno la precisa responsabilità di assicurare ... le condizioni di vita necessarie per lo sviluppo del bambino,*" ma che i governi devono aiutare i genitori a "*realizzare questo diritto e in caso di necessità forniranno assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda l'alimentazione, l'abbigliamento e l'alloggio.*"

Un'importante parte del presente rapporto si occupa di questa fondamentale disposizione della *Convenzione sui diritti dell'infanzia*, chiedendo a tutti i governi che l'hanno ratificata di dotarsi delle reti di sicurezza economica atte ad assicurare la libertà dal bisogno materiale e a proteggere i bambini dalle privazioni che ne possano pregiudicare lo sviluppo.

L'articolo 4 afferma che questi diritti saranno rispettati da tutti i paesi aderenti "*nel massimo grado consentito dalle risorse a loro disposizione.*" Questo aspetto è affrontato direttamente anche nell'ultima sezione del rapporto, che prende in esame le priorità attribuite all'infanzia nell'ambito dei bilanci degli Stati e nelle loro politiche fiscali e dei trasferimenti sociali.

In generale, il rapporto tratta dei tre principali problemi che tutti i governi devono affrontare se vogliono mantenere la promessa della *Convenzione sui diritti dell'infanzia*. Innanzi tutto, definire un livello minimo di vita compatibile con la dignità del bambino e sufficiente a garantirne il normale sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale. In secondo luogo, capire le capacità e i limiti delle famiglie e dei mercati nell'assicurare quel livello minimo di vita. Terzo, riuscire ad acquisire tempestivamente una consapevolezza basata su dati concreti che illustrino gli effetti che le decisioni di bilancio dei governi producono sulle vite dei bambini.

Per le fonti, vedi a pagina 34.

Le migliori pratiche

Non tutti i paesi OCSE hanno ancora superato questo primo ostacolo della definizione e della misurazione della povertà infantile.

In Canada, la promessa fatta quindici anni fa da tutti i partiti di "*cercare di eliminare la povertà infantile entro l'anno 2000*"² si è arenata sulle secche del dibattito sulla definizione, e non è stata seguita dall'adozione di criteri di misurazione consensuali e dalla fissazione di chiari obiettivi (Box 6). Negli Stati Uniti, dove una definizione ufficiale della povertà è stata adottata sin dagli anni sessanta, oggi c'è scarso consenso sulla sua validità, molte controversie su come debba essere riveduta e nessun obiettivo ufficiale per la riduzione del livello (Box 5). In Australia e Nuova Zelanda si fanno solo oggi i primi passi per definire e registrare il fenomeno.

Altri paesi hanno compiuto notevoli progressi. La Repubblica d'Irlanda ha sviluppato un'innovativa combinazione di misure relative del reddito e di monitoraggio diretto della privazione

materiale. In modo simile, il Regno Unito ha stabilito una serie di indicatori per registrare l'andamento delle condizioni dei bambini sul piano della salute e dell'alimentazione, dell'abbigliamento e dell'alloggio, nonché del grado di partecipazione alle attività sociali (Box 4). Nell'Unione europea esiste in generale un ampio consenso sulla definizione del basso reddito come "inferiore al 60 per cento del reddito mediano" e sulla necessità di aggiornare annualmente questa misura. L'UE tende anche a considerare la povertà del reddito come solo uno degli aspetti del più ampio problema dell'esclusione sociale, da tenere sotto osservazione tramite una serie di indicatori nazionali (Box 7).

Dato che molti altri governi probabilmente si occuperanno del problema nei prossimi anni, i seguenti "sei principi" basati sulle esperienze nell'OCSE offrono una breve guida alle "migliori pratiche" nel definire e registrare la povertà infantile.

1. Evitare inutili complessità

Ai fini della sensibilizzazione del pubblico e della costruzione del consenso, quanto più complesso è l'indicatore meno utile

esso tende ad essere. Il primo principio della misurazione deve perciò essere quello di evitare le complessità inutili.

Misurare tutte le dimensioni del benessere dei bambini è un compito quasi impossibile, soprattutto data l'esigenza di una costante revisione sia delle definizioni sia dei dati. Nelle economie di mercato sviluppate, dove l'assistenza sanitaria di base e l'istruzione universale sono state in larga misura raggiunte, il reddito è la più utile guida per i livelli di povertà e per seguirne le variazioni nel tempo. I dati sono disponibili grazie alle molte indagini rappresentative effettuate dall'OCSE, e i livelli di reddito possono essere misurati, comparati, e aggiornati con un ragionevole grado di affidabilità.

2. Misurare la privazione materiale

La misurazione del reddito familiare in un determinato anno può non essere sempre un criterio affidabile per valutare le risorse economiche a disposizione del bambino. Quanto più a lungo una famiglia rimane povera, e quanto minore è il livello dei risparmi accumulati in passato e delle aspettative per il futuro, tanto più difficile sarà sostenere le spese per i beni e i servizi essenziali. Perciò sono necessarie anche delle misure dirette della privazione materiale.

Tali indicatori varieranno necessariamente da paese a paese, e dovrebbero essere concepiti con caratteristiche di chiarezza e di gestibilità, invece che cercare di essere esaurienti. Il principio guida dovrebbe essere quello di tenere sotto osservazione le circostanze che possono privare i bambini dei beni, servizi e opportunità necessari al loro normale sviluppo fisico, mentale e sociale.

3. Soglie della povertà riferite alla norma della società

Che sia basata sul reddito, oppure su misure dirette della privazione, la povertà è un concetto relativo e il tasso di povertà infantile dovrebbe essere definito come proporzione di bambini che hanno un livello di accesso alle risorse economiche talmente inferiore alla norma della loro società da non consentir loro di disporre delle cose che gli altri considerano normali.

Da un punto di vista pratico, ciò significa che la povertà economica dovrebbe essere espressa come proporzione del reddito mediano (un livello di reddito superiore a quello di metà della popolazione e inferiore a quello dell'altra metà). La nostra classifica generale della povertà infantile (Figura 1) fissa la soglia della povertà infantile al 50 per cento del reddito mediano corrente. Anche altre soglie della povertà fissate a livelli diversi possono essere utili per mettere a punto l'analisi e per individuare le tendenze.

4. Creare un regolare sistema di registrazione

La registrazione dei progressi compiuti nel tempo è necessaria per alimentare la mobilitazione, informare le politiche, e rendere più precisa la rendicontabilità. Perciò gli indicatori della povertà devono essere regolarmente aggiornati, e i criteri e i sistemi per la raccolta dei dati devono essere concepiti in modo da garantirne la sostenibilità nel tempo.

Inoltre, l'aggiornamento della situazione nazionale della povertà deve essere sufficientemente tempestivo da poter essere utilizzato per l'elaborazione delle politiche pubbliche. Ciò si rivela particolarmente necessario durante i periodi di forte crescita economica, quando il livello di vita considerato normale può cambiare rapidamente. È altrettanto necessario in periodi di recessione economica, quando i governi hanno la precisa responsabilità di proteggere i soggetti più vulnerabili e devono essere a conoscenza delle ripercussioni subite dai bambini in tempo utile a consentir loro azioni preventive, e non cinque o dieci anni dopo l'evento.

5. Stabilire un "limite di non ritorno" della povertà e fissare obiettivi credibili

Si raccomanda inoltre che i governi, all'inizio del proprio mandato, rendano pubblici i tassi di povertà infantile correnti e si assumano l'impegno di non consentirne l'incremento a nessuna condizione. Questo "limite di non ritorno" del livello di povertà non dovrà essere in alcun modo riveduto, fatta eccezione per l'adeguamento all'inflazione. In altre parole, si tratta di una linea della povertà "fissata" in relazione agli standard e ai criteri di un determinato momento di tempo. Tale indicatore deve essere utilizzato con cautela. Rappresenta un criterio di minima per valutare l'operato dei governi, e la riduzione del "limite di non ritorno" del tasso di povertà non dovrebbe essere proclamata come un risultato significativo. Un insuccesso nel ridurre la povertà infantile, definita secondo tale criterio, significherebbe che: a) i bambini poveri non hanno partecipato, nemmeno in misura proporzionale, al progresso economico, oppure b) che i cittadini più vulnerabili non hanno goduto di nessuna particolare protezione dalle ripercussioni di un andamento economico negativo.

Ciò nonostante, una soglia della povertà fissa o riferita ad un limite di non ritorno può svolgere un ruolo molto importante. Se utilizzata in congiunzione con una soglia relativa mobile della povertà basata sugli attuali redditi mediani, può servire da stimolo ad uno sforzo di riduzione del tasso di povertà infantile messo in atto gradino dopo gradino da parte dei governi entranti, che si impegnano a difendere i progressi acquisiti dai loro predecessori e a fissare scadenze per ulteriori riduzioni. Queste scadenze dovrebbero comprendere anche obiettivi intermedi da raggiungere nell'arco del mandato del governo. Invece, obiettivi più ambiziosi con un orizzonte temporale che esula dalle scadenze elettorali hanno un'utilità molto limitata.

6. Mobilitare la società per la riduzione della povertà

Questo modo di affrontare la riduzione della povertà infantile gradino dopo gradino richiede impegno politico e capacità di gestione a lungo termine. Significa infatti che l'impegno assunto deve essere in grado di sopravvivere ai cambiamenti di governo. A sua volta, ciò richiede lo sviluppo di un solido consenso pubblico sull'obiettivo di lungo periodo della riduzione della povertà infantile. Per esempio, gli obiettivi di riduzione della povertà dell'Irlanda sono già sopravvissuti ad un cambiamento di amministrazione, mentre gli impegni e i risultati conseguiti dal Regno Unito devono ancora affrontare quella prova (Box 4).

Povert  e reddito

3

"I bambini poveri sono privati delle risorse materiali, spirituali ed emozionali necessarie per sopravvivere, svilupparsi e crescere, impossibilitati a soddisfare i loro diritti, a realizzare il loro pieno potenziale e a partecipare nella societ  come membri paritari e a pieno titolo", Rapporto sulla condizione dell'infanzia nel mondo, UNICEF, 2005.

Le limitazioni del reddito come misura della povert  sono ampiamente riconosciute.

Innanzitutto, e cosa pi  importante, esistono molte dimensioni della povert , e in particolare della povert  infantile, che non sono necessariamente registrate dalla misura dell'entit  del reddito. La povert  di aspettative, di educazione e di stimoli, di tempo, di affetto e di partecipazione da parte dei genitori, sono tutti fattori che possono far subire al bambino una privazione con ripercussioni profonde a breve e a lungo termine.

Inoltre le statistiche sul reddito non possono misurare neanche quella che alcuni descrivono come la cultura della povert , e che altri ritengono sia pi  accuratamente definita come un ecosistema: un'interazione tra individui, famiglie, servizi pubblici, alloggio, trasporti, opportunit  economiche, nonch  fattori ambientali quali paura, squallore e violenza; e che aiuta a spiegare la persistenza e la difficolt  di trovare soluzioni efficaci al problema.

E' perci  necessario approfondire la ricerca al fine di sviluppare criteri di misurazione della povert  che consentano di disporre di una migliore guida al benessere mentale, fisico e sociale dei giovani, e anche ai progressi compiuti da ogni societ  nel soddisfare le esigenze e garantire i diritti di tutti i propri bambini.

La misurazione del reddito

I dati sul reddito non offrono quindi niente di pi  di una guida alle risorse materiali a disposizione dei bambini. Ed anche in questo contesto, occorre una certa cautela nell'interpretarli.

Innanzitutto, le risorse economiche e la sicurezza di una famiglia si fondano non solo sul reddito di un determinato anno, ma anche su altri aspetti quali le

entrate dei periodi precedenti, i risparmi, la propriet  della casa e le aspettative economiche. La durata della povert  economica   quindi una dimensione importante, che le statistiche sul reddito limitate a un solo periodo non riescono a registrare.

In secondo luogo, i raffronti internazionali in base al reddito non possono prendere in considerazione i diversi livelli di spesa che possono essere necessari a famiglie diverse per mantenere livelli di vita all'incirca simili (per esempio, le differenze nel costo della custodia dei bambini o dei trasporti, oppure se i servizi della sanit  siano gratuiti o a pagamento).

In terzo luogo, le statistiche della povert  infantile impiegate, fondate sul reddito, si riferiscono ad un'ipotetica famiglia equilibrata nella quale il reddito   distribuito in maniera equa e ragionevole tra tutti i suoi membri dando la priorit  ai bisogni primari. Un bambino che subisce gravi privazioni a causa della dipendenza di un genitore dall'alcool o dagli stupefacenti, per esempio, non sar  classificato come povero se il reddito familiare supera una certa percentuale del reddito mediano. D'altra parte, un bambino di una famiglia a basso reddito che gode del sostegno dei parenti che compiono notevoli sacrifici per provvedere alle sue esigenze, sar  classificato come povero.

Ci sono anche da risolvere dei problemi di natura tecnica. Per stabilire il "reddito equivalente" di bambini in famiglie di dimensioni diverse (criterio necessario, dato che alcune spese come l'alloggio e il riscaldamento non aumentano in proporzione al numero di componenti della famiglia),   necessario applicare una "scala di equivalenza". La scala di conversione che si sceglie di utilizzare pu  esercitare una diretta influenza sul calcolo del tasso di povert .

Infine, i livelli di povert  del reddito nella maggior parte dei paesi OCSE sono soggetti a possibili errori nella selezione del campione e a problemi di reticenza nelle risposte. Non   insolito che le indagini registrino un totale di spese di una famiglia non corrispondente al reddito totale.

Per le fonti, vedi a pagina 35.

RAFFRONTO INTERNAZIONALE

Il rapporto *Innocenti* sulla *Povertà infantile nei paesi ricchi* intende applicare questi stessi principi, laddove possibile, al compito di registrare la povertà infantile nelle economie sviluppate del mondo. E come mostra questo primo rapporto, i risultati sono spesso sorprendenti e, nel caso di alcuni paesi, anche allarmanti.

La misura principale della povertà infantile impiegata nella nostra classifica generale (Figura 1) è una soglia della povertà posta al 50% del reddito mediano corrente per il paese in questione. Ciò consente di evitare inutili complessità e offre il migliore singolo criterio per comparare i tassi della povertà nel tempo e tra i vari paesi OCSE. Può ragionevolmente essere interpretato come il punto al di sotto del quale i bambini non si possono permettere le cose che i loro coetanei considerano normali e necessarie.

In base a questo criterio, i tassi della povertà infantile possono ridursi solamente quando i bambini delle famiglie a basso reddito partecipano in misura sproporzionata ai vantaggi del progresso economico. Ma ciò non significa che una soglia della

povertà relativa misuri solamente la disuguaglianza. Se i redditi superiori alla mediana aumentano senza che lo facciano quelli inferiori ad essa, allora ovviamente la disuguaglianza aumenterà; ma la mediana e quindi il tasso di povertà relativo rimarranno gli stessi. Per ridurre la povertà definita come "reddito inferiore al 50 per cento del reddito mediano corrente" è necessaria una riduzione della disuguaglianza nella sola metà inferiore della scala di distribuzione del reddito.

Dato che il 50 per cento può essere considerata una soglia arbitraria, le Figure 3 e 4 mostrano che cosa avverrebbe alla nostra classifica della povertà infantile e all'andamento nel tempo dei livelli di povertà, se la soglia dovesse essere spostata al 40 per cento e al 60 per cento del reddito mediano. Come si può vedere, non cambiano in modo significativo né le posizioni in classifica né la tendenza. Salvo uno, tutti i nove paesi che con una soglia della povertà pari al 50 per cento del reddito mediano registravano un aumento della povertà infantile maggiore di un punto percentuale, mostrano un aumento anche se la soglia è spostata al 40 e al 60 per cento. Fa eccezione l'Ungheria, per la quale il tasso di povertà infantile aumenta

Figura 3 Tassi di povertà infantile secondo differenti soglie della povertà

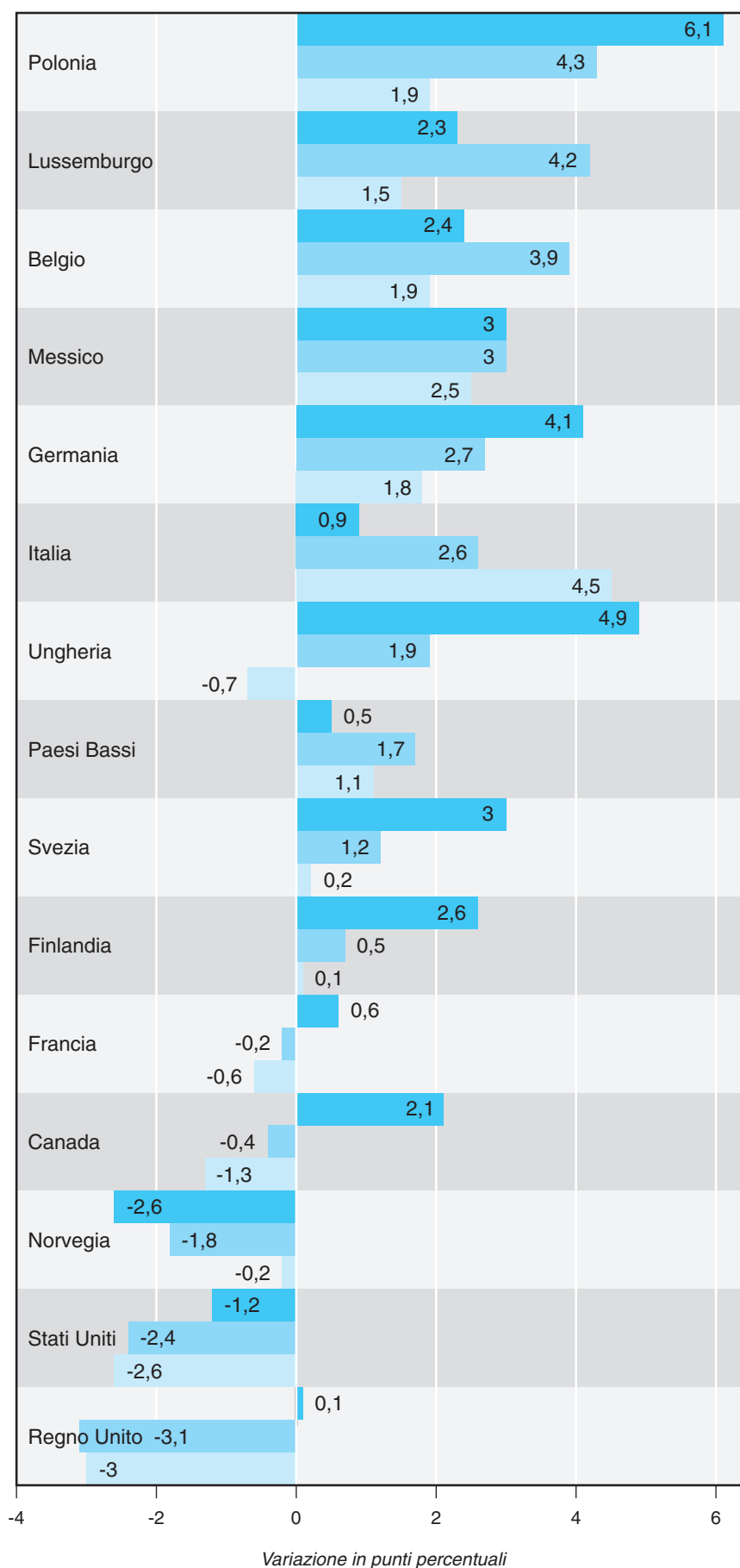
La tabella mostra come il tasso di povertà dei bambini cambi quando la definizione di povertà è stabilita a differenti livelli rispetto al reddito medio. La prima colonna indica la percentuale di bambini che vivono in famiglie con redditi al di sotto del 50 per cento del reddito mediano nazionale (come nella Figura 1). La seconda e la terza colonna riportano invece la percentuale di bambini al di sotto del 40 per cento e del 60 per cento del reddito mediano nazionale. La tonalità più scura denota i paesi con i dati più favorevoli, quella media le prestazioni intermedie, e il tono più chiaro indica i dati meno positivi. I paesi sono scelti in base alla disponibilità di dati.

| | Percentuale di bambini al di sotto del 50% 40% 60% del reddito mediano nazionale | | |
|-------------|--|------|------|
| Finlandia | 2,8 | 1,3 | 8 |
| Norvegia | 3,4 | 1,6 | 7,5 |
| Svezia | 4,2 | 1,8 | 9,2 |
| Belgio | 7,7 | 3,2 | 13,7 |
| Ungheria | 8,8 | 4,4 | 16,9 |
| Lussemburgo | 9,1 | 2,1 | 18,3 |
| Paesi Bassi | 9,8 | 5,9 | 14,2 |
| Germania | 10,2 | 6,2 | 16,9 |
| Austria | 10,2 | 6,1 | 21,4 |
| Polonia | 12,7 | 6,5 | 17,3 |
| Canada | 14,9 | 7,7 | 23,3 |
| Regno Unito | 15,4 | 5,5 | 27 |
| Italia | 16,6 | 10,6 | 26,5 |
| Stati Uniti | 21,9 | 14,1 | 30,2 |
| Messico | 27,7 | 20,9 | 35 |

Figura 4 Variazione dei tassi di povertà infantile nel corso degli anni novanta in base a differenti soglie della povertà

Le barre mostrano l'aumento o la riduzione dei tassi di povertà dei bambini secondo differenti soglie della povertà. Le barre di tonalità più chiara indicano la variazione del tasso di bambini in famiglie con reddito inferiore al 40 per cento della mediana nazionale (i più poveri). Le barre di tono medio mostrano la variazione dei tassi di povertà quando la soglia è posta al 50 per cento del reddito mediano nazionale, e le barre di tonalità più scura indicano la variazione per coloro che sono al di sotto di una soglia della povertà corrispondente al 60 per cento della mediana nazionale. I dati si riferiscono ad alcuni dei paesi dell'OCSE.

