



**Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali**

Direzione Generale per l'inclusione,
i diritti sociali e la responsabilità
sociale delle imprese (CSR)

Direzione Generale per la gestione
del fondo nazionale per le politiche sociali
e monitoraggio della spesa sociale



Quaderni
DELLA RICERCA SOCIALE 3

**POVERTA' ED
ESCLUSIONE SOCIALE**

**L'Italia nel contesto
comunitario. Anno 2010**

2010
European Year
for Combating
Poverty and
Social Exclusion



INDICE

INTRODUZIONE.....	4
Sezione I	
GLI INDICATORI DI POVERTÀ ED ESCLUSIONE SOCIALE NELL'AMBITO DELLA STRATEGIA EU2020.....	6
1. LA STRATEGIA EU2020 E L'OBIETTIVO DI LOTTA ALLA POVERTÀ.....	7
Sezione II	
GLI INDICATORI DI POVERTÀ ED ESCLUSIONE SOCIALE NELL'AMBITO DEL METODO DI COORDINAMENTO APERTO.....	18
2. ESCLUSIONE E POVERTÀ MONETARIA	19
BOX 1 – LE SOGLIE DI POVERTÀ	20
BOX 2 – LA POVERTÀ PERSISTENTE	28
3. ESCLUSIONE E MERCATO DEL LAVORO.....	31
4. ESCLUSIONE E PROTEZIONE SOCIALE	43

INDICE DELLE TABELLE E DEI GRAFICI

Tab.1	Distribuzione della popolazione a rischio di povertà ed esclusione sociale.....	17
Fig. 1	Incidenza del rischio di povertà e soglia di povertà corrispondente (in PPS, Italia=100) - Anno 2007	7
Fig. 2	Tasso di deprivazione materiale e incidenza della povertà - Anni 2007-2008.....	9
Fig. 3	Tasso di deprivazione materiale “severa” - Anno 2008.....	11
Fig. 4	Persone in condizione di deprivazione materiale “severa”, per appartenenza all’area del rischio di povertà - Anno 2008.....	11
Fig. 5	Incidenza delle persone in famiglie a intensità di lavoro nulla o molto bassa - Anno 2007.....	14
Fig. 6	Persone in famiglie a intensità di lavoro nulla o molto bassa, per appartenenza all’area del rischio di povertà o della deprivazione “severa” - Anno 2007	14
Fig. 7	Incidenza del rischio di povertà o esclusione - Anno 2007.....	15
Fig. 8	Incidenza del rischio-di povertà - Anni 2004-2007	19
Fig. 9	Soglie di povertà e variazione – Anni 2004-2007.....	20
Fig. 10	Incidenza di povertà secondo diverse soglie – Anno 2007	21
Fig. 11	Incidenza del rischio di povertà e intensità di povertà - Anno 2007	22
Fig. 12	Intensità della povertà – Anni 2004-2007.....	23
Fig. 13	Incidenza del rischio di povertà per classi di età - Anno 2007	24
Fig. 14	Intensità della povertà (<i>poverty gap</i>) per classi di età - Anno 2007	24
Fig. 15	Tasso di deprivazione materiale secondo la condizione (povertà / non povertà) - Anno di indagine 2008 (redditi 2007).....	25
Fig. 16	Tassi di deprivazione materiale secondo la classe di età - Anno 2008.....	26
Fig. 17	Incidenza del rischio di povertà con soglia di povertà ancorata ai redditi 2005 - Anno 2007 .	27
Fig. 18	Incidenza del rischio di povertà e povertà persistente - Anno 2007.....	28
Fig. 19	Incidenza del rischio di povertà persistente per classi di età - Anno 2007.....	29
Fig. 20	Disuguaglianza dei redditi: rapporto tra la quota di reddito equivalente ai quintili estremi e indice di Gini - Anno 2007.....	30
Fig. 21	Tassi di occupazione - Anni 2006-2009	32
Fig. 22	Tassi di occupazione per genere – Anno 2009.....	32
Fig. 23	Tassi di attività 15-64 per genere – Anno 2009.....	33
Fig. 24	Tassi di disoccupazione – Anni 2006- 2009	33
Fig. 25	Tassi di disoccupazione totale, giovanile e di lunga durata – Anno 2009	34
Fig. 26	Tassi di povertà secondo la condizione professionale - Anno 2008 (redditi 2007)	35

Fig. 27	Incidenza del rischio di povertà tra gli occupati - Anni 2004-2007.....	36
Fig. 28	Individui che vivono in famiglie senza lavoro e incidenza del rischio di povertà - Anno di indagine 2008 (redditi 2007).....	37
Fig. 29	Individui che vivono in famiglie senza lavoro – Anni 2006-2009	
	a) minori (0-17 anni).....	38
	b) adulti (18-59 anni).....	38
Fig. 30	Incidenza di povertà nelle famiglie con minori secondo l'intensità di lavoro - Anno 2007	39
Fig. 31	Coesione regionale (coefficiente di variazione dei tassi di occupazione regionale) - Anni 2004-2007.....	40
Fig. 32	Abbandoni scolastici precoci (Incidenza percentuale)	
	a) Anni 2006-2009.....	41
	b) Anno 2009, per genere	41
Fig. 33	Spesa per prestazioni sociali: spesa pro-capite in PPS (EU27 = 100) – Anno 2007	43
Fig. 34	Spesa per prestazioni sociali: % sul PIL – Anno 2007.....	44
Fig. 35	Spesa per prestazioni sociali per funzione (% su spesa totale) – Anno 2007	45
Fig. 36	Vita media alla nascita per genere – Anni 1997, 2002, 2005 e 2007.....	46
Fig. 37	Reddito relativo degli anziani e tasso di sostituzione aggregato - Anno 2007	47
Fig. 38	Reddito relativo degli anziani e tasso di sostituzione aggregato - Anni 2004-2007	48
Fig. 39	Età media di uscita dalle forze di lavoro - Anni 2001, 2004, 2007 e 2008	49
Fig. 40	Tasso d'occupazione dei lavoratori anziani (55-64 anni) - Anni 2006-2009	50
Fig. 41	Tassi di occupazione 55-64 per genere - Anno 2009	50
Fig. 42	Stato di salute auto dichiarato (cattivo o molto cattivo) secondo il reddito - Anno di indagine 2008 (redditi 2007).....	51
Fig. 43	Difficoltà nello svolgimento delle attività quotidiane secondo il reddito - Anno di indagine 2008 (redditi 2007).....	52
Fig. 44	Difficoltà nell'accesso ai servizi di cura secondo il reddito - Anno di indagine 2008 (redditi 2007)	53

Introduzione

Il 2010 è un anno significativo per l'attenzione che opinione pubblica, società civile, media e *policy maker* rivolgeranno alle politiche di contrasto alla povertà. Indubbiamente, la ragione principale è che le grandi economie sviluppate devono ancora far fronte alle conseguenze sociali della più grave crisi economico-finanziaria degli ultimi decenni. Ma questo è un anno speciale anche perché l'Unione Europea lo ha dichiarato "Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale". La decisione era stata presa prima della crisi, ma questa ricorrenza assume evidentemente un significato speciale se sarà in grado proprio in questo anno, come auspicato dal livello più alto delle istituzioni europee, di rinnovare l'impegno e la partecipazione di tutti nel contrasto alle più gravi forme di esclusione che ancora caratterizzano le nostre società.

Un primo impegno i capi di Stato e di Governo della UE lo hanno già preso con l'adozione della nuova Strategia EU2020, l'ambiziosa strategia che segue quella adottata a Lisbona 10 anni fa e che focalizzerà l'attenzione del coordinamento comunitario nel prossimo decennio negli ambiti delle politiche economiche, occupazionali e sociali. La Strategia, appena adottata dal Consiglio Europeo di giugno, ha rimesso al centro dell'attenzione politica proprio la riduzione della povertà e la promozione dell'inclusione sociale, considerata uno dei cinque target dell'intera strategia, accanto all'incremento dell'occupazione, degli investimenti in ricerca e sviluppo, dei livelli di istruzione e alla riduzione delle emissioni dei gas serra. La povertà è anche oggetto di una delle cosiddette *flagship initiatives*, sorta di progetti speciali lanciati dalla Commissione Europea per il decennio che viene nell'attuazione della Strategia.

Neanche la Strategia di Lisbona si era spinta a tanto, pur essendo originariamente fondata sulla considerazione che politiche economiche, occupazionali e sociali debbono rinforzarsi vicendevolmente e che la ricerca della maggiore coesione sociale in una società economicamente competitiva e innovativa va considerata alla base del modello sociale europeo. Anzi, la "rifocalizzazione" su crescita e occupazione a metà percorso, nel 2005, aveva in qualche modo relegato a coordinamento settoriale quel complesso di attività, messe in campo dai paesi europei nel condividere le strategie di inclusione sociale, codificate nel cosiddetto metodo di coordinamento aperto.

Proprio nell'ambito di tale coordinamento settoriale, comunque, grossi passi avanti sono stati fatti nello scorso decennio con l'obiettivo di definire un set comunitario di indicatori per misurare i progressi nei paesi membri in maniera comparata. Già nel dicembre 2001 il Consiglio Europeo di Laeken adottò una lista di indicatori volti a definire la situazione di povertà ed esclusione sociale. Il Comitato di protezione sociale e il suo Sottogruppo indicatori hanno continuato a lavorare sulla lista originariamente prodotta, riflettendo anche i cambiamenti intervenuti nel coordinamento sociale e in particolare l'allargamento all'area della protezione sociale. Oggi vi è un complesso insieme di indicatori comuni in base al quale effettuare il monitoraggio degli effetti delle politiche di *welfare* nei paesi UE, suddivisi per liste tematiche - povertà ed esclusione sociale, pensioni, cure sanitarie e a lungo termine -

e in una lista di carattere generale, cosiddetta *overarching*, che le “abbraccia” tutte e le lega con gli obiettivi principali della trascorsa Strategia di Lisbona rifocalizzata, e cioè con la performance dei paesi in materia di crescita economica e occupazione.

Il quadro di indicatori che andava consolidandosi dovrà però essere rivisto alla luce della recente decisione del Consiglio Europeo di giugno – supportata dai lavori tecnici del Comitato di protezione sociale e del Sottogruppo Indicatori e fatta propria dal Consiglio dei Ministri del lavoro e degli affari sociali della UE – che ha identificato tre diversi indicatori come oggetto del target sulla riduzione della esclusione sociale nella UE nel prossimo decennio, uno solo dei quali – quello del rischio di povertà relativa – coincidente con le definizioni già adottate. Il mandato ricevuto è peraltro quello di continuare a lavorare – in particolare nelle aree della povertà assoluta e della deprivazione, da un lato, e dell’esclusione sociale legata al mercato del lavoro, dall’altro – anche al fine di eventualmente rivedere il target *in itinere*. Inoltre, lo stesso processo di coordinamento settoriale dovrà essere rivisto e razionalizzato – non è ancora chiaro come – alle luce delle recenti decisioni con ovvie conseguenze sugli indicatori usati nel monitoraggio.

Questo rapporto intende fare il punto sulla situazione sociale della UE all’avvio della nuova strategia, ponendo l’analisi nazionale nel contesto comunitario e portando un piccolo contributo alla diffusione della conoscenza in questo Anno Europeo di lotta alla povertà e all’esclusione sociale. In apertura, forse per la prima volta nel nostro paese e non solo, i tre indicatori recentemente oggetto della decisione del Consiglio relativamente al target sulla povertà e l’esclusione sociale, saranno analizzati in dettaglio. Successivamente saranno presentati per aree tematiche – povertà, mercato del lavoro, protezione sociale – gli indicatori concordati nell’ambito del metodo di coordinamento aperto per l’inclusione e la protezione sociale, prestando particolare attenzione a quelli più direttamente riferibili alle dimensioni di esclusione sociale.

Questo lavoro è a cura di Caterina Gallina e Raffaele Tangorra, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che ringraziano Giuliana Coccia per i preziosi suggerimenti. Raffaele Tangorra è stato rappresentante italiano in seno al Sottogruppo indicatori fin dalla sua costituzione nel 2001 e dal 2007 è membro del Comitato di protezione sociale, per conto del quale ha presieduto una *Task-force* che ha prodotto nell’ultimo anno il rapporto *Job, growth and social progress*. Caterina Gallina ha collaborato per anni alla redazione del *Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro* del Ministero e dal 2009 coadiuva Giuliana Coccia come rappresentante italiana nel Sottogruppo indicatori.

SEZIONE I

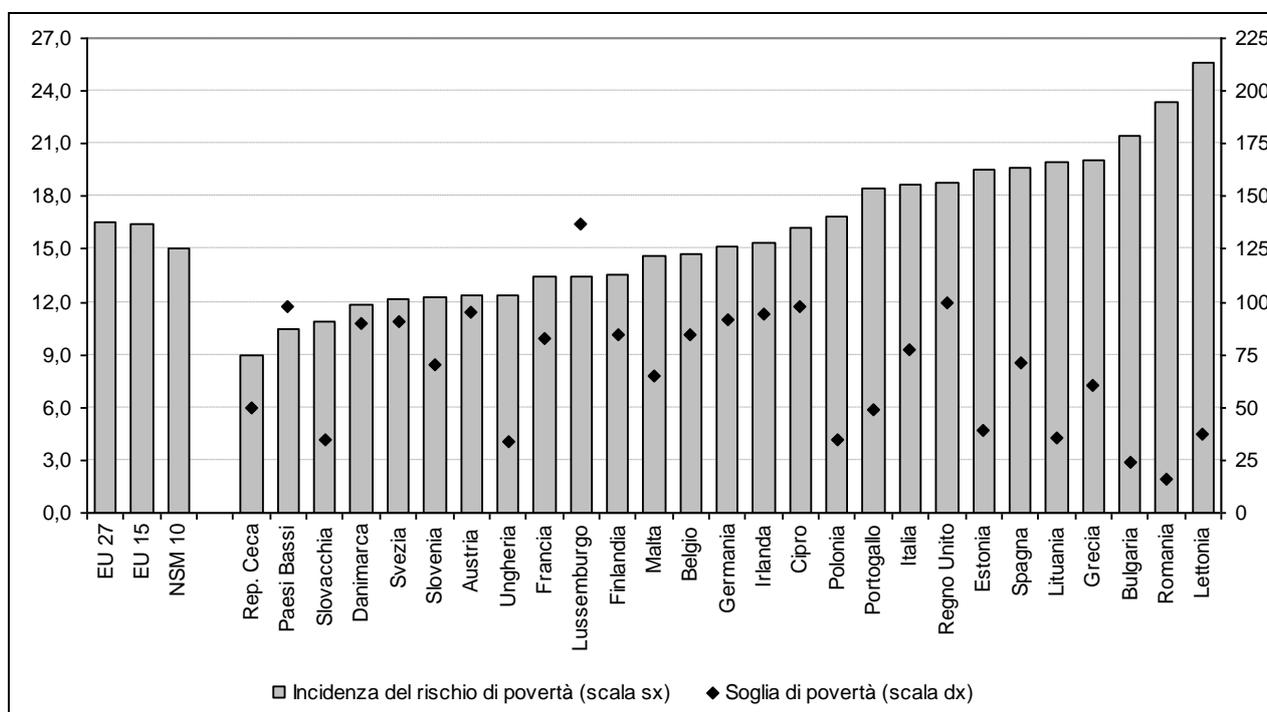
**GLI INDICATORI DI POVERTÀ ED ESCLUSIONE SOCIALE NELL'AMBITO
DELLA STRATEGIA EU2020**

1. LA STRATEGIA EU2020 E L'OBIETTIVO DI LOTTA ALLA POVERTÀ

In ambito comunitario la povertà è da anni misurata da un indicatore noto come incidenza del rischio di povertà. Si tratta di un indicatore che conta le persone “a rischio” di povertà in termini *relativi* (rispetto alle condizioni generali prevalenti in un paese) sulla base del reddito disponibile delle famiglie, tenuto conto della composizione delle stesse¹: è considerato a rischio di povertà chi ha un reddito equivalente inferiore al 60% della mediana nazionale della popolazione.

Sono 80 milioni le persone in questa condizione in Europa, il 16,6% del totale dei residenti nella UE (Figura 1, scala di sinistra). In Italia il valore dell'indicatore è superiore alla media UE e pari al 18,7%. Il dato medio nasconde comunque una notevole variabilità tra i paesi, con in generale quelli nordici e dell'Europa Centro-orientale all'estremo inferiore e i paesi mediterranei, le Repubbliche baltiche e Romania e Bulgaria all'altro estremo: dai valori minimi della Repubblica Ceca (9%) e dei Paesi Bassi e della Slovacchia (meno dell'11%) si raggiungono valori superiori ad un quinto della popolazione in Bulgaria (21,4%) e Romania (23,4%) e ad un quarto in Lettonia (25,6%). La media dei Vecchi Quindici è sostanzialmente identica a quella della UE a 27 ed è superiore di più di un punto a quella dei Dieci del primo allargamento (escluse cioè Bulgaria e Romania).

Fig. 1 Incidenza del rischio di povertà (scala sinistra) e soglia di povertà corrispondente (in PPS, scala destra, Italia=100) - Anno 2007



Fonte: EU-Silc, Eurostat

Nota: L'anno di svolgimento dell'indagine è il 2008 con redditi rilevati per l'anno precedente (tranne Regno Unito, dove l'anno di riferimento dei redditi coincide con quello dell'indagine e Irlanda, dove il periodo di riferimento è mobile (2007-08)). Per questa ragione Eurostat etichetta il dato 2008.

¹ A tal fine, i redditi familiari sono corretti per mezzo della scala di equivalenza cd. “OCSE modificata”, che assegna valore 1 al primo membro della famiglia, 0,5 ai successivi e 0,3 se si tratta di bambini.

Il dato non è recentissimo, essendo riferito ai redditi del 2007², ma è l'ultimo pubblicato. In generale, comunque, pur nella frammentazione delle serie storiche, si può dire che per tutto l'ultimo decennio il valore medio comunitario si è mantenuto stabile (nei vecchi Quindici e, per quanto si può stimare, anche in EU25, alla fine degli anni 90 – e cioè all'avvio della Strategia di Lisbona – si registrava una incidenza del 15% contro l'attuale 16%).

E' forse questa sostanziale stabilità che ha spinto la Commissione Europea a proporre a inizio anno un'azione più decisa e mirata per il prossimo decennio, chiedendo ai capi di Stato e di Governo di impegnarsi a ridurre di un quarto – venti milioni di persone – il numero delle persone in condizione e a rischio di povertà. Il dibattito che si è successivamente sviluppato ha però evidenziato alcuni limiti (noti) dell'indicatore e i paesi non sono riusciti ad accordarsi su un target che avesse a riferimento quest'unica dimensione. Il Consiglio di Primavera non ha quindi fatto propria la proposta iniziale della Commissione e ha rimandato la decisione a giugno dopo un supplemento di analisi.

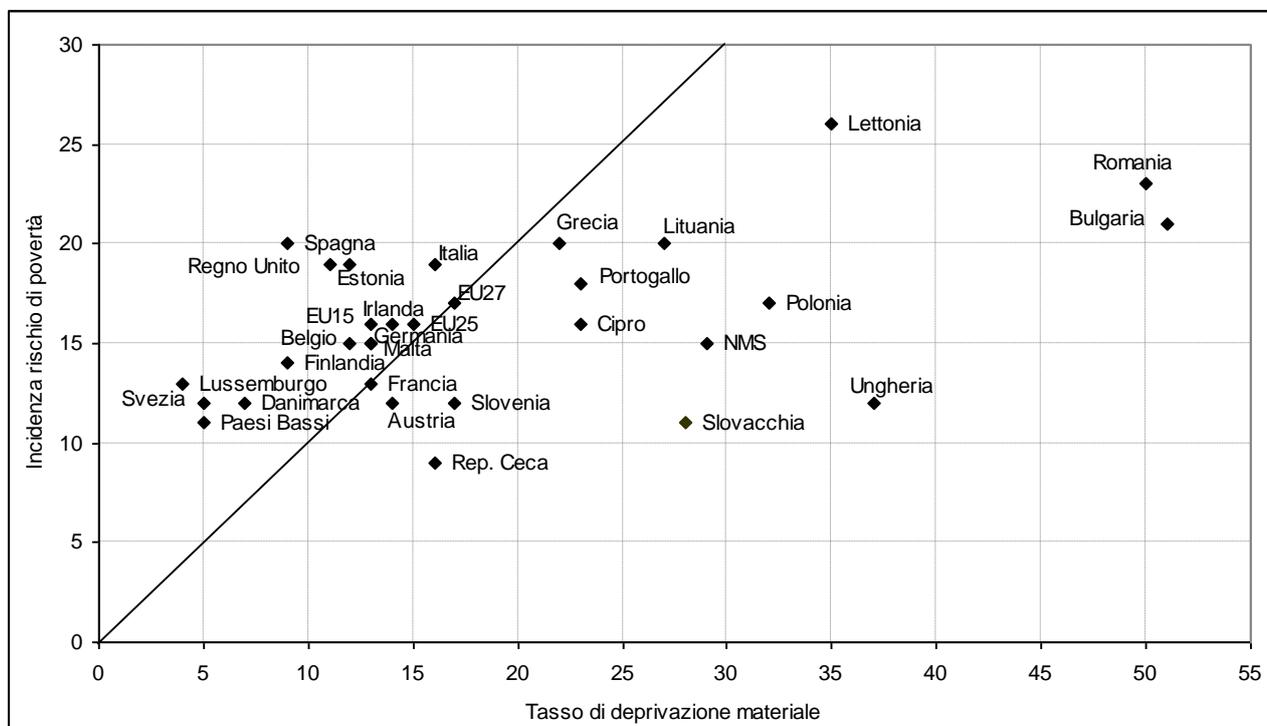
Il limite forse più discusso dell'indicatore è quello di non cogliere, potremmo dire, il “senso comune” della distribuzione della povertà in Europa, soprattutto per quanto riguarda i paesi dell'allargamento. Il punto di riferimento nel calcolo della povertà nella UE è, infatti, una misura di sintesi (il 60% della mediana) della distribuzione *nazionale* dei redditi. Nel confronto tra paesi, quindi, non rilevano le condizioni generali di vita prevalenti in un paese, ma solo la distribuzione delle risorse interna. Il punto è che le condizioni generali di vita (come rappresentate dalla mediana dei redditi e quindi dalla soglia di povertà, cfr. figura 1, scala di destra) sono estremamente diverse in Europa. Per essere più chiari con un esempio, la Polonia conta un numero (relativo) di persone sotto la soglia di povertà inferiore a quello italiano (il 16,9% invece che il 18,7%), ma l'“appena” povero (nel senso che ha un reddito pari alla soglia) polacco può comprare poco più di un quarto dei beni cui ha accesso il suo omologo italiano. In altri termini, se misurassimo la povertà nei termini della capacità di acquisto di uno stesso paniere, in Polonia adottando lo standard italiano risulterebbe povera la gran parte della popolazione, mentre in Italia adottando lo standard polacco i poveri sarebbero pochissimi.

Si rimanda all'analisi successiva, per il dettaglio sulle altre caratteristiche dell'indicatore, incluse le soglie di povertà. Quel che qui rileva è che un indicatore di povertà relativa *da solo* non è sufficiente a rappresentare correttamente la situazione di esclusione sociale di un paese, soprattutto se si è in presenza di una notevole eterogeneità tra paesi nelle condizioni di vita prevalenti. Ma al di là della comparazione internazionale, anche nei singoli paesi appare opportuno complementare l'informazione sulla povertà relativa con quella sulla condizione di deprivazione materiale delle famiglie o, in altri termini, con una dimensione più *assoluta* della povertà. Si osservi a tal proposito la figura 2, in cui sono

² Il dato Eurostat, pubblicato a fine 2009, è etichettato 2008, che è l'anno di svolgimento dell'indagine fonte dei dati (EU-Silc, *European Survey on Income and Living Condition*). Tale indagine rileva le condizioni familiari e di vita al momento di somministrazione del questionario, mentre i redditi chiesti all'intervistato sono quelli dell'anno precedente, ossia il 2007.

rappresentati congiuntamente l'incidenza del rischio di povertà e il tasso di deprivazione materiale (riferito a chi non è in grado di acquistare alcuni beni e servizi ritenuti fondamentali, cfr. oltre), rispettivamente sull'asse verticale la prima e su quello orizzontale il secondo. Poiché la nozione di povertà relativa, rimandando ad una piena partecipazione alla società quando non si è troppo distanti dalle condizioni di vita prevalenti, sembra indicare una condizione che va al di là dei bisogni fondamentali, ci aspetteremmo una collocazione dei paesi sopra la bisettrice del quadrante (la retta in figura), cioè incidenze di povertà superiori al tasso di deprivazione materiale. Ebbene, in quasi tutti i paesi dell'allargamento (fatta eccezione per l'Estonia e per Malta) e in qualcuno dei Quindici (Grecia, Portogallo e anche Austria) accade il contrario, cioè ci sono più persone deprivate di quante ritenute a rischio di povertà. Avendo a mente l'esempio di prima, non sorprende che la Polonia, pur avendo un'incidenza di povertà inferiore, abbia il doppio di deprivazione dell'Italia – che comunque ha un tasso di deprivazione relativamente alto e prossimo alla media comunitaria: è la conseguenza del fatto che lo standard utilizzato per il calcolo dell'indicatore di deprivazione materiale è lo stesso in tutta Europa (cfr. oltre). Quel che sorprende di più è che le persone classificate a rischio di povertà in Polonia sono circa la metà di quelle che soffrono una condizione di deprivazione materiale. In altri termini, l'incidenza del rischio di povertà relativa rischia di sottostimare – anche pesantemente – la situazione di esclusione presente in alcuni paesi.

Fig. 2 Tasso di deprivazione materiale e incidenza della povertà - Anni 2007-2008



Fonte: EU-Silc, Eurostat. Vedi nota figura 1, per l'anno di riferimento dei redditi. Per il tasso di deprivazione materiale, l'anno coincide con quello di svolgimento dell'indagine.

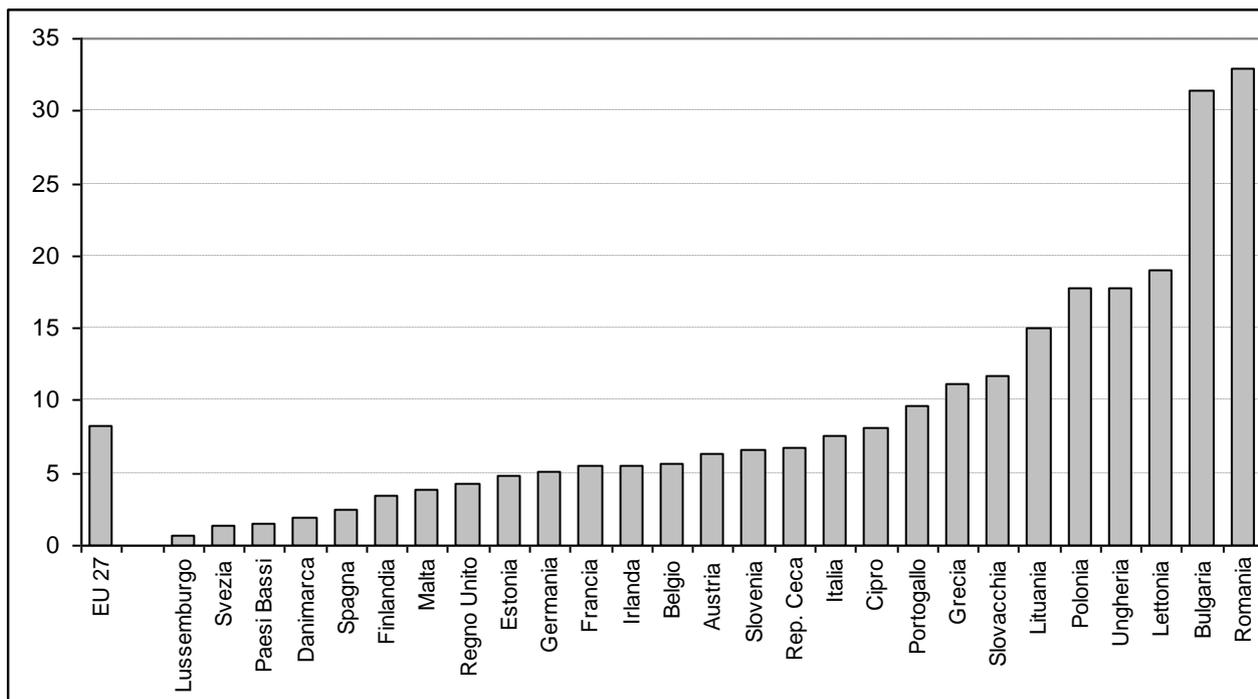
Un indicatore più attento alla dimensione assoluta della povertà, comunque, assume una sua rilevanza anche nei contesti più sviluppati, perlomeno nello stabilire un ordine di priorità degli interventi delle politiche di contrasto alla povertà. Non a caso, il recente *Libro bianco sul futuro del modello sociale* ha rimesso al centro dell'azione di *policy* proprio la povertà assoluta, in quanto “*indica la parte della popolazione che vive al di sotto del minimo vitale e perciò sollecita interventi tempestivi e diretti per rimuoverla*”, mentre la povertà relativa è richiamata in quanto “*utile a monitorare il livello delle disuguaglianze dei redditi per le necessarie politiche correttive*”.

