

*Tavolo con Città riservatarie,  
Roma, 30 settembre 2009*

## *Le dimensioni della povertà in Italia e in Europa*

Raffaele Tangorra

Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali

*Direzione generale per l'inclusione, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese*

# Traccia

- Il metodo di coordinamento aperto e gli indicatori sociali come mezzo di rappresentazione, strumento di *accountability*, leva del cambiamento
- Le misure di povertà:
  - Assoluta vs. relativa
  - Nazionale vs. comunitaria
- La performance italiana
  - nel contesto comunitario
  - nel tempo e nel confronto territoriale

# La Strategia di Lisbona: fase I, 2000-2005

- L'obiettivo è “*diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale*”
- E' un punto di svolta per l'Unione Europea che, nell'immaginarsi in competizione di “sistema” con gli Stati Uniti, si caratterizza non solo come comunità economica, ma anche come comunità *sociale* – il Modello Sociale Europeo
- Al centro della strategia è infatti l'idea che crescita economica, occupazione e coesione sociale siano dimensioni che si rinforzano a vicenda. E' da questa centralità che nasce l'esigenza di “misurare” il welfare al livello comunitario

# Il metodo di coordinamento aperto (OMC)

- I. definizione di obiettivi e linee guida comuni a tutti paesi;
- II. individuazione di indicatori comuni sulla base dei quali confrontare le diverse *performance* e misurare i progressi della strategia;
- III. fissazione di target quantitativi nazionali e comunitari per il perseguimento degli obiettivi comuni;
- IV. traduzione degli obiettivi e delle linee guida comuni in politiche nazionali mediante la predisposizione di piani d'azione nazionali (NAP);
- V. analisi, monitoraggio e valutazione in un contesto multilaterale (*peer review*), favorendo il mutuo apprendimento (*exchange of best practices*) e mediante la diffusione di *Rapporti congiunti* della Commissione e del Consiglio.

# Il ruolo di indicatori e target

- Il meccanismo è semplice: monitoraggio degli indicatori e valutazione della performance nazionale (e comunitaria) attraverso il confronto:
  - nel tempo (gli indicatori si muovono nella giusta direzione?)
  - nello spazio (quale la posizione nazionale rispetto ai migliori?)
  - rispetto all'obiettivo prefissato (ci si muove alla giusta velocità?)
- Il ruolo di indicatori e target è simile a quello svolto dai Criteri di Maastricht per l'ingresso nell'area dell'euro: assicurare la convergenza dei paesi della UE verso obiettivi comuni sulle dimensioni considerate rilevanti. Ma, a differenza che nella creazione dell'Unione monetaria, mancano nel caso di Lisbona chiari meccanismi che forniscano incentivi e sanzioni (se non indiretti: *peer pressure*, governi più *accountable*)

# Il coordinamento comunitario oggi nell'area del welfare e gli indicatori *overarching*

- Il processo, partito dall'area dell'inclusione sociale (e la definizione degli indicatori cd. di Laeken), si è poi allargato all'area delle pensioni e della salute e delle cure a lungo termine. Oggi vi è una lista che “abbraccia” le tre aree e si interfaccia con Lisbona 2 (rifocalizzata su crescita e occupazione). La lista è la seguente:

1. Rischio di povertà
- 1bis. (Rischio di povertà persistente)
- 1a. Intensità del rischio di povertà
2. Disuguaglianza dei redditi
3. Speranza di vita in buona salute
4. Abbandono precoce degli studi
5. Popolazione in famiglie senza lavoro
6. Spesa sociale pubblica proiettata
- 7a. Reddito relativo degli anziani
- 7b. Tasso di sostituzione aggregato
8. Bisogni di cure non soddisfatti
9. Rischio di povertà “ancorato”
10. Tasso d'occupazione degli anziani
11. Rischio di povertà dei lavoratori
12. Tasso di attività
13. Coesione regionale

# Gli indicatori *overarching*: i criteri metodologici

- Insieme agli indicatori, sono stati adottati alcuni criteri metodologici che ne giustificassero (in principio) la scelta. In particolare un indicatore deve :
  - a) catturare l'essenza del problema e avere una chiara e accettata interpretazione normativa;
  - b) essere robusto e validato statisticamente;
  - c) fornire un sufficiente livello di comparabilità tra paesi, per quanto possibile con l'uso di definizioni e standard di raccolta dati adottati a livello internazionale;
  - d) essere costruito a partire da dati elementari disponibili, non essere datato, essere soggetto a revisione;
  - e) essere reattivo agli interventi di policy, ma non manipolabile