■ 60% del reddito mediano
■ 50% del reddito mediano
■ 40% del reddito mediano



misurandolo sia al 50 sia al 60 per cento del reddito mediano, ma diminuisce leggermente spostando la soglia della povertà al 40 per cento, il che indica che in questo paese sono stati mantenuti alcuni degli elementi della rete di sicurezza sociale.

Tra i cinque paesi che dall'inizio degli anni novanta hanno avuto una riduzione della povertà infantile, gli Stati Uniti e la Norvegia registrano un declino indipendentemente da quale soglia di povertà si applichi. Ciò conferma la rilevante riduzione del tasso di povertà infantile negli Stati Uniti. Ancora una volta, la Norvegia si fregia del titolo di unico paese nel quale la povertà è bassa e continua a scendere indipendentemente da dove si stabilisca la soglia della povertà, che sia al 40 per cento, al 50 per cento oppure al 60 per cento del reddito mediano.

Invece, lo spostamento della soglia della povertà produce un quadro più dettagliato per gli altri tre paesi che hanno registrato una diminuzione: Canada, Francia e Regno Unito. Per il Canada, da una soglia della povertà posta al 40 per cento del reddito nazionale mediano risulta una riduzione più rapida della povertà infantile, indicando che coloro che si trovano in fondo alla scala del reddito sono stati i più avvantaggiati. In Francia, lo spostamento della soglia della povertà a livelli diversi non produce alcuna rilevanza statistica. Nel Regno Unito è stata ottenuta una riduzione della povertà infantile di tre punti percentuali, indipendentemente dal punto al quale si stabilisca la soglia della povertà, 40 o 50 per cento del reddito mediano; ma se si porta la soglia al 60 per cento risultano cambiamenti scarsi o nulli, indicando anche qui che le misure adottate hanno avvantaggiato soprattutto i più poveri.

Questi dati dimostrano l'utilità ai fini statistici dell'impiego di più di una misura della povertà infantile. Inoltre rafforzano la fiducia nelle indicazioni fornite dalla soglia della povertà che abbiamo scelto come "migliore singola" soluzione: quella corrispondente al 50 per cento del reddito mediano.

Il limite di non ritorno

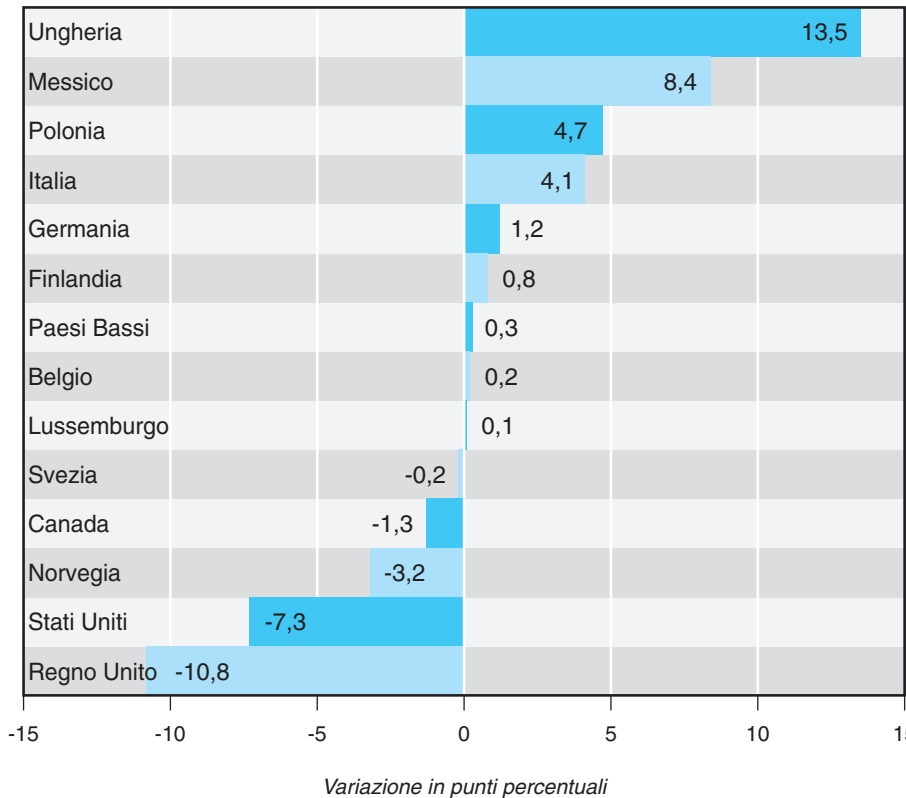
Purtroppo non può esistere un equivalente internazionale delle varie misure nazionali della privazione materiale. Infatti chiedere a qualcuno se si può permettere di riscaldare adeguatamente la propria casa ha un significato molto diverso a seconda che ci si trovi in Grecia oppure in Finlandia.

E' tuttavia possibile elaborare un equivalente internazionale della misura con "limite di non ritorno" proposta per la povertà infantile, grazie all'impiego di una soglia relativa della povertà congelata ad un determinato momento del recente passato.

La Figura 5 tenta di fare ciò con una soglia della povertà fissata al 50 per cento del reddito mediano di ogni paese all'inizio degli anni novanta. Tale momento di tempo, scelto per la ragione pratica che per questo periodo sono disponibili dati sul reddito per una grande quantità di paesi OCSE, e anche per la ragione simbolica che nel 1990 è entrata in vigore la *Convenzione sui Diritti dell'Infanzia*, costituisce di fatto una "soglia della povertà di riferimento" internazionale (e un equivalente del tasso base di povertà utilizzato nel mondo in via di sviluppo per misurare il progresso verso gli *Obiettivi di Sviluppo del Millennio*). Secondo tale criterio i bambini sono considerati poveri se le risorse economiche a loro disposizione sono inferiori al 50 per cento

Figura 5 Variazione dei tassi di povertà infantile rispetto ad una soglia della povertà "con limite di non ritorno"

Le barre mostrano l'aumento o la riduzione del tasso di povertà infantile quando questo è misurato in base ad una soglia della povertà fissata al 50 per cento del reddito mediano all'inizio degli anni novanta.



del reddito mediano nel 1990. Questo criterio di riferimento, modificato esclusivamente in base all'inflazione e non influenzato dalla variazione del reddito mediano negli ultimi quindici anni, rappresenta un "criterio di minima per la valutazione", nonché l'equivalente internazionale di quel tasso di povertà infantile con "limite di non ritorno" raccomandato ai governi nazionali entranti.

La Figura 5 mostra che quasi i tre quarti dei paesi OCSE per i quali sono disponibili dati non soddisfano questo criterio di minima. In altre parole, i tassi della povertà infantile sono aumentati anche in riferimento ai livelli della fine degli anni ottanta e dell'inizio degli anni novanta.

Per i paesi che godono di crescita economica, ciò significa che i bambini poveri non solo non sono riusciti a partecipare in misura proporzionata ai vantaggi della crescita, ma che sono rimasti ancora più indietro nei circa dieci anni successivi all'entrata in vigore della *Convenzione sui Diritti dell'Infanzia* (Box 2).

Per i paesi che hanno subito un declino economico, la soglia della povertà con limite di non ritorno costituisce ovviamente un criterio più difficile da rispettare. Tuttavia rimane un criterio legittimo: in tempi di difficoltà economica i più vulnerabili dovrebbero godere dell'attenzione prioritaria dei governi nel proteggerli; ed è una chiara contraddizione di questo principio il fatto che la povertà aumenti in maniera sproporzionata tra i bambini poveri quando l'economia va male.

L'Ungheria offre l'esempio più drammatico. In riferimento ai redditi mediani correnti, il tasso di povertà infantile dell'Ungheria è aumentato solo di poco, da quasi il 7 per cento a quasi il 9 per cento. Ma secondo la soglia della povertà

"congelata" in rapporto ad un reddito mediano del 1991 è aumentato di 13 punti percentuali, superando il 20 per cento. Certamente, i primi anni novanta sono stati un periodo di declino economico per la maggior parte dei paesi dell'Europa centrale ed il reddito mediano in Ungheria è diminuito drasticamente; però le statistiche mostrano che i bambini poveri sono stati colpiti in misura sproporzionata da questo declino e di conseguenza la loro situazione è indubbiamente peggiorata.

In maniera simile, la Germania, l'Italia, il Messico, e la Polonia hanno tutti subito vari gradi di turbolenze economiche negli anni novanta e nessuno di questi paesi è riuscito a rispettare il criterio di povertà infantile del "limite di non ritorno". In Belgio, Finlandia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Svezia la variazione è stata quasi nulla, indicando che i bambini poveri hanno goduto in misura meno che proporzionale degli effetti della crescita economica verificatasi nel corso dell'intero decennio.

Solamente tre paesi, Norvegia, Regno Unito e Stati Uniti, hanno avuto una rilevante riduzione dei tassi di povertà infantile secondo il criterio del "limite di non ritorno". Sulla base di una soglia della povertà pari al 50 per cento del reddito mediano all'inizio degli anni novanta, la Norvegia ha ridotto di oltre la metà il proprio tasso di povertà infantile (partendo da un livello già molto basso). Gli Stati Uniti hanno ridotto il tasso di circa un terzo (dal 24,3 al 17 per cento) e il Regno Unito di oltre la metà (dal 18,5 al 7,7 per cento).

In futuro saranno pubblicati altri numeri del rapporto UNICEF *Innocenti sulla Povertà infantile nei paesi ricchi* che riesamineranno queste misure, registrando i progressi sia in base alla soglia della povertà con "limite di non ritorno", sia in base a quella corrente, a condizione che i dati lo consentano.

I FATTORI DETERMINANTI DELLA POVERTÀ

Questo rapporto giunge alla conclusione che la maggioranza dei paesi OCSE sembra perdere terreno rispetto alla povertà infantile, sia in rapporto ai redditi mediani annualmente aggiornati, sia in relazione ai redditi mediani prevalenti all'inizio degli anni novanta.

Che cosa spinge verso l'alto i tassi della povertà infantile in così tanti dei paesi più ricchi del mondo? E come mai alcuni paesi OCSE riescono molto meglio di altri a proteggere i bambini esposti al rischio della povertà?

Ogni paese offre un contesto diverso per l'andamento del proprio tasso di povertà infantile. Ma in tutti i paesi i livelli della povertà sono determinati da una combinazione delle stesse tre

forze: le tendenze sociali, le condizioni del mercato del lavoro e le politiche pubbliche. Sono queste le placche tettoniche in movimento sulle quali si fonda il benessere materiale dei bambini, ed è nell'analisi delle loro interazioni che dobbiamo cercare le risposte.

Innanzitutto, i mutamenti sociali e familiari influenzano i tassi della povertà in tutti i paesi. L'età media dei genitori sta lentamente aumentando, come aumenta anche il livello medio d'istruzione. Nel frattempo, il numero medio di bambini per famiglia tende a ridursi. Tutte queste tendenze fanno aumentare le risorse economiche disponibili per i bambini. D'altra parte, l'incidenza delle famiglie monoparentali è aumentata in molti paesi, facendo aumentare il rischio della povertà infantile.

Regno Unito: fino a qui va bene

4

Fino alla fine degli anni novanta, il Regno Unito aveva uno dei tassi di povertà infantile più alti dell'OCSE. Ancora oggi, il suo tasso è uno dei più elevati in Europa. Però negli ultimi sei anni il governo del Regno Unito ha messo in atto soluzioni pionieristiche per registrare e ridurre la povertà dei bambini, che sembrano dare i loro frutti.

I recenti progressi si fondano su di un impegno assunto dal governo, al suo massimo grado, di ridurre della metà la povertà dei bambini entro il 2010, e di eliminarla completamente entro il 2020.

Questo impegno è stato seguito ed alimentato da un dibattito pubblico che ha coinvolto molti gruppi di mobilitazione in favore dei bambini. Fondandosi in parte sugli sforzi pionieristici realizzati dall'Irlanda, dove recentemente è stata sviluppata una serie di indicatori della povertà, il governo del Regno Unito ha deciso di ricorrere a tre metodi tra loro collegati per misurare il progresso verso gli obiettivi oggetto degli impegni assunti.

Il primo è una misura caratterizzata da un "limite di non ritorno", che registra la proporzione di bambini che avevano meno del 60 per cento del reddito mediano a loro disposizione nel 1998/1999, quando fu annunciata la promessa di ridurre la povertà infantile (vale a dire, una soglia della povertà relativa "fissa", aggiornata unicamente in base all'inflazione). Il secondo metodo

registra la percentuale di bambini che vivono con meno del 60 per cento dell'attuale reddito mediano; questo dato è aggiornato ogni anno e serve come parametro dei progressi nell'innalzamento del livello di vita dei poveri in relazione alla media mobile per l'intero paese. La terza misura è concepita come indice della "privazione materiale", registrando la proporzione di famiglie che vivono con meno del 70 per cento del reddito mediano e che non sono in grado di permettersi una serie di specifici prodotti e servizi. Questi sono elencati con specifiche dettagliate in merito alla qualità dell'alloggio, dell'abbigliamento, e dell'impegno sociale; e non meno di otto delle nove voci riferite ai bambini sono collegate alle attività sociali. Questa misura della privazione materiale sarà oggetto di un riesame "ogni pochi anni", anche se i dettagli non sono stati annunciati.

Queste misure si presentano come trasparenti, credibili e non così complicate da rendere impossibile o appesantire con troppi dettagli la registrazione dei progressi. Lo scopo generale è quello di vedere tutte e tre le misure spostarsi nella direzione giusta.

Ricerche indipendenti indicano che questo sistema sta funzionando e che l'obiettivo transitorio di una riduzione del 25 per cento del numero di bambini in famiglie con meno del 60 per cento del reddito mediano entro il 2004/2005 sarà probabilmente raggiunto.

Per le fonti, vedi a pagina 35.

Il secondo fattore determinante, il mercato del lavoro, è ancora più volatile. In molti paesi OCSE l'inizio degli anni novanta è stato segnato dalla recessione economica, da una sostenuta innovazione tecnologica, dalla crescente tendenza a favorire le conoscenze e la flessibilità, dalla migrazione dei posti di lavoro scarsamente qualificati e retribuiti, e dalla tendenza alla privatizzazione e alla globalizzazione. In generale, il mercato ha assunto un ruolo più importante nella vita dei cittadini dei paesi OCSE. Le famiglie con due redditi sono diventate la norma in molti paesi, e in generale le opportunità dei lavoratori non qualificati di guadagnare un sostentamento adeguato sono diminuite. A loro volta questi mutamenti hanno prodotto dei cambiamenti nelle vite dei bambini, e hanno creato nuovi tipi di richieste nei confronti dello Stato.

Infine, vi sono stati cambiamenti significativi nelle politiche e nelle priorità di spesa di molti governi OCSE. La revisione dei criteri e delle condizioni di accesso alle prestazioni sociali, e della loro entità, ha avuto ripercussioni sui redditi familiari ed ha modificato l'equilibrio dei deterrenti e degli incentivi per le decisioni delle famiglie. Tutti questi cambiamenti hanno anche

avuto influenza sul ruolo e sull'efficacia della rete di sicurezza con la quale i governi cercano di proteggere i bambini dai peggiori effetti della povertà.

Il bambino si trova proprio nel punto di incontro di tutte queste forze.

Il destino dei meno retribuiti

Un'analisi dettagliata di come queste forze interagiscono è disponibile tra le opere di riferimento del presente rapporto (vedi Fonti, a pagina 33). La Figura 6 sintetizza quello che i dati ci possono dire per tredici paesi OCSE nel corso degli anni novanta.