In Europa non esiste una metodologia condivisa assimilabile a quella italiana per la misurazione della povertà assoluta, basata cioè sul costo di un complesso paniere di beni e servizi ritenuti essenziali – il “minimo vitale” nelle parole del Libro bianco, da intendersi però in senso più ampio rispetto al mero soddisfacimento delle esigenze fisiologiche elementari. L'indicatore di deprivazione materiale condiviso a livello comunitario richiama ad ogni modo il concetto di povertà assoluta, riferendosi all'incapacità da parte di individui e famiglie di potersi permettere determinati beni materiali o attività che sono considerati normali nella società attuale: in altre parole, non c'è un confronto con una soglia di povertà “assoluta” come nel caso italiano³, ma comunque si verifica con quesiti *ad hoc* il possesso o meno di determinati beni. Più precisamente la misura della deprivazione si basa su un insieme di nove quesiti relativi alla mancanza di beni durevoli (telefono, tv a colori, lavatrice, automobile) e ai vincoli di tipo economico che non permettono alcune attività (un pasto a base di carne o pesce ogni due giorni, una vacanza di almeno una settimana fuori casa nell'anno di riferimento, presenza di rate arretrate di mutui o affitto, mantenere l'appartamento riscaldato, difficoltà a fronteggiare spese inaspettate). Si considera in stato di deprivazione materiale l'individuo che vive in una famiglia che non può permettersi almeno tre dei nove beni o attività elencate.

Come si può vedere dalla figura 2 (asse orizzontale), questo indicatore può superare il 50% in alcuni paesi (Romania e Bulgaria) ed essere inferiore o uguale al 5% in altri (Lussemburgo, Svezia e Paesi Bassi). Si è ritenuto che, ponendolo alla base del target comunitario, avrebbe sbilanciato troppo l'onere della lotta alla povertà a sfavore dei paesi in condizione di più ritardato sviluppo economico. La decisione assunta dai vertici della UE è stata quindi quella di complementare il rischio di povertà relativa con un indicatore di deprivazione più severa rispetto a quella misurata dall'indicatore consolidato. Più precisamente, a parità dei nove beni o attività di cui si registra l'eventuale mancanza, ai fini del target della Strategia EU2020 si considera deprivata una persona che vive in una famiglia che non può permettersi quattro beni o attività (invece che tre) nell'elenco.

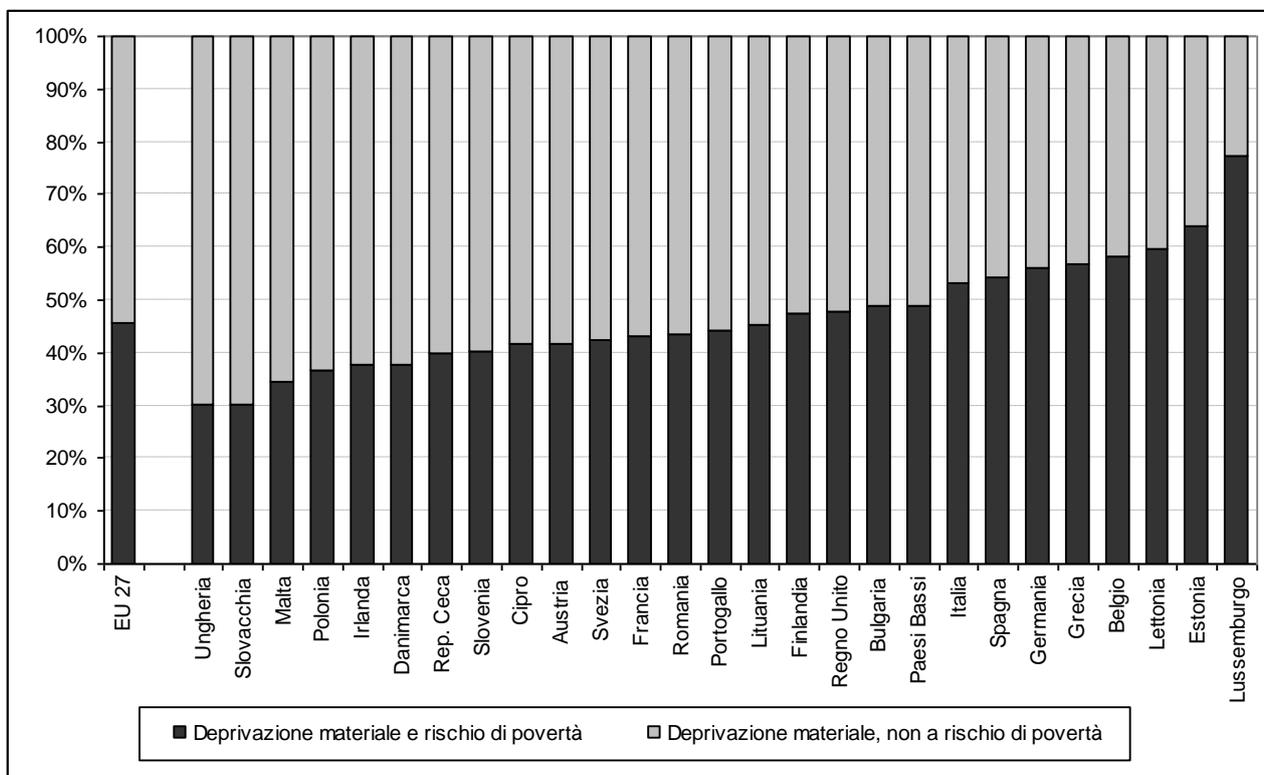
³ In realtà, dopo la revisione della metodologia (cfr. Istat, *La misura della povertà assoluta*, Metodi e norme n. 39, 2009) non vi è più un'unica soglia di povertà assoluta, ma soglie differenziate a seconda della composizione del nucleo familiare per età e numero dei componenti, della ripartizione territoriale e della grandezza del comune di residenza, modificandosi in corrispondenza il costo del paniere essenziale.

Fig. 3 Tasso di deprivazione materiale “severa” - Anno 2008



Fonte: EU-Silc, Eurostat. Vedi nota figura 1 e 2

Fig. 4 Persone in condizione di deprivazione materiale “severa”, per appartenenza all’area del rischio di povertà - Anno 2008



Fonte: EU-Silc, Eurostat. Vedi nota figura 1 e 2

La situazione nei paesi UE con riferimento a questo indicatore di deprivazione più “severa” è rappresentata nella figura 3. E’ evidente che l’intervallo tra gli estremi si riduce di molto, essendo il massimo di Bulgaria e Romania sotto il 35% e il minimo ovviamente limitato inferiormente; aumenta comunque il numero di paesi con un tasso di deprivazione inferiore al 5% – più di un terzo dei ventisette – e il minimo di Lussemburgo, Svezia e Paesi Bassi, pur riducendosi, permane in un intorno dell’1%. In Italia questa condizione di deprivazione più “severa” caratterizza il 7,5% della popolazione, poco sotto la media europea dell’8,2%, ma comunque con valori superiori a quelli dei vecchi Quindici, fatta eccezione per Grecia e Portogallo.

Concentrando però l’attenzione solo sulle forme di deprivazione più severa, quasi tutti i paesi – ad eccezione di Romania, Bulgaria e Ungheria – presentano incidenze più basse di quella del rischio di povertà. Resta da chiedersi, in altri termini, se la considerazione dell’indicatore di deprivazione relativa limitata alla condizione più severa sia di un qualche valore aggiunto per la quasi totalità dei paesi europei, vista la possibilità che si tratti di un sottoinsieme del gruppo target già considerato con l’indicatore del rischio di povertà. La figura 4 è da questo punto di vista sorprendente: nella media UE più di metà della popolazione deprivata non è a rischio di povertà. Questa quota raggiunge il 70% in Ungheria e nella Slovacchia, ma perfino in Lussemburgo, dove nel campione dell’indagine le persone in condizione di deprivazione sono poche unità (l’incidenza è dello 0,7%), di queste una su quattro è sopra la soglia di povertà (per memoria: l’incidenza del rischio di povertà in Lussemburgo è del 13%). In Italia circa metà della popolazione deprivata non è a rischio di povertà: quindi nel nostro paese la considerazione dell’indicatore di deprivazione “allarga” l’area dell’esclusione, secondo le misure scelte, dal 18,7% del rischio di povertà (di cui il 4% anche in condizione di deprivazione severa) al 22,2% dei due indicatori considerati congiuntamente. Nella media UE l’area dell’esclusione passa dal 16,6% al 21,1%. L’area della sovrapposizione tra i due indicatori non è quindi tale da lasciar cadere l’ipotesi di complementare il rischio di povertà con il tasso di deprivazione materiale.

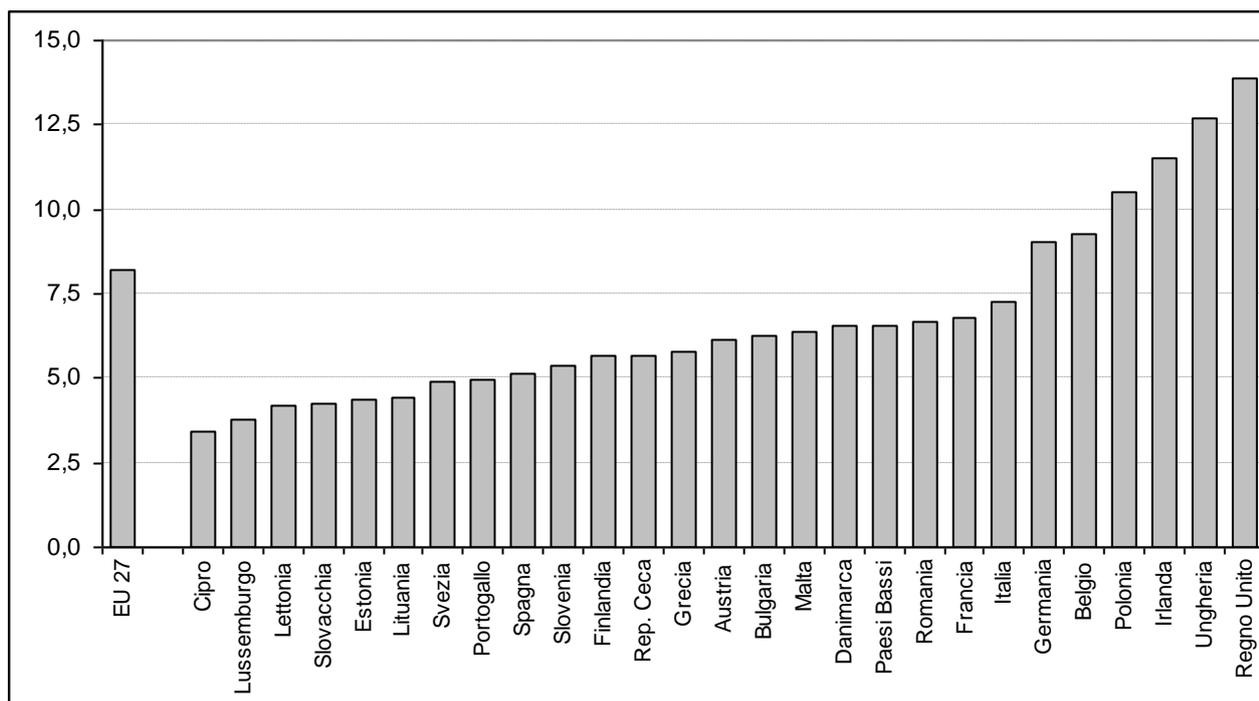
Non tutti i paesi, comunque, hanno ritenuto sufficiente questa integrazione. Se da un lato, infatti, l’area del rischio di povertà non copre completamente le condizioni di deprivazione, dall’altro, possono darsi situazioni in cui, pur in assenza di un rischio di povertà o di deprivazione diretto ed immediato, ci si trovi in presenza di una situazione di esclusione sociale di particolare rilievo, soprattutto in chiave prospettica e con riferimento alla partecipazione al mercato del lavoro. In particolare, chi vive in una famiglia in cui nessuno lavora e/o è in una condizione di disoccupazione di lunga durata è da considerarsi a forte rischio di esclusione, pur se con un reddito corrente al di sopra della soglia di povertà e in assenza di particolari bisogni materiali. La scelta operata è stata quella di considerare un indicatore di esclusione dal mercato del lavoro che potesse essere rilevato nella stessa indagine usata per l’analisi della povertà e della deprivazione (EU-Silc, l’indagine comunitaria sui redditi e le condizioni di vita delle famiglie) e che richiamasse le caratteristiche di altri indicatori quali l’incidenza delle persone in famiglie senza lavoro (*jobless household*) e il tasso di disoccupazione di lunga durata, concordati

nell'ambito del metodo di coordinamento aperto, tipicamente rilevati nell'indagine sulle forze di lavoro e di cui si dirà più avanti (cfr. sezione successiva, capitolo 2). L'indicatore scelto è quello delle famiglie con bassa o nulla "intensità di lavoro", una nozione utilizzata finora al solo fine dell'analisi di scomposizione del rischio di povertà (cfr. oltre). Sostanzialmente l'intensità è calcolata considerando in ogni famiglia gli individui in età da lavoro e computando il numero di mesi (nell'anno precedente a quello della rilevazione) in cui hanno lavorato sul totale dei mesi dell'anno; l'intensità si considera molto bassa o nulla quando è inferiore al 20%. L'incidenza delle persone in famiglie in tale condizione è calcolata considerando anche i bambini (restano esclusi gli anziani e gli studenti). Per fare un esempio, una famiglia composta da una coppia e due figli piccoli è a intensità di lavoro molto bassa se nell'anno precedente entrambi i genitori o non hanno affatto lavorato o hanno lavorato non più di due mesi a testa (oppure un genitore non più di quattro e l'altro sempre disoccupato). Se la famiglia è in questa condizione, tutti i membri – quindi anche i bambini piccoli – sono computati nel calcolo dell'incidenza (rilevata sulla popolazione 0-59 anni).

Nella figura 5 si osserva come tale indicatore è pari in media nella UE all'8,2%, muovendosi da un minimo tra il 3 e il 5% (penisola iberica, Repubbliche Baltiche, Svezia, Slovacchia, Cipro e Lussemburgo) ad un massimo superiore al 10% in Polonia, Ungheria, Irlanda e Regno Unito; l'Italia è appena sotto la media comunitaria con un valore pari al 7,3%. La geografia di questo indicatore di esclusione dal mercato del lavoro appare sostanzialmente diversa da quella della povertà: ad esempio, i paesi mediterranei mostrano una buona performance (con la parziale eccezione dell'Italia) legata probabilmente alla diffusione di modelli di organizzazione familiare con *breadwinner*; viceversa, in Irlanda e Regno Unito la diffusione di tipologie familiari con madri sole è probabilmente all'origine dell'alto numero di famiglie a bassa intensità di lavoro.

Ad ogni modo in tutti i paesi, con l'unica eccezione dell'Ungheria, le famiglie a intensità di lavoro molto bassa o nulla sono molte meno di quelle a rischio di povertà e, se consideriamo l'area dell'esclusione allargata alla deprivazione vista prima, la distanza tra i due indicatori è senza eccezioni notevolissima. E' opportuno quindi chiedersi, come fatto nel caso della deprivazione, se si tratta di soggetti non già considerati nell'area dell'esclusione connessa alla povertà monetaria o ai bisogni materiali o, in altri termini, se vi sia un valore aggiunto legato alla introduzione di questo nuovo indicatore. Ebbene, anche in questo caso la sovrapposizione è limitata: nella media UE, più del 40% delle persone nelle famiglie a bassa o nulla intensità di lavoro hanno redditi superiori alla soglia del rischio di povertà e non hanno eccessivi (nel senso prima specificato) bisogni materiali non soddisfatti. Tale quota in Italia è simile a quella media comunitaria, mentre cresce fin quasi al 60% nei Paesi Bassi – paese a bassa povertà/deprivazione, ma esclusione dal mercato del lavoro non trascurabile – e risulta, all'opposto, di ammontare limitato solo in Bulgaria – paese ad altissima povertà/deprivazione e relativamente bassa esclusione dal mercato del lavoro.

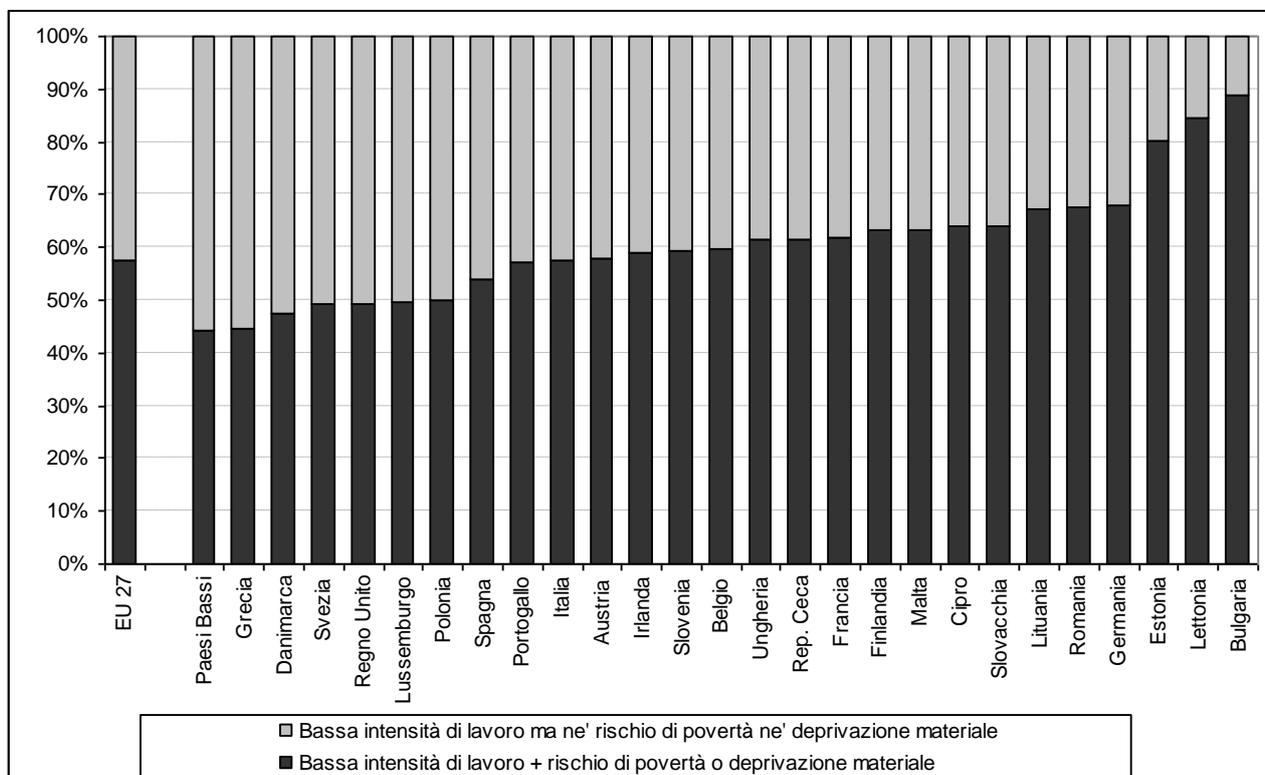
Fig. 5 Incidenza delle persone in famiglie a intensità di lavoro nulla o molto bassa - Anno 2007



Fonte: EU-Silc, Eurostat.

Nota: L'anno di svolgimento dell'indagine è il 2008 con esclusione dal mercato del lavoro rilevata per l'anno precedente

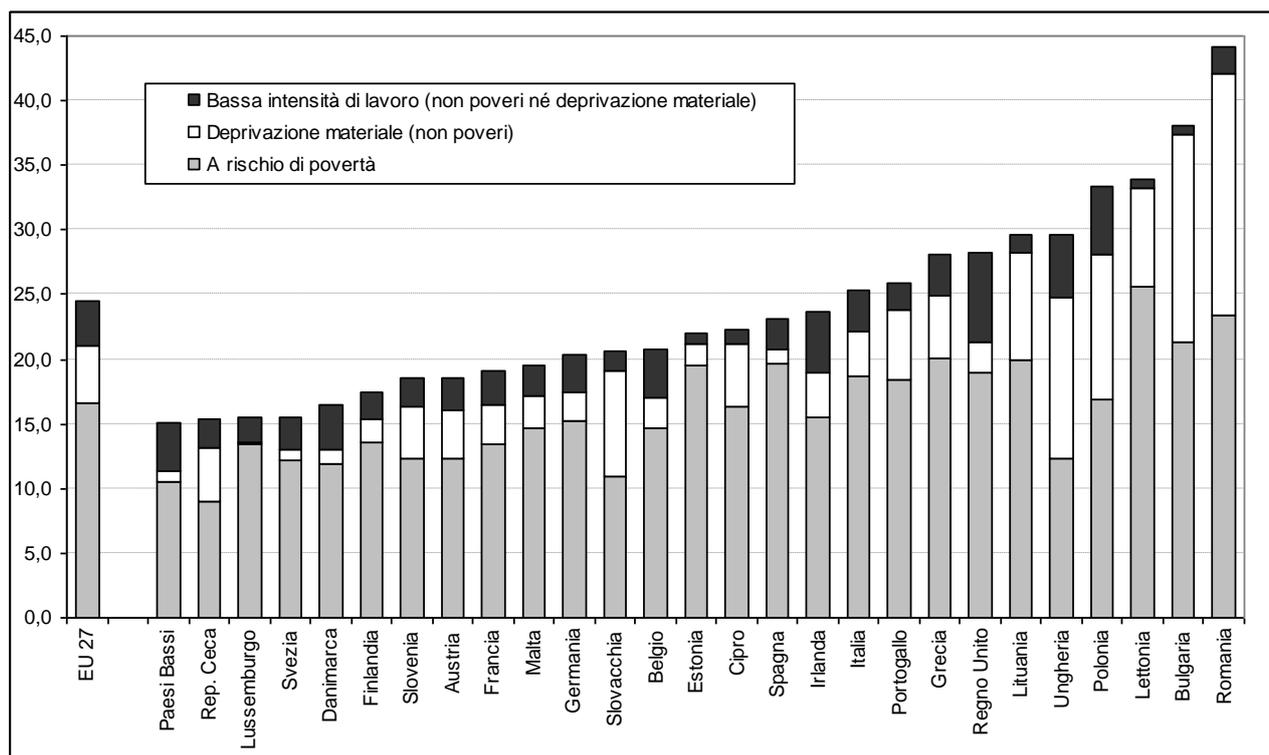
Fig. 6 Persone in famiglie a intensità di lavoro nulla o molto bassa, per appartenenza all'area del rischio di povertà o della deprivazione "severa" - Anno 2007



Fonte: EU-Silc, Eurostat. Vedi nota figura 1, 2 e 5

Sulla base di considerazioni analoghe a quelle qui presentate, il Comitato di protezione sociale supportato dal suo Sottogruppo Indicatori ha proposto l'utilizzo congiunto dei tre indicatori analizzati, proposta recepita prima dal Consiglio EPSCO (che riunisce i Ministri del lavoro e delle politiche sociali) e poi dal Consiglio Europeo del 17 giugno. L'area dell'esclusione sociale monitorata ai fini della Strategia EU2020, già ribattezzata da Eurostat "popolazione a rischio di povertà o esclusione", assume quindi il connotato multidimensionale rappresentato nella figura 7. Va innanzitutto segnalato come il concetto ampio di esclusione utilizzato fa crescere notevolmente sia il livello del fenomeno misurato che la sua variabilità: nella media UE l'indicatore riguarda sostanzialmente una persona su quattro, mentre il rischio di povertà riguarda un europeo ogni sei, con un allargamento quindi dell'area di interesse del 50%. L'intervallo tra il minimo e il massimo è per l'indicatore congiunto pari a 30 punti percentuali – muovendosi dal 15% per Paesi Bassi, Repubblica Ceca, Lussemburgo e Svezia a quasi il 45% per la Bulgaria – doppiando il *range* dell'indicatore del rischio di povertà (che si muove tra il 10 e il 25%).

Fig. 7 Incidenza del rischio di povertà o esclusione - Anno 2007



Fonte: EU-Silc, Eurostat. Vedi nota figura 1, 2 e 5

L'Italia è sui valori medi UE, con un allargamento dell'area dell'esclusione rispetto al solo rischio di povertà pari a poco più di un terzo di quest'ultima, ma senza modifiche di posizione sostanziali nell'ordinamento comunitario. Diversa invece la situazione per altri paesi: in particolare, come prevedibile, per quelli dell'allargamento, in molti dei quali l'area dell'esclusione aumenta

considerevolmente (in Slovacchia e Polonia quasi raddoppia, in Ungheria aumenta di una volta e mezza) peggiorandone la posizione relativa, mentre in altri l'ampliamento è modesto (Lussemburgo, Spagna e anche Estonia) permettendo un miglioramento di posizione nella classifica comunitaria.

Il quadro pertanto risulta significativamente modificato rispetto alla proposta originaria di indicatore da parte della Commissione. Non ne è però derivato un cambiamento dell'obiettivo in termini quantitativi e assoluti nell'ambito della Strategia EU2020: i paesi si impegnano a ridurre di 20 milioni l'aggregato appena presentato così come era stato proposto per le persone a rischio di povertà. Ciò però non deve essere letto come un difetto di ambizione, ma piuttosto come la necessaria flessibilità concessa a paesi in condizioni di partenza molto diverse di optare per scelte di *policy* che permettano di affrontare nella maniera più razionale a seconda del contesto la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Il target comunitario dovrà ora essere tradotto in obiettivi nazionali, decisione che verrà presa sulla base di metodologie condivise e di incontri bilaterali tra la Commissione e i paesi membri. Ad ogni modo, per avere un ordine di grandezza della rilevanza del target nei diversi contesti, nella Tabella 1 si riporta la distribuzione comunitaria della popolazione esclusa socialmente (oltre che la popolazione totale) e la ripartizione proporzionale del target di 20 milioni (nell'ipotesi, cioè, che si attribuisca a ciascun paese un target proporzionale alla quota di popolazione esclusa residente nel paese rispetto al totale UE). Per l'Italia, che ha all'incirca la stessa proporzione rispetto al totale UE di popolazione esclusa e di popolazione complessiva, l'ipotesi qui presentata corrisponde ad una riduzione nel decennio del numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale pari a 2 milioni e mezzo. E' come dire che nel prossimo decennio va estirpata la povertà assoluta nel paese⁴.

⁴ Si fa riferimento al dato 2007 registrato dall'Istat, pari per l'appunto a oltre 2 milioni e 400 mila, e non al più recente – nel 2009 le persone in condizione di povertà assoluta sono state 3 milioni – per coerenza con il dato comunitario. Va comunque segnalato che questo è solo un ordine di grandezza, visto che la povertà assoluta non necessariamente è un sottoinsieme dei tre indicatori comunitari qui analizzati.

