

Rapporto UNICEF “Bambini e adolescenti ai margini”, *Innocenti Report Card 9*

PREMESSA – *Le analisi dell'Innocenti Report Card 9 coprono una gamma limitata ma significativa di indicatori del benessere dell'infanzia e dell'adolescenza, raggruppati in tre aree principali: il benessere materiale, l'istruzione e la salute. Il focus del rapporto è sulla disuguaglianza nella parte inferiore della distribuzione del benessere nei paesi dell'OCSE. In particolare il rapporto si interroga se i livelli di disuguaglianza nel benessere infantile sono tali da comportare, per i bambini più svantaggiati, un rischio di esclusione da ciò che è normalmente raggiunto dalla maggior parte dei loro coetanei.*

La serie delle *Innocenti Report Card* si propone di mettere in luce le **principali sfide** che gli stati nel mondo economicamente avanzato si trovano ad affrontare per migliorare le condizioni di vita dei bambini e degli adolescenti nei loro paesi. Dopo i rapporti sulla povertà e sullo schema di indicatori del benessere dei bambini, questo indaga con una nuova metodologia il problema delle disuguaglianze nel benessere.

Andando oltre ad un approccio limitato ai livelli medi di benessere, si concentra sulle **condizione dei bambini che si trovano nella parte più svantaggiata nella distribuzione del benessere materiale, dell'istruzione, della salute.**

In ciascuno dei paesi OCSE presi in esame, la *Report Card 9 “Bambini e adolescenti ai margini”* confronta, per 9 indicatori di benessere, la situazione del bambino mediano (quello che sta nel punto centrale della distribuzione) e la situazione dei bambini che stanno nell'estremo meno avvantaggiato della distribuzione.

Il confronto delle prestazioni dei vari paesi OCSE nel limitare **il divario tra gli standard minimi** raggiunti dalla maggior parte della popolazione dei bambini e i bambini più svantaggiati, consente una riflessione su quanto questo divario possa essere colmato attraverso opportune politiche di equità. In altre parole, se alcuni paesi ricchi sono in grado di contenere le disuguaglianze nella parte inferiore della distribuzione (combattendo il rischio di esclusione), questo indica – in particolare per i paesi con maggiore disuguaglianza - che lo svantaggio per i bambini ai margini non è inevitabile, che più che parlare di semplice disuguaglianza, si dovrebbe parlare di inequità.

I PARTE: I DATI

31 paesi OCSE sono esaminati nel rapporto, ma i limiti nella disponibilità di dati consentono un confronto completo delle disuguaglianze soltanto per **24 paesi**. I dati sono derivati da inchieste e si riferiscono prevalentemente al periodo 2005-2008.

La classifica finale che sintetizza i dati per le 3 dimensioni di benessere (materiale, nel campo dell'istruzione e in quello della salute) evidenzia un gruppo di 4 paesi (**Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi e Svizzera**) in cui prevalgono livelli di disuguaglianza inferiori alla media complessiva dei paesi OCSE. All'estremo opposto, 3 paesi (**Grecia, Italia e Stati Uniti**) hanno con più costanza livelli di disuguaglianza che superano quanto osservato mediamente nei paesi economicamente avanzati.

Altri grandi paesi europei come la **Germania e la Francia** si collocano nella fascia intermedia con risultati di disuguaglianza diversi a seconda della dimensione considerata, che tuttavia tendono a compensarsi e a determinare un posizionamento intermedio nella classifica.

La Gran Bretagna e la Spagna si collocano invece nel secondo gruppo per prevalenza di disuguaglianza, dopo quello di Grecia, Italia e Stati Uniti.

Non vi è nessun paese che riporti risultati di bassa disuguaglianza per tutti gli indicatori, così come i paesi in cui la disuguaglianza nelle varie dimensioni supera sempre la media OCSE non sono necessariamente quelli con i livelli di diseguaglianze più elevati nei singoli indicatori.

Risultati per dimensione

Benessere materiale: nella graduatoria complessiva per questa dimensione, l'Italia è al 21° posto su 24 paesi. Si trova pertanto tra i paesi con livelli di disuguaglianze nella parte inferiore della distribuzione più elevati della media OCSE. I livelli più bassi di disuguaglianza sono registrati in Svizzera, Islanda e Olanda. Quelle più elevati in Slovacchia, Stati Uniti e Ungheria.