Tra le trasformazioni intervenute nella vita familiare e sociale, ne risaltano due che riguardano le madri. La prima è il rapido aumento del numero di bambini con madri che hanno un titolo universitario (anche se per alcuni paesi ciò può essere dovuto alla riorganizzazione dell'istruzione). Il secondo cambiamento collegato al primo è la proporzione di bambini con madri che hanno un'occupazione retribuita, proporzione in aumento in

Figura 6 Mutazioni nella vita delle famiglie, nelle condizioni occupazionali e nelle politiche pubbliche

La tabella sintetizza i dati disponibili sui principali aspetti della vita delle famiglie, delle condizioni del mercato del lavoro e delle politiche pubbliche per alcuni paesi dell'OCSE nel corso degli anni novanta.

| | PAESI CON TASSO DI POVERTÀ INFANTILE IN DIMINUZIONE | | | | | | Lussemburgo | | Belgio | |
|--|---|----------------------|-------------|------|----------|------|-------------|------|--------|------|
| | Regno Unito | | Stati Uniti | | Norvegia | | | | | |
| | 1991 | 1999 | 1991 | 2000 | 1991 | 2000 | 1991 | 2000 | 1988 | 1997 |
| 1. Fattori familiari e demografici | | | | | | | | | | |
| Età media dei genitori | 36,7 | 37,9 | 37,2 | 38,4 | 36,8 | 37,8 | 38,8 | 38,9 | 35,0 | 38,1 |
| Bambini che vivono insieme a padri con titolo universitario (percentuale) | DATO NON DISPONIBILE | DATO NON DISPONIBILE | 24,4 | 28,8 | 27,3 | 34,4 | 7,0 | 16,4 | 11,9 | 13,1 |
| Bambini che vivono insieme a madri con titolo universitario (percentuale) | DATO NON DISPONIBILE | DATO NON DISPONIBILE | 16,4 | 23,2 | 19,5 | 33,9 | 3,7 | 7,3 | 5,3 | 6,8 |
| Numero medio di bambini per famiglia | 2,2 | 2,3 | 2,37 | 2,36 | 2,1 | 2,2 | 2,0 | 2,1 | 2,1 | 2,2 |
| Bambini che vivono con un genitore singolo (percentuale) | 17,8 | 23,8 | 23,4 | 23,2 | 23,7 | 17,3 | 10,0 | 7,1 | 5,3 | 10,7 |
| 2. Fattori occupazionali | | | | | | | | | | |
| Bambini che vivono insieme a padri con un'occupazione retribuita (percentuale) | 57,4 | 55,3 | 67,0 | 70,6 | 76,2 | 77,5 | 79,3 | 84,9 | 86,3 | 67,7 |
| Bambini che vivono insieme a madri con un'occupazione retribuita (percentuale) | 48,4 | 52,2 | 61,7 | 66,8 | 73,4 | 83,2 | 37,1 | 50,5 | 50,4 | 52,0 |
| Variazione nelle entrate annuali dei genitori: | | | | | | | | | | |
| Media per i padri (variazione percentuale) | 7,0 | | 27,4 | | 21,0 | | 14,8 | | 5,3 | |
| Padri appartenenti al 10 per cento meno retribuito (variazione percentuale) | -8,2 | | 11,2 | | 5,8 | | -0,8 | | 7,2 | |
| Padri appartenenti al 25 per cento meno retribuito (variazione percentuale) | 1,6 | | 5,6 | | 10,5 | | -6,9 | | 8,0 | |
| Media per le madri (variazione percentuale) | 28,2 | | 28,0 | | 84,4 | | 5,8 | | 11,1 | |
| Madri appartenenti al 10 per cento meno retribuito (variazione percentuale) | 29,2 | | 59,9 | | 95,7 | | 81,9 | | 7,2 | |
| Madri appartenenti al 25 per cento meno retribuito (variazione percentuale) | 34,2 | | 36,1 | | 51,9 | | 22,2 | | 8,2 | |
| 3. Trasferimenti sociali | | | | | | | | | | |
| Variazione dell'importo medio ricevuto dai bambini delle famiglie che percepiscono i trasferimenti dello Stato (percentuale) | 39,1 | | -6,4 | | 33,6 | | -60,3 | | 19,1 | |

dieci dei tredici paesi e di circa 10 punti percentuali o più in quattro paesi. Queste due tendenze fanno crescere le risorse economiche disponibili per i bambini. Ma devono essere considerate in relazione alle altre tendenze del mercato del lavoro, tra cui il cambiamento delle opportunità occupazionali e dei livelli salariali.

La Figura 6 esamina perciò quello che è avvenuto negli anni novanta ai figli di genitori con salari situati all'estremità inferiore della scala del reddito. In quattro dei tredici paesi per i quali sono disponibili dati le entrate sono diminuite per il 25 per cento dei padri con i salari più bassi; in altri sette paesi i salari sono diminuiti per il 10 per cento dei padri meno retribuito. Le madri sembrano aver compensato in qualche misura questo calo occupazionale e retributivo, ma le opportunità di questa compensazione sono state limitate e le entrate medie delle madri con basso reddito non sono aumentate nella maggior parte dei paesi. In Ungheria, Italia e in Messico le entrate del 10 per cento meno retribuito delle madri si sono ridotte in misura significativa.

In Ungheria il calo delle retribuzioni è stato particolarmente severo per il quarto più povero della popolazione, che ha subito una riduzione del reddito di circa un terzo per gli uomini e di quasi il 40 per cento per le donne. L'Italia è l'unico altro paese OCSE nel quale il declino dei redditi dei poveri ha colpito sia gli uomini che le donne. Per il 10 per cento più povero di essi la riduzione è stata di circa un terzo per le madri e di circa un quinto per i padri. Per il 25 per cento meno retribuito, la riduzione è stata approssimativamente del 4 per cento per gli uomini e del 20 per cento per le donne.

Infine, la Figura 6 illustra anche i cambiamenti potenzialmente significativi nell'intervento dei governi, il terzo dei nostri tre grandi fattori determinanti dei tassi di povertà infantile. Per esempio, mostra che l'importo medio dei trasferimenti statali ai bambini di famiglie beneficiarie dell'assistenza si è ridotto in otto dei tredici paesi OCSE per i quali sono disponibili dati. L'argomento sarà ripreso in seguito. Intanto, che cosa ci possono dire i dati sull'interrelazione e sul peso relativo di questi tre principali fattori determinanti dei tassi

| PAESI CON TASSO DI POVERTÀ INFANTILE IN AUMENTO | | | | | | | | | | | | PAESI CON VARIAZIONI LIMITATE O NULLE DEL TASSO DI POVERTÀ INFANTILE | | | |
|---|------|----------------------|------|--------|------|----------|------|-------------|------|--------|------|--|------|-----------|------|
| Messico | | Germania occidentale | | Italia | | Ungheria | | Paesi Bassi | | Svezia | | Canada | | Finlandia | |
| 1989 | 1998 | 1989 | 2000 | 1991 | 2000 | 1991 | 1999 | 1991 | 1999 | 1992 | 2000 | 1991 | 2000 | 1991 | 2000 |
| 40,2 | 39,7 | 37,9 | 39,0 | 40,1 | 40,4 | 37,5 | 37,5 | 37,6 | 38,9 | 37,6 | 39,0 | 37,2 | 38,8 | 37,7 | 38,9 |
| 5,1 | 5,6 | 13,4 | 17,2 | 9,5 | 10,7 | 13,2 | 13,1 | 21,4 | 29,3 | 26,5 | 30,9 | 16,8 | 18,8 | 11,7 | 18,9 |
| 1,6 | 3,1 | 6,0 | 11,8 | 7,2 | 9,9 | 13,1 | 16,8 | 12,4 | 23,2 | 22,9 | 32,3 | 11,9 | 17,0 | 8,7 | 16,8 |
| 3,5 | 3,1 | 2,0 | 2,1 | 1,9 | 1,9 | 2,1 | 2,0 | 2,3 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,3 | 2,2 | 2,2 | 2,3 |
| 11,9 | 13,7 | 10,4 | 12,4 | 6,1 | 5,7 | 13,9 | 9,6 | 9,5 | 8,6 | 17,9 | 20,9 | 15,4 | 17,0 | 11,5 | 15,0 |
| | | | | | | | | | | | | | | | |
| 59,0 | 55,7 | 79,5 | 74,7 | 65,9 | 63,0 | 78,5 | 54,9 | 80,0 | 77,9 | 77,5 | 73,3 | 73,3 | 73,5 | 80,3 | 75,3 |
| 13,4 | 19,4 | 48,0 | 57,5 | 31,7 | 37,8 | 62,0 | 50,9 | 37,0 | 62,1 | 83,6 | 82,7 | 66,0 | 69,0 | 82,8 | 75,3 |
| | | | | | | | | | | | | | | | |
| -3,4 | | 5,8 | | -1,3 | | -24,0 | | 0,6 | | 29,3 | | 15,2 | | 12,5 | |
| -22,4 | | -22,7 | | -17,5 | | -76,5 | | -1,0 | | 61,2 | | 22,0 | | 13,1 | |
| -20,0 | | 1,4 | | -4,1 | | -29,6 | | 1,5 | | 19,5 | | 13,3 | | 9,4 | |
| -9,4 | | 4,8 | | -7,1 | | -22,6 | | 23,4 | | 29,1 | | 21,4 | | 8,9 | |
| -40,9 | | -2,7 | | -34,8 | | -62,3 | | 91,0 | | 42,2 | | 26,9 | | -0,5 | |
| -44,6 | | -13,9 | | -21,0 | | -42,3 | | 59,0 | | 35,8 | | 27,0 | | -1,6 | |
| | | | | | | | | | | | | | | | |
| -65,5 | | 86,4 | | -9,2 | | -41,1 | | -26,8 | | -2,9 | | -12,2 | | 19,4 | |

di povertà infantile: le mutazioni sociali, quelle del mercato e quelle delle politiche?

Tra i documenti di riferimento del rapporto è disponibile un'analisi dettagliata. Comunque, l'esperienza di due paesi, Stati Uniti e Norvegia, esemplifica come queste forze possano agire in maniere molto diverse. Gli Stati Uniti offrono un esempio di condizioni nelle quali la riduzione del sostegno pubblico può accompagnarsi ad una riduzione della povertà infantile. Il caso della Norvegia mostra invece come sia possibile ottenere ulteriori riduzioni della povertà infantile aumentando il sostegno pubblico.

Gli Stati Uniti

La Figura 7 presenta in sintesi la storia della netta riduzione del tasso di povertà infantile verificatasi negli Stati Uniti nel corso degli anni novanta.

Si è trattato di un periodo di radicali riforme del sistema

previdenziale, che è stato descritto come *"una rivoluzione del sistema di assistenza pubblica degli Stati Uniti"*³; il sostegno del governo federale alle famiglie prive di occupazione è stato dimezzato, riducendolo a 13 miliardi di dollari, mentre il sostegno per le famiglie dei lavoratori è stato aumentato di sei volte, raggiungendo un totale di 66,7 miliardi di dollari. Si è però trattato anche di un decennio di crescita economica solida e continuata che ha prodotto aumenti dei salari e opportunità occupazionali.

Il risultato netto di questa combinazione di fattori di spinta (*"push"*) e di traino (*"pull"*) è stato una decisa riduzione del tasso di povertà infantile degli Stati Uniti, anche se bisogna ricordare che si partiva da livelli molto elevati all'inizio del decennio. Impiegando una soglia della povertà fissa basata sul reddito mediano nel 1991, si può calcolare che la riduzione è stata di 7,3 punti percentuali in tutto il decennio. Dai calcoli effettuati per questo rapporto, reperibili tra i documenti di riferimento e sintetizzati nella Figura 7, risulta che oltre la metà di questa

Figura 7 Fattori che hanno contribuito alla diminuzione della povertà infantile negli Stati Uniti dall'inizio degli anni novanta in poi

La scala sulla destra indica l'importanza relativa di ogni fattore nella riduzione di 7,3 punti percentuali del tasso di povertà infantile verificatasi negli Stati Uniti tra il 1991 e il 2000. La variazione del tasso di povertà è qui rappresentata rispetto ad una soglia fissa della povertà corrispondente al 50 per cento del reddito mediano nazionale nel 1991.

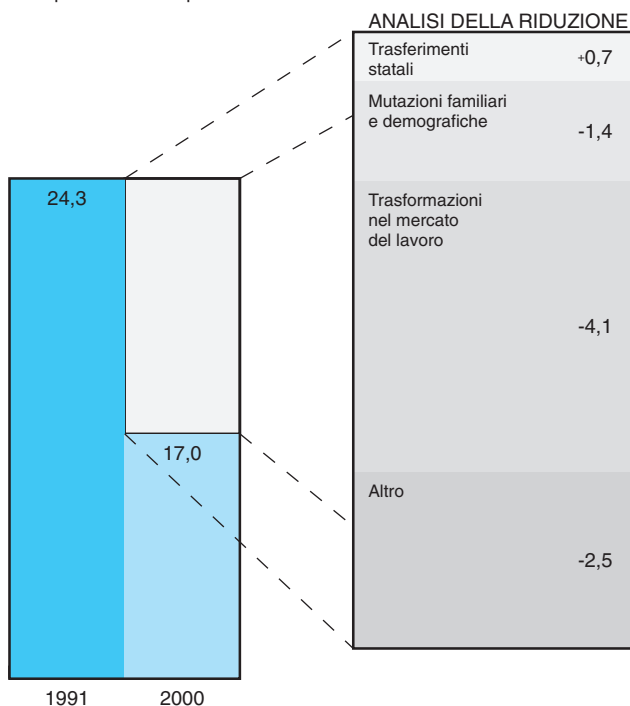
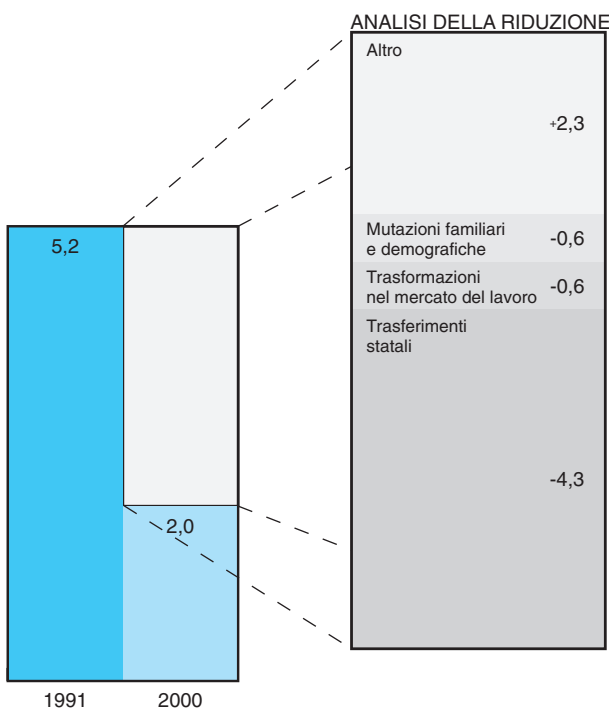


Figura 8 Fattori che hanno contribuito alla diminuzione della povertà infantile in Norvegia dall'inizio degli anni novanta in poi

La scala sulla destra indica la relativa importanza di ogni fattore nella riduzione di 3,2 punti percentuali del tasso di povertà infantile verificatasi in Norvegia tra il 1991 e il 2000. La variazione del tasso di povertà è qui rappresentata rispetto ad una soglia fissa della povertà corrispondente al 50 per cento del reddito mediano nazionale nel 1991.



riduzione può essere ricondotta ai mutamenti del mercato del lavoro e che il fattore di gran lunga più importante è stato l'aumento delle entrate delle madri. Le entrate annuali medie delle madri sono aumentate di circa il 30 per cento nel corso del decennio, e del 36 per cento per quelle nel quarto inferiore della scala di distribuzione dei redditi. (Tuttavia, da ciò non si deve dedurre che tutti i bambini di genitori che sono passati dall'assistenza pubblica al lavoro siano riusciti a sfuggire alla povertà.)

Il contributo delle tendenze sociali è stato minimo. Il numero medio di bambini per famiglia e la proporzione di bambini in famiglie monoparentali è rimasto ragionevolmente stabile. Nel frattempo, l'età media dei genitori è aumentata solo lievemente, anche se i livelli medi di istruzione sono aumentati in misura significativa.

Questa breve panoramica ci consente di comprendere il peso relativo dei fattori che hanno spinto verso il basso il tasso di povertà infantile negli Stati Uniti nel corso degli anni novanta. Tuttavia lascia senza risposta diversi importanti interrogativi.

Prima di tutto, in ultima analisi l'effetto delle forze che hanno ridotto la povertà da reddito ha veramente migliorato le vite dei bambini? In questa direzione è chiaramente necessario approfondire la ricerca e sviluppare ulteriori indicatori.

In secondo luogo, che cos'è avvenuto alle famiglie che per una qualunque ragione non sono state in grado di incrementare il proprio reddito trovando un lavoro adeguatamente retribuito? Anche qui, per rispondere alla domanda è necessario poter contare su indicatori diversi da quelli monetari. Però le statistiche sul reddito illustrano chiaramente che la dipendenza dall'assistenza statale ha offerto scarsi conforti ai disoccupati poveri degli Stati Uniti durante questo periodo. Le liste degli aventi diritto all'assistenza pubblica possono anche essere state defalcate della metà, ma i bambini delle famiglie che rimangono dipendenti dal sostegno statale hanno visto ridursi l'importo medio erogato da 2.969 a 2.779 dollari per bambino.

In terzo luogo, la rapida e sostenuta crescita economica ha creato posti di lavoro per gli oltre 2 milioni di persone che sono scomparsi dalle liste dell'assistenza pubblica. Cosa avverrà tuttavia quando le nuove regole per l'assistenza saranno applicate in un eventuale periodo di difficoltà economica, quando ci sarà "spinta" senza "traino"?

Norvegia

Anche la Norvegia ha conseguito una netta riduzione dei propri tassi di povertà infantile nel corso del decennio, ma con mezzi molto diversi. In base al criterio della percentuale di bambini di famiglie con meno del 50 per cento del reddito mediano *corrente*, la povertà infantile della Norvegia risulta diminuita di circa un terzo, dal 5,2 al 3,4 per cento. Se utilizziamo come criterio una soglia fissa della povertà corrispondente al 50 per cento del reddito mediano all'inizio degli anni novanta, la riduzione si rivela ancora più netta: dal 5,2

Gli Stati Uniti: ridefinire la soglia della povertà

5

Gli USA sono uno dei pochi paesi OCSE dotati di una definizione ufficiale della povertà e una lunga storia di regolare pubblicazione di un'ampia gamma di indicatori della povertà e della disuguaglianza, comprese informazioni relative ai bambini.

Tuttavia, la soglia ufficiale della povertà degli Stati Uniti risale a concetti e valutazioni effettuate negli anni sessanta, e la misura in cui continua a rappresentare la realtà delle fasce svantaggiate della società statunitense contemporanea è stata oggetto di un recente e ampio dibattito. Nell'agosto 2000, quaranta eminenti intellettuali hanno inviato una lettera aperta ai più alti funzionari del governo affermando che a meno che *"non correggiamo le carenze fondamentali nella attuale misura, il paese continuerà a basarsi su di un metro difettoso per valutare gli effetti delle riforme delle politiche."*

La soglia USA della povertà è stata proposta dal Dipartimento dell'agricoltura nel 1961, sulla base dei dati di indagini di rilevamento del 1955. La soglia della povertà è fissata al triplo del costo di una dieta nutrizionalmente adeguata (detta anche "budget alimentare", come era allora chiamata), e prevede adeguati aggiustamenti a seconda della dimensione della famiglia. Questo valore fu adottato come soglia ufficiale nazionale della povertà nel 1969, nel contesto della "Guerra alla povertà".

Nel corso degli ultimi 35 anni questa definizione della povertà, unicamente corretta in base all'inflazione, è stata utilizzata per stabilire il limite tra poveri e non poveri. Non può quindi rispecchiare i mutamenti intervenuti nella società statunitense e la diversa percezione di quello che costituisca oggi un minimo livello di vita accettabile. In particolare, non riconosce l'esigenza di nuovi beni e servizi, quali la custodia dei bambini e i servizi della sanità, che corrispondono alle nuove realtà delle famiglie statunitensi di oggi. Come scritto nelle conclusioni di un rapporto del 1995 da parte di un panel di esperti incaricati dall'Accademia nazionale delle scienze/Consiglio nazionale della ricerca: *"L'attuale misura deve essere oggetto di una revisione: non fornisce più un ritratto accurato delle differenze nella portata della povertà economica tra i gruppi della popolazione o tra le aree geografiche del paese, e nemmeno delle tendenze nel tempo. La misura attualmente impiegata è rimasta sostanzialmente la stessa negli ultimi 30 anni. Invece, in tutto questo periodo, ci sono stati importantissimi cambiamenti nell'economia, nella società del paese, e anche nelle politiche pubbliche, che hanno influenzato il benessere economico delle famiglie e che non sono rispecchiate dal parametro."*

Per le fonti, vedi a pagina 35.

Canada: i bambini aspettano ancora

6

Nel 1990 una risoluzione di tutti i partiti impegnava il governo del Canada a *"cercare di eliminare la povertà infantile entro il 2000"*. Questa promessa non è stata mantenuta, e non è stata adottata alcuna definizione ufficiale o misura della povertà dei bambini.