Tab. 1 Distribuzione della popolazione a rischio di povertà ed esclusione sociale

	Popolazione al 1° gennaio 2008 (distribuzione %)	Popolazione a rischio di povertà e esclusione sociale. (distribuzione %)	Target di riduzione nell'ipotesi di proporzionalità (v.a. in migliaia)
Austria	1,7	1,3	255
Belgio	2,1	1,8	365
Bulgaria	1,5	2,4	484
Cipro	0,2	0,1	29
Rep. Ceca	2,1	1,3	261
Germania	16,5	13,8	2.758
Danimarca	1,1	0,7	149
Estonia	0,3	0,2	49
Grecia	2,3	2,5	508
Spagna	9,1	8,7	1.738
Finlandia	1,1	0,8	151
Francia	12,9	9,6	1.911
Ungheria	2,0	2,4	489
Irlanda	0,9	0,9	175
Italia	12,0	12,6	2.510
Lituania	0,7	0,8	165
Lussemburgo	0,1	0,1	12
Lettonia	0,5	0,6	126
Malta	0,1	0,1	13
Paesi Bassi	3,3	2,0	408
Polonia	7,7	10,4	2.088
Portogallo	2,1	2,3	458
Romania	4,3	7,8	1.567
Svezia	1,8	1,2	237
Slovenia	0,4	0,3	60
Slovacchia	1,1	0,9	185
Regno Unito	12,3	14,2	2.850
Totale - EU 27	100,0	100,0	20.000
Totale - EU 27 (v.a.)	497.649	120.322	20.000

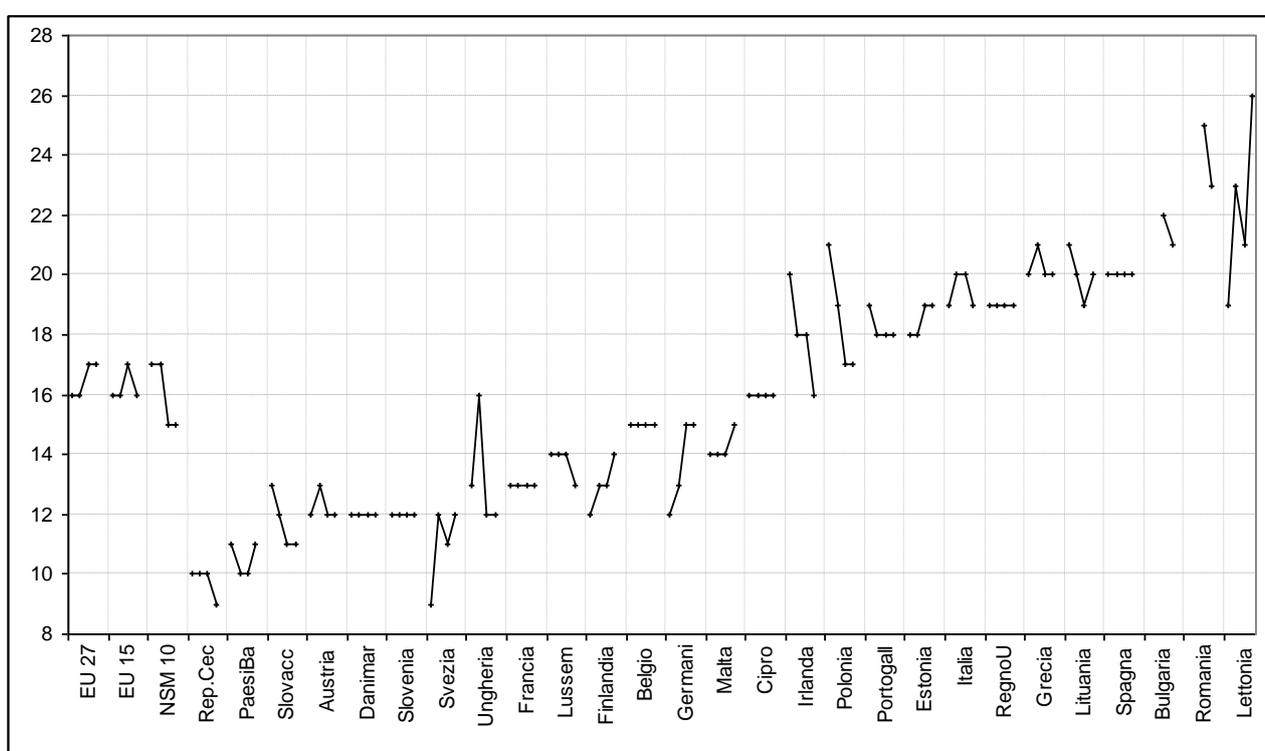
SEZIONE II

GLI INDICATORI DI POVERTÀ ED ESCLUSIONE SOCIALE NELL'AMBITO DEL METODO DI COORDINAMENTO APERTO

2. ESCLUSIONE E POVERTÀ MONETARIA

Nella sezione precedente è stato presentato l'indicatore del rischio di povertà, da anni l'indicatore centrale nell'ambito del metodo di coordinamento aperto comunitario in materia, nonché uno degli indicatori nella lista ristretta di quelli cd. *strutturali* per il monitoraggio della Strategia di Lisbona. La fotografia presentata è comunque quella statica nell'ultimo anno di rilevazione disponibile e con riferimento alla popolazione complessiva. Qui di seguito si presenterà invece la serie storica disponibile, un'analisi di scomposizione per sottogruppi di popolazione dell'indicatore, alcune varianti dello stesso e altri indicatori connessi, sostanzialmente scorrendo la lista di Laeken (e sue evoluzioni) concordata in ambito comunitario per il monitoraggio del processo.

Fig. 8 Incidenza del rischio-di povertà - Anni 2004-2007



Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1

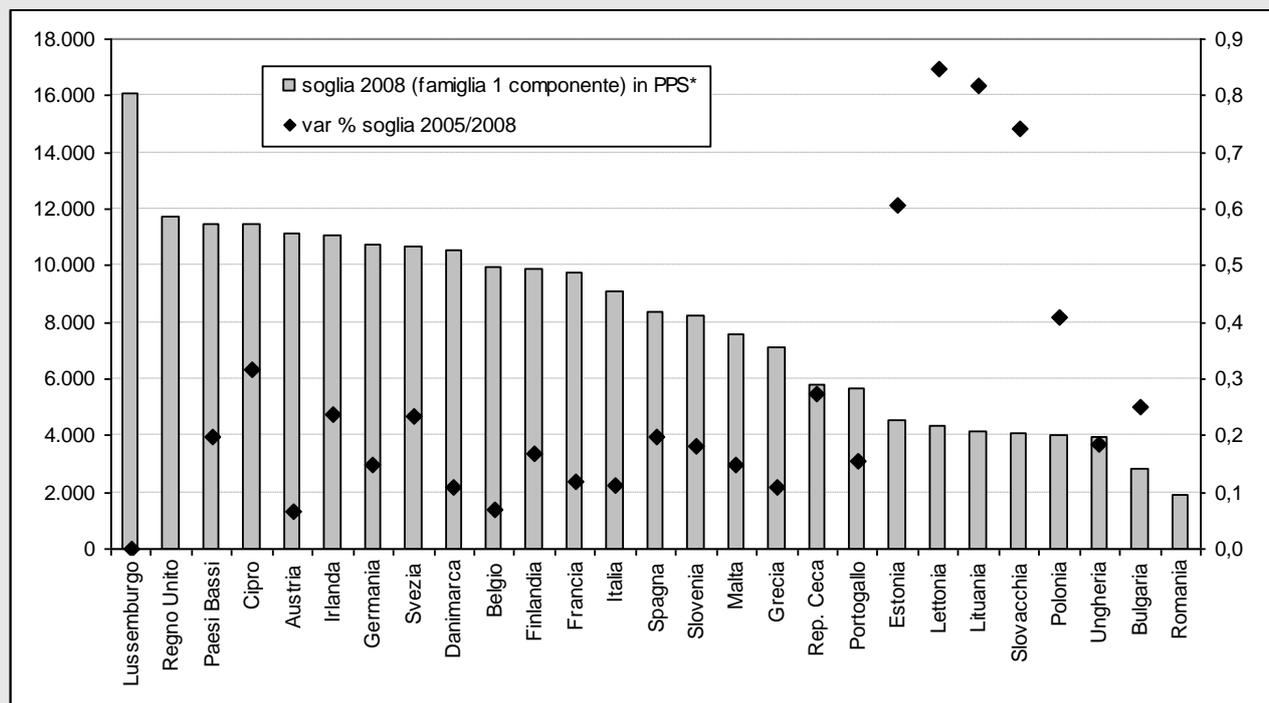
Nella Figura 8 l'incidenza del rischio di povertà è rappresentata nella serie storica disponibile a partire dal cambio di rilevazione e la predisposizione dell'indagine comunitaria sui redditi e le condizioni di vita delle famiglie (EU-Silc). Come si può vedere, in quasi tutti i paesi l'incidenza presenta una sostanziale stabilità. E' questo sicuramente il caso dell'Unione nel suo insieme, nonché quello italiano, con variazioni nell'ordine di un punto e statisticamente non significative. Se ci soffermiamo sulle variazioni più rilevanti (tre o più punti percentuali), esse si registrano nel periodo considerato (il

quadriennio 2004-07) in aumento in Svezia, Germania e Lettonia⁵ (rispettivamente collocati nella parte bassa, mediana e alta della classifica UE) e in riduzione in Irlanda e Polonia che, da paesi ad alta incidenza di povertà, si portano intorno ai valori medi europei.

BOX 1 – LE SOGLIE DI POVERTÀ

Le soglie di povertà relative sono calcolate sulla base della mediana dei redditi disponibili equivalenti a livello nazionale. Rappresentano dunque un indicatore della complessiva condizione economica di un paese e come tali tendono a modificarsi nel tempo con il variare della situazione generale dei vari paesi. Nella figura 9 sono messe a confronto le soglie di povertà 2007 per le famiglie con un solo componente e le variazioni % registrate nel periodo 2004-2007. Nei nuovi paesi membri, caratterizzati da condizioni economiche meno favorevoli, lo sviluppo economico nel periodo considerato ha portato ad un rapido innalzamento delle soglie di povertà, soprattutto nelle repubbliche baltiche in cui le soglie di povertà (e quindi le mediane dei redditi) sono raddoppiate. Nei vecchi Quindici la crescita delle soglie si è mantenuta invece in genere al di sotto del 20% tra 2004 e 2007.

Fig. 9 Soglie di povertà e variazione – Anni 2004-2007



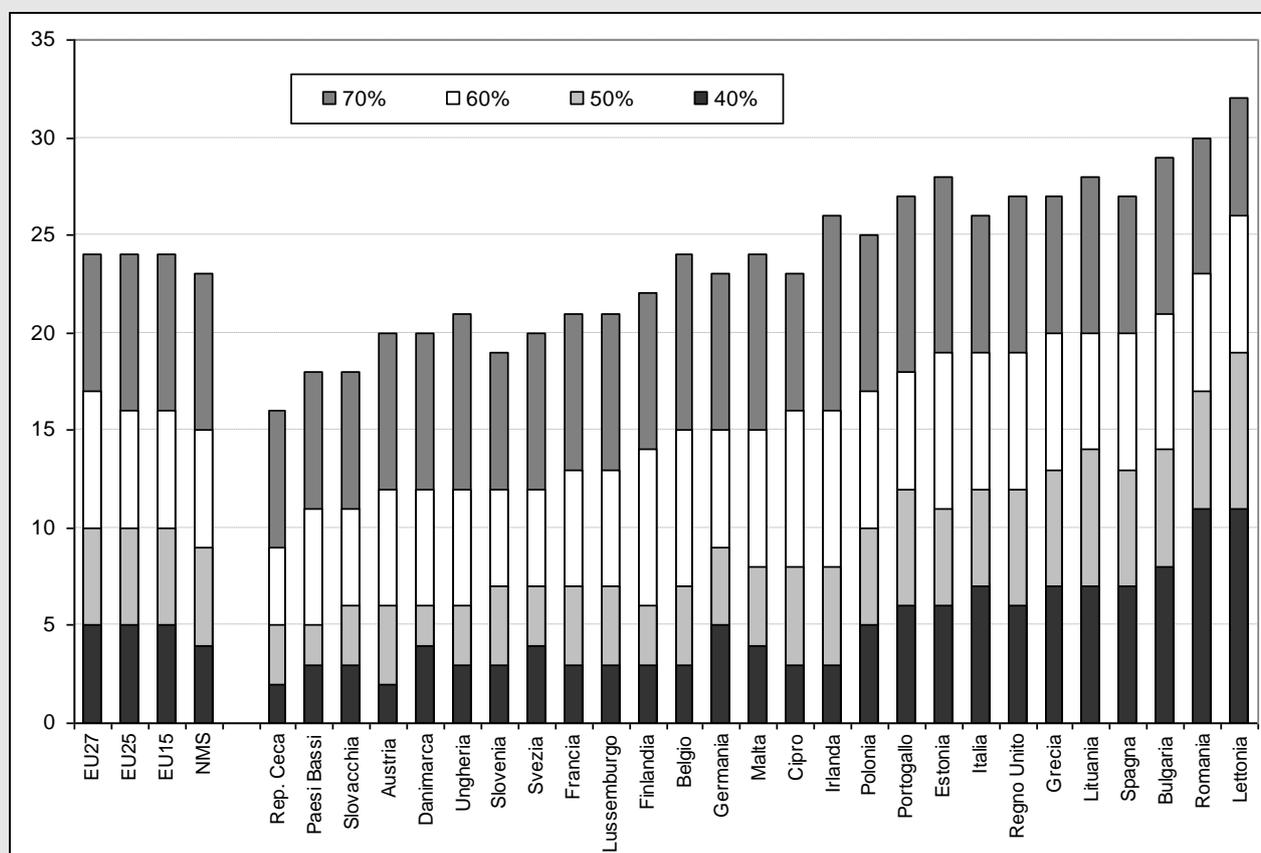
* A parità di potere di acquisto (*Purchasing Power Parities*)

Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.

⁵ Non si considera il caso della Romania e della Bulgaria, dove l'incremento rispettivamente di 7 e 5 punti è dovuto al cambio di rilevazione. Data l'interruzione della serie storica, nella figura i due paesi sono quindi rappresentati solo per gli anni più recenti.

La soglia di povertà è fissata al 60% del reddito mediano equivalente. Ipotesi alternative, più o meno restrittive, pongono invece la soglia di povertà al 40%, 50% e 70% della mediana; la figura 10 mostra quali sarebbero le incidenze del rischio di povertà con i valori soglia alternativi. A livello europeo con una soglia di povertà posta al 40% della mediana risulterebbe a rischio di povertà il 5% della popolazione, l'incidenza sarebbe doppia con una soglia pari al 50% e raggiungerebbe il 24% con una soglia fissata al 70% della mediana. Le variazioni dell'incidenza al passaggio da una soglia di povertà all'altra dipendono da come i redditi sono distribuiti all'interno delle varie popolazioni. Nel caso dell'Italia i valori dell'incidenza andrebbero dal 7% (soglia al 40%), al 12% (soglia al 50%) ed infine al 26% (soglia al 70%).

Fig. 10 Incidenza di povertà secondo diverse soglie (valore % della mediana dei redditi) – Anno 2007

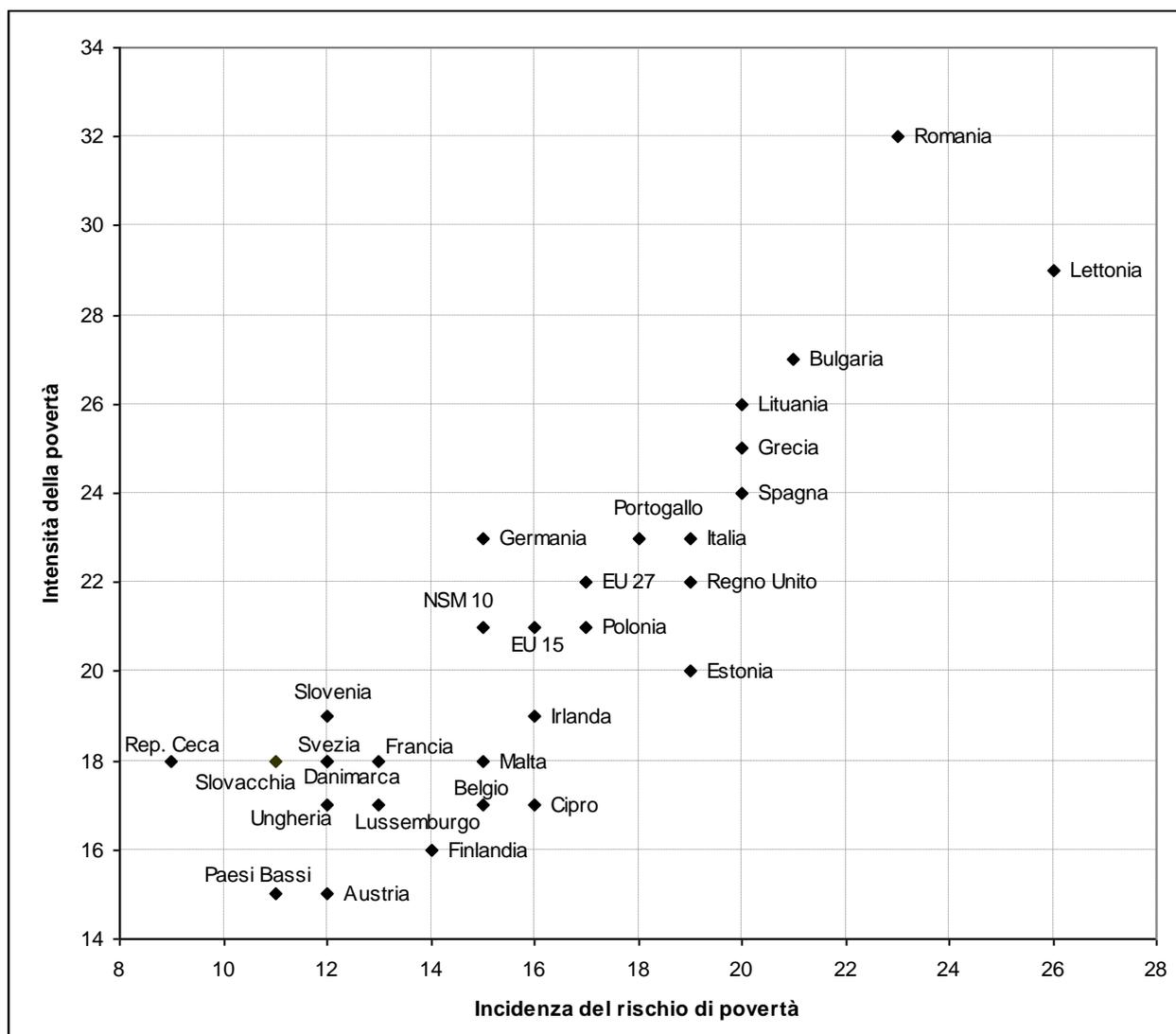


Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.

Per avere un quadro completo della povertà, comunque, è necessario non solo contare il numero di persone che si trovano sotto la soglia (e tener conto, nel confronto internazionale, delle condizioni di vita corrispondenti alla stessa, come abbiamo fatto nella sezione precedente e nel Box), ma anche osservare la distanza dei poveri dalla soglia stessa. L'indicatore utilizzato è l'intensità della povertà (*poverty gap*) calcolato come distanza percentuale dalla soglia di povertà del reddito del povero mediano (cfr. Figura 11, asse verticale): più i redditi dei poveri sono concentrati vicino al valore soglia, più bassa

sarà l'intensità della loro povertà. Una intensità della povertà pari al 22% (media comunitaria) vuol dire che la metà delle persone a rischio di povertà ha avuto un reddito inferiore di almeno il 22% rispetto alla soglia. In generale, vi è una relazione positiva osservata empiricamente tra intensità e incidenza della povertà. L'Italia si colloca al settimo posto sia per l'incidenza (19%) che per l'intensità della povertà (23).

Fig. 11 Incidenza del rischio di povertà e intensità di povertà - Anno 2007



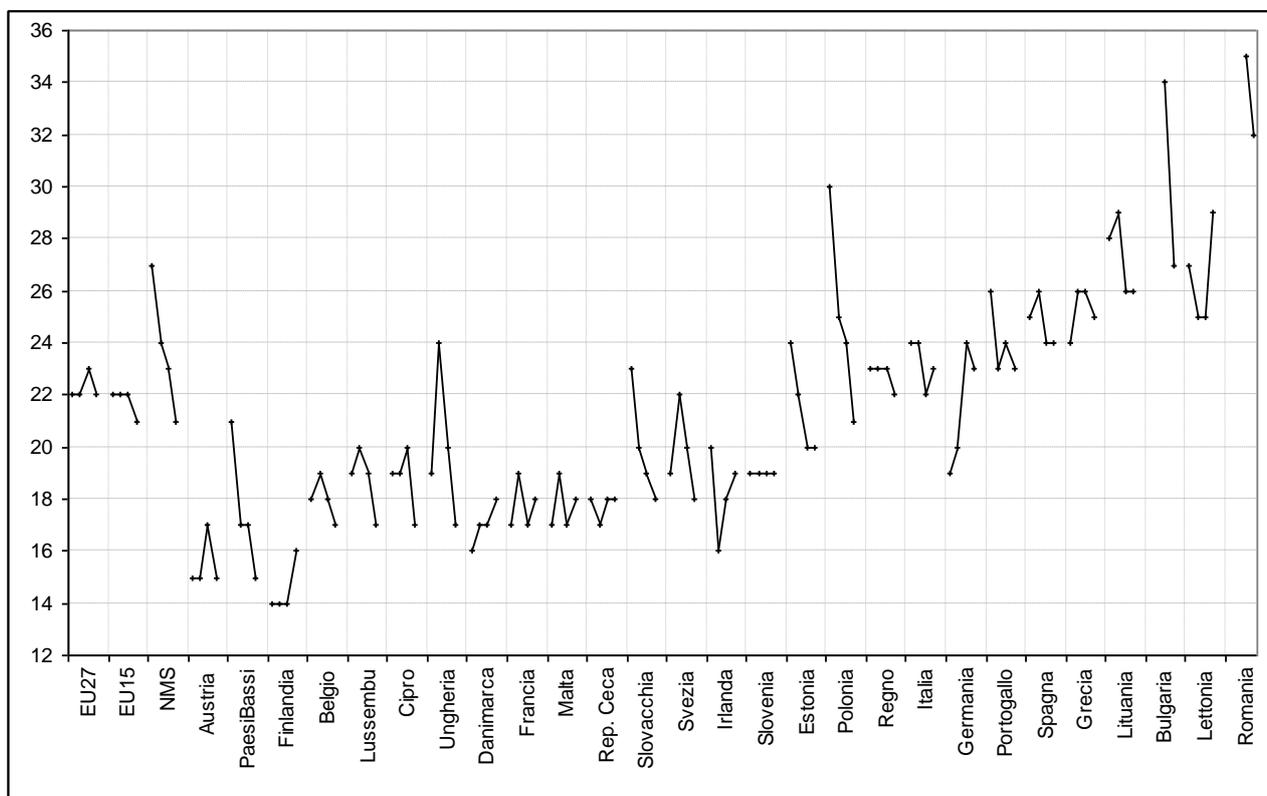
Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.

Note: L'incidenza del rischio di povertà indica la percentuale di individui sulla popolazione totale al di sotto della soglia di povertà; quest'ultima, secondo la definizione comunitaria, è pari al 60% della mediana del reddito disponibile equivalente nazionale. Scala di equivalenza: "OCSE modificata". L'intensità di povertà è la distanza percentuale dalla soglia del reddito del povero mediano.

Nella figura 12 sono riportati i valori dell'intensità della povertà negli ultimi 4 anni disponibili. Particolarmente significativa la riduzione dell'intensità in tale periodo in Polonia (dal 30% al 21%), paese in cui si è vista anche ridursi l'incidenza; considerevole anche la riduzione dell'intensità nei Paesi

Bassi, paese con la Repubblica Ceca a più bassa incidenza. Viceversa si registra una crescita significativa in Germania, paese in cui peggiora anche l'incidenza. In Italia si mantiene una sostanziale stabilità.

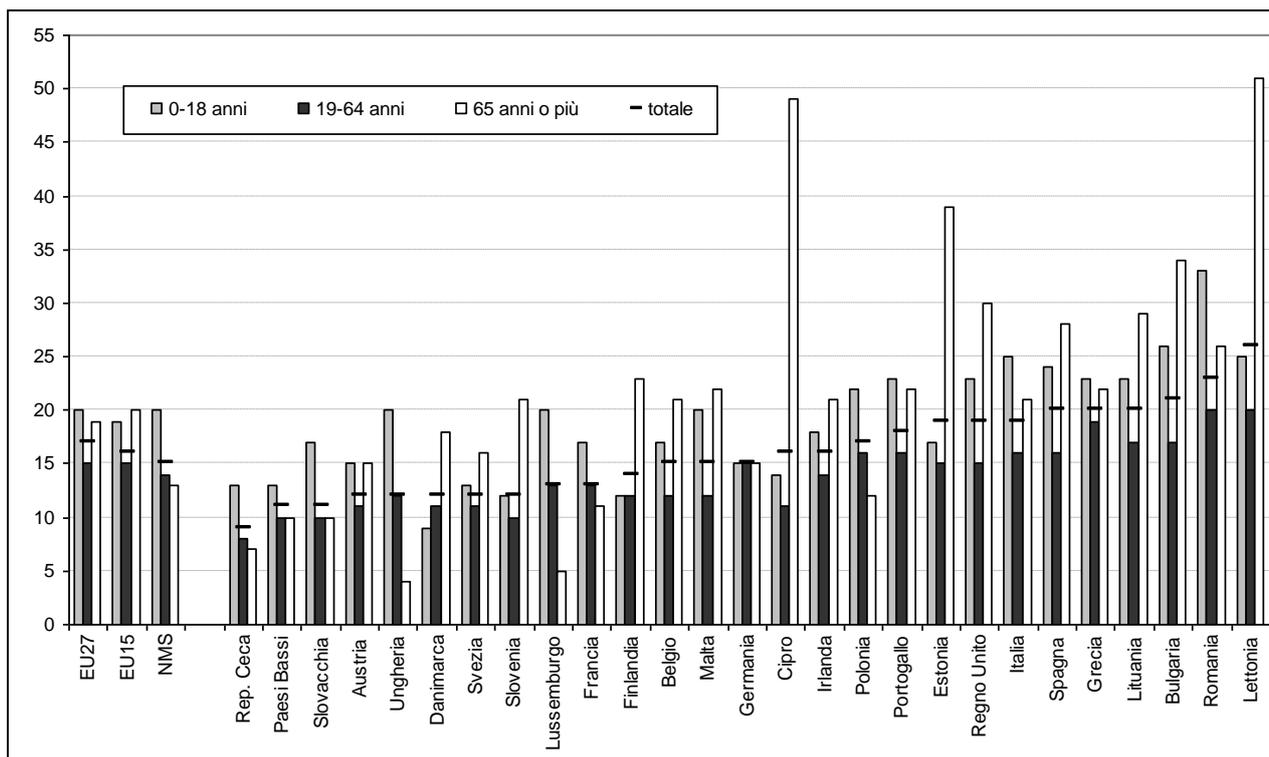
Fig. 12 Intensità della povertà – Anni 2004-2007



Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.