Istruzione: l'Italia è al 21° posto della graduatoria, seguita da Francia, Austria e Belgio (i paesi con i livelli di divario più elevati di disuguaglianza nella parte meno performante nella distribuzione dei risultati scolastici). I paesi con disuguaglianza più bassa sono Finlandia, Irlanda e Canada: questi paesi non solo hanno livelli di disuguaglianza più bassi, ma hanno anche i risultati complessivi assoluti migliori: la prestazione di questi paesi è una palese dimostrazione che una maggiore equità nella parte inferiore della distribuzione non compromette il raggiungimento dell'eccellenza nella parte più performante della popolazione studentesca, in altri termini che non esiste necessariamente un conflitto tra efficienza ed equità.

Salute: questa è la dimensione con risultati meno netti. L'Italia complessivamente si colloca al penultimo posto, seguita soltanto dall'Ungheria, paese in cui è più profondo il divario tra il livello mediano degli indicatori e la media della parte della popolazione adolescenziale meno performante. I Paesi Bassi sono al vertice della classifica dell'equità, confermando livelli bassi di disuguaglianza per ogni indicatore. Sono seguiti da Norvegia, Portogallo, Germania e Svizzera. Tra i paesi con disuguaglianza superiore alla media OCSE, insieme ad Italia e Ungheria ci sono Grecia, Spagna e Stati Uniti.

Risultati per indicatore

La dimensione del benessere materiale comprende tre indicatori: il reddito familiare disponibile, l'accesso ad alcune risorse di base per l'istruzione e le condizioni abitative (esemplificato dal numero di stanze disponibile per membro del nucleo familiare).

Reddito familiare disponibile: questo indicatore è fortemente correlato con il tasso di povertà. L'Italia si trova nel gruppo dei paesi con i livelli più elevati di disuguaglianza. In Italia il bambino che si trova nel 10° percentile (ossia colui che è più povero del 90% dei bambini del paese) ha un reddito che è meno della metà di quello nel bambino che si trova nel punto

centrale della distribuzione (con esattezza è del 54% inferiore). Nei paesi con minore disuguaglianza (Norvegia, Danimarca e Austria) questo divario non supera il 40%. Canada, Spagna, Portogallo e Grecia hanno livelli di divario superiori a quelli riscontrati in Italia.

Accesso alle risorse di base per l'istruzione: i dati si riferiscono a studenti di 15 anni e riflettono l'accesso ad alcune risorse di base per l'istruzione (ad esempio, dizionari, computer, accesso ad internet, un luogo silenzioso per studiare ecc.). L'Italia si trova in una posizione intermedia, con livelli di disuguaglianza leggermente inferiori alla media OCSE. Danimarca, Svizzera e Paesi Bassi hanno i livelli di disuguaglianza più contenuti. Il divario più grande è registrato da Grecia e Slovenia, oltre che dal Messico.

Condizioni abitative: i paesi in cui i bambini svantaggiati vivono in condizioni di maggiore svantaggio relativo rispetto agli standard prevalenti nel loro paese sono, nell'ordine, Ungheria, Italia e Stati Uniti. In Islanda, Germania e Svizzera gli standard sono molto omogenei e la disuguaglianza abitativa, in termini di spazio disponibile, è alquanto contenuta.

La dimensione del benessere nell'istruzione prende in esame tre indicatori nelle competenze in tre ambiti dell'istruzione, la lettura, la matematica e la scienza. I dati sono ricavati dai test PISA del 2006 e si riferiscono agli studenti di 15 anni di età.

Competenze di lettura: l'Italia è al 22° posto su 23 paesi. È seguita dal solo Belgio, che però ha risultati in termini di performance assoluta migliori. La Finlandia è il paese con il divario più contenuto tra la prestazione del bambino al 10° percentile e il bambino mediano. La Finlandia è anche uno dei paesi con i risultati medi migliori nelle competenze di lettura.