Il Canada ha una lunga storia di pubblicazione di almeno due diverse misure di "basso reddito". La prima definisce povera una famiglia se le esigenze di base come cibo, alloggio e abbigliamento assorbono una percentuale del suo reddito molto maggiore (il 20 per cento in più) di quello che spende una famiglia canadese media. Questa definizione, regolarmente impiegata sin dal 1967, è riveduta ogni cinque anni in seguito alla disponibilità di nuovi dati sulla spesa delle famiglie.

La seconda misura è un indicatore della povertà relativa che definisce povero un individuo che abbia un reddito inferiore alla metà del reddito mediano. Questo indicatore è aggiornato annualmente per rispecchiare l'andamento del reddito mediano, ed è stato regolarmente utilizzato sin dal 1991.

Nonostante l'esistenza di statistiche esaurienti e aggiornate a sostegno dell'impiego di queste due misure della povertà, non vi è stato un riconoscimento ufficiale di nessuna delle due.

Nel 2003, il governo ha annunciato una nuova misura della povertà fondata sul costo di uno specifico paniere di beni comprendente alimenti, vestiti, calzature, alloggio, trasporti ed altri beni necessari ad una famiglia. La scelta dei prodotti ha inteso rappresentare un livello di spesa *"standard per la comunità"*, e la nuova soglia della povertà è stata fissata al livello del reddito necessario per acquistare questo paniere di prodotti. Non è stato chiarito come o con quale frequenza il paniere subirà aggiornamenti.

Nel 2000, un calcolo effettuato applicando tutte e tre le misure ha prodotto un tasso nazionale di povertà infantile simile; ma secondo il governo *"non è possibile stabilire con certezza se l'incidenza del basso reddito per i bambini che fanno uso della Misura del Paniere di Mercato sia superiore o inferiore rispetto agli anni precedenti al 2000."*¹

Con tutte queste incertezze a livello delle definizioni, l'anno 2000, stabilito dal Canada come obiettivo, è arrivato ed è passato senza che si fosse trovato un consenso sul significato di quell'obiettivo o su come debbano essere misurati i progressi, oppure sulle politiche eventualmente necessarie a raggiungerlo.

Per le fonti, vedi a pagina 35.

¹ www.hrsdc.gc.ca/en/cs/comm/news2003/030527.shtml Per informazioni sull'elaborazione della misura del paniere di mercato fare riferimento a Michael Hatfield (2002). "Constructing the Revised Market Basket Measure." Ottawa: Human Resources Development Canada.

per cento ad appena il 2 per cento (come mostra la Figura 8). Questo risultato è reso tanto più significativo dal fatto che stato ottenuto in un clima economico sfavorevole e in un paese nel quale il tasso di povertà infantile era già uno dei più bassi del mondo.

La Figura 8 cerca di quantificare l'importanza relativa dei fattori in gioco.

Come anche altre economie nordiche, la Norvegia ha subito una recessione all'inizio di anni novanta, il che ha significato che la crescita economica è stata limitata durante tutto il decennio. Quindi, da sole le trasformazioni del mercato del lavoro avrebbero potuto dare un contributo solo molto ridotto alla diminuzione del tasso di povertà infantile (vedi Figura 8).

I mutamenti sociali hanno avuto effetti leggermente più importanti. All'aumento dell'età media e del livello di istruzione dei genitori, come anche al ridursi della percentuale di bambini in famiglie monoparentali, dovrebbe essere riconducibile una diminuzione della povertà infantile di circa mezzo punto percentuale (dal 5,2 al 4,6 per cento).

Per esclusione, risulta che l'incremento del sostegno pubblico alle famiglie ha rappresentato il fattore significativo, al quale deve essere ricondotta la maggior parte della riduzione del tasso di povertà infantile della Norvegia. Questo fattore ha avuto

l'effetto di contrastare quello che altrimenti sarebbe stato un aumento del tasso di povertà infantile di oltre due punti percentuali. Nel corso del decennio, infatti, l'aumento medio dei trasferimenti statali ai bambini di famiglie che percepivano il sussidio pubblico è stato di circa un terzo. Le prestazioni sociali in generale sono diminuite (in proporzione al PIL), ma i sussidi specificamente rivolti alle famiglie sono aumentati.

La Norvegia gli Stati Uniti illustrano combinazioni estremamente diverse di circostanze economiche e di politiche pubbliche nelle quali i tassi di povertà infantile possono aumentare oppure diminuire. Da analisi equivalenti per tutti i paesi della Figura 6 è emerso che in alcuni di questi le forze del mercato e le politiche pubbliche hanno esercitato un effetto congiunto nello spingere verso il basso la povertà infantile. In altri, le forze del mercato si sono rivolte contro i bambini a basso reddito e i governi hanno cercato di compensare e proteggere i più poveri, con vari gradi di impegno e di successo. Nei peggiori casi, sia le forze del mercato che le politiche dei governi hanno agito contro i poveri.

Esempi come questi richiamano l'attenzione anche su uno dei temi ricorrenti di questo rapporto: che i tentativi dei governi di ridurre la povertà infantile devono concentrarsi non solo sulle politiche, ma tenere anche conto del risultato dell'interazione tra i cambiamenti nelle politiche pubbliche, i mutamenti nella famiglia e nella società, e quelli nelle condizioni del mercato del lavoro.

LE RISORSE PUBBLICHE PER L'INFANZIA

Dall'andamento dei tassi della povertà infantile nei paesi sviluppati nel corso degli ultimi anni è possibile trarre alcune conclusioni.

Come mostra la Figura 9, gli sforzi e le entrate delle famiglie mantengono la maggior parte dei bambini al di sopra della soglia della povertà in tutti i paesi OCSE. Ma in nessun paese, fatta eccezione per la Svizzera, i soli sforzi delle famiglie riescono a portare il tasso di povertà infantile al disotto del 10 per cento.

La Figura 9 mostra anche che tutti i governi OCSE intervengono in misura significativa per ridurre quelli che in teoria sarebbero i livelli di povertà prodotti dalle forze del mercato, se queste fossero lasciate prive di controllo. Per la maggior parte questo intervento prende la forma di pagamenti o di altri benefici a sostegno dei disoccupati o dei meno retribuiti. In media, ne risulta una riduzione del "tasso di povertà del mercato" pari a oltre il 40 per cento. Ma questa media nasconde differenze significative tra i paesi.

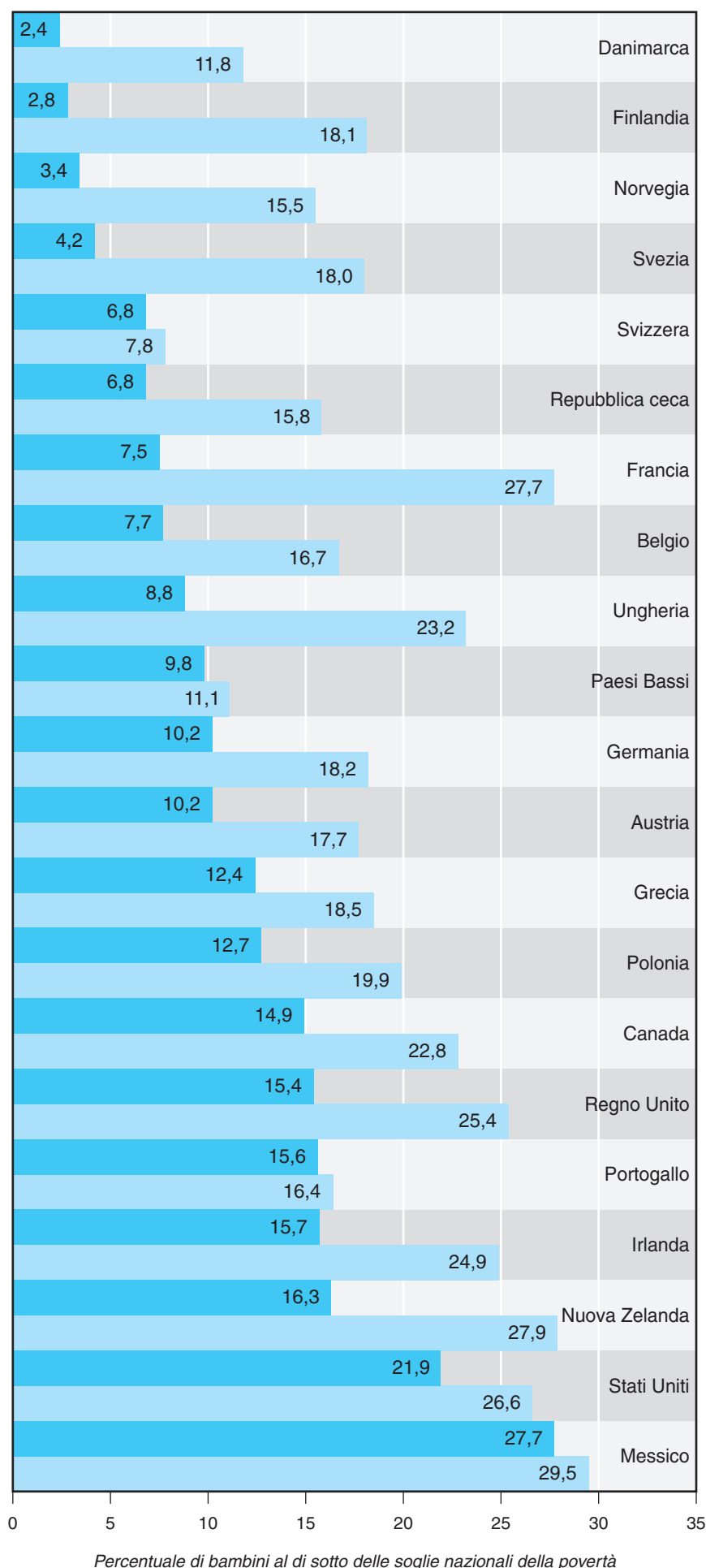
Una simile presentazione schematica dei tassi di povertà "prima e dopo" l'intervento dello Stato è naturalmente semplicistica. In pratica, se non ci fosse l'aspettativa di un sostegno da parte dello Stato, le decisioni di genitori e datori di lavoro sarebbero senza dubbio diverse, come lo sarebbe la situazione dell'occupazione e dei redditi. Inoltre la Figura 9 non tiene in considerazione il fatto che è possibile che il "tasso di povertà del mercato" già sconti gli effetti di interventi statali quali i programmi di formazione professionale, le leggi di tutela dell'occupazione e le legislazioni sui minimi salariali.

E' tuttavia istruttivo vedere i diversi gradi nei quali questo ipotetico "tasso di povertà del mercato" risulta mitigato in paesi diversi.

Per esempio, si può immediatamente notare che i paesi che hanno i più bassi tassi di povertà infantile del mondo, Danimarca, Finlandia e Norvegia, riducono tutti il "tasso di povertà del mercato" nella misura dell'80 per cento o più; mentre all'altra estremità della scala, Stati Uniti e Messico

Figura 9 Impatto di imposte e trasferimenti

Le barre di tonalità chiara indicano i tassi di povertà infantile in base al reddito delle famiglie prima di imposte e trasferimenti, mentre le barre di tonalità scura mostrano i tassi dopo le imposte e i trasferimenti (come nella Figura 1). In entrambi i casi, la soglia della povertà è il 50 per cento del reddito mediano al netto delle tasse e inclusi i trasferimenti.



Europa: povertà dei bambini ed esclusione sociale

7

Dei 30 paesi membri dell'OCSE cui si riferisce questo rapporto, 19 sono membri dell'Unione europea (UE). In occasione del Vertice di Nizza del 2002, tutti questi paesi hanno deciso di realizzare significative e misurabili riduzioni della povertà e dell'esclusione sociale entro il 2010.

Per favorire il raggiungimento di quest'obiettivo, l'UE ha adottato un Metodo aperto di coordinamento (OMC), concepito per consentire agli Stati membri di scambiarsi informazioni ed esperienze nel registrare il problema dell'esclusione sociale e per elaborazione di politiche efficaci per combatterlo. L'OMC rende perciò necessario sviluppare indicatori concordati su scala dell'intera Unione europea.

In generale, nell'UE esiste un notevole consenso sull'opportunità di fissare la soglia della povertà del reddito al 60 per cento del reddito mediano di ogni paese (con aggiornamento annuale). Ma c'è anche un ampio consenso sul fatto che l'esclusione sociale è un concetto che va oltre la sola povertà, e che sono necessarie misure dirette della privazione e dell'esclusione, oltre ai dati sul reddito. In totale, finora sono stati sviluppati 18 indicatori di questo tipo, tutti concepiti in modo da essere compatibili e comparabili tra gli Stati membri dell'Unione europea.

Un tale approccio di largo respiro è importante per tutti i paesi e potrebbe rivelare l'esistenza di problemi significativi in specifiche comunità anche in paesi nei quali la povertà relativa del reddito è stata ridotta a livelli bassi. Può rivelarsi anche particolarmente importante per paesi nei quali, per qualunque ragione, si ha una diminuzione dei redditi. Per esempio, se in un determinato paese i redditi dei poveri si riducessero mentre quelli dei non poveri aumentassero o rimanessero stabili, non cambierebbero né il reddito mediano né il tasso di povertà relativa; in casi del genere, sarebbe chiaramente necessario disporre di altri indicatori per capire che cosa stesse succedendo ai poveri.

Intanto, l'ingresso nell'Unione europea di dieci nuovi

paesi membri, notevolmente più poveri degli altri, ha aggiunto una nuova dimensione alla sfida. La Figura 1 illustra il problema. I tassi di povertà relativa del reddito nei nuovi Stati membri sono comparabili a quelli dell'intera UE; ma in paesi economicamente meno sviluppati come questi, vivere al di sotto della soglia della povertà relativa può significare essere molto più vicini alla privazione assoluta senza la possibilità di soddisfare neanche le esigenze più basilari. Nei paesi più poveri dell'Unione ampliata sono perciò essenziali anche adeguate misure dirette della privazione.

In generale, in Europa vi sono ancora pochissimi indicatori di ampia portata che siano concepiti per registrare l'andamento della povertà e dell'esclusione sociale tra i bambini. Come sostiene il presente rapporto, si tratta di informazioni essenziali per qualunque governo. Per tale motivo, è attualmente in discussione una suddivisione per età dei dati UE sulla povertà e sull'esclusione sociale, insieme alla possibile introduzione di indicatori specifici per i giovani.

Allo stesso tempo, questo rapporto sostiene anche che il processo di misurazione e di registrazione della povertà non deve diventare eccessivamente complicato. Alcuni paesi dell'UE hanno già affermato che gli indicatori raccomandati sono così numerosi da rendere difficile ricavarne dei segnali chiari sull'andamento del benessere o sulle ripercussioni delle politiche. E' quindi necessario fare ancora molto per sviluppare una serie limitata di indicatori che siano oggetto di consenso e di facile gestione, che consentano di misurare i progressi compiuti e di informare le politiche e le decisioni di bilancio. Rappresenta già un inizio il fatto che alla povertà infantile sia stata attribuita un'elevata priorità nel *Programma comune di politica sociale* dell'UE. Ma in pratica i progressi sono ancora diseguali, con alcuni Stati membri che considerano l'eliminazione della povertà e dell'esclusione sociale una chiara priorità politica, altri che iniziano solo ora ad occuparsi della questione, ed altri ancora che tuttora non si rendono conto della serietà del problema.

Per le fonti, vedi a pagina 35.

riescono a raggiungere solamente il 15 e il 10 per cento rispettivamente.

La Finlandia e Portogallo, per fare un altro esempio, possono essere considerati dotati di "tassi di povertà del mercato" molto simili, rispettivamente 18,1 e 16,4 per cento. Ma in seguito all'intervento dello Stato, il tasso della Finlandia scende a sotto il 3 per cento, mentre quello del Portogallo rimane quasi immutato. Similmente, il Regno Unito e gli Stati Uniti partono

da "tassi di povertà del mercato" del 25,4 e del 26,6 per cento, ma l'intervento dello Stato riduce questi tassi di 10 punti percentuali nel caso del Regno Unito e di soli 5 punti percentuali in quello degli Stati Uniti.

In generale, il tasso di povertà infantile derivante dal "solo" mercato varia di circa un fattore 3 (da circa il 10 per cento a circa il 30 per cento). In seguito all'intervento dello Stato, i tassi sono più nettamente differenziati, variando di circa un fattore 9

(da circa il 3 a circa il 28 per cento). Quindi, su questa base, alle differenze tra le politiche dei governi sembra essere riconducibile la maggior parte delle differenze tra i livelli della povertà infantile dei paesi OCSE.

Tasse e trasferimenti

Queste stime dei livelli di povertà prima e dopo il sostegno statale possono attribuire un'eccessiva importanza agli effetti di quel sostegno, nel senso che molte famiglie senza dubbio si darebbero da fare per incrementare il proprio reddito se non avessero aspettative di assistenza. Ma da un altro punto di vista è anche possibile che gli effetti di quell'assistenza siano *sottostimati*: la povertà è un concetto ampio che può essere misurato in base al reddito in un determinato momento, e i sussidi statali possono anche dare sicurezza, tranquillità, e la capacità di sopravvivere a temporanee perdite di reddito senza eccessivi disagi psicologici e materiali.

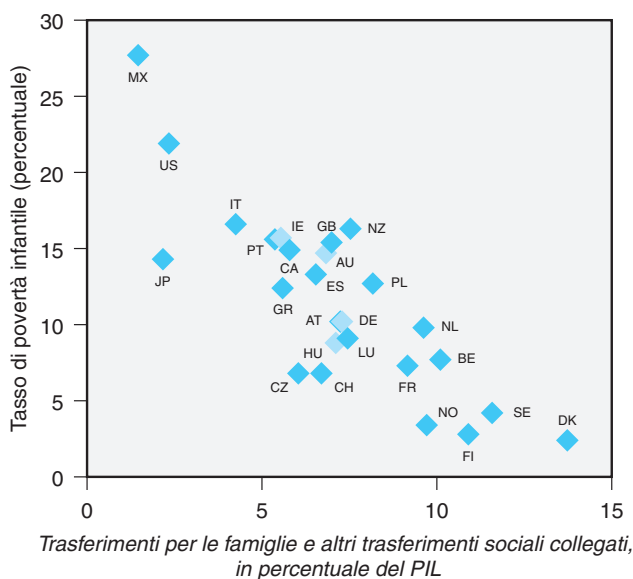
Tenendo presente ciò, la Figura 10 mette a confronto il tasso di povertà infantile di ogni paese con il livello di sostegno che lo Stato fornisce allo specifico scopo di migliorare la sicurezza delle famiglie sotto forma di assegni familiari, indennità di disabilità e di malattia, servizi di custodia diurna dei bambini, sussidi di disoccupazione, sostegno dell'impiego, e altre forme di assistenza sociale.⁴

Risulta subito evidente che quanto maggiore è la proporzione del PIL dedicata a questi scopi tanto minore sarà il rischio di povertà per i bambini. Nessuno dei paesi OCSE che dedicano il 10 per cento o più del proprio PIL alla spesa sociale, definita in tal modo, possiede un tasso di povertà infantile superiore al 10 per cento. E nessuno dei paesi che dedicano meno del 5 per cento del PIL a questo tipo di sostegno ha un tasso di povertà infantile inferiore al 15 per cento. (L'eccezione è costituita dal Giappone, dove in pratica i trasferimenti possono essere notevolmente superiori perché il sostegno sociale in alcuni casi è fornito dai datori di lavoro.)