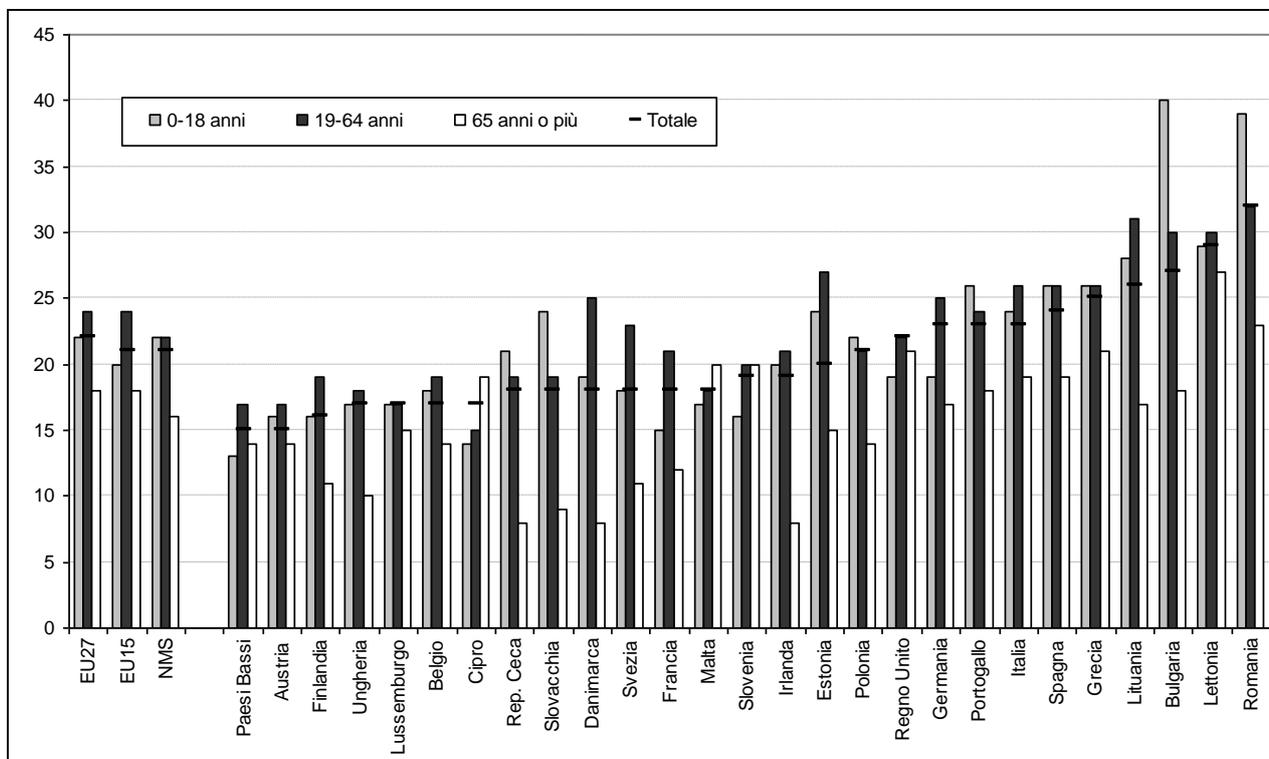
Finora la povertà è stata analizzata in termini aggregati, ma alcune categorie di persone sono più esposte di altre. Tra i vari fattori che influenzano il rischio di povertà l'età è uno dei più importanti (cfr. Figura 13). Nella maggior parte dei paesi l'incidenza è maggiore nelle fasce estreme – anziani e bambini. Ciò diviene una regolarità soprattutto al crescere dell'incidenza aggregata: è infatti questo il caso in tutti i paesi con incidenza superiore alla media comunitaria. Negli altri paesi il profilo è generalmente decrescente, con gli anziani quindi in una posizione relativamente migliore. Uniche eccezioni, Danimarca e Finlandia, in cui il profilo per età è crescente, e Germania, in cui non si registrano sostanziali differenze per età. A parte Romania e Bulgaria, l'Italia è il paese con la più alta incidenza di povertà nell'infanzia (25%), mentre più vicina alla media comunitaria, soprattutto dei vecchi Quindici, è l'incidenza per quanto riguarda gli anziani (21%). Da segnalare infine il caso di Cipro, Estonia e Lettonia in cui l'incidenza della povertà tra gli anziani è più che doppia rispetto a quella generale.

Fig. 13 Incidenza del rischio di povertà per classi di età - Anno 2007



Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.

Fig. 14 Intensità della povertà (poverty gap) per classi di età - Anno 2007

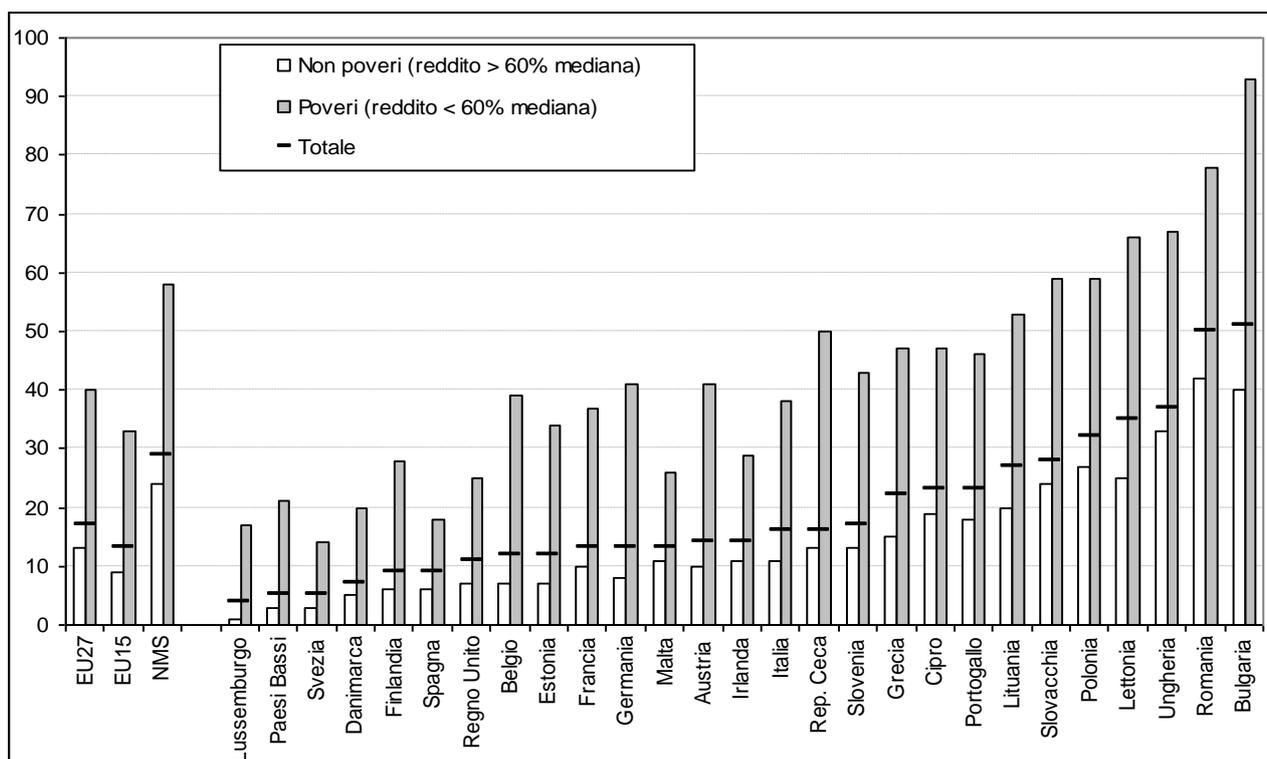


Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.

L'intensità della povertà (cfr. Figura 14), al contrario dell'incidenza del rischio di povertà, è in genere più elevata nella classe di età centrale (19-64 anni), mentre i valori minimi si riscontrano più frequentemente tra gli anziani.

L'incidenza del rischio di povertà si concentra sul solo aspetto monetario della povertà (reddito familiare) ed è un indicatore di tipo "relativo", ossia legato al contesto economico dell'area di riferimento. L'indicatore di deprivazione materiale, come già visto nella sezione I di questo Rapporto (cfr. pagina 8), è invece un indicatore di tipo "assoluto" che si riferisce all'incapacità da parte di individui e famiglie di potersi permettere beni materiali o attività considerati normali nella società attuale⁶, misurando quindi in maniera uniforme le differenze negli standard di vita tra i vari paesi. Come già mostrato nella sezione I, lo stato di deprivazione materiale coincide solo in parte l'area del rischio-di-povertà (cfr. figura 2 a pagina 12).

Fig. 15 Tasso di deprivazione materiale secondo la condizione (povertà / non povertà) - Anno di indagine 2008 (redditi 2007)



Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.

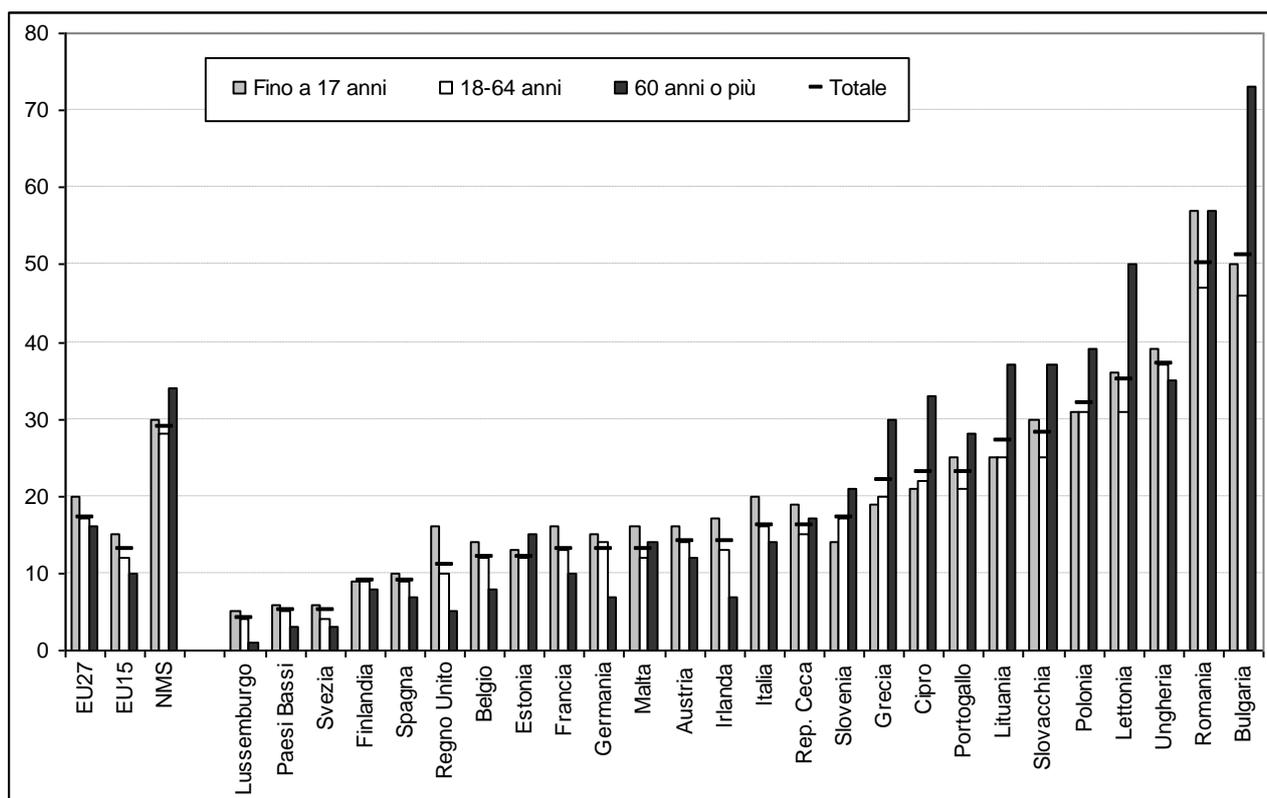
Nella figura 15 è rappresentato il tasso di deprivazione materiale secondo lo stato di povertà/non povertà: la deprivazione materiale è ovviamente più diffusa tra la popolazione a rischio di povertà (nella media europea 40% contro il 13% dei non poveri). E' comunque da notare come nella maggioranza dei

⁶ Si considera in stato di deprivazione materiale, come visto nella Sezione I, l'individuo che non può permettersi almeno tre dei seguenti beni durevoli o attività: telefono, tv a colori, lavatrice, automobile, un pasto a base di carne o pesce ogni due giorni, una vacanza di almeno una settimana fuori casa nell'anno di riferimento, presenza di rate arretrate di mutui o affitto, mantenere l'appartamento riscaldato, difficoltà a fronteggiare spese inaspettate. La deprivazione "severa", alla base del target EU2020, attiene invece a quattro mancanze nella stessa lista.

nuovi paesi membri il tasso di deprivazione materiale dei “non poveri” sia superiore al tasso registrato per il complesso della popolazione comunitaria (17%).

Anche la deprivazione materiale, come l’incidenza del rischio-di-povertà e l’intensità della povertà, si concentra su specifiche fasce di popolazione. In questo caso (Cfr. Figura 12) si nota che nei vecchi paesi membri la deprivazione materiale è presente più frequentemente tra la popolazione più giovane; tra i Paesi nuovi entrati nella UE invece sono i più anziani, probabilmente perché legati a stili di vita più lontani da quelli tipici del mondo occidentale, a rientrare nella categoria della deprivazione materiale.

Fig. 16 Tassi di deprivazione materiale secondo la classe di età - Anno 2008

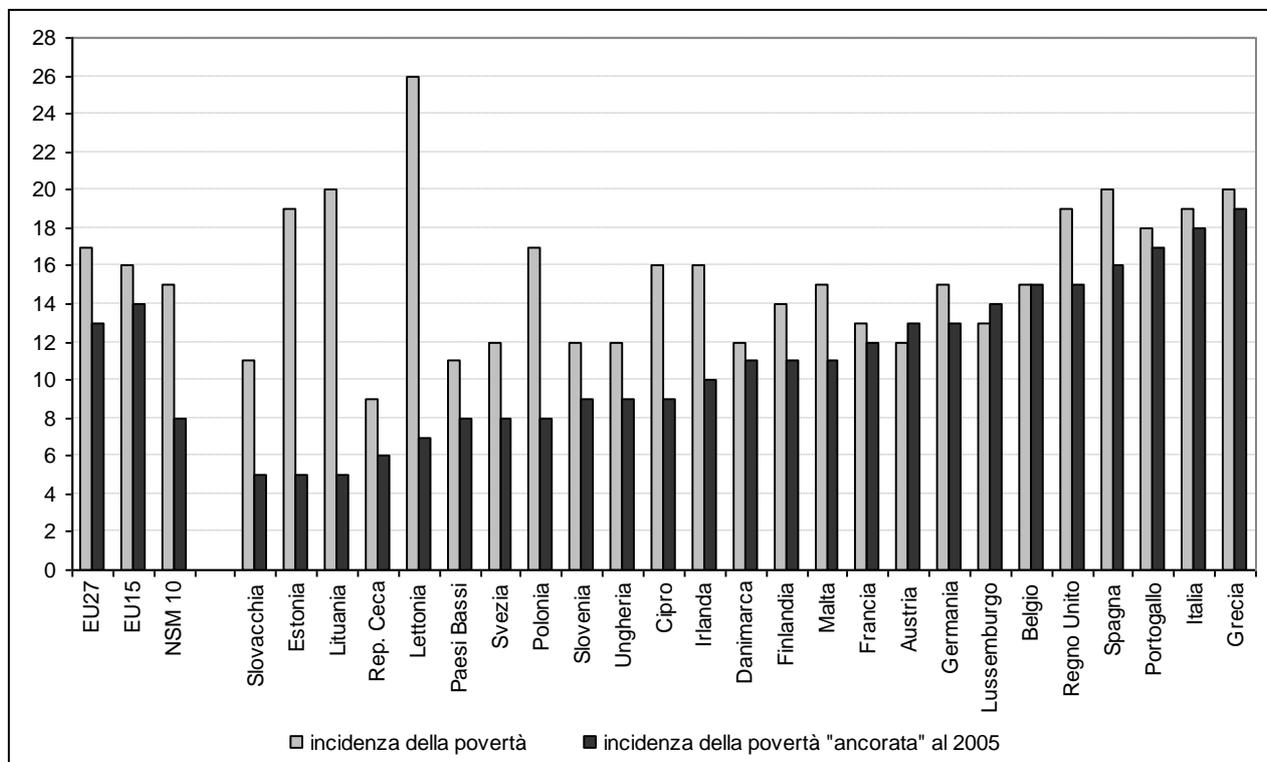


Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.

I dati qui presentati precedono il verificarsi della recente crisi economico-finanziaria. Per quanto sia indubbio l’effetto sulle condizioni di vita generali della popolazione, non è dato prevedere l’effetto sull’incidenza di povertà. La dinamica dell’incidenza della povertà nel breve periodo può essere influenzata infatti dai movimenti della soglia di povertà: in presenza di una recessione tale da ridurre significativamente il reddito mediano – che è il punto di riferimento rispetto al quale si costruisce la soglia di povertà nella metodologia UE – può anche accadere che le persone in condizione di povertà a ridosso della soglia escano dall’area della povertà, non perché sia migliorata la loro condizione, ma perché il loro reddito si è ridotto in misura proporzionalmente inferiore rispetto al resto della popolazione. Quindi, non è detto che l’incidenza di povertà in tempi di crisi aumenti, anzi può anche darsi che si verifichi il contrario, per quanto possa apparire paradossale. E’ il contrario di quanto accade

in paesi in rapida crescita economica, dove il miglioramento generale delle condizioni di vita potrebbe “nascondere” il miglioramento – assoluto, se non relativo – della situazione dei poveri⁷.

Fig. 17 Incidenza del rischio di povertà con soglia di povertà ancorata ai redditi 2005* - Anno 2007



* L'espressione soglia ancorata nel tempo indica una definizione della soglia del rischio di povertà basata su un anno precedente (60% della mediana del reddito disponibile equivalente nazionale nel 2005) e aggiornata (al 2007) per il solo indice dei prezzi. L'incidenza nell'anno in cui è “ancorata” la soglia ovviamente coincide con la definizione standard.

Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.

Un modo per tener conto di questo fenomeno è quello di “ancorare” la soglia di povertà in un dato anno e aggiornarla solo con il tasso di inflazione (cfr. Figura 17). Effettivamente se si fa questa operazione muta radicalmente il quadro per i paesi che hanno osservato una crescita economica sostenuta prima della crisi economico-finanziaria in corso, e cioè tutti i paesi dell'allargamento e, per quanto riguarda i vecchi Quindici, Irlanda, Spagna e Regno Unito. Nelle Repubbliche baltiche, se la soglia fosse rimasta quella del 2005, nel 2007 si conterebbe un'incidenza di almeno 15 punti inferiore, mentre 6 punti in meno si osserverebbero in Irlanda, Cipro e Slovacchia (che diverrebbe il paese a incidenza più bassa). Significativo il caso della Lettonia: a fronte di una crescita di 6 punti nell'incidenza di povertà tra il 2006 e il 2007, che ne fa il paese a incidenza massima nella UE, mantenendo fissa la soglia si sarebbe osservata una riduzione di 3 punti. Si conferma l'incidenza di povertà in Italia, anche

⁷ Tali considerazioni valgono soprattutto per la dinamica di breve periodo in quanto nel lungo periodo è discutibile che si debba prescindere dai movimenti della soglia, perlomeno se si accetta di misurare la povertà con un indicatore di carattere relativo. Significherebbe infatti accettare distanze crescenti tra lo standard di vita prevalente nel paese e quello dei poveri (seppure in presenza di un miglioramento in termini assoluti di quest'ultimo).

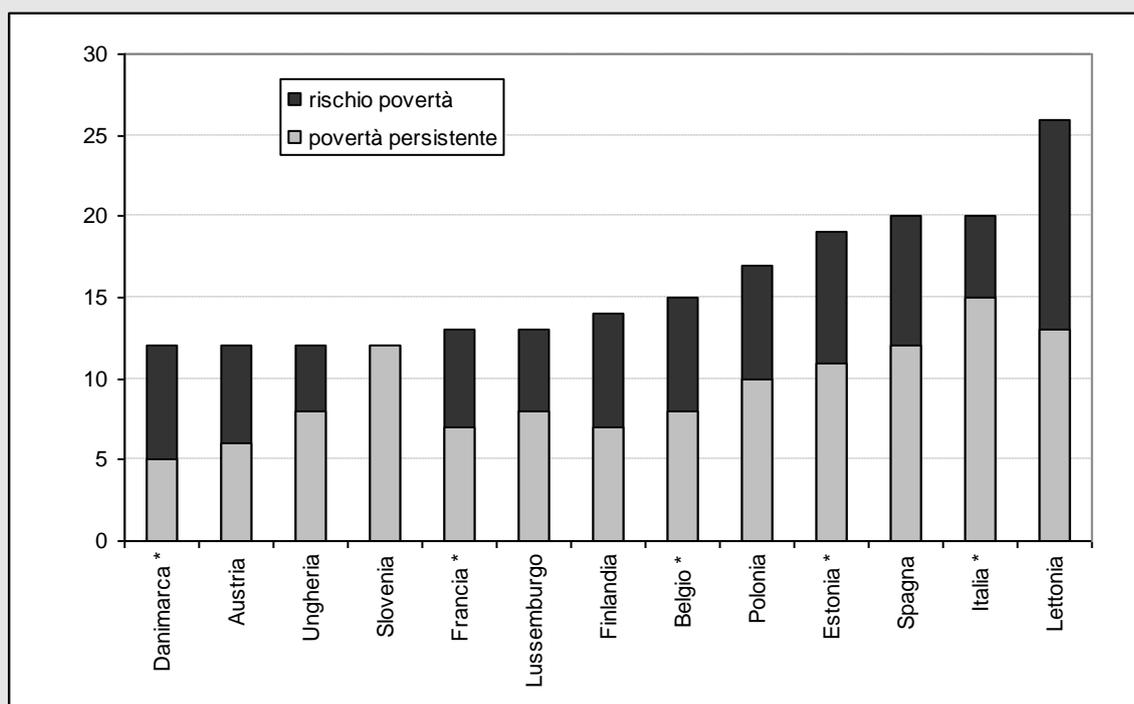
rispetto alla soglia ancorata: più che il segnale di problemi redistributivi della crescita economica, è l'assenza sostanziale di crescita *tout court* a riflettersi in questo indicatore, peggiorando sensibilmente la posizione relativa del nostro paese nel contesto comunitario.

BOX 2 – LA POVERTÀ PERSISTENTE

Di grande interesse è la stima della quota di popolazione che permane nello stato di povertà per più anni consecutivi. L'indicatore di "povertà persistente" misura la percentuale di popolazione che, risultando a rischio di povertà nell'anno T , lo era anche in almeno due dei tre anni precedenti.

La costruzione dell'indicatore presenta maggiori problematicità⁸ rispetto agli altri indicatori correntemente utilizzati per l'analisi della povertà, non vi sono serie storiche e la stima per il 2008 (redditi 2007) è disponibile solo per 8 Paesi membri, mentre per altri 5, evidenziati con l'asterisco nei grafici, si fa riferimento all'Indagine 2007 (redditi 2006).

Fig. 18 Incidenza del rischio di povertà e povertà persistente - Anno 2007



* dati riferiti all'Indagine 2007, rilevazione dei redditi 2006

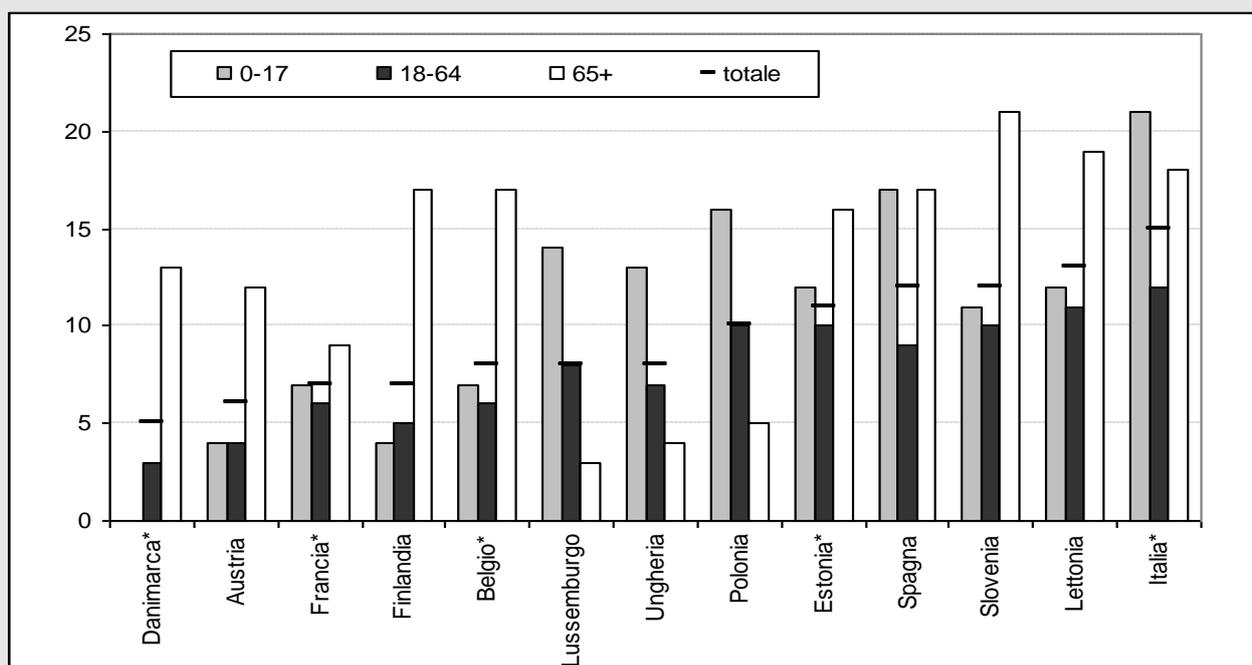
Fonte: Eurostat, Eu-Silc

⁸ Per la costruzione dell'indicatore è necessaria la disponibilità di una componente longitudinale per 4 anni consecutivi. Fino al 2001 l'indicatore era calcolato con l'indagine ECHP (*European Community Household Panel*), successivamente a tale data si è dovuto attendere la conclusione della rilevazione EU-Silc 2007 (redditi 2006) per avere le prime stime della povertà persistente (l'indagine EU-Silc è stata avviata nel 2004). L'utilizzo della componente longitudinale richiede una serie di operazioni e validazioni dei dati su cui i Paesi membri non sono ancora allineati: per l'indagine 2008 (redditi 2007) sono al momento disponibili solo le stime della povertà persistente in 8 dei 27 paesi.

Nella Figura 18 sono rappresentate l'incidenza del rischio di povertà e quello della povertà persistente. Nella totalità dei paesi per cui l'indicatore è disponibile, eccetto la Danimarca, oltre la metà degli individui a rischio di povertà ha subito la stessa condizione in almeno due dei tre anni precedenti. In Italia il tasso di povertà persistente è massimo (15%) tra i paesi considerati, e riguarda il 75% della popolazione a rischio di povertà, segno che la condizione di povertà si concentra su una specifica parte della popolazione per la quale risulta estremamente difficoltoso migliorare le proprie condizioni economiche.

Alcune fasce di popolazione sono maggiormente esposte al rischio di permanere nello stato di povertà (cfr. Figura 19): la fascia di popolazione compresa tra i 15 ed i 64 anni risulta ovunque più protetta rispetto ai valori medi del complesso della popolazione, per i giovani e gli anziani le incidenze invece differiscono tra i vari paesi. In Danimarca, Austria, Francia, Belgio, Slovenia e Lettonia gli anziani sono più esposti al rischio di povertà persistente; in Lussemburgo, Ungheria e Polonia sono invece più svantaggiati i giovani; in Spagna, Italia e, in misura minore, Estonia entrambe le categorie risultano esposte alla povertà persistente.

Fig. 19 Incidenza del rischio di povertà persistente per classi di età - Anno 2007



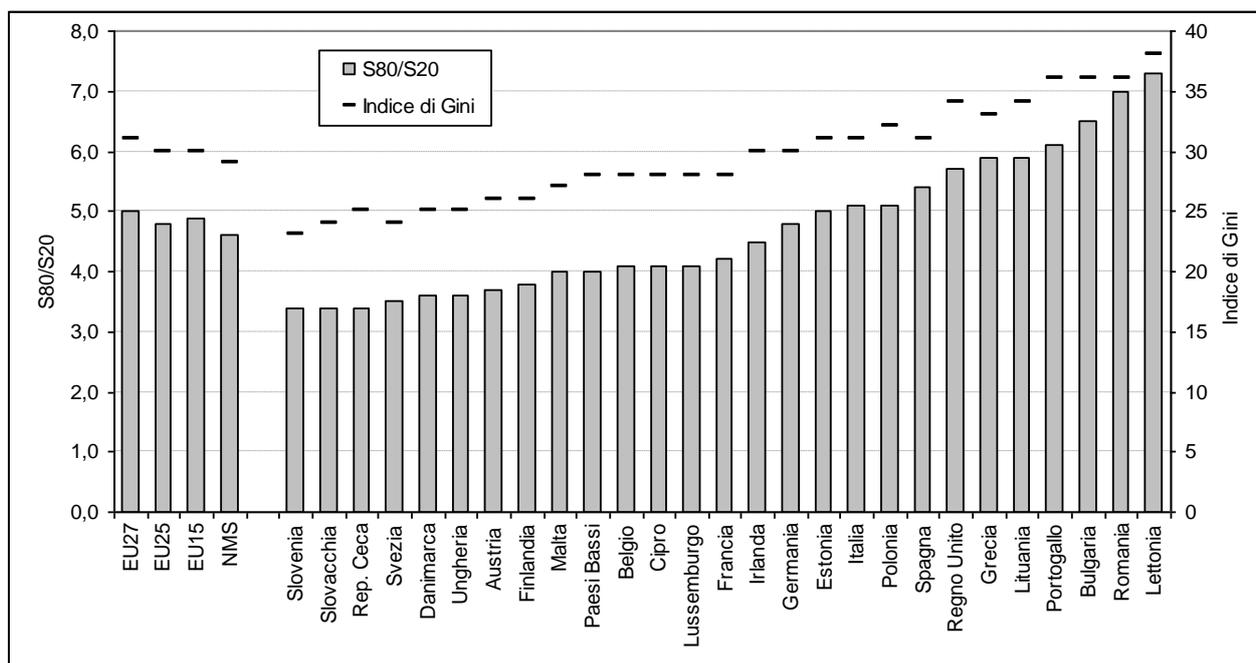
* dati riferiti all'Indagine 2007, rilevazione dei redditi 2006

Fonte: Eurostat, Eu-Silc

L'incidenza del rischio di povertà, così com'è calcolato e cioè in termini relativi, è un indicatore che dipende dalla distribuzione dei redditi, concentrandosi in particolare sulla coda bassa della stessa. Ai fini della coesione sociale di un paese, assume comunque rilevanza anche un'analisi della disuguaglianza estesa all'intera distribuzione dei redditi. Nella figura 20 sono riportati i due indicatori comunemente utilizzati per misurare la disuguaglianza nei redditi: il rapporto tra le quote di reddito equivalente

possedute dai quintili estremi della popolazione e l'indice di concentrazione di Gini. I due indicatori sono strettamente correlati e forniscono una graduatoria molto simile a quella ottenuta per l'incidenza del rischio di povertà. Nella media europea al quinto di popolazione più ricco va cinque volte il reddito del quinto più povero; l'Italia si colloca appena sopra la media (5,1), tra i grandi paesi il Regno Unito è quello a più alta disuguaglianza (5,7). Agli estremi, i valori più elevati si osservano in Lettonia (7,3), Romania (7,0) e Bulgaria (6,5), mentre i valori minimi si registrano in Slovenia, Slovacchia e Repubblica Ceca (tutte al 3,4).