Competenze di matematica: l'Italia è 19° su 24 paesi. I quattro paesi con livelli di disuguaglianza più elevati sono Francia, Repubblica Ceca, Austria e Belgio: a differenza dell'Italia questi paesi hanno livelli medi assoluti nel test PISA uguali e superiori alla media OCSE, allo stesso tempo gli studenti meno performanti di questi paesi hanno prestazioni inferiori a quelli della media OCSE, riflettendo situazioni a due velocità. La Finlandia ancora una volta combina livelli di medi di eccellenza con alti livelli di equità distributiva.

Competenze di scienze: per questo indicatore l'Italia è molto vicina ai livelli medi di disuguaglianza dei paesi OCSE (16° posto su 24). Stati Uniti, Francia e Belgio hanno i livelli più elevati di divario relativo nella parte meno performante della distribuzione per le competenze in materia di scienze. La Finlandia i livelli più contenuti.

L'analisi delle disuguaglianze nella dimensione del benessere nel campo della salute prende in esame tre indicatori costruiti dai dati dell'inchiesta dello studio internazionale *Health Behaviour in School-aged Children* condotta in collaborazione con l'OMS e che coinvolge studenti di 11, 13 e 15 anni nei paesi europei e in America del Nord. Gli indicatori riguardano i problemi di salute (riportati direttamente dagli adolescenti), la sana alimentazione (frequenza di consumo di frutta e verdura), e la frequenza di attività fisica intensa.

Problemi di salute (riferiti direttamente dagli adolescenti). L'indicatore utilizzato è un indice composto che riflette la frequenza di disturbi di salute quali il mal di testa, il mal di stomaco, l'irritabilità, le vertigini ecc. L'Italia è al 20° posto su 24. Soltanto Stati Uniti, Grecia, Lussemburgo e Ungheria hanno livelli più elevati di disuguaglianza nella metà inferiore della distribuzione. Paesi Bassi, Austria e Portogallo registrano livelli di disuguaglianze molto

contenute, oltre ad avere i livelli mediani di salute migliori.

Sana alimentazione. L'indicatore riflette il consumo di frutta e verdura tra gli adolescenti. Paesi Bassi, Belgio e Canada sono tra i paesi con i livelli mediani migliori tra i paesi OCSE e sono anche quelli con i livelli di disuguaglianza più contenuta nella metà inferiore della distribuzione. Finlandia e Ungheria sono i paesi con il divario più ampio. L'Italia figura al 18° posto nella graduatoria dei 24 paesi OCSE e risulta anche per questo indicatore tra i paesi con diseguaglianze superiore alla media dei paesi inclusi nella comparazione.

Attività fisica intensa. L'indicatore riflette la frequenza di attività fisica intensa al di fuori della scuola per studenti di 11, 13 e 15 anni. Paesi Bassi, Svizzera, Norvegia e Irlanda sono i paesi con i livelli più contenuti di disuguaglianza tra il livello mediano e la metà meno performante della distribuzione. L'Italia figura al 22° posto della classifica, seguita da Spagna e Francia. La Turchia, che è fuori dalla comparazione finale, registra livelli ancora più elevati di disuguaglianza.

II PARTE: EQUITA'

Le misure di disuguaglianza e di equità forniscono una prospettiva importante per capire le condizioni dell'infanzia di un paese. Le medie nazionali non sono sufficienti. Una prospettiva di equità può contribuire a contrastare l'esclusione sociale e la povertà.

D'altro canto, la povertà relativa riflette in gran parte la disuguaglianza nella metà inferiore della distribuzione.

Le disuguaglianze nel benessere infantile hanno costi sociali che vanno al di là del benessere del bambino preso individualmente.

Una maggiore equità nei vari ambiti del benessere può essere ottenuta con politiche settoriali e specifiche per l'indicatore, ma queste rischiano di essere meno efficaci delle politiche che cercano di ridurre affrontando il problema in maniera più ampia, multi-dimensionale.

Le disuguaglianze socio-economiche, e tra loro quelle nel reddito, giocano in tutto ciò un ruolo di primaria importanza.

Mercato, governi e tassi di povertà infantile

I tassi di povertà infantile riportano la percentuale di bambini che sono lontani dal livello mediano del reddito di ogni singolo paese. La *Report Card 9* utilizza come una linea di povertà fissata al 50% del reddito mediano, seguendo le impostazioni dell'OCSE (che sono diverse dal criterio utilizzato della UE che fissa la linea di povertà al 60% del reddito mediano).