Naturalmente, ci si può aspettare che i paesi che ridistribuiscono una maggiore percentuale del reddito nazionale abbiano una distribuzione del reddito più uniforme e minori tassi di povertà relativa. Ma la Figura 10 rivela anche altro. Innanzitutto, mostra che non c'è un rapporto fisso tra i livelli di sostegno statale e i tassi della povertà infantile. Dieci dei ventisei paesi presentati dedicano proporzioni simili del PIL ai trasferimenti sociali (tra il 7 e il 10 per cento) ma hanno tassi di povertà infantile che variano dal 3,4 per cento della Norvegia a oltre il 15 per cento della Nuova Zelanda e del Regno Unito. In qualche misura questo è anche prevedibile, dato che il sostegno statale di ogni paese è erogato in modi diversi, in contesti diversi e con diverse impostazioni degli obiettivi. Perciò il raffronto tra spesa sociale e tassi di povertà infantile, come quello della Figura 10, non può essere usato come un semplice modo per calcolare quale aumento della spesa sociale sia necessario per portare il tasso di povertà infantile di un paese a un determinato livello. Però può dimostrare e dimostra che la relazione tra la spesa sociale ed il tasso di povertà infantile non dipende solo dal livello del

Figura 10 Trasferimenti sociali per la sicurezza economica delle famiglie

Per ogni paese, il grafico mette in rapporto il tasso di povertà infantile (come nella Figura 1) con il suo livello di trasferimenti statali. I trasferimenti sociali del grafico sono quelli per gli assegni familiari, le indennità di disabilità e di malattia, la fornitura di servizi di custodia diurna dei bambini, e i sussidi di disoccupazione. Non è inclusa la spesa pubblica per la sanità e l'istruzione.



sostegno dello Stato, ma anche dal modo in cui questo è erogato e dalle priorità che ne ispirano la gestione. E alcuni paesi evidentemente ricavano maggiori risultati di altri da quello che spendono.

Gli effetti della stretta

Come sono cambiati negli ultimi anni i criteri e le priorità di questa spesa?

La Figura 11 cerca di fornire una risposta a questa domanda, disaggregando la spesa sociale totale in diverse categorie per i ventotto paesi OCSE per i quali sono disponibili dati. Globalmente, dalla tabella risulta che nel corso degli anni novanta oltre la metà di quei paesi ha incrementato la percentuale del PIL attribuita alla spesa sociale, alcuni di questi in misura notevole. Ma se suddividiamo quegli aumenti in categorie risulta chiaramente che la maggior parte dell'incremento della spesa è andata alle pensioni e alla sanità.

Nei paesi che nel decennio hanno aumentato la spesa sociale di più di un punto percentuale (Figura 11a), l'aumento medio è appena superiore ai quattro punti percentuali; ma una quota molto ridotta di questo aumento (lo 0,05 di punto percentuale) è stata attribuita alle spese relative a bambini e famiglie. Apparentemente, l'invecchiamento demografico e l'aumento dei costi e delle esigenze della sanità hanno assorbito quasi tutti gli incrementi della spesa sociale che gli elettori erano disposti ad accettare. In cinque di questi paesi, la spesa sociale globale attribuita agli interventi per bambini e famiglie tra il 1990 e il

Figura 11 Variazioni nella destinazione della spesa sociale degli Stati negli anni novanta

La Tabella illustra le variazioni della proporzione del PIL destinata ai trasferimenti sociali degli Stati nel corso degli anni novanta. Le colonne sulla destra presentano in maniera disaggregata l'aumento o la riduzione della spesa sociale totale secondo le diverse categorie di spesa. La colonna "Altro" si riferisce al sostegno rivolto alla popolazione in età lavorativa, compreso quello per l'inabilità al lavoro, la disoccupazione, l'alloggio, i programmi di promozione del mercato del lavoro e altri trasferimenti. La spesa pubblica per l'istruzione non è compresa.

| | Trasferimenti sociali in proporzione al PIL (percentuale) | | Variazione negli anni novanta (punti percentuali) | Contributo alla variazione totale per categoria di spesa (punti percentuali) | | | |
|--|---|------|---|--|--------|----------|-------|
| | 1990 | 2000 | | Anziani | Sanità | Famiglia | Altro |
| 11a Paesi che hanno aumentato la spesa sociale | | | | | | | |
| Svizzera | 17,9 | 25,4 | 7,5 | 3,65 | 1,47 | 0,14 | 2,2 |
| Polonia | 15,5 | 21,9 | 6,4 | 4,67 | -0,61 | -0,87 | 3,2 |
| Portogallo | 13,9 | 20,5 | 6,6 | 3,57 | 2,12 | 0,16 | 0,8 |
| Messico | 3,8 | 9,9 | 6,1 | 5,29 | 0,63 | -0,05 | 0,2 |
| Turchia | 7,6 | 13,2 | 5,6 | 3,13 | 1,72 | -0,14 | 0,9 |
| Giappone | 11,2 | 16,1 | 4,9 | 2,95 | 1,49 | 0,17 | 0,3 |
| Germania | 22,8 | 27,2 | 4,4 | 1,44 | 1,47 | 0,25 | 1,2 |
| Australia | 14,2 | 18,6 | 4,4 | 1,94 | 0,95 | 1,38 | 0,1 |
| Repubblica ceca | 17,0 | 20,3 | 3,3 | 1,26 | 1,67 | -0,87 | 1,2 |
| Islanda | 16,4 | 19,7 | 3,3 | 1,09 | 0,80 | 0,06 | 1,3 |
| Grecia | 20,9 | 23,6 | 2,7 | 1,21 | 1,32 | 0,26 | -0,1 |
| Corea | 3,1 | 5,6 | 2,5 | 0,81 | 0,86 | 0,05 | 0,8 |
| Austria | 24,1 | 26,0 | 1,9 | 0,77 | 0,15 | 0,30 | 0,7 |
| Regno Unito | 19,5 | 21,3 | 1,8 | 1,01 | 0,85 | -0,16 | 0,0 |
| Francia | 26,6 | 28,3 | 1,7 | 1,07 | 0,50 | 0,08 | 0,1 |
| 11b Paesi con aumento della spesa sociale inferiore a un punto percentuale | | | | | | | |
| Stati Uniti | 13,4 | 14,2 | 0,8 | -0,11 | 1,10 | -0,09 | -0,1 |
| Italia | 24,8 | 25,6 | 0,8 | 1,72 | -0,37 | -0,12 | -0,5 |
| Spagna | 19,5 | 19,9 | 0,4 | 0,85 | 0,09 | 0,17 | -0,7 |
| Belgio | 26,9 | 26,7 | -0,2 | 0,70 | -0,41 | -0,05 | -0,4 |
| Finlandia | 24,8 | 24,5 | -0,3 | 0,44 | -1,32 | -0,17 | 0,8 |
| Danimarca | 29,3 | 28,9 | -0,4 | -0,33 | -0,15 | 0,41 | -0,4 |
| 11c Paesi che hanno ridotto la spesa sociale | | | | | | | |
| Canada | 18,6 | 17,3 | -1,3 | 0,53 | -0,32 | 0,18 | -1,7 |
| Norvegia | 24,7 | 23,0 | -1,7 | -0,77 | 0,05 | 0,30 | -1,3 |
| Lussemburgo | 21,9 | 20,0 | -1,9 | -1,49 | -0,88 | 1,15 | -0,6 |
| Svezia | 30,8 | 28,6 | -2,2 | 0,48 | -0,40 | -1,69 | -0,6 |
| Nuova Zelanda | 21,9 | 19,2 | -2,7 | -2,40 | 0,42 | -0,35 | -0,4 |
| Irlanda | 18,6 | 13,6 | -5,0 | -1,93 | 0,26 | -0,01 | -3,3 |
| Paesi Bassi | 27,6 | 21,8 | -5,8 | -1,81 | 0,10 | -0,49 | -3,7 |

2000 è in realtà diminuita (anche se nel caso del Regno Unito questa tendenza da allora può essersi invertita). Solamente in Australia una quota significativa dell'aumento della spesa sociale è stata destinata agli interventi a sostegno dei bambini e delle famiglie.

Tra i paesi che hanno avuto un aumento della spesa sociale globale minimo o nullo (Figura 11b), solo la Danimarca ha attribuito maggiore priorità alle spese relative alla famiglia. Negli altri cinque paesi che compongono la categoria "variazione minima o nulla della spesa sociale", la quota di spesa per l'assistenza alle famiglie è stata ridotta per consentire l'aumento della spesa per le pensioni e, nel caso degli Stati Uniti, per la sanità.

Tutti e sette i paesi OCSE nei quali la spesa sociale generale è

diminuita (Figura 11c) hanno mantenuto o aumentato la quota destinata al sostegno ai bambini e alle famiglie (fatta eccezione per la Svezia, dove la riduzione del sostegno alle famiglie costituisce la maggior parte della diminuzione della spesa sociale globale).

Questa suddivisione più dettagliata della spesa sociale fa capire come siano cambiati in questo periodo i criteri e le priorità dei governi OCSE. Eppure anche questo dato deve essere preso con cautela. Gli aumenti della spesa pubblica per le pensioni, per esempio, riflettono non solo le priorità dei governi ma anche l'invecchiamento demografico. Può anche avvenire che i bambini beneficino di altre forme di spesa pubblica, diverse da quelle che possono essere definite come destinate all'infanzia e alla famiglia: le spese per la custodia dei bambini gratuita o sovvenzionata, oppure per finanziare i sistemi di trasporto

pubblico, per esempio, possono produrre vantaggi materiali per le famiglie con figli. Inoltre, queste cifre non registrano gli effetti delle agevolazioni fiscali e dei crediti d'imposta con i quali alcuni governi OCSE cercano di avvantaggiare le famiglie a basso reddito.

Priorità in base all'età

I governi sono stati spesso chiamati ad esporre le ripercussioni sui bambini di tali decisioni di bilancio. La maggior parte di essi ha esitato a farlo, non necessariamente per un'avversione alla trasparenza ma perché in questo campo è inevitabilmente difficile ottenere indicazioni chiare. Gli effetti delle politiche e delle spese per i cittadini più giovani sono filtrati dalle famiglie, e dipendono da come i genitori o i tutori rispondono agli incentivi, e da come le risorse sono distribuite all'interno della famiglia. La semplice definizione della spesa pubblica come destinata alla riduzione della povertà infantile, quindi,

non significa automaticamente che i bambini poveri ne traggano vantaggio. D'altra parte, i bambini possono ricevere benefici da programmi e spese pubbliche non specificatamente rivolti a loro.

La nostra analisi, riportata in dettaglio nei documenti di riferimento⁵, in qualche misura supera questo problema suddividendo per gruppi di età gli effetti delle politiche fiscali e di trasferimento (utilizzando il modello di micro-simulazione *Euromod* che è descritto dettagliatamente nella sezione sulle Fonti, alle pagine 33-34).

I risultati sono illustrati nella Figura 13, che mette a confronto le imposte pagate e i trasferimenti ricevuti (come percentuale del reddito disponibile) per ogni gruppo d'età dei 15 paesi dell'Unione europea nel 2001. (Nel calcolare le "imposte pagate" e il "reddito ricevuto" dai bambini, l'analisi presuppone

Povertà infantile in Germania

8

In Germania la povertà dei bambini è maggiore oggi di quanto non fosse dieci anni fa.

Il quadro del periodo è complicato dalla riunificazione della Germania nel 1990, ma questo non nasconde un notevole aumento del livello di povertà negli ultimi anni. Sulla base dei dati della sola ex-Germania occidentale, il tasso di povertà infantile è più che raddoppiato, passando da un minimo del 4,5 per cento nel 1989 al 9,8 per cento nel 2001. Il tasso della ex-Germania orientale è ancora più alto: 12,6 per cento. Per l'intero paese, il tasso di povertà infantile nel 2001 corrispondeva a più del 10 per cento.

Inoltre, i bambini tedeschi sono oggi esposti ad un rischio di povertà maggiore degli adulti. Nel 2001 un bambino che viveva in Germania aveva una probabilità su dieci di essere povero; per gli adulti in famiglie senza bambini il rischio era notevolmente inferiore: 8,8 per cento. Questo costituisce un cambiamento rispetto all'inizio del decennio, quando il tasso di povertà infantile non si discostava molto dal tasso di povertà generale.

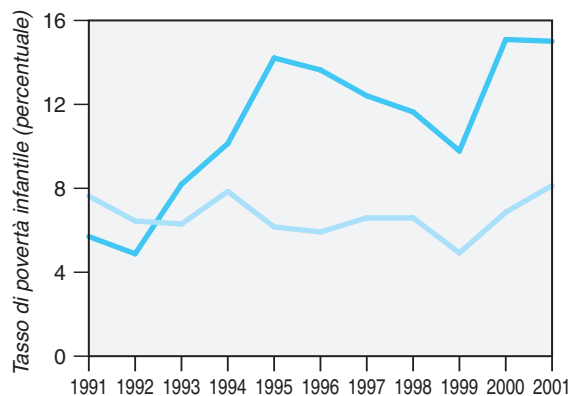
Molti fattori possono aver contribuito a questa evoluzione, ma il rischio di povertà è significativamente determinato dalla condizione di cittadinanza. Come mostra la Figura 12, presso i bambini di famiglie con a capo un cittadino tedesco non si è verificato un aumento significativo della povertà relativa nel corso degli anni novanta. Per i bambini di famiglie di non cittadini tedeschi, invece, il livello di povertà è quasi triplicato, da circa il 5 per cento all'inizio al 15 per cento alla fine del decennio.

In generale, si può affermare che quanto più recente è l'arrivo in Germania, tanto maggiore è la probabilità di essere poveri. I bambini della generazione dei "lavoratori ospiti", immigrata da più tempo, sono soggetti a tassi di povertà maggiori degli altri cittadini, ma inferiori rispetto all'insieme dei non-cittadini tedeschi. I bambini degli immigrati più recenti hanno i tassi di povertà più alti di tutti (oltre il 15 per cento in ogni anno dopo il 1995, fino a oltre il 20 per cento nel 1996).

Per le fonti, vedi a pagina 36.

Figura 12 Povertà e cittadinanza in Germania

La linea chiara traccia la variazione del tasso di povertà infantile per i bambini che nel corso degli anni novanta vivevano in famiglie con capifamiglia di cittadinanza tedesca. Le linee scure tracciano la variazione per i bambini di famiglie con capifamiglia non di cittadinanza tedesca.



che le entrate e gli obblighi fiscali di ogni famiglia siano ripartiti equamente tra i suoi membri. Quindi, per esempio, un bambino di una famiglia con appartenenti a tre generazioni riceve una quota dei redditi provenienti dalle pensioni di anzianità. Il ruolo di intermediazione della famiglia, e le differenze tra le strutture e le configurazioni familiari, sono quindi esplicitamente riconosciuti, ma in base al presupposto che ogni membro della famiglia partecipi in eguale misura alle risorse disponibili.)

Perciò questa serie di grafici offre un ritratto paese per paese della priorità attribuita ai bambini nella struttura dei bilanci degli Stati. Per fare un esempio, i due grafici relativi alla Danimarca mostrano che i bambini al di sotto dell'età di cinque anni ricevono approssimativamente il 30 per cento del loro "reddito" da fonti pubbliche, e che per i bambini delle famiglie a basso reddito questa proporzione sale a circa l'80 per cento. In Francia, le cifre equivalenti sono più vicine al 15 e al 60 per cento, mentre in Grecia sono del 5 e del 15 per cento.

La Figura 13a presenta i quattro paesi che attribuiscono il 10 per cento o più del PIL a trasferimenti sociali collegati alla riduzione della povertà infantile (come nella Figura 10). Tutti questi paesi sono riusciti a portare il tasso di povertà infantile al di sotto del 10 per cento. Il sostegno ricevuto, in percentuale al reddito disponibile, è all'incirca lo stesso per tutte le età e aumenta solamente per coloro che superano i 65 anni di età a causa dei pagamenti pensionistici (che in realtà devono essere considerati come una miscela di sostegno pubblico e di risparmio obbligato). In tutti i paesi eccetto il Belgio, la struttura dei pubblici bilanci mostra un livello di sostegno lievemente superiore per i minori di 18 anni. Inoltre, questa priorità per i giovani risulta molto più evidente se prendiamo in esame la sola popolazione a basso reddito. In tutti e quattro i paesi, la proporzione del sostegno è più elevata per i bambini in età prescolastica e va diminuendo fino all'età di 18 anni.

La Figura 13b applica lo stesso criterio ai sei paesi dell'Unione europea situati nella fascia intermedia dal punto di vista della spesa sociale, quelli che assegnano tra il 7 e il 10 per cento del PIL ai trasferimenti per la sicurezza economica alle famiglie. Nonostante questa relativa uniformità dei trasferimenti sociali, i tassi di povertà infantile dei paesi di questo gruppo variano significativamente: da un minimo del 7,3 per cento in Francia a un massimo del 15,4 per cento nel Regno Unito (come mostra la Figura 1). Sembra perciò probabile che le differenze nei livelli di povertà infantile dipendano dalle diverse priorità applicate *all'interno* della spesa sociale, invece che dal livello generale della stessa.

Per esempio, il contrasto che risulta dai grafici tra la Francia e il Regno Unito illustra bene le scelte e le considerazioni che i governi debbono compiere. Il sistema francese di imposte e di sostegno non favorisce in particolare nessun gruppo d'età, fino a che non entrano in gioco i pagamenti pensionistici. Invece, il sistema del Regno Unito favorisce i bambini piccoli, soprattutto quelli delle famiglie a basso reddito. Nonostante questo, il tasso di povertà infantile nel Regno Unito è il doppio di quello della

Francia, indicando che il problema nel Regno Unito non è la mancanza di attenzione al fenomeno da parte del governo, ma il fatto che i genitori a basso reddito ricevono una proporzione molto elevata del loro reddito dallo Stato e una proporzione molto ridotta dal lavoro retribuito.

Ciò mette in risalto un dilemma fondamentale. Una spesa sociale molto mirata concentra le limitate risorse pubbliche su chi ha più bisogno, ma può significare che i beneficiari non hanno molto interesse a passare dall'assistenza al lavoro. E' la cosiddetta "trappola della povertà", che quando si permette che si consolidi può rendere meno probabile che le famiglie si diano da fare per tirarsi fuori dalla povertà. Perciò, in determinate circostanze, il sostegno sociale può contribuire alla disoccupazione a lungo termine e alimentare proprio quella cultura della povertà che intende prevenire. Un'assistenza fornita a tutti, anche se in apparenza più costosa, permette di evitare quella trappola.

Infine, la Figura 13c presenta la stessa analisi per i cinque paesi che destinano la minore proporzione del PIL ai trasferimenti sociali, Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo e Spagna. In tutti questi paesi lo Stato ha un ruolo molto più limitato nella protezione delle famiglie a basso reddito e il tasso di povertà infantile è superiore al 10 per cento. Come mostra il grafico, le risorse pubbliche disponibili per coloro che hanno bassi redditi sembrano concentrarsi sui gruppi di età più elevata, anche se al di sotto dei sessant'anni. In Portogallo, per esempio, il sostegno sociale fornisce la metà del reddito disponibile di tutti coloro che hanno oltre quarant'anni, e questa proporzione continua a crescere con l'età. L'Irlanda costituisce l'eccezione in questo gruppo, dato che qui i bambini con basso reddito ricevono più del 70 per cento del reddito dal sistema di sostegno statale.