Fig. 20 Disuguaglianza dei redditi: rapporto tra la quota di reddito equivalente ai quintili estremi (scala sin.) e indice di Gini (scala dx.) - Anno 2007



Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.

3. ESCLUSIONE E MERCATO DEL LAVORO

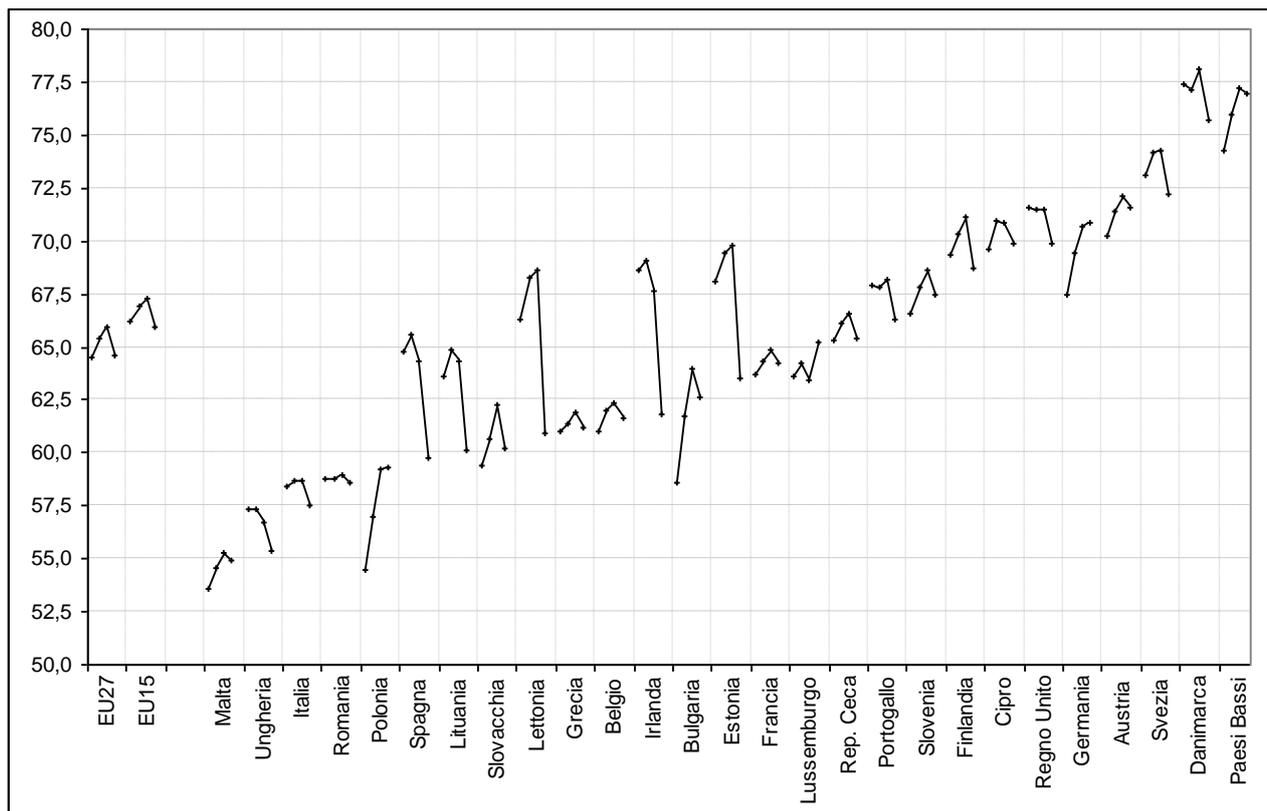
In questo capitolo si analizzano gli indicatori di esclusione – individuali e familiari – legati alla partecipazione al mercato del lavoro, introducendoli con una breve analisi di contesto. E' un'area che ha ricevuto indubbiamente una attenzione maggiore nel contesto del coordinamento aperto "sociale" a seguito della rifocalizzazione della Strategia di Lisbona su crescita e occupazione nel 2005; la *ratio* di tale processo, infatti, più che una riconsiderazione degli obiettivi finali della Strategia era la valutazione della crescita occupazionale ed economica come condizione necessaria al fine di una futura riduzione della povertà e maggiore coesione sociale.

In effetti, la crescita occupazionale ha caratterizzato la seconda metà del decennio appena trascorso (per quanto, come si è visto nel capitolo precedente, non si possa dire si sia tradotta in una riduzione della povertà) per poi arrestarsi e invertire il segno per effetto del sopraggiungere della crisi economica e finanziaria. Nel 2009 il tasso di occupazione medio della UE è risultato pari al 64,6%, praticamente lo stesso valore del 2006; la perdita di 1,3 punti percentuali tra 2008 e 2009 ha di fatto annullato la crescita registrata nei due anni precedenti (cfr. figura 21). I paesi che hanno maggiormente risentito della crisi, con una riduzione dei tassi di occupazione di oltre 4 p.p. tra 2008 e 2009, sono le Repubbliche Baltiche e, tra i vecchi Quindici, Irlanda e Spagna. In Italia il tasso di occupazione è ritornato, nel corso del 2009, ai valori del 2005 (57,5%), con una perdita di 1,4 p.p.

Il sopraggiungere della crisi ha interrotto il percorso intrapreso dai paesi europei verso il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona per il 2010 (tasso di occupazione 15-64 al 70%). I paesi con tassi di occupazione superiori al 70% sono, nel 2009, solo cinque (erano otto nel 2008), mentre la larga maggioranza di essi (22 su 27) è ancora al di sotto dell'obiettivo con una distanza che, in alcuni casi, compresa l'Italia (57,5%), è superiore ai 10 punti percentuali (Malta, Ungheria, Romania, Polonia e Spagna, oltre all'Italia, cfr. Figura 22)). Nel caso dell'occupazione femminile, gli obiettivi di Lisbona per il 2010 (tasso di occupazione al 60%) sono stati raggiunti da un numero maggiore di paesi (14 su 27), ma in alcuni casi lo scarto tra tassi maschili e femminili risulta molto elevato (Malta, Italia e Grecia).

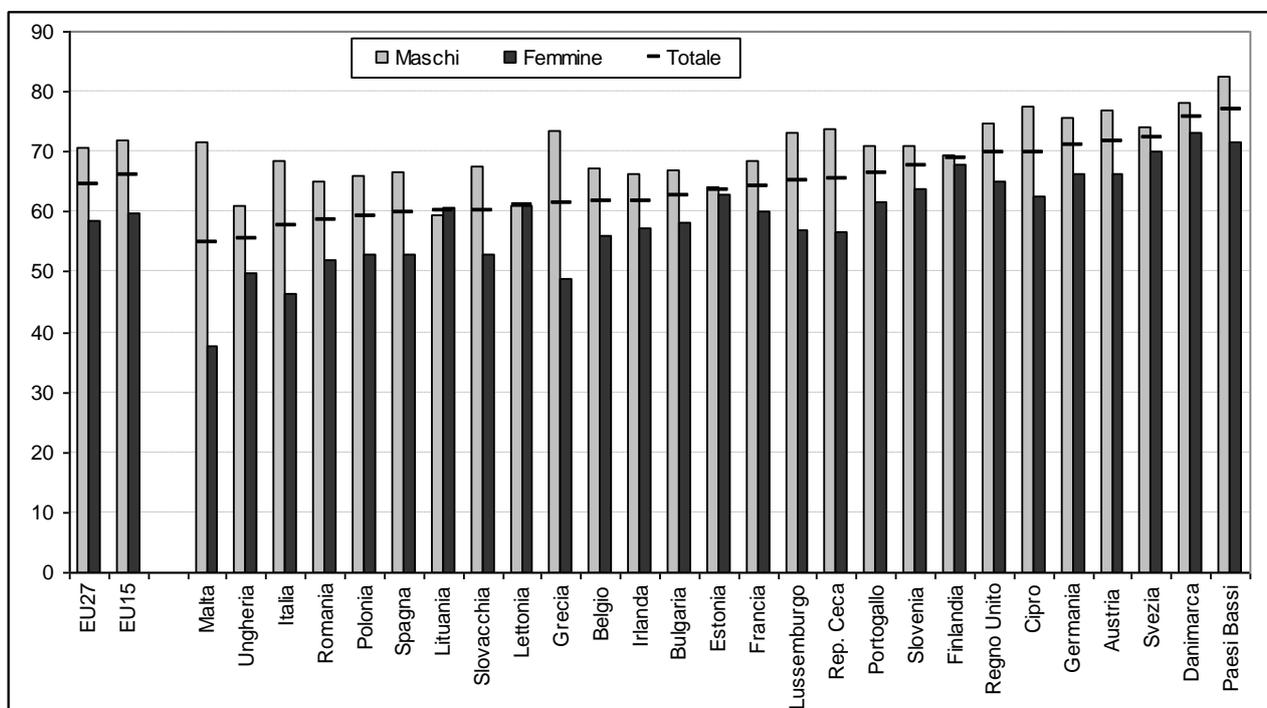
Anche nel caso della partecipazione al mercato del lavoro (cfr. Figura 23), pari, nella media europea, al 71,1%, si osservano valori molto più elevati tra gli uomini (77,8%) che tra le donne (64,3%). In Italia i tassi di attività sono ancora molto bassi (62,4%), soprattutto tra la popolazione di sesso femminile (51,1%, valore più basso dopo Malta).

Fig. 21 Tassi di occupazione - Anni 2006-2009



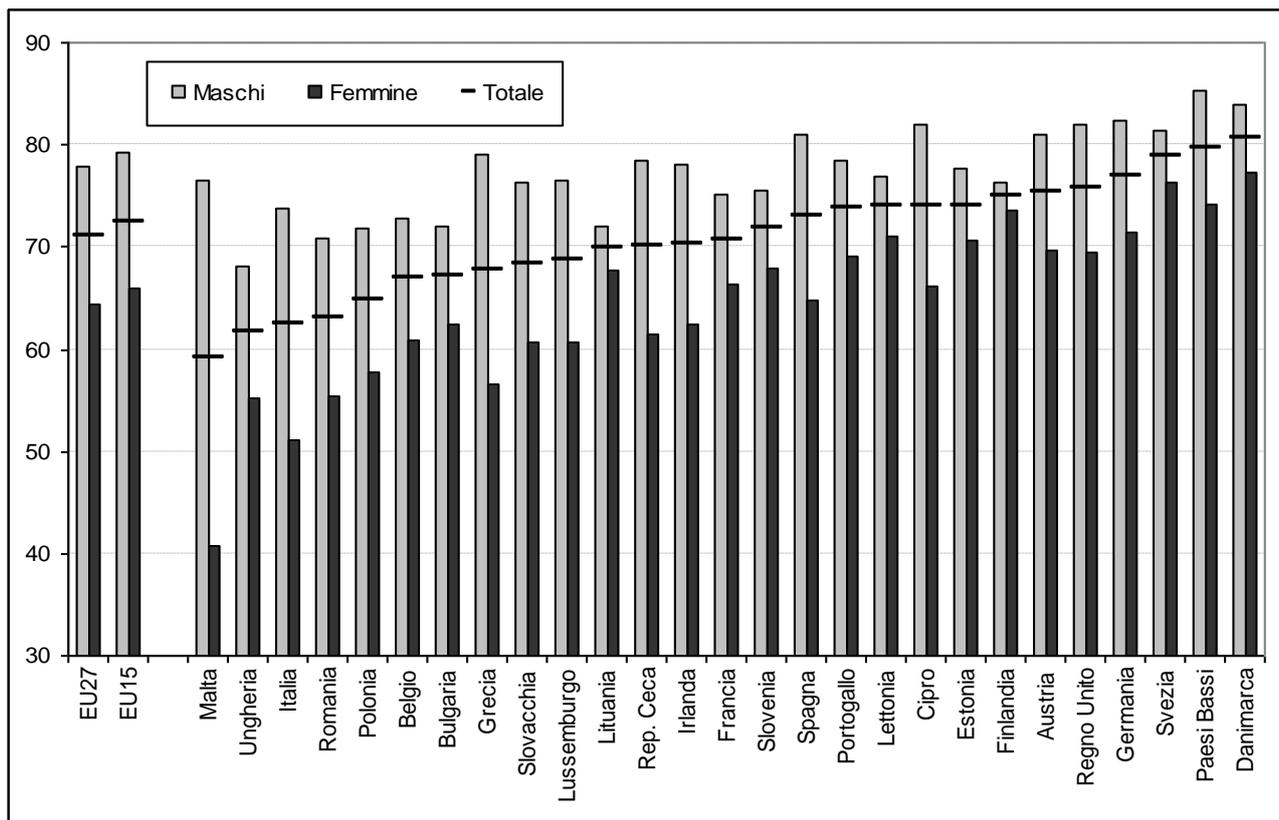
Fonte: Eurostat, Labour Force Survey, medie annuali.

Fig. 22 Tassi di occupazione per genere – Anno 2009



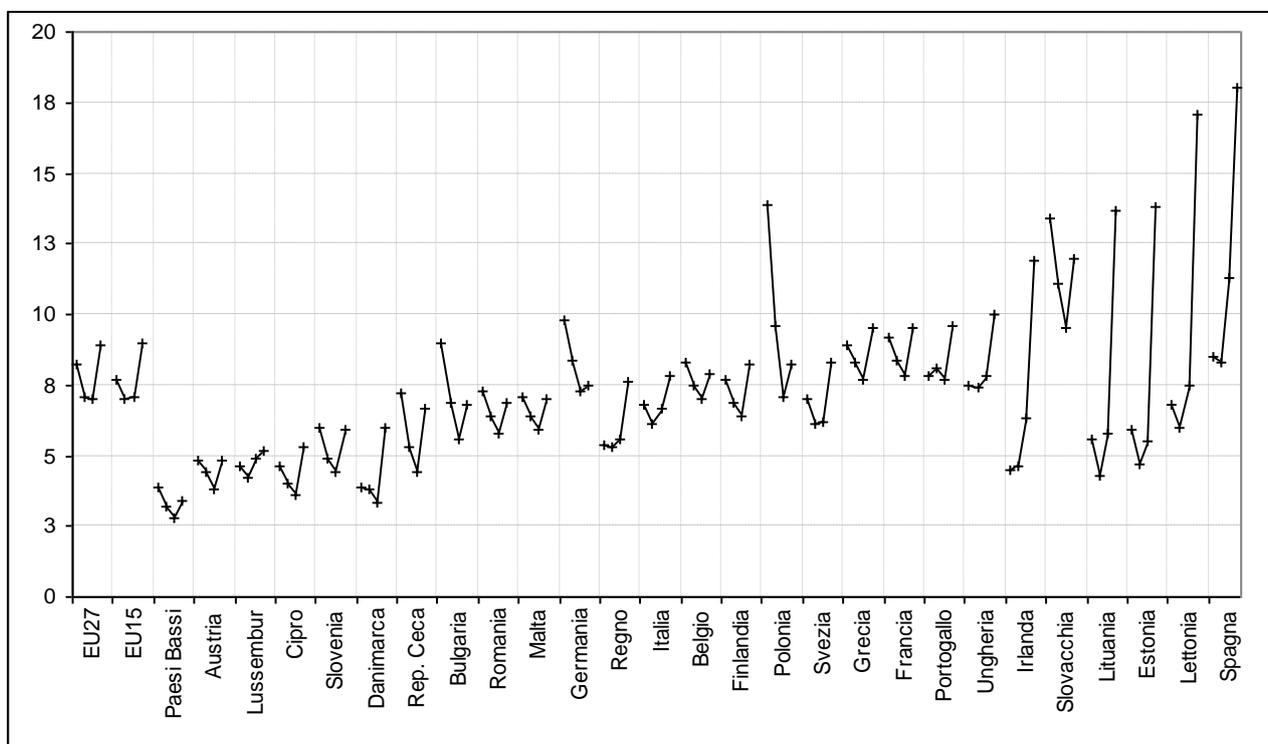
Fonte: Eurostat, Labour Force Survey.

Fig. 23 Tassi di attività 15-64 per genere – Anno 2009



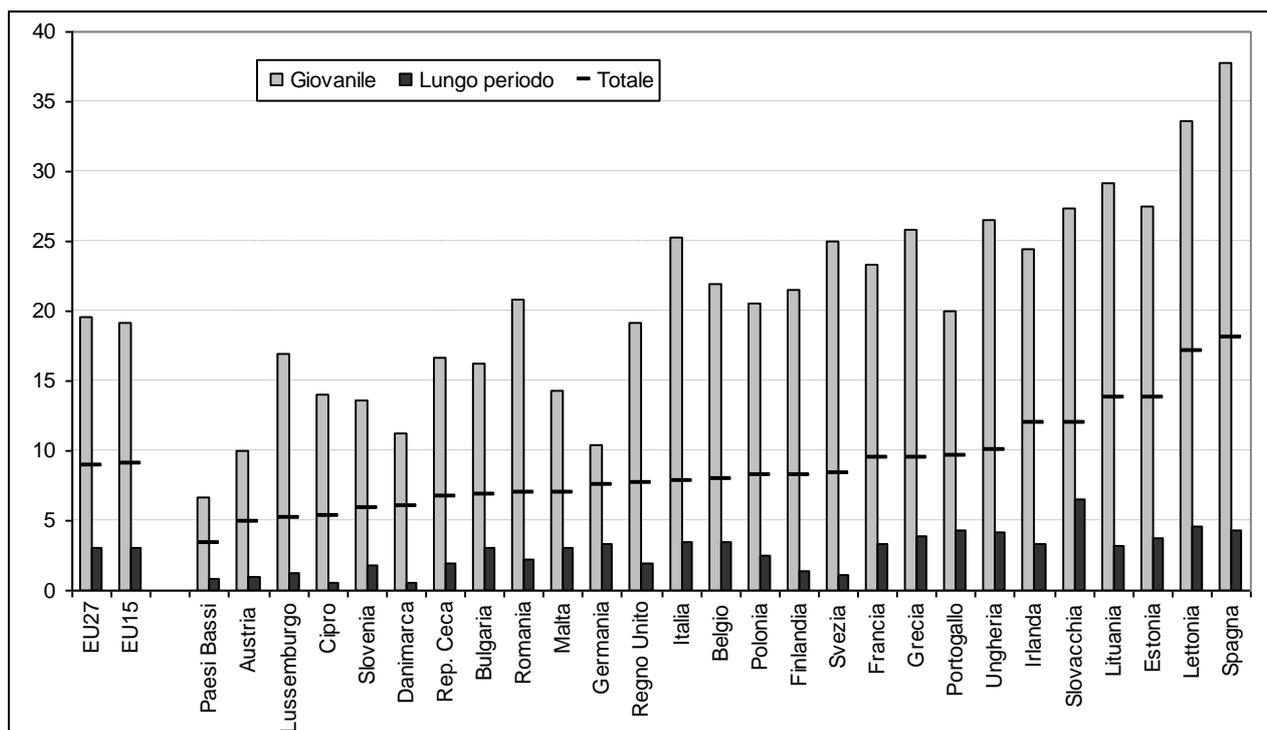
Fonte: Eurostat, Labour Force Survey, medie annuali.

Fig. 24 Tassi di disoccupazione – Anni 2006- 2009



Fonte: Eurostat, Labour Force Survey, medie annuali.

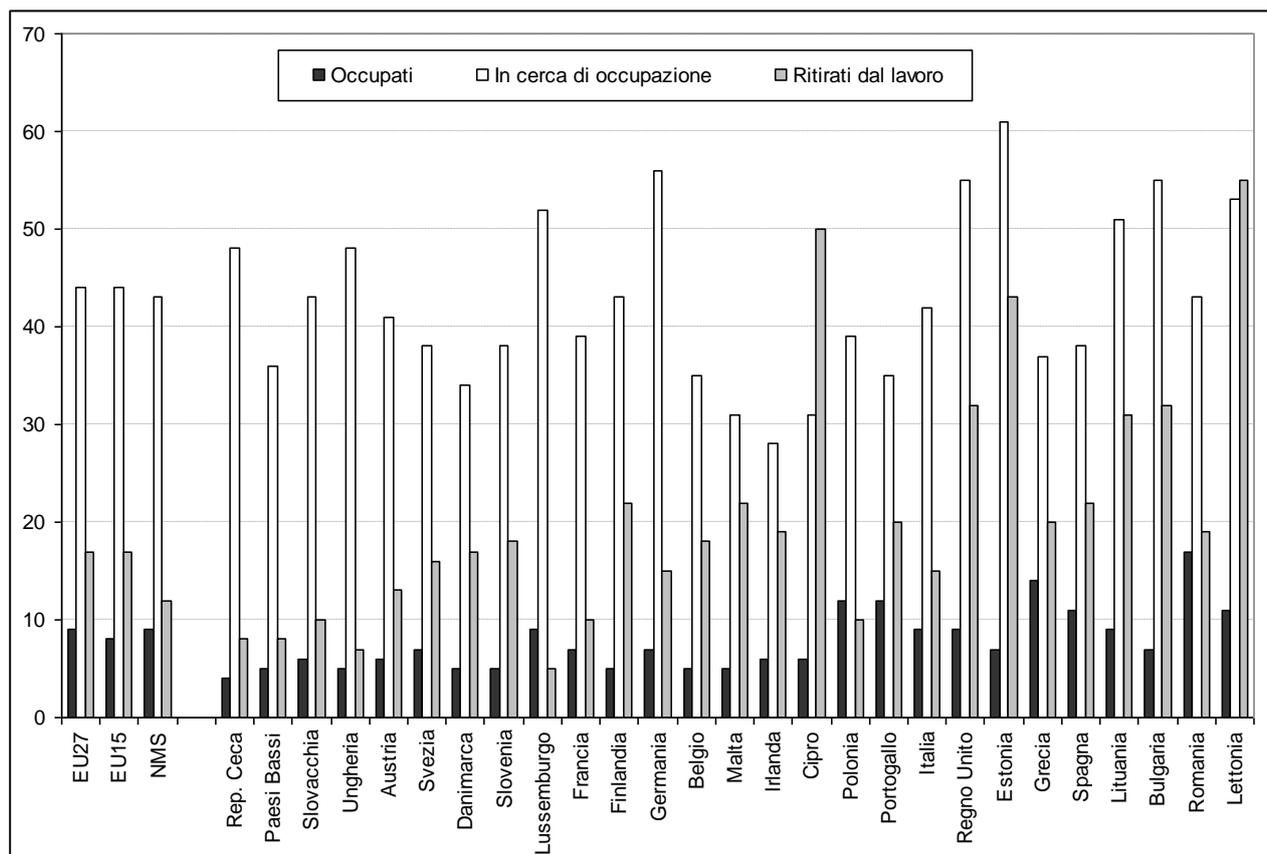
Fig. 25 Tassi di disoccupazione totale, giovanile e di lunga durata – Anno 2009



Fonte: Eurostat, Labour Force Survey.

L'effetto della crisi economica si è manifestato, tra il 2008 ed il 2009, con una crescita del tasso di disoccupazione europeo di 1,9 punti percentuali, la situazione appare più critica in Spagna e nelle Repubbliche Baltiche, paesi in cui i tassi di disoccupazione sono più che raddoppiati nel corso di un anno (cfr. figura 24). Nel 2009 l'8,9% della popolazione della UE risultava dunque in cerca di un'occupazione (cfr. Figura 25), con i tassi di disoccupazione che oscillavano tra il 3,4% dei Paesi Bassi e il 18% della Spagna, e l'Italia in una posizione intermedia (7,8%). Più severa la situazione dei giovani (15-24 anni) in cerca di occupazione: nella media comunitaria il tasso era pari al 19,6% (era il 15,4% nel 2008, ma pari o superiore al 25% in un terzo dei paesi, tra cui l'Italia (25,3%), con i valori massimi in Spagna (37,8%). Circa un terzo dei disoccupati europei è alla ricerca di un'occupazione da oltre 12 mesi (tasso di disoccupazione di lungo periodo pari al 3,0% nella media comunitaria), ma in alcuni paesi, tra cui l'Italia, è uno su due che si trova in questa situazione di esclusione prolungata dal mercato del lavoro.

Fig. 26 Tassi di povertà secondo la condizione professionale* - Anno 2008 (redditi 2007)



Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.

* viene rilevata la condizione professionale più frequente, ossia quella che l'intervistato dichiara di aver posseduto per un numero maggiore di mesi all'interno del periodo di rilevazione.

Nella fig. 26 sono riportate le incidenze del rischio di povertà degli occupati, delle persone in cerca di occupazione e dei ritirati dal lavoro⁹. In generale, il rischio di povertà per chi lavora si riduce notevolmente – nella media comunitaria circa della metà – rispetto al resto della popolazione. Tra i disoccupati l'incidenza della povertà è invece sempre la più alta, in media 2 volte e mezzo quella generale (44%); nel caso dei ritirati dal lavoro gli effetti sono nulli a livello di media comunitaria, ma con effetti discordanti nei vari paesi. L'Italia non si discosta molto dal profilo medio europeo, con incidenze un po' più basse rispetto alla media comunitaria per quanto riguarda disoccupati (42%) e pensionati (15%).

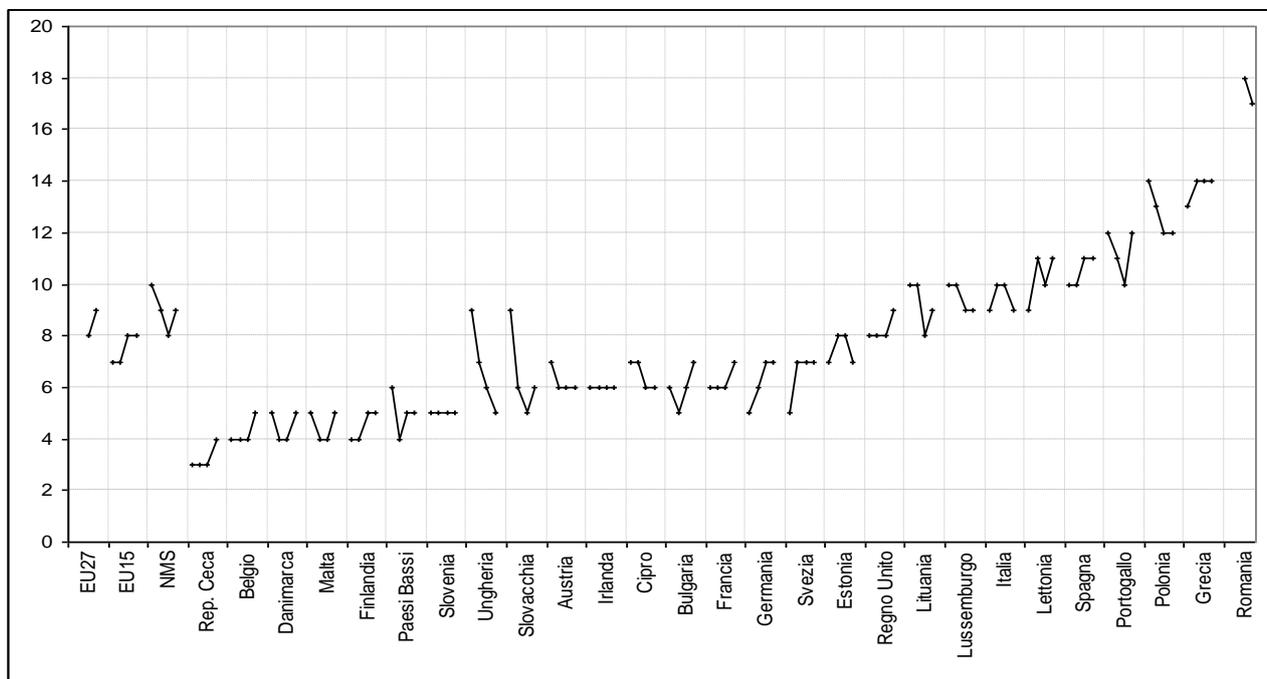
Quanto all'incidenza del rischio di povertà tra gli occupati¹⁰ (cfr. figura 27), indicatore che permette di monitorare l'impatto sulla povertà della crescita occupazionale, si segnala un differente andamento tra i vecchi Quindici – dove i *working poor* sono quasi stabili, se non in leggero aumento – e i nuovi stati membri – nei quali invece la povertà tra gli occupati è in riduzione un po' ovunque, ma soprattutto in

⁹ Va comunque segnalato che la povertà è calcolata a partire da tutti i redditi del nucleo familiare (redditi da lavoro, pensione, ecc.) resi equivalenti in base a numerosità e caratteristiche del nucleo familiare. I *working poor* non necessariamente sono tali per le caratteristiche dell'occupazione (bassi salari, part-time, occupazione non continua), derivando la loro condizione anche dalle condizioni familiari (nuclei monoreddito o con molti figli)

¹⁰ Cfr. nota precedente

Slovacchia e Ungheria. Potrebbe effettivamente trattarsi di un miglioramento delle condizioni occupazionali in paesi a forte crescita economica.