L'Italia è tra i paesi con i tassi di povertà relativa per i bambini più elevati: il 15,5% per cento dei bambini italiani vive in famiglie con redditi inferiori alla metà della mediana nazionale. I paesi con i livelli più bassi sono la Finlandia, i Paesi Bassi, la Norvegia e la Danimarca, tutte con un livello compreso tra il 5% e il 6%. Questi sono tutti livelli osservati sul reddito disponibile, ossia sul reddito determinato dalle forze di mercato e dall'intervento dello stato attraverso i trasferimenti monetari alle famiglie e alle politiche di tassazione (ossia attraverso le politiche redistributive).

Il rapporto cerca di misurare l'effetto di tasse e trasferimenti sulla riduzione dei livelli di povertà dei bambini, confrontando per ciascun paese la povertà misurata sui redditi di mercato (prima di tasse e trasferimenti) e quella misurata sul reddito disponibile (dopo tasse e trasferimenti).

In molti paesi l'intervento dello stato riesce a più che dimezzare la povertà (ad esempio in Finlandia, Norvegia, Austria, Francia, Irlanda). Nel Regno Unito la povertà passa dal 26,4% prima dell'intervento dello stato, al 14,6% dopo l'intervento dello stato. In Germania dal 18,6% al 10,7%. In Finlandia dal 15,2% al 5,2%. Italia, Spagna e Portogallo sono i paesi dove l'intervento dello stato ha l'effetto più modesto. In Italia la povertà passa dal 16,6% al 15,5%. In Spagna dal 18,5% al 17,2%.

Un esempio in termini assoluti per i paesi più popolosi d'Europa contribuisce a comprendere meglio la situazione. In Francia l'intervento dello stato riduce il numero dei bambini poveri da poco meno di 2,5 milioni di unità, a meno di un milione (con una riduzione di circa il 60% nel numero di bambini poveri).

La Germania da poco più di 2,5 milioni a circa 1,5 milioni. In Inghilterra da oltre 3,2 milioni a meno di 2 milioni. In Italia, il numero dei bambini poveri passa da 1 milione e 690 mila unità a 1 milione e 576 mila unità, con una riduzione di appena il 7% da imputare all'effetto di tasse e trasferimenti.

La lettura dei dati sulla povertà insieme a quelli degli investimenti pubblici sulle famiglie mostra che **i paesi che spendono di più in trasferimenti alla famiglie e agevolazioni fiscali rivolte alla famiglie con bambini sono quelli che hanno maggiore successo in tagliare i livelli di povertà di mercato.**

Similmente i paesi che spendono di più in trasferimenti alla famiglie con bambini e in servizi per la famiglie con bambini sono quelle con i livelli più contenuti di povertà infantile. I paesi che spendono meno dell'1,5% del PIL per le famiglie hanno tutti tassi di povertà infantile superiori al 10%.

L'Italia è tra i paesi OCSE con i livelli di spesa per la famiglia più contenuti. Secondo i dati OCSE la spesa che l'Italia dedica ai trasferimenti monetari e alle esenzioni fiscali per le famiglie con bambini ammontava nel 2007 allo 0,63% del PIL. Il livello di spesa per trasferimenti monetari, esenzioni fiscali e servizi sociali per le famiglie sale al 1,43% del PIL. La Germania spende il 2,8%, la Francia il 3,7%.

QUALCHE CONSIDARAZIONE

Nella comparazione internazionale sulla disuguaglianza distributiva nel benessere infantile, Grecia, Italia e Stati Uniti risultano avere livelli di disparità nella parte inferiore della distribuzione superiore alla media OCSE per tutte le tre dimensioni prese in considerazione. I paesi in cui le disparità sono più contenute sono Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi e Svizzera.

Nei paesi con disuguaglianze più elevate, i bambini più svantaggiati sono a rischio di esclusione sociale, a rischio di rimanere al margine nella società in cui vivono e restare lontani dai livelli di benessere normali per il loro paese.

Le politiche economiche e sociali hanno un ruolo importante nel contrastare il rischio di esclusione: i paesi con i livelli più contenuti di disuguaglianza suggeriscono una misura del successo delle politiche di equità anche se il rapporto mostra che tutti i paesi hanno aree in cui devono migliorare, anche alcuni paesi hanno molto più lavoro da fare di altri.