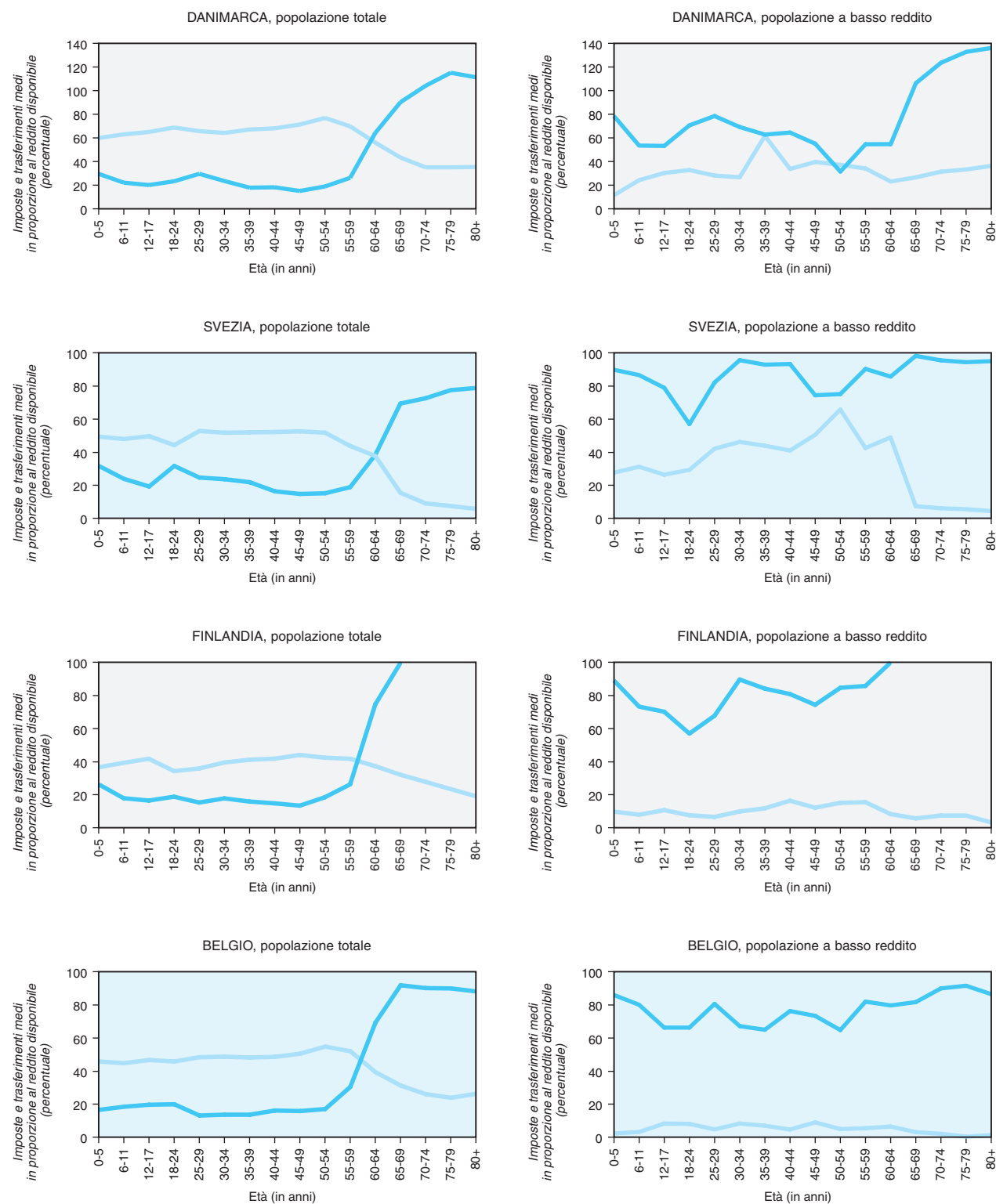
L'evidente caratteristica comune di questi quattro paesi del Mediterraneo meridionale è il ruolo minimo svolto dallo Stato nella protezione dei gruppi a basso reddito. Si può sostenere che questi sono paesi nei quali la famiglia e la comunità, invece dello Stato, hanno ancora un ruolo di difesa della sicurezza economica, ma ciò non può essere dato per scontato. Il mutamento degli assetti delle famiglie e del mercato del lavoro sta producendo profonde ripercussioni in tutti i paesi e non è inconcepibile che le tradizionali reti di sicurezza vengano meno mentre il sistema di sostegno pubblico non è sufficientemente sviluppato.

L'Irlanda rispecchia una realtà diversa. Un tasso di povertà infantile del 15,7 per cento situa l'Irlanda vicina al Portogallo (15,6 per cento) in fondo alla classifica della povertà infantile. Ma in Irlanda il problema è principalmente dovuto alla difficoltà di evitare l'aumento della disparità dei redditi in un periodo di crescita economica sostenuta e di aumento dei redditi mediani. Un tasso di povertà infantile basato su una percentuale del reddito mediano aumenta a meno che i gruppi a basso reddito partecipino in maniera equa ai benefici della crescita. La risposta più adeguata a questa situazione sembrerebbe essere una politica più attiva di sviluppo delle capacità e delle opportunità dei

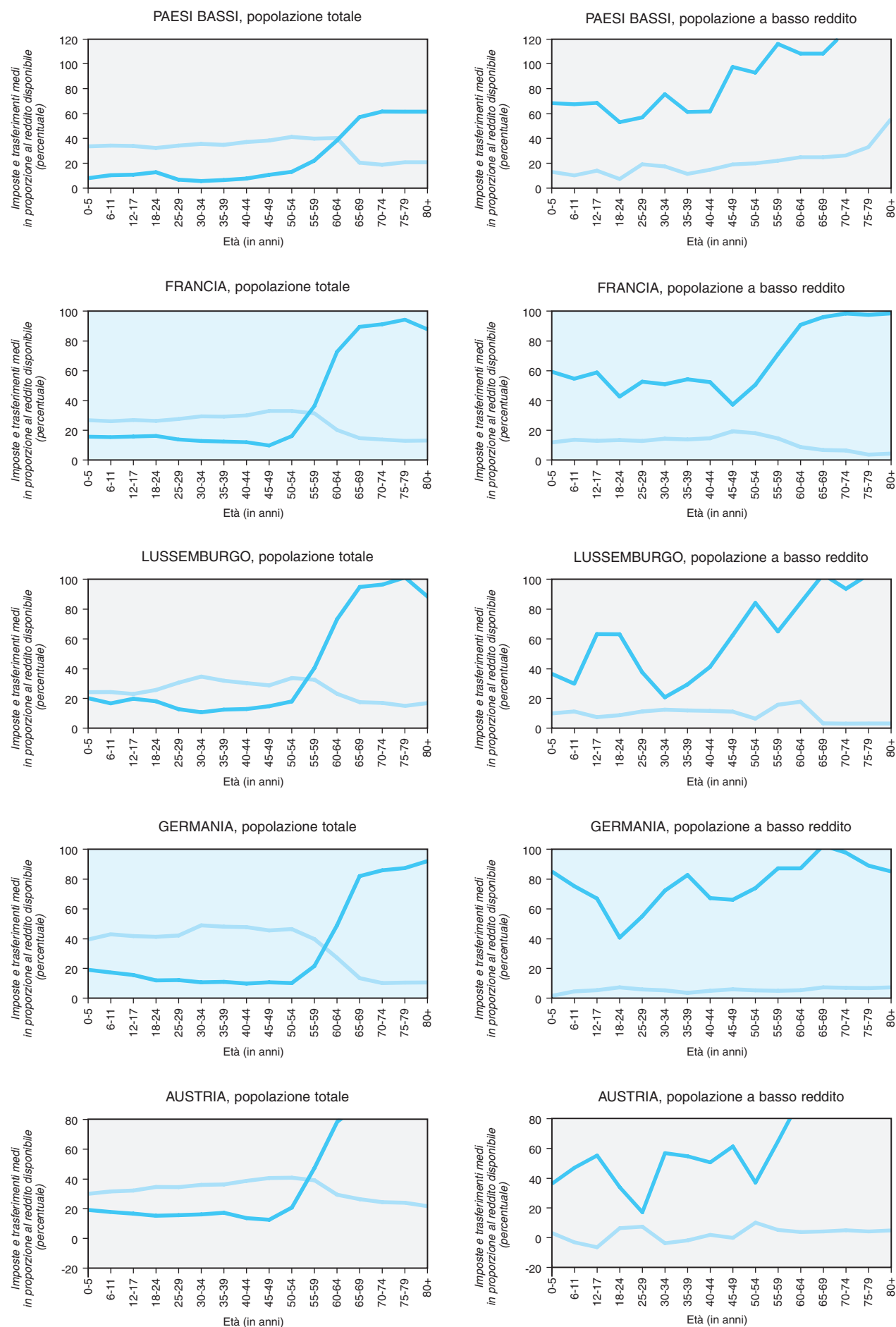
Figura 13 Le risorse pubbliche per l'infanzia

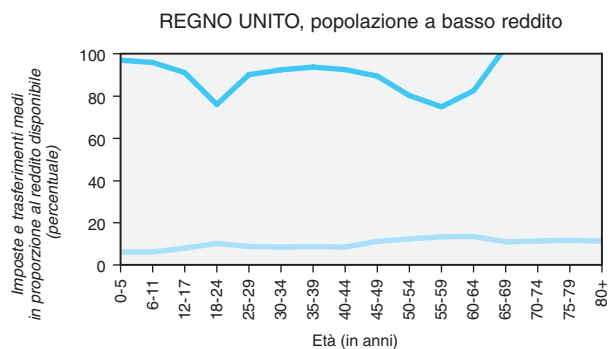
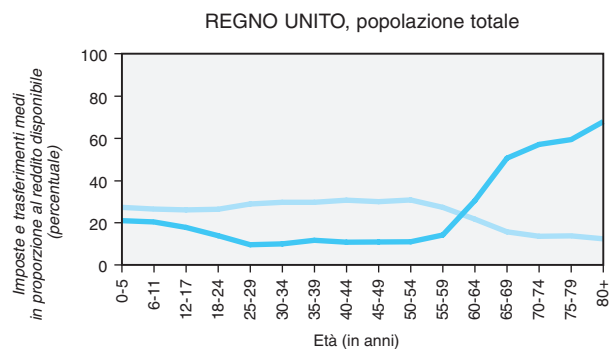
La serie di grafici mostra la distribuzione delle imposte e dei trasferimenti tra i vari gruppi d'età in 15 paesi dell'Unione europea. Le imposte e i trasferimenti sono mostrati in proporzione al reddito disponibile per ogni gruppo d'età in tutta la popolazione totale (grafico a sinistra) e nella popolazione con basso reddito (definito come il 50 per cento del reddito mediano).

13a La distribuzione delle imposte e dei trasferimenti nei vari gruppi di età in paesi con alto livello di spesa sociale

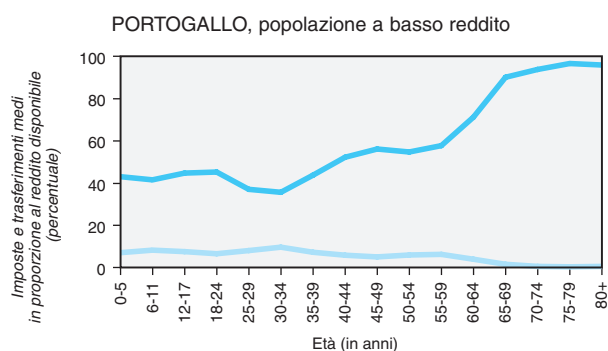
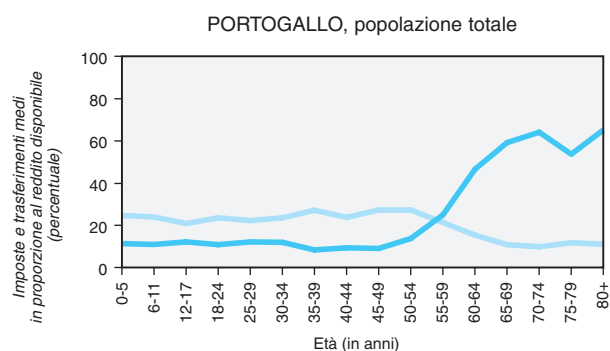
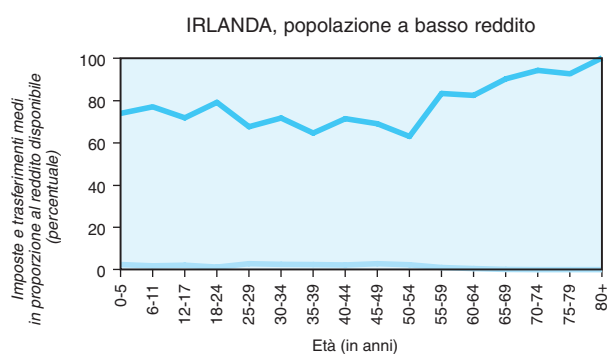
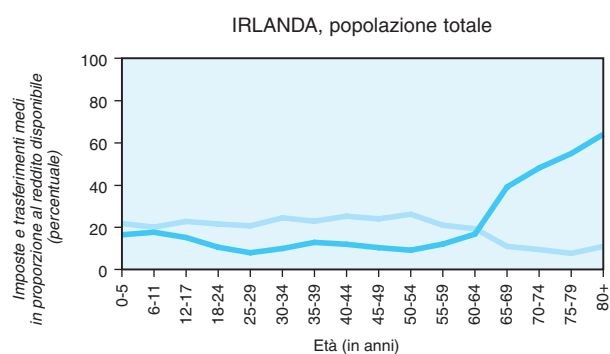
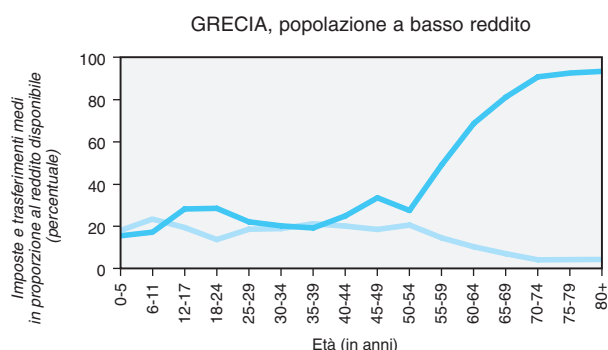
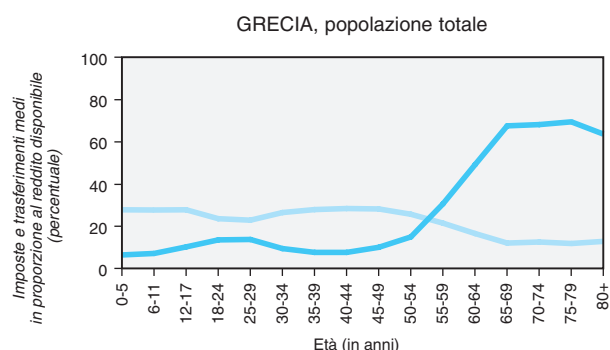
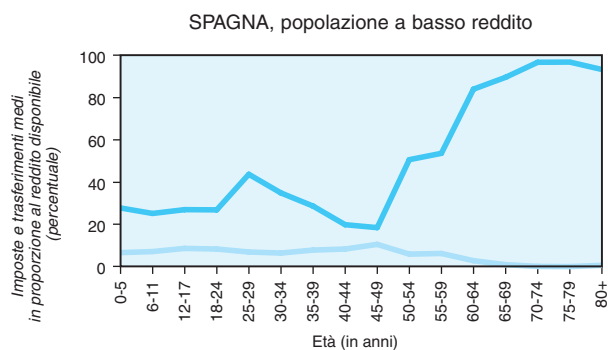
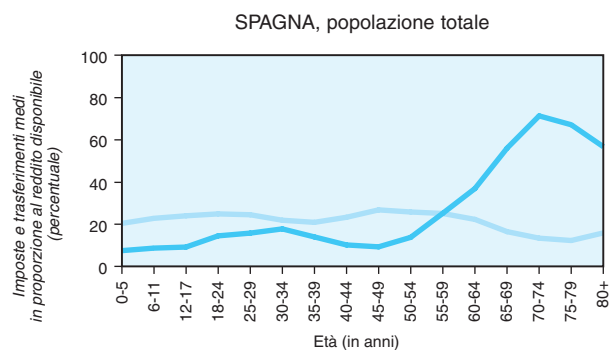


13b La distribuzione delle imposte e dei trasferimenti nei gruppi di età nei paesi con un livello moderato di spesa sociale

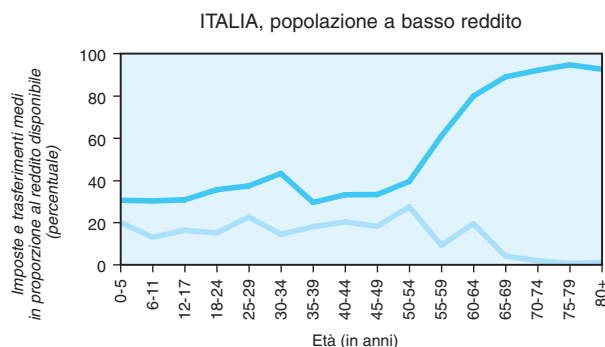
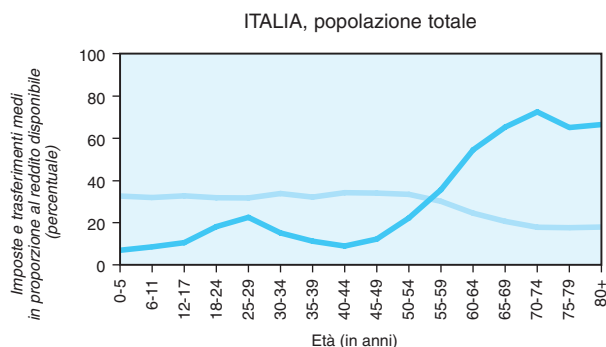




13c La distribuzione delle imposte e dei trasferimenti nei vari gruppi di età dei paesi con un basso livello di spesa sociale



13c La distribuzione delle imposte e dei trasferimenti nei vari gruppi di età dei paesi con un basso livello di spesa sociale



genitori a basso reddito, in modo da consentir loro di ricevere una quota maggiore dei vantaggi del progresso economico.

Perciò quest'analisi non intende sostenere che ci sia un modo giusto o sbagliato universalmente applicabile per la gestione dei bilanci pubblici. Invece, fa luce sulle ripercussioni sui vari gruppi

di età della popolazione delle politiche fiscali e dei trasferimenti. In tal modo consente ai responsabili politici di rendersi conto delle conseguenze positive e negative delle scelte da loro compiute, di effettuare raffronti con altri paesi OCSE, e di domandarsi se l'effetto sia quello voluto e se sia possibile fare di meglio.

Povertà in relazione a cosa?

9

Se la povertà deve essere definita come povertà relativa, qual è la base di comparazione più utile? La povertà deve essere misurata in rapporto alla mediana del paese, di tutto l'OCSE o dell'Unione europea? Oppure deve essere definita ad un livello più locale, in base alla provincia, alla città o alla comunità d'appartenenza del bambino?

Ognuna di queste idee può essere considerata valida. E ognuna produrrebbe risultati differenti. Per esempio, il tasso di povertà infantile in Sicilia risulterebbe più che dimezzato se la base di comparazione fosse la stessa Sicilia invece che tutta l'Italia. Allo stesso modo, il tasso di povertà dei bambini nel più ricco degli Stati Uniti, il New Jersey, aumenterebbe di oltre il 50 per cento se l'unità di comparazione dovesse essere il solo New Jersey e non l'intero paese.