Fig. 27 Incidenza del rischio di povertà tra gli occupati - Anni 2004-2007



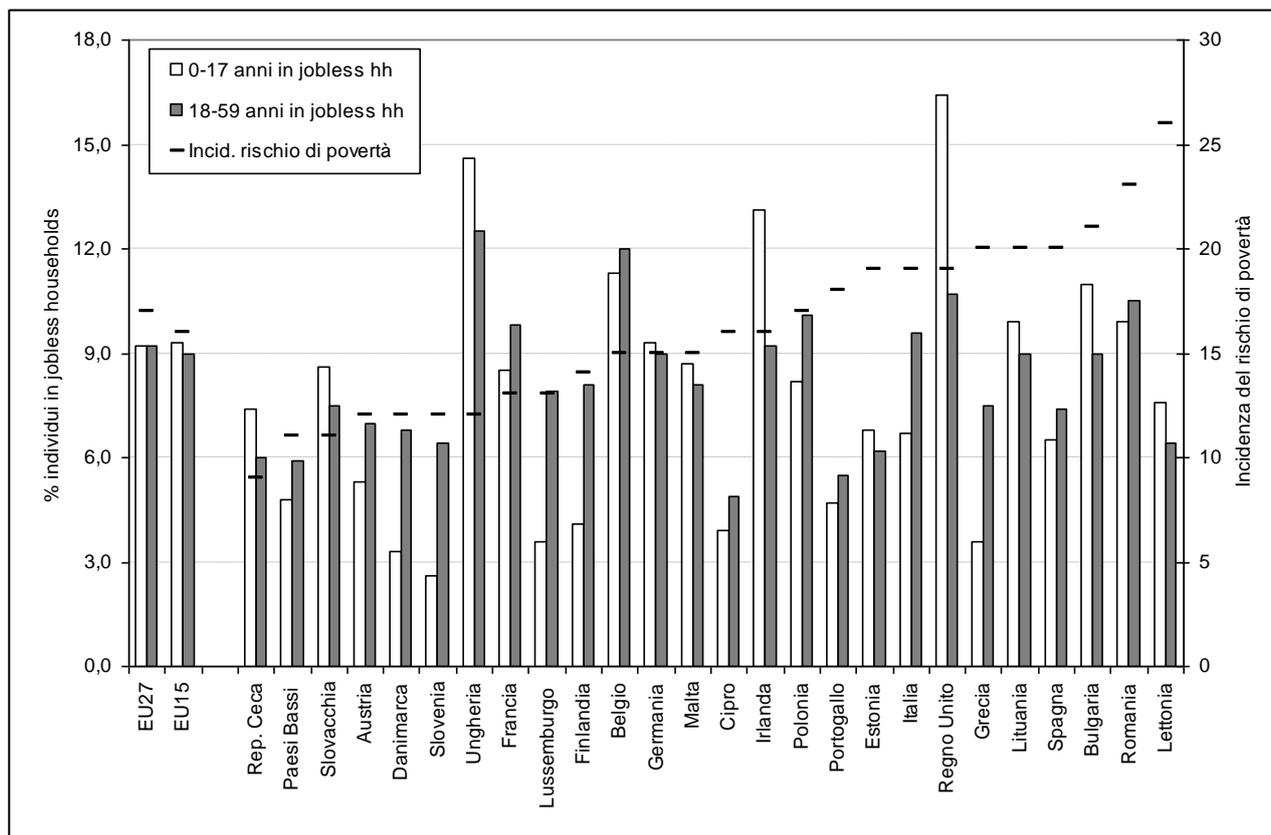
Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.

Monitorando più in dettaglio l'area dell'(assenza di) occupazione, tra gli indicatori selezionati a livello comunitario va rilevata la presenza di indicatori riferiti non solo all'individuo – com'è tradizione nell'analisi della partecipazione al mercato del lavoro – ma anche al nucleo familiare – com'è consuetudine invece nell'analisi della povertà. Nella figura 28 è riportata l'incidenza degli individui (minori e adulti) che vivono in famiglie in cui non c'è nessuno che lavora¹¹ (*jobless households*) insieme all'incidenza del rischio di povertà: dall'esame del grafico si può notare l'assenza di una chiara correlazione tra i due fenomeni. Tra i paesi ad alta incidenza di povertà, solo il Regno Unito mostra anche un alto tasso di famiglie senza lavoro – il più alto della UE relativamente ai minori (16%) – mentre diversi sono i paesi che, pur avendo alta incidenza - in particolare, i paesi mediterranei, inclusa l'Italia – , evidenziano un numero di persone in famiglie senza lavoro sotto la media della UE, se non tra i più bassi. Il punto è che le cause della povertà possono essere molteplici e l'assenza di lavoro (di tutte le persone in età da lavoro in famiglia) è solo una di queste. In paesi come il Regno Unito, ad esempio, situazioni di fragilità come quelle delle famiglie monoparentali, in cui l'assenza di lavoro nella famiglia (sostanzialmente la disoccupazione della madre) si traduce in elevato rischio di povertà, sono relativamente diffuse nella popolazione tanto da influenzare la dimensione complessiva sia della povertà

¹¹ L'assenza di lavoro comunque non implica necessariamente assenza di reddito nella famiglia: chi non lavora può ricevere trasferimenti dallo Stato o redditi di altra natura.

che della disoccupazione “familiare”. In Italia e negli altri paesi mediterranei, invece, non è l’assenza di lavoro ma la sua mancata distribuzione tra tutti i membri della famiglia (in altri termini, la bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro) che sposta il rischio di povertà su famiglie tradizionalmente non “fragili” – ad esempio, quelle monoreddito in presenza di più figli.

Fig. 28 Individui che vivono in famiglie senza lavoro e incidenza del rischio di povertà - Anno di indagine 2008 (redditi 2007)

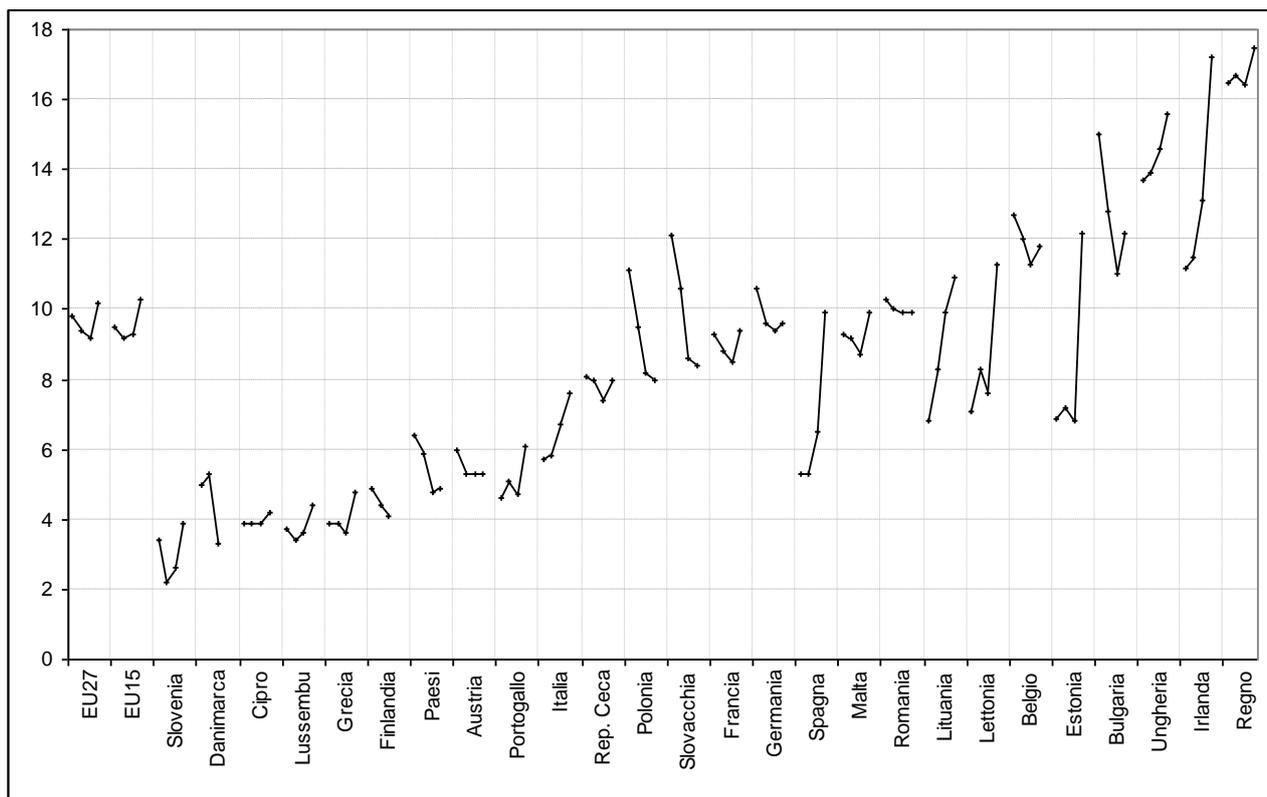


Fonte: Eurostat, Labour Force Survey ; EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.

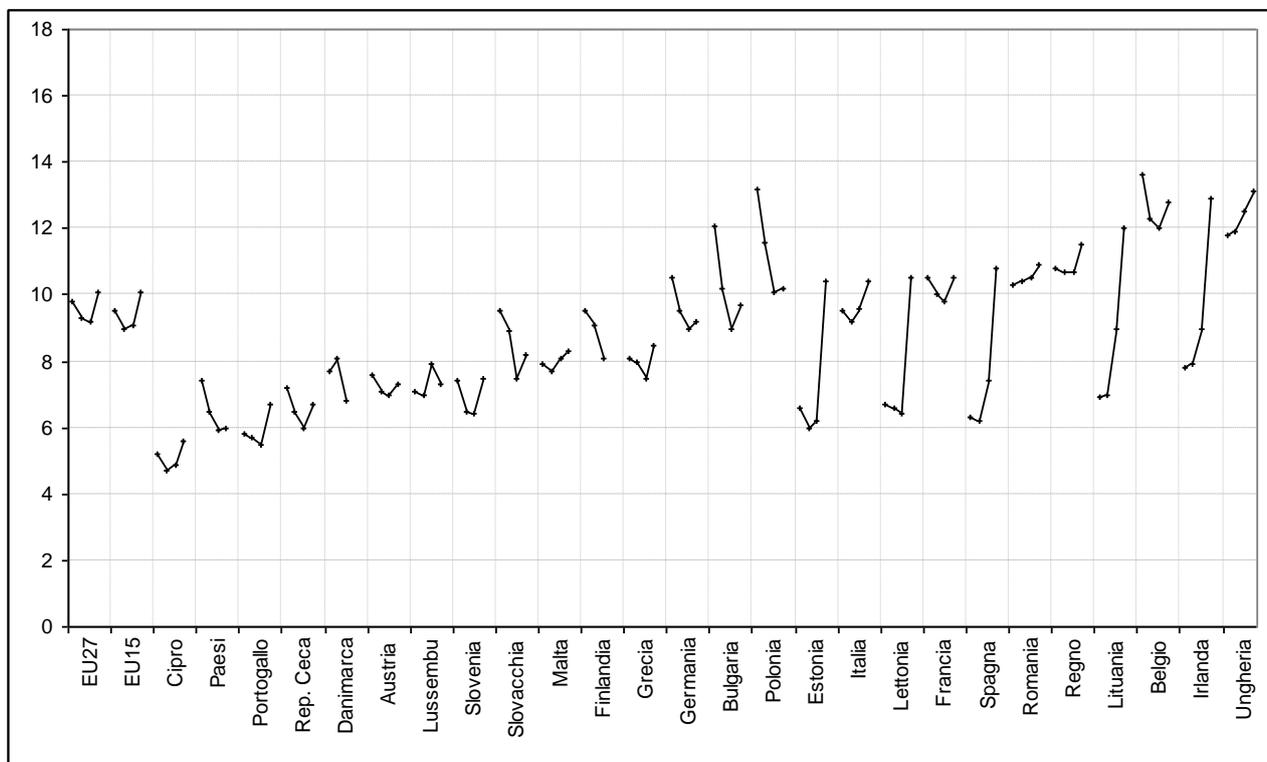
La percentuale di individui in *jobless households* appariva, tra il 2006 ed il 2008, quasi ovunque in riduzione (cfr. figura 29); il sopraggiungere della crisi ha riportato i valori al di sopra di quelli registrati ad inizio periodo. L’incremento risulta ovviamente più marcato nei paesi che hanno subito una maggiore crescita della disoccupazione.

Fig. 29 Individui che vivono in famiglie senza lavoro – Anni 2006-2009

a) minori (0-17 anni)



b) adulti (18-59 anni)

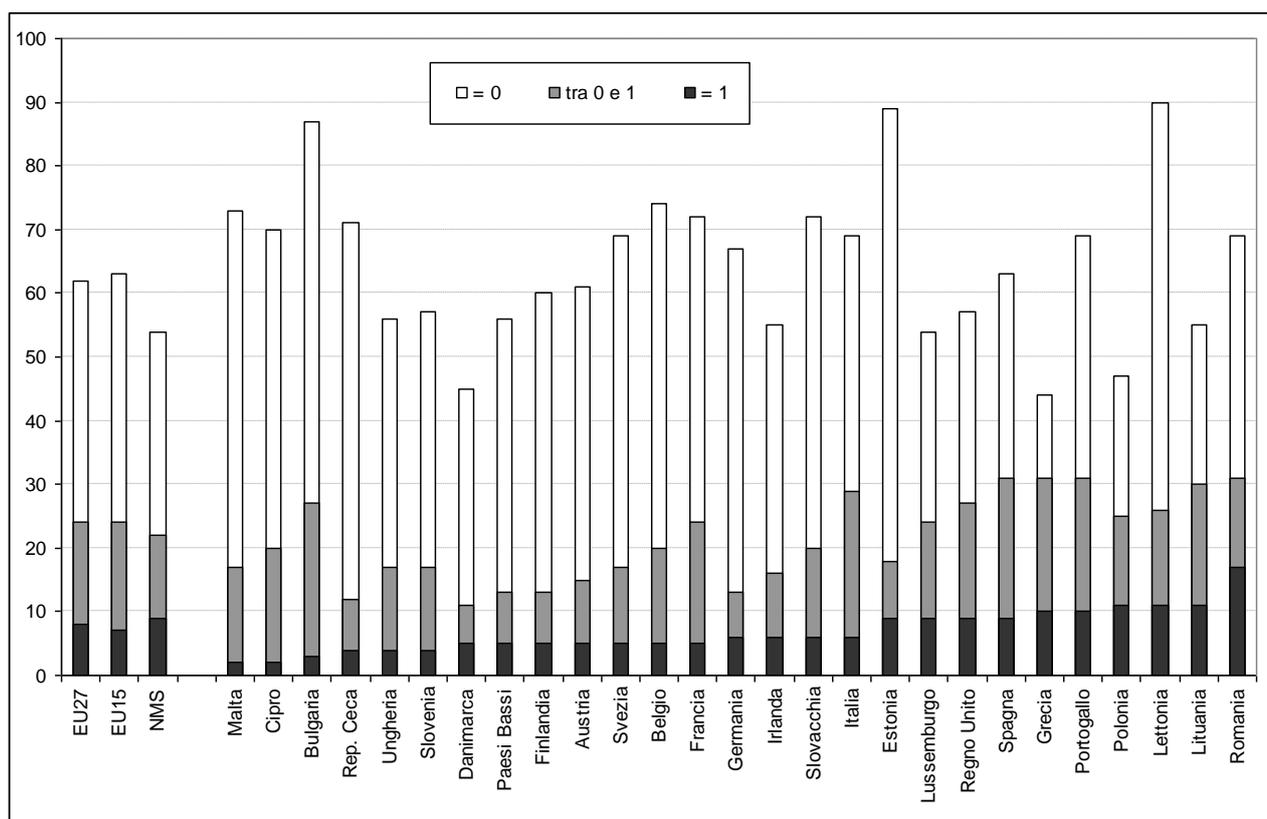


Fonte: Eurostat, Labour Force Survey. Svezia non disponibile.

Abbiamo visto come anche tra gli occupati vi siano persone a rischio di povertà. Ciò può dipendere da un lato dalle caratteristiche dell'occupazione stessa (part-time, lavori saltuari o sottopagati, ecc.) dall'altra dalla composizione della famiglia di cui il lavoratore fa parte (es. famiglie numerose con un solo occupato).

Il concetto di “intensità di lavoro” è stato presentato nella prima sezione di questo Rapporto: esso misura la percentuale tra il numero di mesi lavorati dai membri in età lavorativa ed il numero complessivo di mesi lavorabili. I valori possono andare da zero (assenza completa di lavoro) ad uno (“piena occupazione”). Nella figura 30 sono riportate le incidenze del rischio di povertà nelle famiglie con minori secondo l'intensità di lavoro. Nelle famiglie in cui tutte le persone in età lavorativa sono occupate per l'intero periodo di rilevazione, il rischio di povertà è, nella media comunitaria, pari all'8%; la completa assenza di lavoro nella famiglia porta invece l'incidenza di povertà oltre il 60%. In Italia lo scarto tra le due condizioni estreme risulta più elevato rispetto a quello medio europeo: incidenza di povertà al 6% tra le famiglie con intensità di lavoro pari a 1, al 69% nelle famiglie senza lavoro.

Fig. 30 Incidenza di povertà nelle famiglie con minori secondo l'intensità di lavoro - Anno 2007



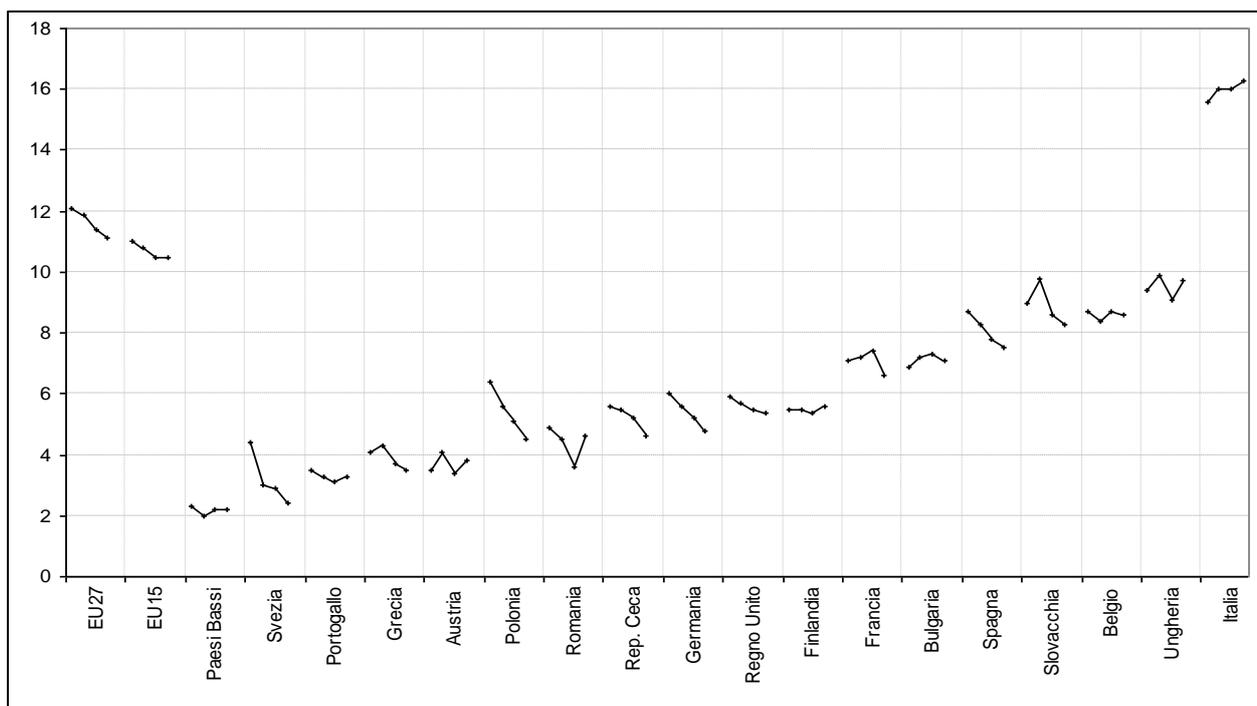
Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.

Una dimensione di notevole rilevanza in questa analisi di indicatori di esclusione legati al mercato del lavoro è la distribuzione regionale dell'occupazione nel territorio: vivere in un'area economicamente arretrata può ridurre, a parità di capacità professionali o di caratteristiche della famiglia, le chances

occupazionali degli individui, aumentando il rischio di povertà. Una distribuzione dell'occupazione uniforme tra i territori non è necessariamente la norma e la coesione territoriale è quindi una delle dimensioni su cui misurare la coesione sociale di un paese. L'indicatore adottato in ambito comunitario per misurare il fenomeno è il coefficiente di variazione dell'occupazione regionale.

Il dato italiano è di gran lunga il più alto del continente, testimone del noto ritardo del Mezzogiorno. La variabilità nei tassi di occupazione regionali nel nostro paese (particolarmente eclatante nel caso dell'occupazione femminile) è più alta persino della variabilità tra regioni europee, anche dopo l'allargamento (cfr. Figura 31, dove il dato comunitario non rappresenta la media, ma il coefficiente di variazione calcolato su tutte le regioni europee). Non si avverte in Italia nemmeno una tendenza al miglioramento, anzi nel 2006 l'indicatore ha ripreso a crescere. Viceversa, si assiste ad una convergenza per l'Unione Europea nel suo insieme e per alcuni paesi in particolare (Svezia e Polonia).

Fig. 31 Coesione regionale (coefficiente di variazione dei tassi di occupazione regionale) - Anni 2004-2007

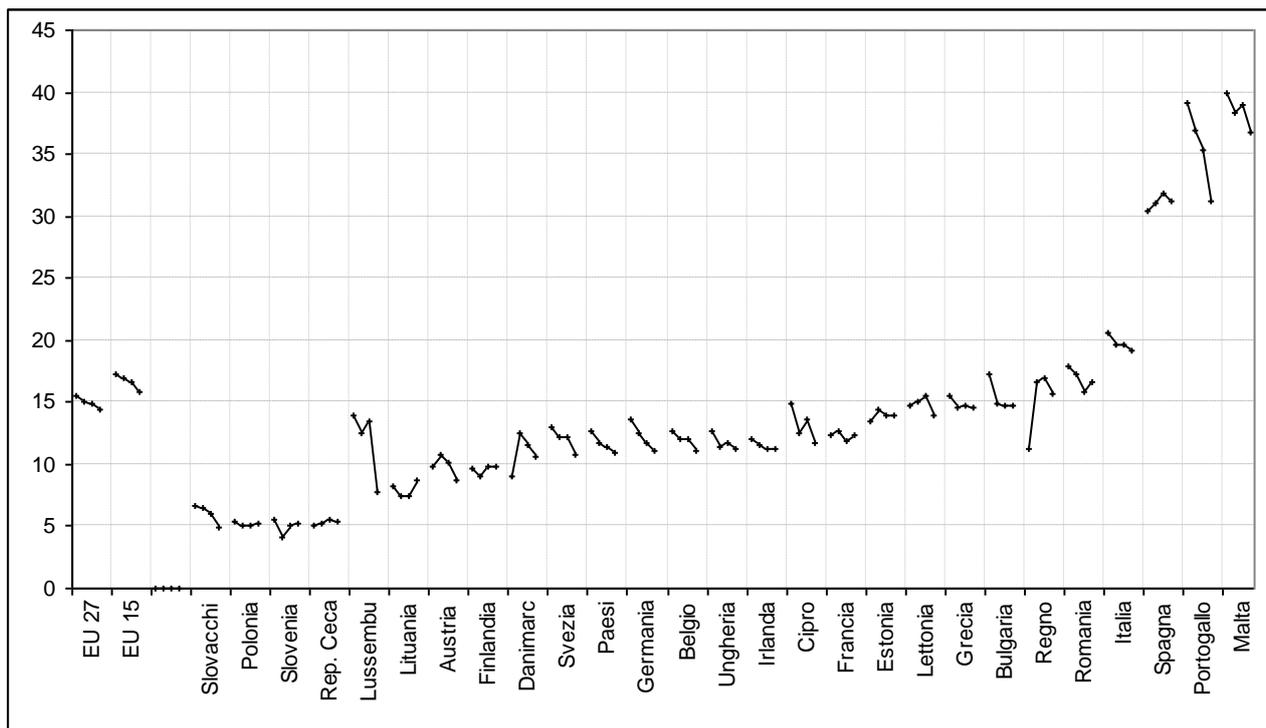


Fonte: Eurostat, Labour Force Survey, medie annuali. Per i paesi assenti, l'indicatore non è calcolabile. Il dato UE include tutti i paesi.

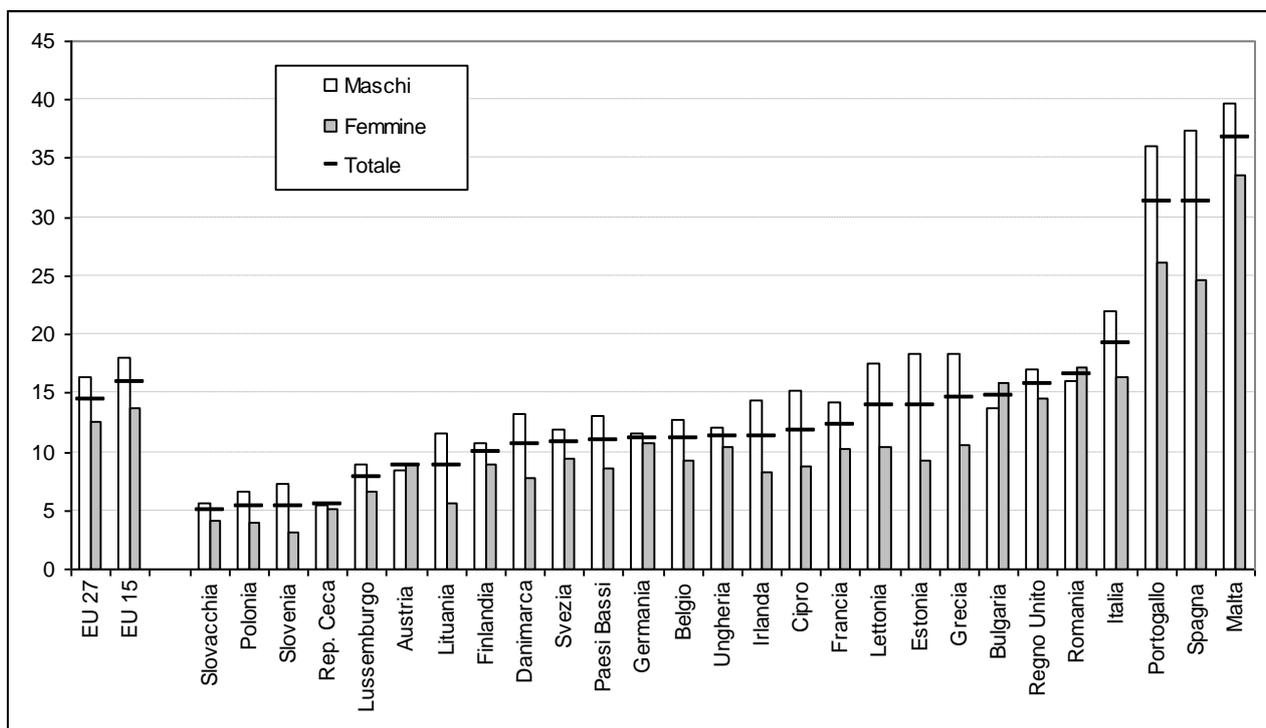
Tra le aree coperte dagli indicatori comunitari vi è quella delle competenze acquisite dalle giovani generazioni: l'indicatore è stato inserito in questo capitolo in quanto, pur non essendo direttamente riferibile all'esclusione dal mercato del lavoro, è evidente che la capacità futura di partecipare al mercato del lavoro e di ridurre il rischio di povertà passa per l'investimento odierno in capitale umano.

Fig. 32 Abbandoni scolastici precoci* (incidenza percentuale)

a) Anni 2006-2009



b) Anno 2009, per genere



* Giovani (18-24 anni) che hanno abbandonato il percorso scolastico senza aver raggiunto un titolo secondario superiore, valori percentuali sui giovani nella stessa classe di età

Fonte: Eurostat, Labour Force Survey

L'indicatore degli abbandoni scolastici precoci misura la percentuale di giovani (classe di età 18-24 anni) che hanno lasciato la scuola prima del conseguimento del titolo secondario superiore (cfr. figura 32a). In Italia, dopo una riduzione di otto punti in dieci anni, l'indicatore risulta ancora in calo (19,2%); una posizione inferiore solo a Spagna, Portogallo e Malta e ancora lontano dalla media comunitaria del 15,9%. Da sottolineare che i migliori risultati si registrano nei paesi dell'allargamento, in particolare Slovacchia, Polonia, Slovenia e Repubblica Ceca, con valori inferiori al 6%.

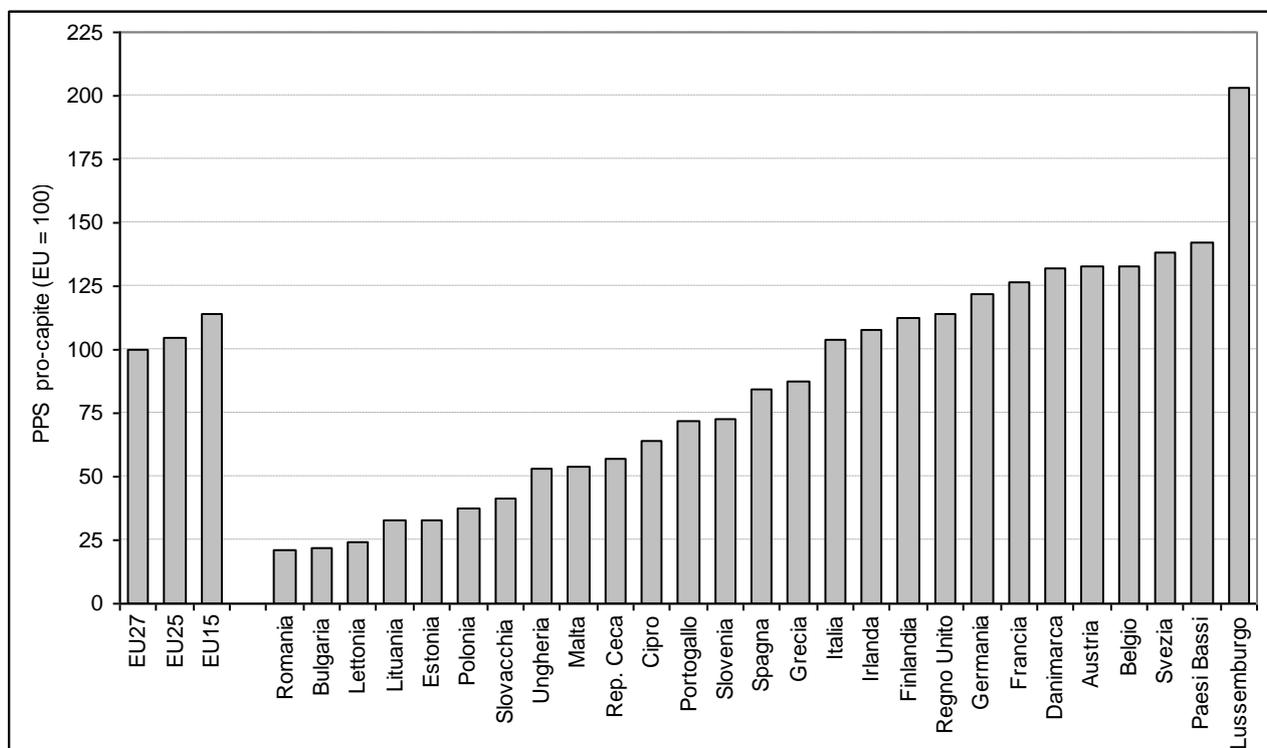
I giovani di sesso maschile sono più propensi ad abbandonare gli studi senza aver preso un diploma, probabilmente per porsi sin da subito sul mercato del lavoro. Nella figura 32 b) i paesi sono ordinati in base allo scarto tra i due sessi che risulta pari, nella media UE, a 3,8 punti percentuali. Gli scarti più marcati si registrano nella penisola Iberica, area in cui risulta elevato anche il livello dei tassi; in Italia lo scarto è di 5,7 punti percentuali (22,0% per i maschi, 16,3% per le femmine).

4. ESCLUSIONE E PROTEZIONE SOCIALE

Il metodo di coordinamento aperto comunitario, avviatosi nell'area dell'inclusione sociale nell'ambito della Strategia di Lisbona, si è poi negli anni allargato a coprire anche la protezione sociale, prima con il coordinamento in materia di pensioni e poi con quello sui sistemi sanitari e per l'assistenza ai non autosufficienti. Sono state definite liste di indicatori anche in tali aree, ma in questo capitolo non le copriremo esaustivamente; l'analisi si concentrerà solo sugli indicatori dal riferimento più diretto alle dimensioni dell'esclusione sociale, dopo una breve analisi di carattere generale sulle diverse componenti della spesa sociale.

La spesa per la protezione sociale comprende un insieme di erogazioni e prestazioni volte a tutelare gli individui e le famiglie contro i maggiori rischi sociali: vecchiaia; malattia e disabilità; famiglia e infanzia; disoccupazione; abitazione ed esclusione sociale. La spesa pro-capite nella UE è estremamente variabile (cfr. Figura 33): fatta 100 la media comunitaria, considerando le differenze in parità dei poteri di acquisto, in Lussemburgo si spende oltre 200 e in Romania e Bulgaria appena più di 20. Nei paesi dell'allargamento si spende in tutti meno che i tre quarti della media comunitaria e spendono tutti meno che i Vecchi Quindici (fatta eccezione per il Portogallo, che spende meno della Slovenia). L'Italia si colloca sulla media comunitaria, spendendo però più delle sole Grecia e Spagna (oltre a Portogallo) tra i vecchi membri.

Fig. 33 Spesa per prestazioni sociali: spesa pro-capite in PPS* (EU27 = 100) – Anno 2007

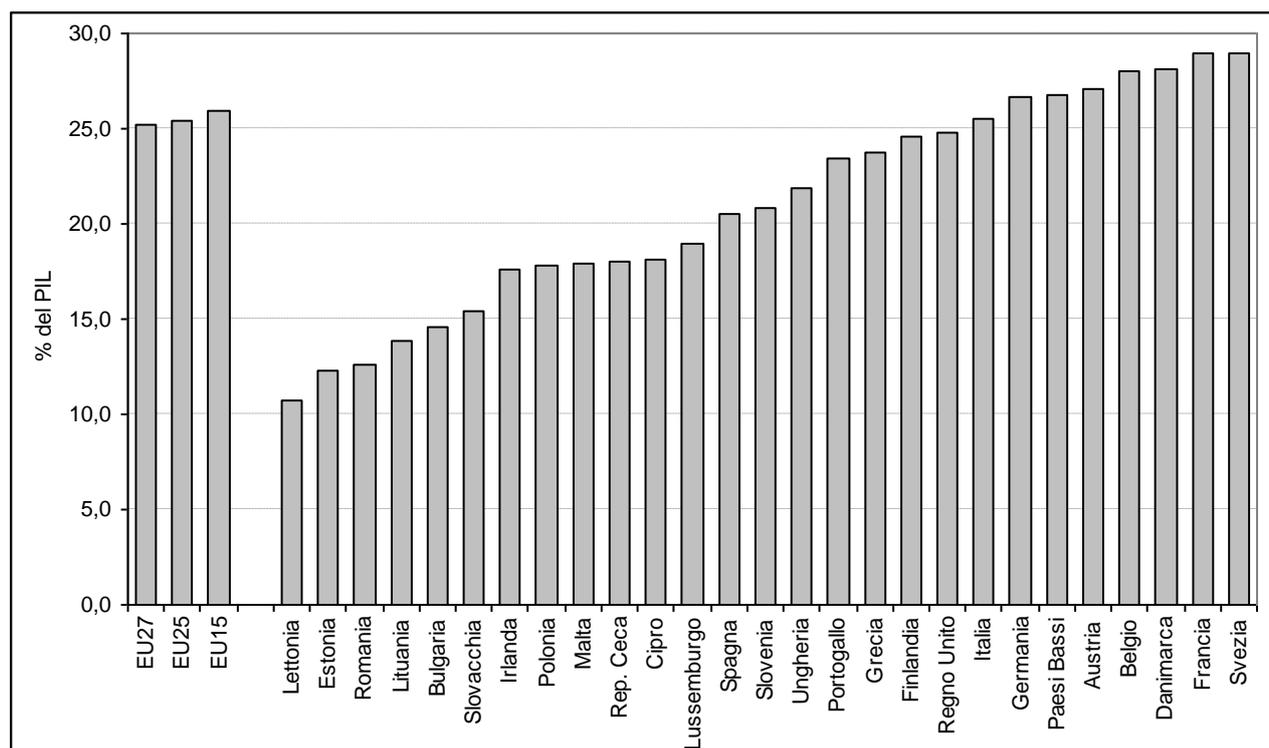


* PPS = parità di potere d'acquisto (*Purchasing Power Standard*)

Fonte: Eurostat/ ESSPROS European System of Integrated Social Protection Statistics

Ovviamente differenze così estreme dipendono soprattutto dai diversi livelli di sviluppo delle economie europee. Ma anche rispetto al PIL (cfr. Figura 34) le differenze, pur attenuandosi notevolmente, rimangono elevate: a fronte di una media comunitaria di poco superiore al 25%, si va da percentuali inferiori al 15% in Ungheria, Romania e Repubbliche baltiche a quote prossime al 30% in Francia e Svezia. L'Italia si colloca, come nel caso della spesa pro-capite, nei pressi della media comunitaria con una spesa pari al 25,5% del PIL.

Fig. 34 Spesa per prestazioni sociali: % sul PIL – Anno 2007



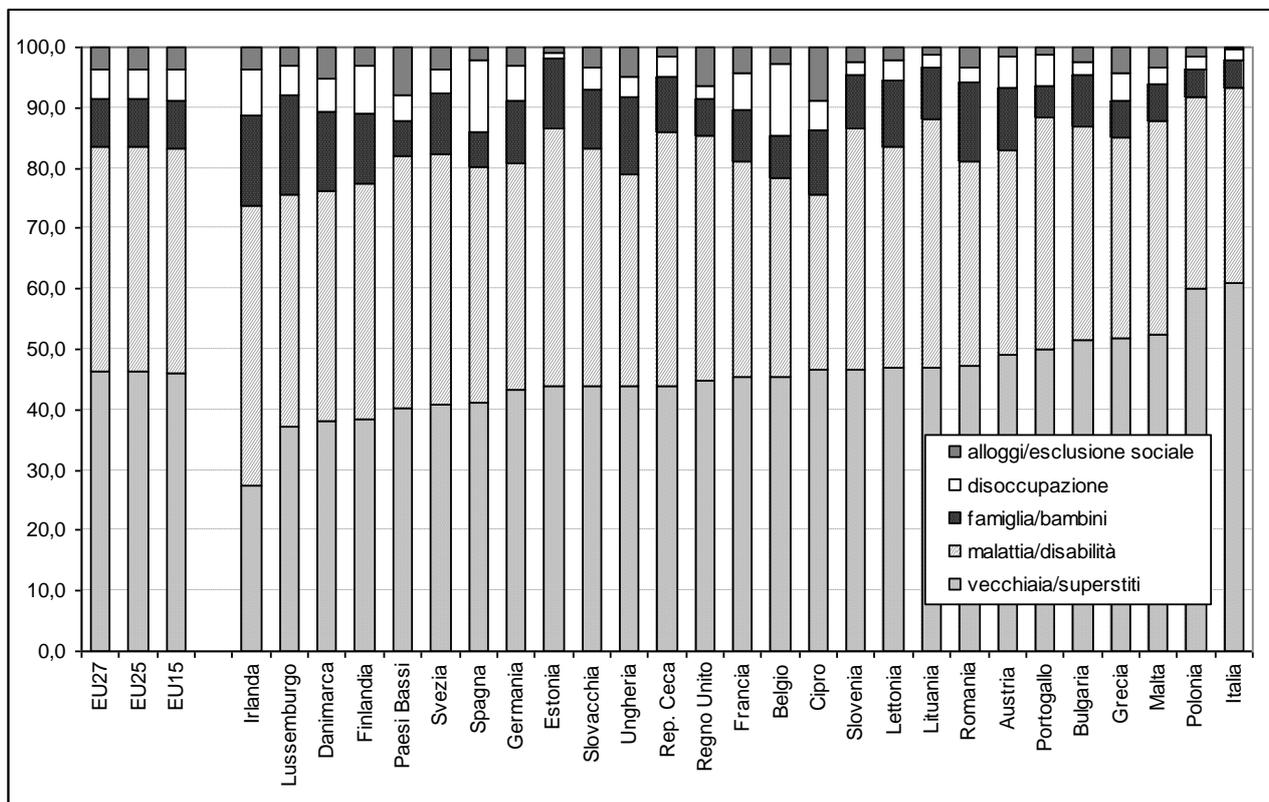
Fonte: Eurostat/ ESSPROS European System of Integrated Social Protection Statistics

La spesa per prestazioni sociali può essere classificata per funzioni: nella media comunitaria le pensioni di vecchiaia, anzianità e ai supersiti assorbono il 46,2% delle spese per prestazioni sociali, al secondo posto le prestazioni per malattia e disabilità (37,2%), quindi famiglia/infanzia (8,0%), disoccupazione (5,1%) ed infine alloggi/esclusione sociale (3,6%) (cfr. Figura 35). Tali percentuali variano fortemente tra i vari paesi membri a testimonianza delle diverse scale di priorità assegnate ai singoli rischi sociali. L'Italia, così come la Polonia, si caratterizza per la forte prevalenza della quota destinata a pensioni di vecchiaia/superstiti¹² (61%) a discapito di tutte le altre funzioni. In Spagna e Belgio le indennità di disoccupazione assorbono il 12% della spesa totale (ben oltre il doppio della

¹² Il dato italiano in realtà è fortemente viziato dalla considerazione del TFR nella spesa per vecchiaia. L'istituto, affatto peculiare nel panorama europeo, appare uno schema di risparmio obbligatorio legato al particolare contratto in essere del lavoratore dipendente e quindi solo occasionalmente associabile al rischio "vecchiaia". E' infatti erogato a ogni cambio di datore di lavoro e quando il lavoratore va in quiescenza tipicamente ne ha già usufruito in maniera consistente nel corso della vita lavorativa. In realtà, appare discutibile la stessa natura di prestazione sociale del TFR. Se si escludesse il TFR, la propensione "pensionistica" della spesa sociale italiana permarrrebbe, ma sarebbe molto meno accentuata.

media UE); in Lussemburgo e Irlanda una parte più consistente rispetto alla media UE è destinata a infanzia e famiglie (16,6% e 14,7%); malattia e disabilità costituiscono quasi la metà della spesa irlandese (46,6%); le spese per alloggi /esclusione sociale hanno un peso più consistente nel Regno Unito, Paesi Bassi e Cipro (oltre il 6,5%).

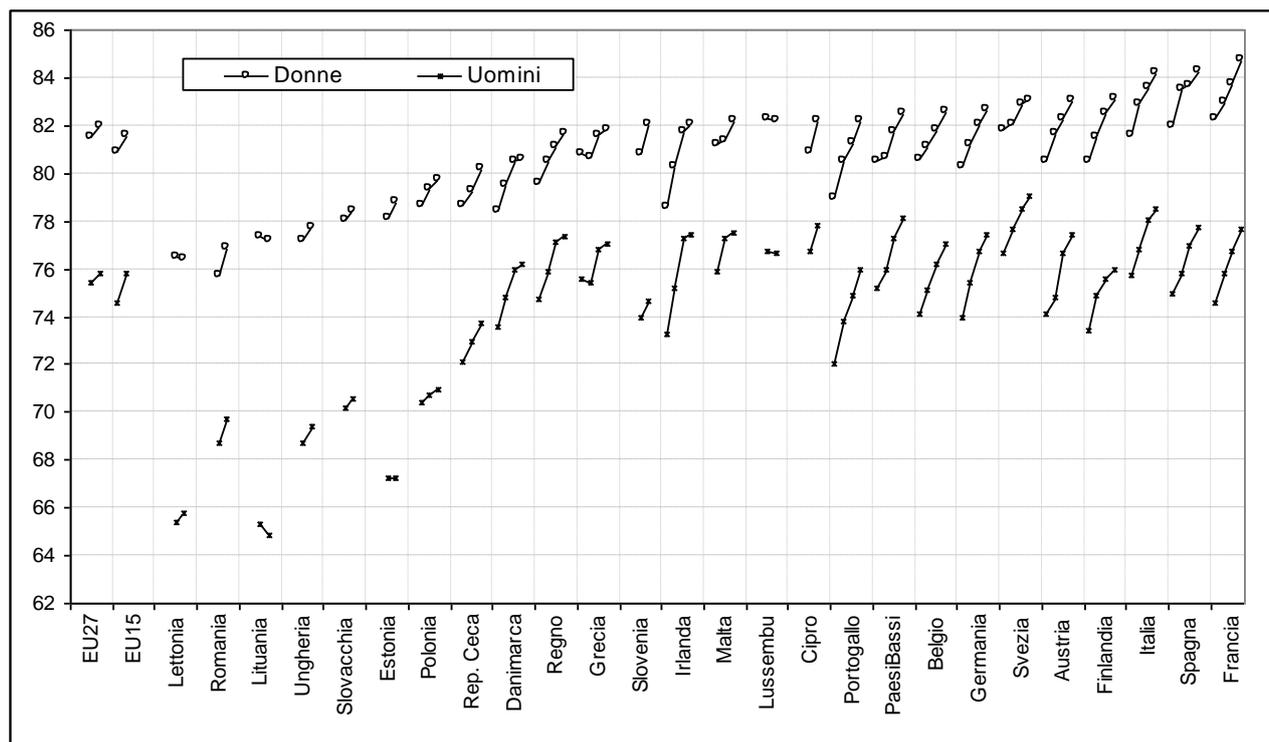
Fig. 35 Spesa per prestazioni sociali per funzione (% su spesa totale) – Anno 2007



Fonte: Eurostat/ ESSPROS European System of Integrated Social Protection Statistics

Abbiamo visto come la larga parte della spesa per prestazioni sociali sia ovunque destinata a pensioni di anzianità/vecchiaia/superstiti e per la malattia/disabilità, funzioni entrambe legate all'invecchiamento della popolazione. Nella figura 36 è rappresentata l'evoluzione della vita attesa alla nascita nell'ultimo decennio (1997-2007). Nel 2007 la vita attesa alla nascita ha superato gli 80 anni per le donne ed i 75 per gli uomini nella gran parte dei paesi membri; restano al di sotto di tali soglie rispettivamente 7 e 9 paesi, tutti appartenenti all'area dell'allargamento. L'Italia (i dati si riferiscono al 2006) si colloca tra i paesi più longevi, con una vita attesa di 84,2 anni per le donne e di 78,5 per i maschi. In quasi tutti i Quindici, Italia inclusa, il guadagno è stato nel decennio considerato di oltre due anni sia per le donne che per gli uomini.

Fig. 36 Vita media alla nascita per genere – Anni 1997, 2002, 2005 e 2007*



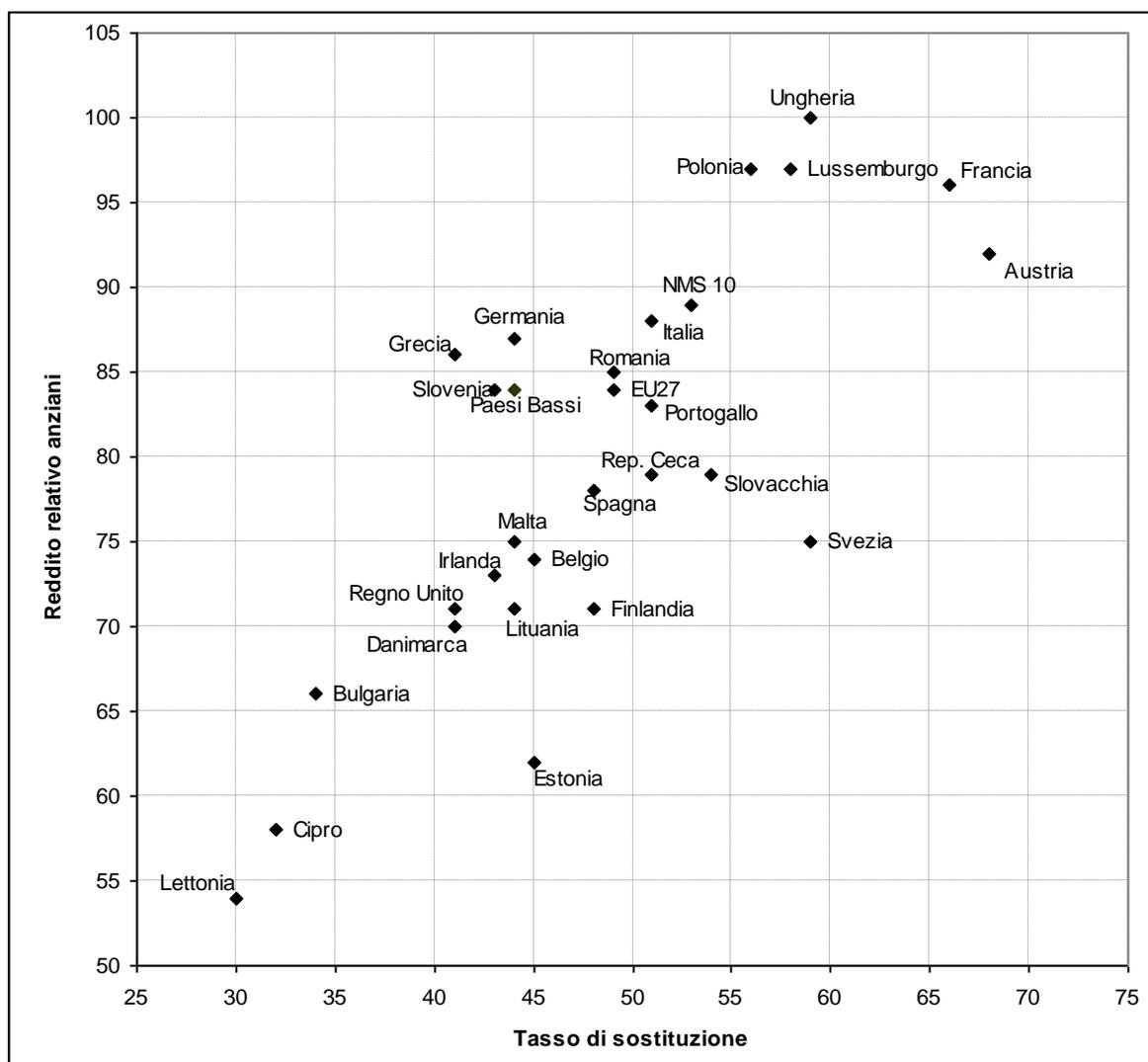
* per Italia, Regno Unito e UE27 l'ultimo dato disponibile è relativo all'anno 2006.

Fonte: Eurostat/Demography: Demography data collected by Eurostat

L'impatto maggiore di questa dinamica demografica, soprattutto in termini prospettici, è come noto nell'area delle pensioni, la cui sostenibilità finanziaria è evidentemente messa a rischio. Questi aspetti sono al centro del coordinamento comunitario, avendo però al contempo cura di non trascurare l'adeguatezza delle prestazioni, ossia assicurare ai pensionati degli standard di vita soddisfacenti nello spirito della solidarietà tra le generazioni.

L'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche può essere misurata utilizzando due indicatori: il reddito relativo degli anziani ed il tasso di sostituzione della pensione. Il primo indicatore rapporta il reddito equivalente degli ultrasessantacinquenni a quello del resto della popolazione fornendo un indicatore della situazione generale degli anziani indipendentemente dalla loro fonte di reddito (redditi pensionistici, altre forme di reddito presenti in famiglia, anche quelli degli altri membri) e dalla composizione dei nuclei familiari in cui sono inseriti. Il secondo indicatore, il tasso di sostituzione aggregato, guarda più nello specifico ai redditi pensionistici e si concentra sugli individui rapportando i redditi degli appena pensionati (classe di età 65-74 anni) ai redditi dei lavoratori "prossimi" alla pensione (classe di età 50-59 anni).

Fig. 37 Reddito relativo degli anziani* e tasso di sostituzione aggregato** - Anno 2007



* rapporto % tra il reddito mediano equivalente delle persone di 65 anni e più rispetto al reddito mediano della popolazione 0-64 anni)

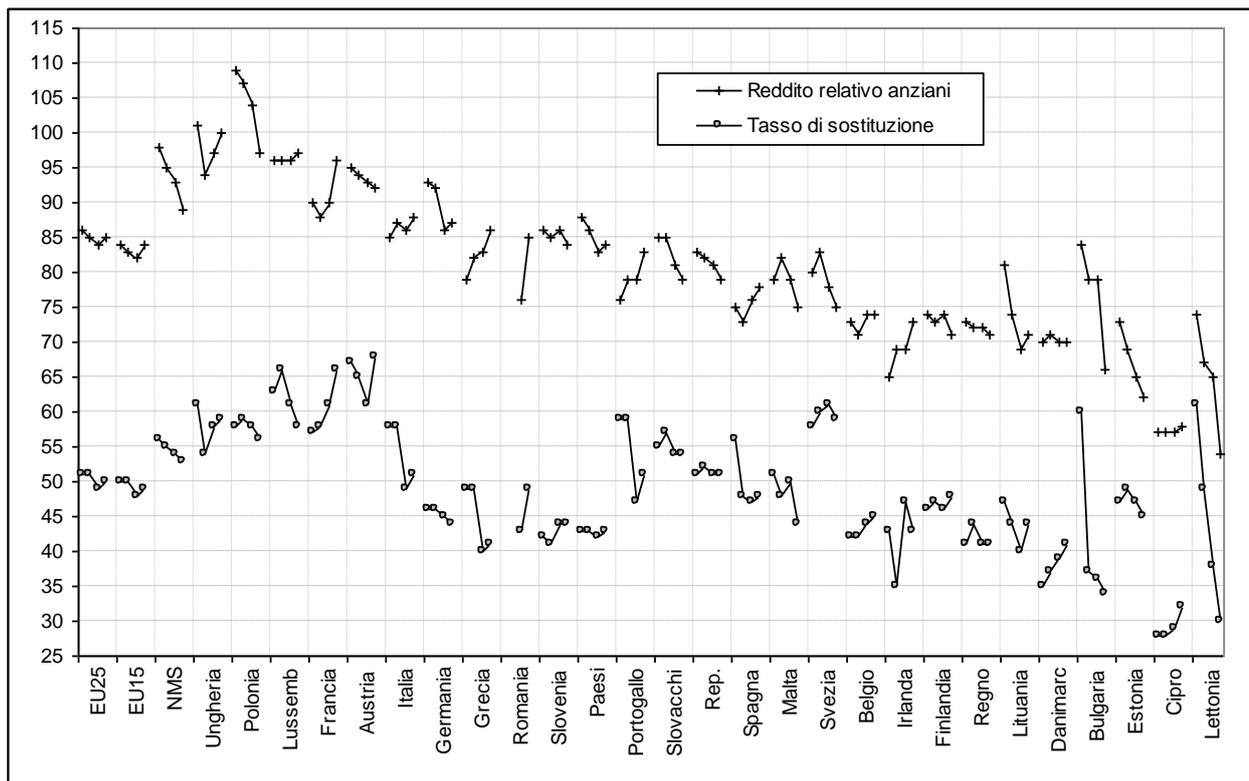
** rapporto % tra redditi da pensione delle persone tra 65 e 74 anni e redditi da lavoro delle persone tra 50 e 59 anni)

Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.