Ma come si può sostenere che le persone vivono in determinate comunità e si comparano con i loro vicini, può anche essere sostenuto che i mezzi di comunicazione di oggi rendono possibile alla gente di

compararsi facilmente al di là delle frontiere internazionali. Per esempio, sembra estremamente probabile che lo scontento per le condizioni economiche vigenti nell'ex Germania orientale si sia fondato più sul confronto con il livello di vita della Germania occidentale che con quello dei paesi dell'ex blocco orientale. Dappertutto, i bambini sono oggi esposti sempre di più agli stessi stili di vita, di abbigliamento e di divertimento. Tutto ciò influenza la questione della povertà relativa. E naturalmente, gli stessi esempi e potenziali raffronti possono oggi essere fatti dai bambini dell'Africa, dell'Asia e dell'America Latina.

Ma anche se è possibile difendere sia l'opportunità di ampliare sia quella di ridurre la base di comparazione, in pratica l'unità di comparazione più diffusa rimarrà probabilmente quella del paese di appartenenza, il livello al quale si raccolgono i dati statistici, si elaborano le politiche, si prelevano e si utilizzano le risorse pubbliche.

Per le fonti, vedi a pagina 36.

CONCLUSIONE

Negli ultimi anni, molti governi dei paesi OCSE si sono dichiarati preoccupati per la povertà dei bambini e diversi di essi si sono impegnati a ridurla. Ma nella pratica l'esito non è stato esaltante. Il tono della retorica è cresciuto in tutta l'OCSE, ma lo stesso ha fatto il livello della povertà infantile.

L'analisi di questo primo rapporto annuale *Innocenti* sulla povertà infantile nei paesi ricchi conduce ad alcune raccomandazioni fondamentali.

Innanzitutto, il problema di definire e registrare la povertà infantile deve essere affrontato con decisione sin dall'inizio, rendendo possibile la fissazione di obiettivi, la registrazione dei progressi e la valutazione delle politiche. Tutto ciò è solamente all'inizio in una serie di paesi OCSE. Ci sono difficoltà tecniche, che però non si devono trasformare in sabbie mobili. Attingendo alle recenti esperienze nell'OCSE, questo rapporto ha messo in risalto i principi di base ai quali sono ispirate le migliori pratiche.

In sintesi, il rapporto raccomanda ai governi di:

- Definire e registrare la povertà infantile in relazione ai redditi mediani correnti.
- Registrare la privazione materiale direttamente, utilizzando adeguati indicatori a livello nazionale.
- Stabilire obiettivi temporali per una progressiva riduzione della povertà infantile, e iniziare a costruire il consenso pubblico intorno al raggiungimento di quegli obiettivi. Per la maggior parte dei paesi OCSE, un obiettivo realistico sarebbe quello di ricondurre i tassi di povertà infantile al di sotto del 10 per cento.
- Stabilire una soglia della povertà infantile caratterizzata da un "limite di non ritorno", basata sul reddito mediano al momento dell'entrata in carica di un governo, e prendere l'impegno di non consentire l'aumento di quella soglia a nessuna condizione.
- Concentrare la ricerca e le politiche sull'*interazione* tra le grandi forze che determinano il benessere economico dei bambini: famiglia, mercato e Stato.
- Riconoscere esplicitamente che la povertà infantile è determinata dalle priorità implicite nella struttura dei bilanci

dello Stato e nelle sue politiche fiscali e assistenziali. Pur riconoscendo la difficoltà di determinare quale proporzione della spesa pubblica sia effettivamente destinata a proteggere i bambini, bisogna dire che spesso agli impegni retorici in favore della riduzione della povertà infantile non corrisponde l'attribuzione di risorse adeguate. In alcuni paesi OCSE nei quali la spesa sociale è in aumento, i bambini vedono ridursi la parte loro destinata. E laddove la spesa sociale è in riduzione, spesso le perdite per i bambini e le famiglie sono superiori alla media.

Un appello per l'infanzia

Le energie e le risorse dei governi sono oggetto di molte richieste di priorità. E' quindi opportuno ribadire l'importanza della causa dei bambini. I governi hanno la fondamentale responsabilità di proteggere i più vulnerabili e tutelare il futuro. I bambini sono entrambe queste cose. Proteggere i bambini dagli effetti più crudi della povertà nei loro anni di crescita e formazione è quindi sia il segno di una società civilizzata sia un mezzo per affrontare, a un livello che non sia superficiale, alcuni dei più evidenti problemi che limitano la qualità della vita nei paesi economicamente sviluppati. Lo spirito che anima la *Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia* è che i bambini devono avere un'attenzione particolare nelle preoccupazioni e negli sforzi della società per proteggere i loro vitali e vulnerabili anni di crescita dagli errori, dalle avversità e dalle vicissitudini del mondo adulto. Il loro diritto di crescere con un livello di risorse materiali sufficienti a garantire il loro sviluppo mentale e fisico e a consentire la loro partecipazione nella vita della società nella quale sono nati, è il diritto di essere protetti nei periodi buoni e in quelli più difficili. Garantire questo diritto non dovrebbe dipendere dall'andamento dell'economia, in crescita o in recessione, dal fatto che i tassi d'interesse stiano salendo o scendendo, oppure se sia in carica un particolare governo o vada di moda una determinata politica. Questo è quello che intendiamo con il principio di "mettere al centro" l'infanzia. E la riduzione dei tassi della povertà infantile è forse il parametro più significativo e più misurabile di come i governi del mondo sviluppato siano all'altezza di quell'ideale. ■

NOTE

1 S. Mayer, 'Parental income and children's outcomes', Ministero per lo sviluppo sociale, Wellington, NZ, 2002.

2 Governo del Canada, Hansard, 24 novembre 1989.

3 R. Blank, 'Evaluating Welfare Reform in the United States', *Journal of Economic Literature*, Volume 40, 2002 (pp. 1105-66).

4 Le spese per l'istruzione e la sanità, pur essenziali per il benessere e lo sviluppo dei bambini, sono esplicitamente escluse poiché non mirano alla sicurezza economica a breve termine e ad aiutare le famiglie a sopravvivere in periodi di difficoltà economica (anche se bisogna notare che la spesa per l'istruzione è uno dei modi migliori di affrontare a lungo termine il problema della povertà dei bambini)

5 M. Corak, C. Lietz, e H. Sutherland, 'The impact of tax and transfer systems on children in the European Union', UNICEF Innocenti Research Paper n. 2005-04, disponibile agli indirizzi: www.unicef.org/irc e www.unicef-irc.org.

FONTI E RIFERIMENTI

Introduzione

Le **Figure 1 e 2** sono basate su quattro fonti. Per la maggioranza dei paesi, i dati provengono dallo Studio sul reddito del Lussemburgo, (Luxembourg Income Study -LIS), Key Figures, consultato l'8 giugno 2004 all'indirizzo:

www.lisproject.org/keyfigures.htm. Le informazioni per la Danimarca, la Svizzera, la Repubblica ceca, la Grecia, la Spagna, il Portogallo, l'Irlanda e la Nuova Zelanda, sono state fornite dalla Divisione delle politiche sociali della Direzione per l'occupazione, il lavoro e gli affari sociali dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) con l'assistenza di Mark Pearson e Marco Mira d'Ercole. Questi dati sono disponibili nello studio di M. Mira e M. Förster, "Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s", Parigi: OCSE, Direzione per l'occupazione, il lavoro e gli affari sociali, 2005.

Le informazioni per l'Australia sono state fornite dal Centro di ricerca sulle politiche sociali, Università del New South Wales, con l'assistenza di Bruce Bradbury. Le informazioni sulla Francia provengono dalla Direzione delle statistiche demografiche e sociali dell'INSEE (Istituto nazionale della statistica e degli studi economici), con l'assistenza di P. Chevalier e anche Christine Bruniaux del Consiglio per l'occupazione, i redditi e la coesione sociale (CERC).

Tutti i calcoli usano la metodologia indicata nel sito *Web* del LIS, sono basati sul reddito totale delle famiglie al netto delle tasse e dei trasferimenti, e sono espressi come reddito individuale equivalente utilizzando come scala d'equivalenza la

radice quadrata della dimensione della famiglia. La soglia del basso reddito corrisponde al 50 per cento del reddito mediano per l'intera popolazione.

I tassi di povertà della **Figura 1** si riferiscono ai seguenti anni: 2001 (Svizzera, Francia, Germania, Nuova Zelanda); 2000 (Danimarca, Finlandia, Norvegia, Svezia, Repubblica ceca, Lussemburgo, Giappone, Australia, Canada, Portogallo, Irlanda, Italia, Stati Uniti); 1999 (Ungheria, Paesi Bassi, Grecia, Polonia, Regno Unito); 1998 (Messico); 1997 (Belgio, Austria); e 1995 (Spagna).

Nella **Figura 2** le variazioni dei tassi di povertà infantile sono misurate in relazione all'anno 1991 oppure al 1992, fatta eccezione per il Belgio (1998), la Germania (1989) e l'Australia (1993/94).

La misurazione della povertà infantile

Dettagli completi e analisi sulle informazioni di questa sezione possono essere trovati in M. Corak, "Principles and practicalities in measuring child poverty", Working Paper UNICEF Innocenti, n. 2005-01, disponibile agli indirizzi: www.unicef.org/irc e www.unicef-irc.org.

Un'esauriente panoramica delle esperienze realizzate dai paesi nell'ambito della misurazione della povertà e della fissazione di obiettivi è fornita anche in Conseil de l'Emploi, des Revenues et de la Cohésion Sociale (2002), "*Estimer l'évolution récente de la pauvreté*", Parigi: Dossier del CERC, disponibile all'indirizzo: www.cerc.gouv.fr.

Ulteriori informazioni di base sui metodi del

Regno Unito e dell'Irlanda per la misurazione della povertà sono disponibili in B. Nolan e C. Whelan, *Resources Deprivation, and Poverty*, Oxford University Press, 1996. Il rapporto si avvale anche del lavoro di B. Nolan 'The Meaning and Measurement of Child Poverty: Recent UK and Irish Experience', nota inedita di preparazione della Riunione di esperti presso il Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF nel 2004. I vari aspetti della misurazione della povertà in Irlanda sono trattati in www.combatpoverty.ie/downloads/publications/FactSheets/Factsheet_MeasuringPoverty.pdf

I riferimenti alla Nuova Zelanda sono ripresi da Ministero per lo sviluppo sociale, "New Zealand's Agenda for Children", 2002, disponibile all'indirizzo: www.msd.govt.nz. Altri riferimenti per le considerazioni sul Canada, l'UE, gli USA e il Regno Unito, sono forniti nelle note sulle fonti relative alle rispettive Box, a pagina 35.

Raffronto internazionale

Per tutti i dettagli e le analisi relativi alle informazioni fornite in questa sezione, vedere W. Chen e M. Corak, 'Child Poverty and Changes in Child Poverty', Working Paper UNICEF Innocenti n. 2005-02, disponibile agli indirizzi: www.unicef.org/irc e www.unicef-irc.org.

Le informazioni delle **Figure 3, 4 e 5** sono riprese da questa fonte e sono basate su dati dello Studio sul reddito del Lussemburgo, fatta eccezione per i dati relativi alla Germania, che provengono dall'Indagine panel socio-economica per la Germania descritta in M. Corak, M. Fertig, e M. Tamm, 'A portrait of child poverty in

Germany', Working Paper UNICEF Innocenti n. 2005-03, disponibile agli indirizzi: www.unicef.org/irc e www.unicef-irc.org.

I fattori determinanti della povertà

Le Figure 6, 7 e 8 sono basate sui calcoli di W. Chen e M. Corak, 'Child Poverty and Changes in Child Poverty', Working Paper UNICEF Innocenti n. 2005-02, utilizzando le informazioni dello Studio sul reddito del Lussemburgo. Il testo, che fornisce anche tutti i dettagli e le analisi alla base delle informazioni di questa sezione, è disponibile agli indirizzi: www.unicef.org/irc e www.unicef-irc.org.

I calcoli della Figura 6 in merito alle variazioni percentuali delle entrate e dei trasferimenti sociali si riferiscono unicamente alle persone che hanno affermato di avere percepito entrate o trasferimenti.

Il contributo relativo fornito dai mutamenti demografici, occupazionali e dei sistemi dei trasferimenti sociali all'andamento dei tassi di basso reddito tra i bambini, delineato nelle Figure 6, 7 e 8, è calcolato in base ad una metodologia che non riconosce appieno la reciproca interazione tra queste tre grandi influenze. In questo senso, le nostre stime dell'importanza delle relative influenze sulle variazioni nei tassi di basso reddito, come quelle indicate in queste figure, sono da considerare come puramente indicative e come un punto di partenza per un'analisi più approfondita.

La principale fonte per l'analisi degli effetti della riforma del sistema del *welfare* degli Stati Uniti è costituita da R. Blank, 'Evaluating Welfare Reform in the United States', *Journal of Economic Literature*, Volume 40, dicembre 2002 (pp. 1105-66); e R. Blank, 'Selecting Among Anti-Poverty Policies: Can an Economist be Both Critical and Caring?', *Review of Social Economy*, Volume 61, 2003 (pp. 447-69). Le misure non monetarie del benessere dei bambini con basso reddito sono trattate in C. Jencks, S. Mayer, e J. Swingle 'Who has benefited from economic growth in the United States since 1969? The case of Children', in *What Has Happened to the Quality of Life in the Advanced Industrialized Nations?*, a cura di Edward Wolff, Edward Elgar Publishing, 2004.

Le risorse pubbliche per l'infanzia

Per tutti i dettagli e un'analisi completa delle informazioni di questa sezione, vedere M. Corak, C. Lietz, e H. Sutherland,

'The impact of tax and transfer systems on children in the European Union', UNICEF Innocenti Research Paper n. 2005-04, disponibile agli indirizzi: www.unicef.org/irc e www.unicef-irc.org.

La Figura 9 è basata sulle informazioni del LIS e utilizza la stessa definizione e metodi della Figura 1, vale a dire che la soglia del basso reddito è definita come il 50 per cento della mediana nazionale contemporanea utilizzando una scala dell'equivalenza pari alla radice quadrata della dimensione della famiglia. Inoltre, la Figura 10 utilizza le informazioni contenute nella versione provvisoria di OCSE (2004), Banca dati sulla spesa sociale, www.oecd.org/els/social/expenditure. Questa è anche la fonte dei dati della Figura 11.

I dati della Figura 12 sono stati ricavati dai calcoli dell'EUROMOD – un modello relativo alle agevolazioni fiscali che si riferisce ai 15 Stati membri dell'Unione europea di prima del maggio 2004. Utilizzando i dati di ognuno dei 15 paesi, l'EUROMOD calcola il reddito disponibile per ogni famiglia campione, facendo uso di imposizioni fiscali e trasferimenti simulati. I risultati sono poi combinati per rappresentare la popolazione di tutto il paese.

L'EUROMOD è stato utilizzato come principale strumento di ricerca per l'esame delle ripercussioni sui bambini dei bilanci degli Stati, come riferito in M. Corak, C. Lietz, e H. Sutherland, 'The impact of tax and transfer systems on children in the European Union', (op. cit.), dal quale sono tratte le informazioni contenute in questo rapporto e i dati delle Figure 12a, b, e c. Le serie di dati impiegate sono elencate sotto. Anche se comprendono informazioni raccolte in diversi momenti di tempo tra il 1993 e il 2001, tutti i dati sono stati aggiustati ai prezzi e ai redditi del 2001. Le politiche pubbliche alla base del modello di simulazione sono quelle che erano prevalenti alla metà del 2001.

In ogni caso, si parte dal presupposto che le norme siano rispettate e che i costi dell'adempimento siano pari a zero. Perciò i calcoli non rispecchiano né il mancato utilizzo delle prestazioni sociali, né l'elusione o l'evasione fiscale. Per alcuni paesi (per esempio la Grecia), l'EUROMOD sovrastima il gettito fiscale, mentre per altri (per esempio Regno Unito e Irlanda) sovrastima le prestazioni sociali erogate in base a valutazione dell'eligibilità. Questo è ovviamente un problema soprattutto per i paesi che dipendono in misura maggiore da questo tipo di sostegno.

I calcoli illustrati nelle Figure 12a, 12b e 12c misurano il carico fiscale e i diritti alle prestazioni sociali delle famiglie secondo l'età di ogni persona. Presuppongono una condivisione equa del reddito, delle imposte e delle prestazioni all'interno della famiglia (in modo che un bambino, per esempio, benefici di una proporzione della pensione percepita dal nonno che vive sotto lo stesso tetto). Le imposte (comprendenti le tasse sul reddito e i contributi per le assicurazioni sociali dei lavoratori dipendenti e autonomi) e le prestazioni sociali (incluse le pensioni pubbliche) sono espresse come proporzione del reddito familiare disponibile. Nel caso della Svezia, si deve notare che il reddito è aggregato per nucleo familiare ristretto (una persona singola o una coppia, più i bambini di età inferiore ai 18 anni) invece che per famiglia. Per altri paesi, i dati consentono di fare uso del più ampio concetto di famiglia di fatto, cioè tutte le persone che abitano sotto lo stesso tetto e dividono alcune delle spese abitative. La caratteristica che in Svezia molti giovani da 18 a 24 anni di età non vivano con i genitori e abbiano un reddito proprio molto limitato si riflette nel ridotto livello di imposte versato da questo gruppo, come mostrato dalla Figura 12a.

I calcoli definiscono la "popolazione a basso reddito" come le persone che appartengono a famiglie con redditi inferiori al 50 per cento della mediana, tenuto conto della dimensione della famiglia, utilizzando la distribuzione simulata del reddito familiare disponibile calcolata dall'EUROMOD. Le Figure 12a, 12b e 12c utilizzano questi dati per illustrare le imposte versate e le prestazioni sociali percepite sia da "tutte" le famiglie sia da quelle "a basso reddito" nei 15 paesi.

In alcuni paesi, in particolare quelli che hanno bassi tassi di povertà o popolazioni ridotte, le dimensioni dei campioni di dati per alcuni gruppi di età non sono sufficienti per considerare le stime come statisticamente significative. (Questo vale in particolare per il Belgio, la Danimarca, l'Irlanda, il Lussemburgo e i Paesi Bassi.) Ciò nondimeno, le caratteristiche generali dei profili di età possono essere considerate sufficientemente indicative. L'EUROMOD è stato creato ed è gestito da un consorzio di circa 45 persone di 18 istituzioni di tutta l'Unione europea. La versione del modello qui utilizzata è stata creata nel contesto del progetto MICRESA (Microanalisi del Programma sociale europeo), finanziato dal programma di Miglioramento del potenziale umano della Commissione europea (SERD-2001-00099). La ricerca è stata sostenuta da

una sovvenzione della Fondazione Nuffield del Regno Unito. L'EUROMOD utilizza i microdati di dodici diverse fonti per 15 paesi. Si tratta della Banca dati per gli utenti del Panel europeo sulle famiglie (ECHP), messa a disposizione dall'Eurostat; della versione austriaca dell'ECHP, messa a disposizione dal Centro interdisciplinare per la ricerca comparata nelle scienze sociali; dell'Indagine panel sulle famiglie del Belgio (PSBH), messa a disposizione dall'Università di Liegi e dall'Università di Anversa; dell'Indagine sulla distribuzione del reddito, messa a disposizione dall'Ufficio statistico della Finlandia; dell'Indagine sui bilanci delle famiglie francesi (EBF), messa a disposizione dall'INSEE; della versione per uso pubblico dell'Indagine panel socio-economica tedesca (GSOEP), messa a disposizione dall'Istituto tedesco per la ricerca economica (DIW) di Berlino; dell'Indagine sulle condizioni di vita in Irlanda, messa a disposizione dall'Istituto per la ricerca economica e sociale;

dell'Indagine sul reddito e la ricchezza delle famiglie (SHIW95), messa a disposizione dalla Banca d'Italia; del Panel socio-economico per il Lussemburgo (PSELL-2), messo a disposizione dal CEPS/INSTEAD; dell'Indagine panel socio-economica (SEP), messa a disposizione dall'Ufficio statistico dei Paesi Bassi attraverso l'Organizzazione dei Paesi Bassi per la ricerca scientifica – Agenzia scientifica statistica; dell'Indagine sulla distribuzione del reddito, messa a disposizione dall'Ufficio statistico svedese; e dell'Indagine sulla spesa delle famiglie (FES), messa a disposizione dall'Ufficio statistico nazionale del Regno Unito (ONS) attraverso l'Archivio dati. I dati del FES sono assoggettati al diritto d'autore della Corona britannica, che ne ha autorizzato l'impiego. L'ONS e l'Archivio dati non sono in nessun modo responsabili per l'analisi o l'interpretazione dei dati qui riportati. Un equivalente precisazione si applica a tutte le altre fonti dei dati e ai loro rispettivi

fornitori citati in questa sezione.