Nella media comunitaria il reddito relativo degli anziani è pari all'84% rispetto a quello del resto della popolazione mentre il tasso di sostituzione delle pensioni si colloca al 49%. Tra i vari paesi europei si osserva una estrema variabilità dei due indicatori, che risultano tuttavia strettamente correlati (cfr. Figura 37): tassi di sostituzione più elevati garantiscono un reddito degli anziani meno distante da quello del resto della popolazione. Tra i paesi in cui le condizioni degli anziani sono più favorevoli, con un reddito relativo prossimo al 100% e tassi di sostituzione superiori al 55% troviamo Francia, Austria e Lussemburgo, ma anche, tra i nuovi paesi membri, Polonia e Ungheria. All'estremo opposto, con limitati tassi di sostituzione (30-35%) e bassi redditi relativi (<60%), si trovano Lettonia e Cipro. L'Italia si trova in una posizione intermedia e vicina alla media comunitaria, con l'88% in termini di reddito relativo e poco più del 50% in termini di pensione relativa.

Quanto agli andamenti dei due indicatori (cfr. Figura 38), a livello comunitario non si osservano particolari tendenze nel periodo considerato. Nei nuovi paesi membri entrambi gli indicatori, ma soprattutto il reddito relativo degli anziani, mostrano segni evidenti di una rapida decrescita (particolarmente forte in Lettonia e Bulgaria), ma il fenomeno può essere attribuito, più che alle mutate condizioni degli anziani, a quelle del resto della popolazione (rapido sviluppo economico che si ripercuote più sugli occupati che sui pensionati).

Fig. 38 Reddito relativo degli anziani* e tasso di sostituzione aggregato - Anni 2004-2007**



* rapporto % tra il reddito mediano equivalente delle persone di 65 anni e più rispetto al reddito mediano della popolazione 0-64 anni)

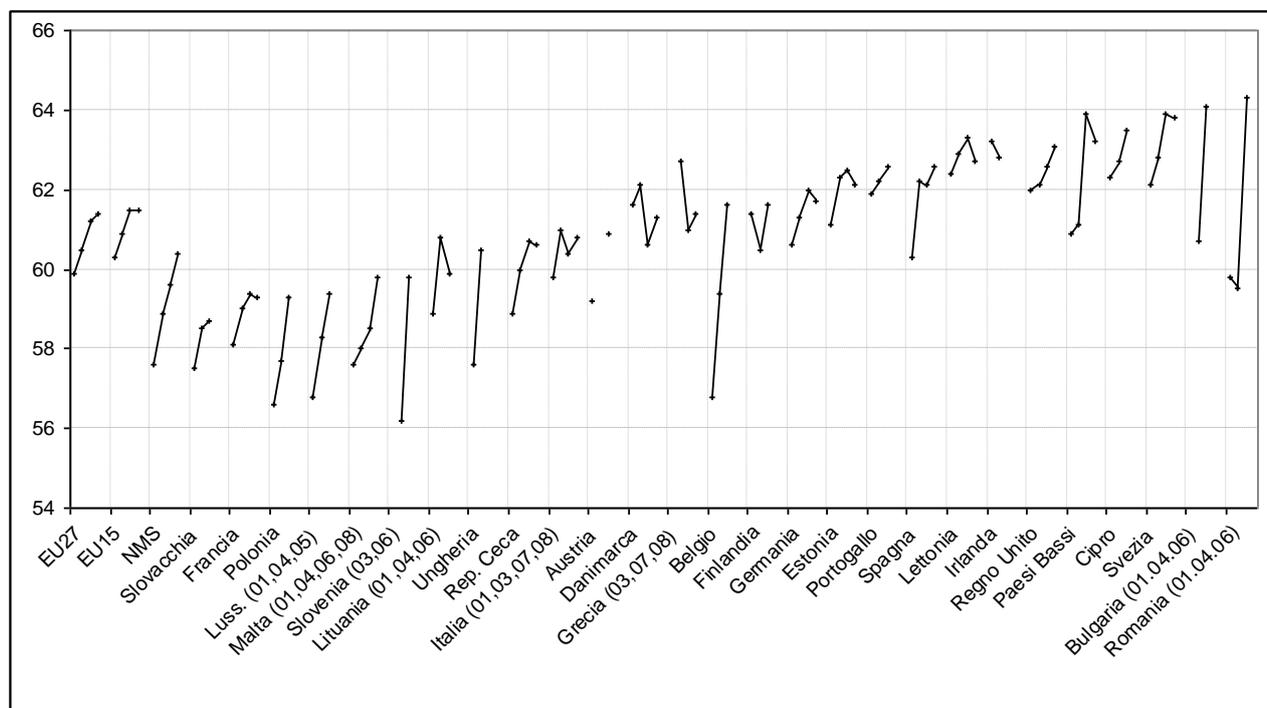
** rapporto % tra redditi da pensione delle persone tra 65 e 74 anni e redditi da lavoro delle persone tra 50 e 59 anni)

Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1

I livelli di reddito degli anziani dipendono, in buona misura, dalla loro storia lavorativa. Sono quindi da analizzare da un lato i tassi di occupazione delle fasce di età più prossime alla pensione, dall'altra l'età media di uscita dal mercato del lavoro. Nella media europea tale età media è aumentata di 1,5 anni tra il 2001 ed il 2008: da 59,9 a 61,4 (cfr. Figura 39). Nei nuovi paesi membri l'incremento è stato di intensità doppia (+2,8 anni), riducendo lo scarto tra i questi paesi e quelli della vecchia UE15 (nel 2008 rispettivamente 60,4 e 61,5). Tra i paesi in cui più rapido è stato l'aumento dell'età di uscita dalle forze lavoro troviamo da un lato quelli che si sono avvicinati alla media europea, pur rimanendone al di sotto (Polonia, Lussemburgo, Slovenia e Malta), dall'altra quelli che, nel giro di pochi anni, sono

andati a collocarsi ai valori più elevati, con un'età media di uscita dalle forze lavoro superiore ai 64 anni (Bulgaria e Romania). L'Italia si posiziona al di sotto della media europea (60,8 contro 61,4).

Fig. 39 Età media di uscita dalle forze di lavoro - Anni 2001, 2004, 2007 e 2008

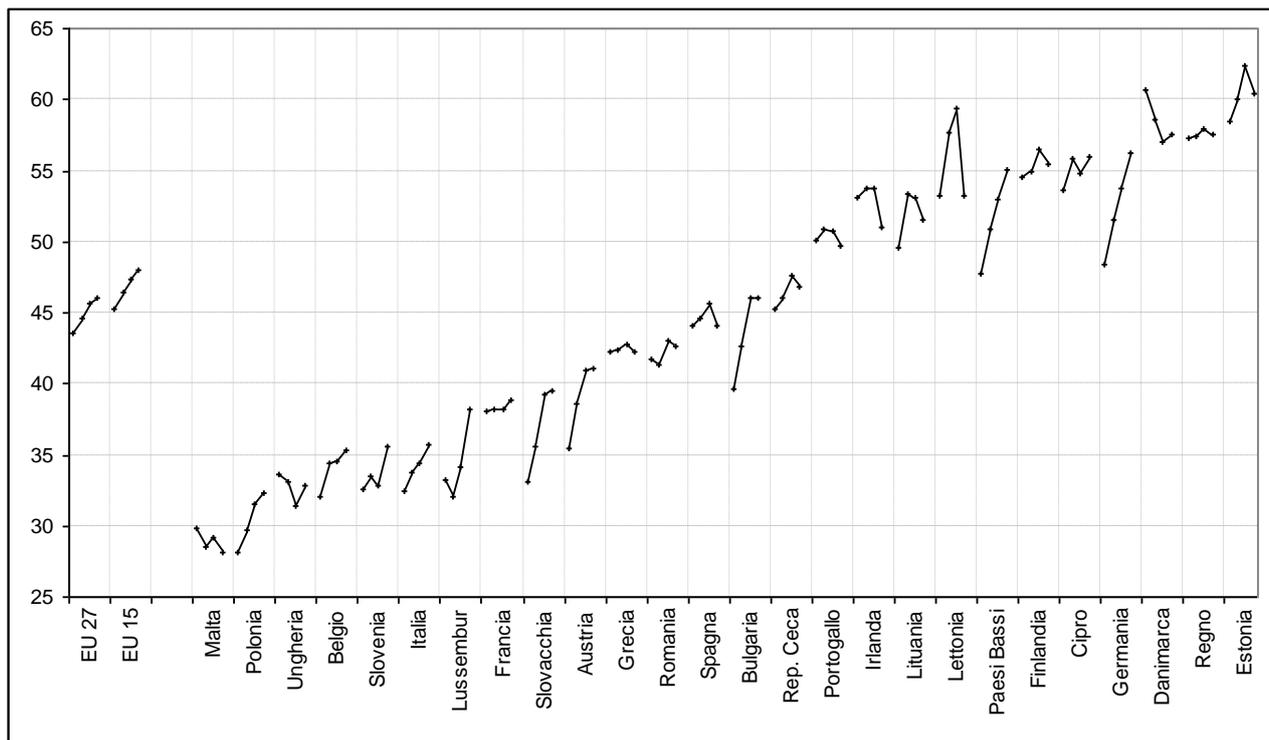


Fonte: Eurostat, Labour Force Survey, medie annuali

La partecipazione degli anziani al mercato del lavoro è un'area di particolare interesse del coordinamento comunitario, essendo l'allungamento della vita lavorativa una delle sfide più importanti per i paesi al fine di evitare o mitigare l'intervento sulla generosità delle prestazioni. Il target fissato a Lisbona per il 2010 è un tasso di occupazione della popolazione anziana (55-64 anni) pari al 50%; i vari paesi si stanno via via avvicinando all'obiettivo, ma quelli che lo hanno raggiunto sono, al 2009, soltanto 11, mentre ben oltre la metà di essi è ancora più o meno distante dal target (cfr. Figura 40). Nella media comunitaria il tasso d'occupazione dei lavoratori anziani (55-64 anni) è ancora molto basso (46,0% nel 2009); si tratta comunque di un dato in crescita (10 punti percentuali in più tra 1998 e 2009). Anche in Italia l'occupazione degli anziani cresce (nel decennio quasi 7 punti), ma su valori molto più bassi rispetto alla media comunitaria (nel 2009 il tasso italiano è stato pari al 35,7%). Tra i valori più bassi della UE, insieme all'Italia, tra i vecchi Quindici ci sono Belgio e Lussemburgo, mentre tra i paesi dell'allargamento Malta, Ungheria, Polonia e Slovenia.

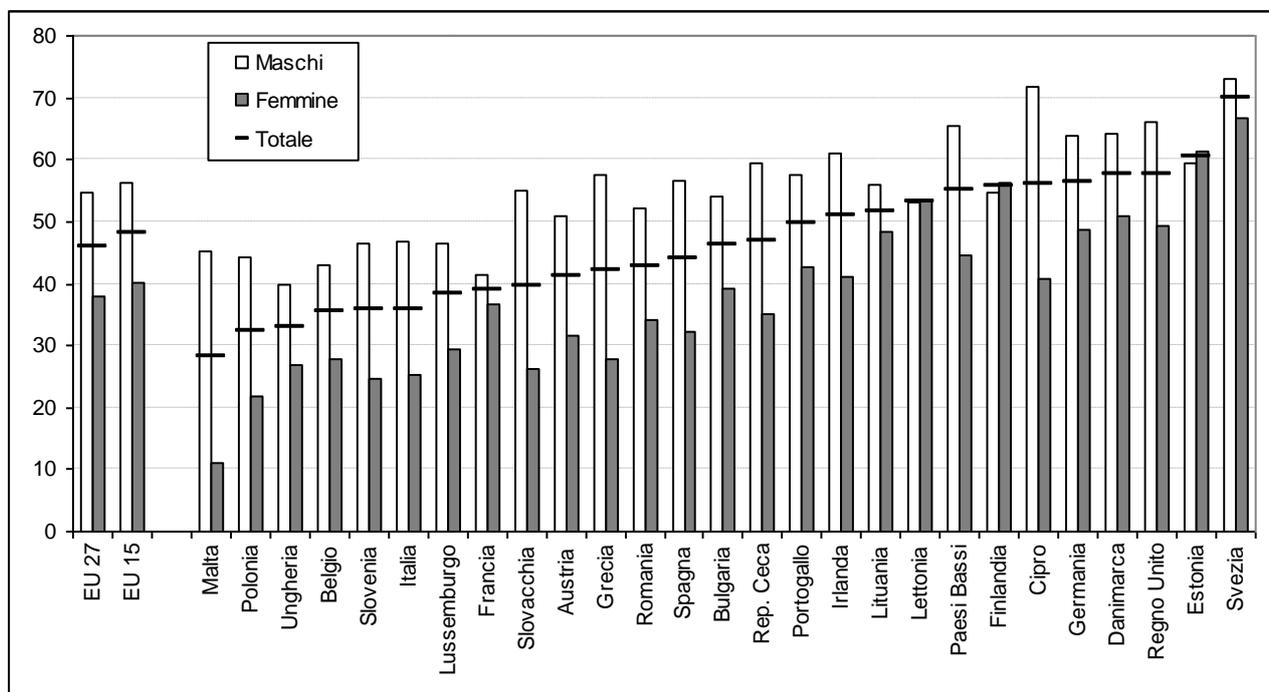
I tassi di occupazione delle persone anziane sono ovunque più elevati tra gli uomini che tra le donne (cfr. figura 41); a livello di EU la differenza media è di 17 punti percentuali; gli scarti minimi si registrano in Francia, Finlandia e nelle Repubbliche baltiche, in Italia lo scarto è piuttosto elevato (21 p.p.) ma le differenze più alte si osservano in Grecia, Cipro e Malta (oltre 30 p.p.).

Fig. 40 Tasso d'occupazione dei lavoratori anziani (55-64 anni) - Anni 2006-2009



Fonte: Eurostat, Labour Force Survey, medie annuali.

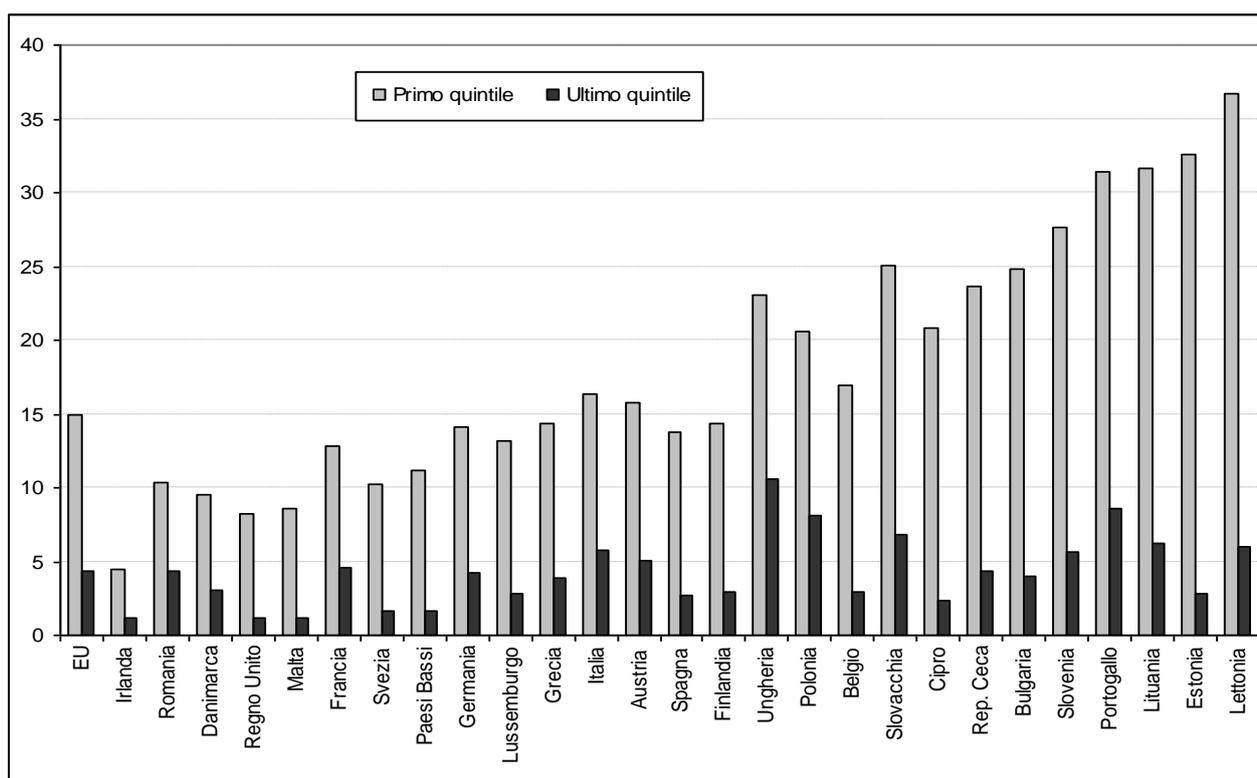
Fig. 41 Tassi di occupazione 55-64 per genere - Anno 2009



Fonte: Eurostat, Labour Force Survey, medie annuali.

Da ultimo, presentiamo in questo capitolo alcuni indicatori legati allo stato di salute della popolazione e all'accesso ai servizi sanitari. Evidentemente si tratta di aree da monitorare dal punto di vista dell'esclusione sociale, in quanto l'invecchiamento demografico della popolazione pone a rischio in futuro anche la sostenibilità finanziaria dei sistemi sanitari in una situazione in cui la popolazione presenta rischi di salute (e capacità di accesso ai servizi) diversi a seconda delle condizioni di reddito. Innanzitutto osserviamo lo stato di salute, confrontando il 20% più ricco e quello più povero della popolazione: la figura 42 riporta la percentuale di quanti dichiarano uno stato di salute cattivo o molto cattivo all'interno del primo ed ultimo quintile di reddito. Nell'insieme della UE le due percentuali si collocano rispettivamente al 15% ed al 4%, con uno scarto di oltre 10 punti percentuali tra le due categorie di reddito. In Italia lo scarto tra i due quintili è lo stesso, ma lo stato di salute dichiarato è un po' peggiore rispetto alla media europea. Quanto agli altri paesi, in Irlanda sono meno del 5% i più poveri che lamentano un cattivo stato di salute, mentre superano il 30% in Portogallo e nelle Repubbliche Baltiche.

Fig. 42 Stato di salute auto dichiarato (cattivo o molto cattivo) secondo il reddito* - Anno di indagine 2008 (redditi 2007)



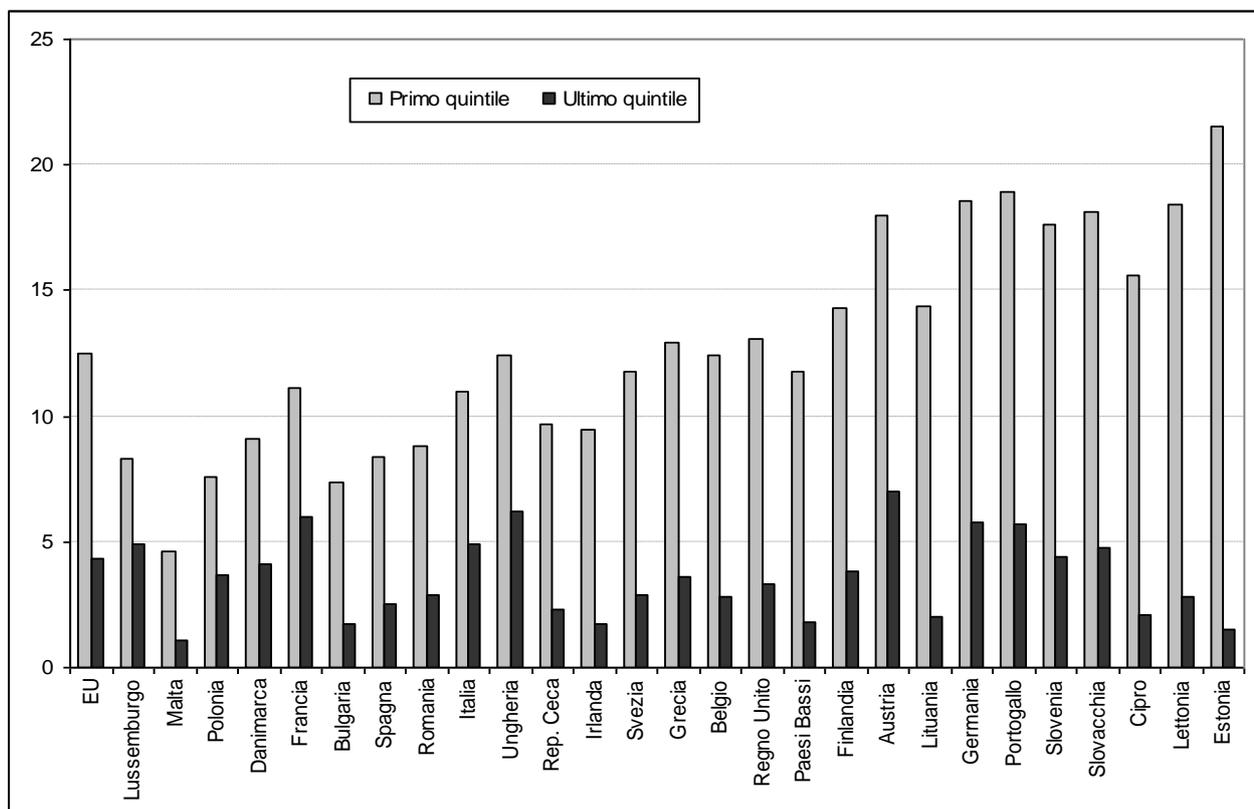
* Primo ed ultimo quintile della distribuzione del reddito equivalente.

Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.

Anche nel caso dello svolgimento delle attività quotidiane si riscontra un diverso grado di difficoltà tra il primo ed ultimo quintile di reddito. Nella figura 43 sono riportate le percentuali di coloro che, all'interno delle due categorie di reddito, dichiarano di aver avuto serie difficoltà nello svolgimento delle

attività quotidiane negli ultimi 6 mesi. Nella media UE il 4% dei più ricchi dichiarano difficoltà nelle attività quotidiane, percentuale che si triplica tra i più poveri, con uno scarto di oltre 8 punti percentuali. In Italia la situazione è più omogenea (scarto di 6 p.p.).

Fig. 43 Difficoltà nello svolgimento delle attività quotidiane secondo il reddito* - Anno di indagine 2008 (redditi 2007)



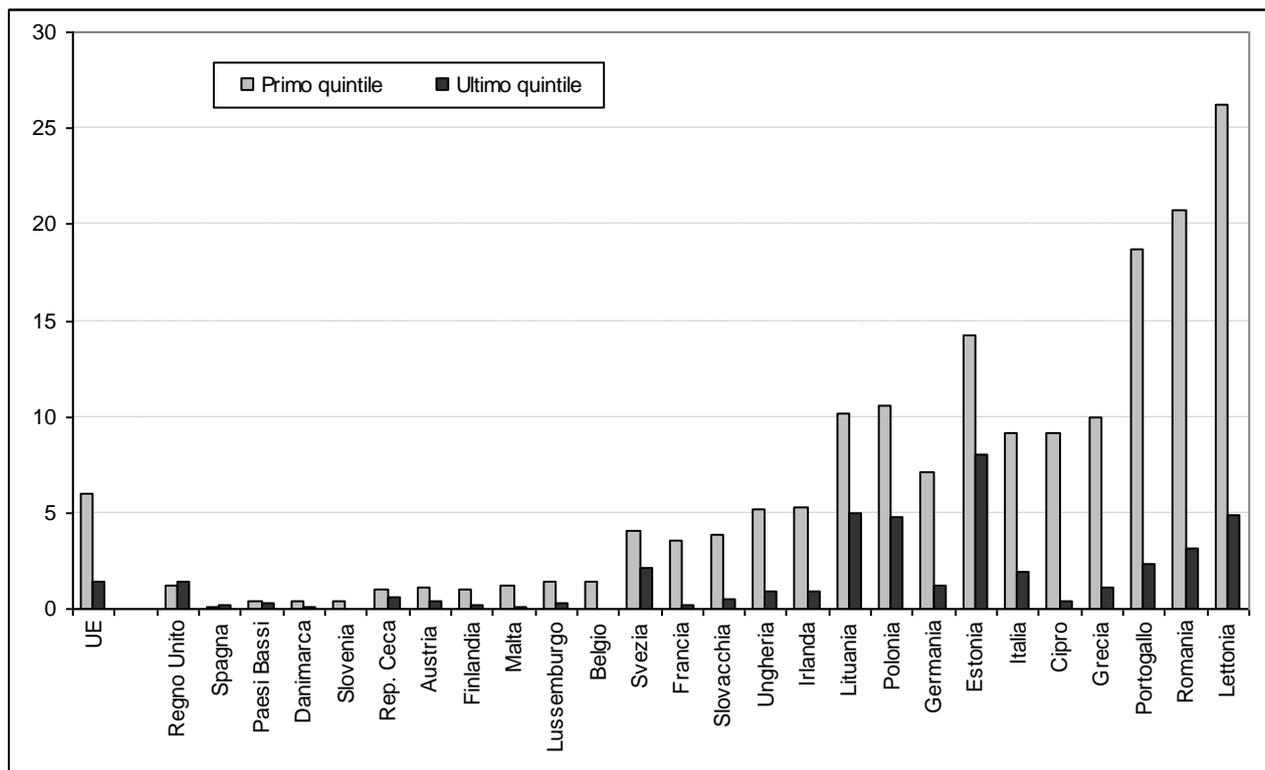
* Primo ed ultimo quintile della distribuzione del reddito equivalente.

Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.

Abbiamo finora visto come lo stato di salute e le difficoltà nello svolgimento delle attività quotidiane siano più critici per la parte più povera della popolazione. A ciò si aggiunge anche un diverso grado di accesso ai servizi sanitari. Nella figura 44 sono riportate le percentuali di persone che, nel primo ed ultimo quintile di reddito, non hanno ricevuto cure adeguate al bisogno per ragioni legate alla spesa (“cure troppo care”), all’offerta del servizio (“liste d’attesa troppo lunghe”), alla collocazione territoriale (“troppo lontano”). In tutti i paesi (con l’eccezione di Spagna e Regno Unito) è tra i più poveri che si registrano le maggiori difficoltà nell’accesso alle cure, anche se in circa la metà dei paesi dell’Unione la differenza con le altre classi di reddito è trascurabile e comunque la quota di popolazione che, indipendentemente dal quintile di reddito di appartenenza, manifesta difficoltà nell’accesso ai servizi sanitari è molto bassa (in undici paesi su ventisei in cui l’indicatore è rilevato, anche nel quintile più povero meno dell’1,5% delle persone rileva difficoltà nell’accesso ai servizi). In alcuni paesi, però, le differenze sono notevoli: nei paesi baltici (tra i quali il caso eclatante della Lettonia dove più di un

quarto del 20% più povero dichiara di avere difficoltà nell'accesso ai servizi contro meno del 5% del quinto più ricco della popolazione), in Romania, in Polonia, in Germania e nei grandi paesi mediterranei (con la rilevante eccezione della Spagna, ma inclusa l'Italia) le disuguaglianze nell'accesso sono considerevoli tra le classi di reddito estreme. Per l'Italia si tratta di più di 7 punti percentuali di differenza; in particolare, quasi una persona su dieci tra i più poveri ha difficoltà nell'accesso ai servizi contro solo una su cinquanta tra i più ricchi..

Fig. 44 Difficoltà nell'accesso ai servizi di cura* secondo il reddito - Anno di indagine 2008 (redditi 2007)**



* Primo ed ultimo quintile della distribuzione del reddito equivalente.

** persone che hanno avuto bisogni di cura non soddisfatti per le seguenti ragioni: “troppo caro”, “liste d’attesa troppo lunghe”, “troppo lontano”.

Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.