L'EUROMOD è costantemente migliorato e aggiornato, e i risultati qui presentati costituiscono un lavoro in divenire.

Per ulteriori informazioni sull'EUROMOD, consultare H. Immervoll, C. O'Donoghue, e H. Sutherland, 'An Introduction to EUROMOD', EUROMOD Working Paper EM0/99, 1999, all'indirizzo:

www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/publications/emwp0.pdf, D. Mantovani e H. Sutherland, 'Social Indicators and other Income Statistics using the EUROMOD Baseline: a Comparison with Eurostat and National Statistics', EUROMOD Working Paper EM1/03, 2003, all'indirizzo: www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/publications/emwp103.pdf, e anche H. Sutherland, 'EUROMOD', in A. Gupta e V. Kapur (a cura di), *Microsimulation in Government Policy and Forecasting*, Elsevier, 575-580, 2000.

Altre informazioni sull'EUROMOD possono essere reperite in:

www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/emod.htm.

| Paese | Serie di dati su cui si basa l'EUROMOD | Periodo di riferimento per i redditi |
|-------------|--|--------------------------------------|
| Austria | Versione austriaca del Panel europeo sulle famiglie (w5) | 1998 annuale |
| Belgio | Indagine panel sulle famiglie del Belgio | 1998 annuale |
| Danimarca | Panel europeo sulle famiglie (W2) | 1994 annuale |
| Finlandia | Indagine sulla distribuzione del reddito | 2001 annuale |
| Francia | Bilancio delle famiglie | 1993/4 annuale |
| Germania | Panel socio-economico tedesco | 2000 annuale |
| Grecia | Panel europeo sulle famiglie (W3) | 1995 annuale |
| Irlanda | Indagine sulle condizioni di vita in Irlanda | mezzo nel 1994 |
| Italia | Indagine sul reddito e la ricchezza delle famiglie | 1995 annuale |
| Lussemburgo | PSELL-2 | 2000 annuale |
| Paesi Bassi | Indagine panel socio-economica | 1999 annuale |
| Portogallo | Panel europeo sulle famiglie (W3) | 1995 annuale |
| Regno Unito | Indagine sulla spesa delle famiglie | mezzo nel 2000/1 |
| Spagna | Panel europeo sulle famiglie (W7) | 1999 annuale |
| Svezia | Indagine sulla distribuzione del reddito | 1997 annuale |

Box 2 La Convenzione: un impegno per i bambini

Il testo completo della Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia è disponibile all'indirizzo: www.unicef.org. Sull'argomento, il rapporto si è avvalso anche di R. Hodgkin e P. Newell, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, Edizione completamente riveduta, New York: Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia, 2002 (capitoli sugli articoli 4 e 27). Il testo esatto degli articoli 4 e 27 è:

Articolo 4

Gli Stati parti si impegnano a adottare tutti i provvedimenti legislativi, amministrativi e altri, necessari per attuare i diritti riconosciuti dalla presente Convenzione. Trattandosi di diritti economici, sociali e culturali essi adottano tali provvedimenti entro i limiti delle risorse di cui dispongono e, se del caso, nell'ambito della cooperazione internazionale.

Articolo 27

1. Gli Stati parti riconoscono il diritto di ogni fanciullo a un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico,

mentale, spirituale, morale e sociale.

2. Spetta ai genitori o ad altre persone che hanno l'affidamento del fanciullo la responsabilità fondamentale di assicurare, entro i limiti delle loro possibilità e dei loro mezzi finanziari, le condizioni di vita necessarie allo sviluppo del fanciullo.

3. Gli Stati parti adottano adeguati provvedimenti, in considerazione delle condizioni nazionali e compatibilmente con i loro mezzi, per aiutare i genitori e altre persone aventi la custodia del fanciullo ad attuare questo diritto e offrono, se del caso, un'assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto

riguarda l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio.

4. Gli Stati parti adottano ogni adeguato provvedimento al fine di garantire il mantenimento del fanciullo da parte dei suoi genitori o altre persone aventi una responsabilità finanziaria nei suoi confronti, sul loro territorio o all'estero. In particolare, per tener conto dei casi in cui la persona che ha una responsabilità finanziaria nei confronti del fanciullo vive in uno Stato diverso da quello del fanciullo, gli Stati parti favoriscono l'adesione ad accordi internazionali oppure la conclusione di tali accordi, nonché l'adozione di ogni altra intesa appropriata.

Box 3 Povertà e reddito

Le informazioni della Box 3 sono riprese da M. Corak 'Principles and practicalities in measuring child poverty', UNICEF Innocenti Working Paper n. 2005-01, disponibile agli indirizzi: www.unicef.org/irc e www.unicef-irc.org.

Box 4 Regno Unito: fino a qui va bene

La Box 4 è basata sulle ricerche di cui riferisce H. Sutherland, 'Poverty in Britain: the impact of government policy since 1997. A projection to 2004-5 using microsimulation', Microsimulation Research Note MU/RN/44, Unità di microsimulazione, Università di Cambridge, 2004, disponibile all'indirizzo: <http://www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/publications/murn44.pdf>.

Il discorso nel quale il Primo ministro Blair annunciava l'intenzione del governo di porre fine alla povertà infantile e gli studi di diversi autori in merito ai vari problemi collegati a quest'obiettivo sono contenuti in R. Walker (a cura di) *Ending Child Poverty*, The Policy Press, Bristol, 1999.

La specifica definizione della povertà utilizzata dal governo britannico è descritta in Dipartimento per il lavoro e le pensioni, 'Measuring child poverty', 2003, disponibile all'indirizzo www.dwp.gov.uk/consultations/consult/2003/childpov/final.asp.

Nel contesto dello sviluppo della misura della privazione materiale, la "privazione degli adulti" è misurata in base alla possibilità o meno per le famiglie di permettersi un alloggio adeguato (mantenere la casa sufficientemente riscaldata e in corrette condizioni di manutenzione, possedere mobili ed elettrodomestici quali frigorifero o lavatrice), determinate attività sociali (una

vacanza via da casa per una settimana e non presso parenti, invitare a mangiare una volta al mese amici o familiari), possedere alcuni beni (una piccola somma per le proprie spese e risparmi regolari) e adeguato abbigliamento ("due paia di scarpe robuste per ogni adulto"). Le nove misure della privazione dei bambini comprendono un criterio relativo all'alloggio (abbastanza stanze da consentire a ogni bambino di sesso diverso al di sopra dei 10 anni di età di avere la propria camera). Le restanti misure sono relative alle attività sociali e comprendono: una vacanza all'anno di una settimana via da casa con la famiglia, nuoto almeno una volta al mese, un hobby o un'attività del tempo libero, visite di amici almeno una volta ogni due settimane, equipaggiamento per il tempo libero, festeggiamento di occasioni speciali, attività di gioco in gruppo almeno una volta alla settimana per i bambini in età prescolare, una gita scolastica almeno una volta ogni periodo scolastico in caso dei bambini in età scolare.

Una descrizione del processo di pubblica consultazione è contenuta in Dipartimento per il lavoro e le pensioni, 'Measuring child poverty consultation: preliminary conclusions', 2003, disponibile all'indirizzo: <http://www.dwp.gov.uk/consultations/consult/2003/childpov/index.asp>.

Box 5 Stati Uniti: ridefinire la soglia della povertà

Negli Stati Uniti esiste una vasta letteratura sulla definizione della povertà. Alcune delle fonti per questa Box (e per il commento principale) sono: C. Citro e R. Michael (a cura di), *Measuring Poverty: A New Approach*, Washington DC: National Academy Press, 1995; nonché i seguenti studi, tutti disponibili all'indirizzo: www.census.gov/hhes/poverty/povmeas/papers: G. Fisher, 'An Overview of Developments since 1995 Relating to a Possible New U.S. Poverty Measure', 1999; G. Fisher, 'Is There Such a Thing as an Absolute Poverty Line over Time?', 1995; K. Short e T. Garner, 'A Decade of Experimental Poverty Thresholds 1990 to 2000', 2002.

Un riferimento speciale riguarda "An Open Letter on Revising the Official Measure of Poverty" Documentazione preparatoria per il Gruppo di lavoro sulla revisione della misura della povertà, 2 agosto 2000, disponibile all'indirizzo: www.ssc.wisc.edu/irp/povmeas; e anche il rapporto del 1995 di un gruppo di esperti incaricati dall'Accademia nazionale delle scienze/Consiglio nazionale delle ricerche, a cura di C. Citro e R. Michael, op. cit.

Box 6 Canada: I bambini aspettano ancora

Una panoramica delle misure del basso reddito prodotte dall'Ente statistico canadese è contenuta in M. Skuterud, M. Frenette e P. Poon, 'Describing the Distribution of Income: Guidelines for Effective Analysis', Statistics Canada, 2004, numero di catalogo 75F0002MIE, n. 010. Una sintesi della prima serie di risultati della Misura canadese del paniere di mercato per i bassi redditi è disponibile all'indirizzo: www.hrsdc.gc.ca/en/cs/comm/news/2003/030527.shtml; mentre gli specifici dettagli relativi alla composizione del paniere sono esposti in M. Hatfield, 'Constructing the Revised Market Basket Measure', Ottawa: Human Resources Development Canada 2002. Le citazioni nel testo sono riprese da queste fonti.

La risoluzione di tutti i partiti che impegnava il governo del Canada a "cercare di eliminare la povertà infantile entro il 2000" può essere trovata in Governo del Canada, Hansard, 24 novembre 1989.

Il riferimento per la citazione di quanto affermato dal governo "non è possibile stabilire con certezza se l'incidenza del basso reddito per i bambini che usano la Misura del paniere di mercato sia superiore o inferiore rispetto agli anni precedenti al 2000" è: www.hrsdc.gc.ca/en/cs/comm/news/2003/030527.shtml.

Box 7 Europa: povertà infantile ed esclusione sociale

L'elenco dei 18 indicatori comuni utilizzati dall'UE è disponibile all'indirizzo: europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jan/report_ind_en.pdf. Questi comprendono misure aggiuntive basate sul reddito quali la distribuzione del reddito, la persistenza del basso reddito, il divario per l'individuo tipico rispetto alla soglia del 60 per cento. Ma comprendono anche altre misure relative al mercato del lavoro e agli aspetti sociali: il tasso di disoccupazione a lungo termine, le persone che vivono in famiglie senza lavoro, l'abbandono scolastico senza proseguimento dell'istruzione, l'attesa di vita alla nascita, e la condizione della salute secondo la percezione degli interessati. Per informazioni di fondo sullo sviluppo degli indicatori, vedere T. Atkinson, B. Cantillon, E. Marlier, e B. Nolan, *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, 2002. La ragione dell'impiego di un limite corrispondente al 60 per cento come soglia del basso reddito

è discussa in Task Force Eurostat, 'Recommendations on Social Exclusion and Poverty Statistics', Studio presentato nell'Incontro del 26-27 novembre 1998 del Comitato del programma statistico dell'UE.

Per specifici riferimenti ai bambini nell'UE, vedere P. Hoelscher, 'A thematic study using transnational comparisons to analyse and identify what combination of policy responses are most successful in preventing and reducing high levels of child poverty', 2004, progetto di un rapporto finale presentato alla Commissione europea, DG Occupazione e affari sociali; ed anche Commissione della Comunità europea, 'Rapporto congiunto

sull'inclusione sociale con presentazione sintetica dei risultati dei piani nazionali d'azione per l'inclusione sociale (2003-2005)', Bruxelles, COM(2003)773 final, 2003, pagina 6. Sulla povertà infantile nell'UE, vedere anche europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection_committee/spc_report_july_2003_en.pdf.

Box 8 Povertà infantile in Germania

La più completa analisi della povertà infantile in Germania dalla quale sono tratte le informazioni in questa Box può

essere trovata in M. Corak, M. Fertig, e M. Tamm, 'A portrait of child poverty in Germany', UNICEF Innocenti Working Paper n. 2005-03, disponibile agli indirizzi: www.unicef.org/irc e www.unicef-irc.org.

Box 9 Povertà in relazione a cosa?

La trattazione dell'argomento si basa su L. Rainwater, T. Smeeding e J. Coder, 'Poverty Across States, Nations and Continents', preparato per la Conferenza LIS 1999 sulla povertà infantile, e disponibile all'indirizzo: <http://lissy.ceps.lu/CPCConf/agnd.htm>.

RINGRAZIAMENTI

L'autore di questa pubblicazione è Peter Adamson, che si è avvalso soprattutto della ricerca coordinata ed effettuata da Miles Corak. La revisione del testo è stata curata da Anna Wright. Adamson e Wright lavorano presso il Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF. Corak era ricercatore ospite presso il Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF all'epoca in cui è stato completato il lavoro di preparazione di questo progetto, ed attualmente è direttore per gli studi sulla famiglia e il lavoro presso l'Ufficio statistico del Canada. Il rapporto è anche fondato in larga misura su quattro rapporti preparatori, tre dei quali sono stati prodotti congiuntamente da Holly Sutherland, che allora lavorava presso l'Unità di microsimulazione, Dipartimento di economia applicata dell'Università di Cambridge, ed attualmente si trova presso l'Istituto per la ricerca sociale ed economica dell'Università di Essex, insieme a Christine Lietz, anche lei dell'Unità di microsimulazione, Dipartimento di economia applicata dell'Università di Cambridge, a Wen-Hao Chen della Divisione per gli studi sulla famiglia e il lavoro dell'Ufficio statistico del Canada, e a Michael Fertig e Marcus Tamm dell'Istituto per la ricerca economica della Renania-Westfalia, a Essen. Holly Sutherland ha inoltre fornito il proprio costante sostegno con commenti e consigli. Un sostegno specifico al progetto è stato fornito dal Comitato nazionale tedesco per l'UNICEF, dal Comitato nazionale svizzero per l'UNICEF, dalla Fondazione Nuffield e dallo Studio sul reddito del Lussemburgo.

Un prezioso contributo di orientamento e supervisione presso il Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF è stato fornito da Marta Santos Pais, direttrice, da David

Parker, vicedirettore, e da Eva Jespersen, a capo dell'Unità di monitoraggio delle politiche sociali ed economiche; nonché da Gaspar Fajth, Divisione delle politiche e della programmazione dell'UNICEF e precedentemente a capo del Monitoraggio delle politiche sociali ed economiche del Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF.

Varie altre persone hanno dato un importante contributo all'attività di ricerca e di elaborazione dei dati (ma non hanno alcuna responsabilità per il modo in cui i dati e le altre informazioni sono state utilizzate). In particolare, sono dovuti ringraziamenti a Mark Pearson e a Marco Mira d'Ercole, della Direzione per l'occupazione, il lavoro e gli affari sociali dell'OCSE, che hanno fornito informazioni e consigli sui tassi di povertà infantile e sui modelli di spesa pubblica nei paesi dell'OCSE.

Commenti, orientamento, informazioni e altri contributi sono stati forniti anche da Paul Alkemade (Studio sul reddito del Lussemburgo), da Tony Atkinson (Nuffield College, Oxford), da Keith Banting (Scuola di studi sulle politiche, Queens University, Kingston), da Anders Bjorklund (Istituto svedese per la ricerca sociale, Università di Stoccolma), da Rebecca Blank (Scuola delle politiche pubbliche Gerald R. Ford, Università del Michigan), da Bruce Bradbury (Centro di ricerca sulle politiche sociali, Università del New South Wales), da Jonathan Bradshaw (Dipartimento delle politiche sociali, Università di York), da Christine Bruniaux (Consiglio per l'occupazione, i redditi e la coesione sociale (CERC)), da Pascal Chevalier (Istituto nazionale delle statistiche e degli studi economici (INSEE)), da Christel Colin (INSEE), da Michel Dollé

(CERC), da Gøsta Esping-Anderson (Professore di Scienze politiche e sociali, Università Pompeu Fabra), da Bénédicte Galtier (CERC), da Thesia Garner (Ufficio delle statistiche occupazionali degli Stati Uniti), da Tim Heleniak (Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF), da Petra Hoelscher (Dipartimento per le scienze sociali applicate, Università di Stirling), da Markus Jäntti (Dipartimento di economia e statistica, Università Åbo Akademi, Turku), da Thierry Kruten (Studio sul reddito del Lussemburgo), da Nadine Legendre (INSEE), da Massimo Livi Bacci (Dipartimento di statistica, Università di Firenze), da Susan Mayer (Scuola Harris di studi sulle politiche pubbliche, Università di Chicago), da John Micklewright (Dipartimento di statistica sociale, Università di Southampton), da Brian Nolan (Istituto di ricerca economica e sociale, Dublino), da Gerry Redmond (Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF), da Christoph Schmidt (Istituto per la ricerca economica della Renania-Westfalia, Essen), da Tim Smeeding (Centro per la ricerca sulle politiche, Syracuse University), da Caroline de Tombeur (Studio sul reddito del Lussemburgo), e da Daniel Weinberg (Ufficio del censimento degli Stati Uniti).

Rod Craig e Garry Peasley della mccdsgn si sono occupati del progetto grafico.

Cinzia Iusco Bruschi ha fornito sostegno amministrativo presso il Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF.

Francesco Piccardi, (Interpreti di Conferenza, Firenze) ha tradotto in lingua italiana il testo originale inglese.

In questa serie:

Report Card Innocenti, n. 1

A league table of child poverty in rich nations

[Una classifica comparata della povertà infantile nei paesi ricchi]

Report Card Innocenti, n. 2

A league table of child deaths by injury in rich nations

[Una classifica comparata delle morti di bambini dovute agli incidenti nei paesi ricchi]

Report Card Innocenti, n. 3

A league table of teenage births in rich nations

[Una classifica comparata delle gravidanze adolescenziali nei paesi ricchi]

Report Card Innocenti, n. 4

A league table of educational disadvantage in rich nations

Versione italiana: Una classifica comparata della disparità nell'istruzione nei paesi ricchi

Report Card Innocenti, n. 5

A league table of child maltreatment deaths in rich nations

[Una classifica delle morti di bambini dovute ai maltrattamenti nei paesi ricchi]

Progetto grafico: mccddesign.com

Impaginazione: Bernard & Co, Siena

Traduzione dall'originale inglese: Francesco Piccardi, Firenze

Report Card Innocenti n. 6

Povert  dei bambini nei paesi ricchi, 2005

Nell'ultimo decennio la proporzione di bambini poveri   aumentata nella maggior parte delle economie sviluppate del mondo. Questo rapporto si interroga sui motivi della crescita dei tassi di povert  e sul perch  alcuni paesi OCSE ottengano risultati molto migliori di altri nel proteggere i bambini a rischio.

ISSN: 1605-7317

ISBN: 88-89129-11-5