# La misurazione della povertà: esempi

- Si considerino alcuni esempi:
  1. La sign.ra A. è stata abbandonata dal marito, irreperibile; ha tre figli, lavora saltuariamente, vive di assistenza straordinaria. I figli sono chiaramente malvestiti e malnutriti.
  2. La famiglia B. vive del reddito del solo capofamiglia, dipendente comunale; i due figli sono all'università, in casa c'è il televisore e il dvd, tutti hanno il cellulare. Ma l'ultima settimana del mese è faticosa, non si riesce mai a far le ferie, la macchina è sempre la stessa dagli anni 80
  3. Il signor C. è un artigiano, la sua famiglia dipende solo dal suo reddito ma può permettersi uno stile di vita agiato. L'ultimo anno ha lavorato pochissimo, ma i risparmi accumulati hanno fatto sì che si mantenesse lo standard di vita abituale
  4. La sig.ra e il sig. D. sono pensionati, ex professori al liceo. Hanno sempre risparmiato molto (comprata la casa ai tre figli) e continuano ad avere un stile di vita frugale pur avendo una pensione dignitosa che permetterebbe loro consumi molto maggiori.

# La misurazione della povertà: la povertà assoluta

- Il caso 1) rappresenta una situazione inequivocabilmente di povertà estrema. Si tratta di un caso di deprivazione “assoluta”, le risorse della famiglia sono tali da non garantire il soddisfacimento di bisogni elementari (mangiare, vestirsi).
- L’inchiesta sulla miseria in Italia del 1951-52 identificava queste situazioni sulla base di tre indicatori: assenza di consumo di carne, vino e zucchero; condizioni miserrime delle calzature; sovraffollamento nelle abitazioni (oltre 4 per stanza) o ab. improprie (grotte, cantine)
- In America nella war on poverty degli anni 60 si decise di misurare la povertà a partire dai beni alimentari necessari per la sussistenza. Il costo di questo “paniere” di beni veniva moltiplicato per tre (un terzo era infatti la quota di spese alimentari nel budget medio della famiglia americana). Le famiglie povere erano quelle con reddito (al lordo di tasse e sussidi) inferiore a questa soglia. E’ ancora oggi la soglia ufficiale di povertà negli USA (aggiornata per l’indice dei prezzi)

# La misurazione della povertà: la povertà assoluta vecchia metodologia

- Anche in Italia vi è stata tra il 1998 e il 2002 una misurazione della povertà assoluta, costruita in maniera simile a quella americana ma con una metodologia comunque più sofisticata
- *La componente alimentare*: definito un modello alimentare di riferimento (quantità medie giornaliere espresse in grammi per sesso e classe di età) per quella che è una vita “normale”, si è attribuito un valore monetario secondo l’ipotesi di “minimo prezzo” e di “qualità contenuta”
- *L’abitazione*: si è fatto riferimento ad una abitazione in affitto, riparametrata in base alla numerosità familiare in base ad una normativa regionale (ER) ed alla spesa nell’indagine sui consumi; ipotesi ad hoc per le utenze
- *I beni durevoli*: ammortamento di frigo, televisore e lavatrice
- *La quota residuale*: si assume totale gratuità delle spese per salute e istruzione
- Attualmente però il paniere e l’intera metodologia sono state appena riviste

# La misurazione della povertà: la povertà assoluta nuova metodologia

- *Componente alimentare*: il valore monetario del paniere non è più valutato ai prezzi medi degli alimenti, ma sulla base del prezzo “minimo accessibile” nella propria ripartizione territoriale (tenuto conto cioè della distribuzione commerciale – hard discount, moderna o tradizionale – e delle differenze di prezzo tra Nord, Centro e Mezzogiorno).
- *Abitazione*: sono state considerate adeguate abitazioni molto più piccole rispetto alla vecchia definizione, sono stati utilizzati metodi di stima più rigorosi e robusti per il computo degli affitti e differenziati gli stessi per la ripartizione territoriale (Nord, Centro, Mezzogiorno) e per la tipologia di comune (area metropolitana, grande comune, piccolo comune). Molto più accurato è anche il computo delle altre spese legate all’abitazione.
- *Componente residuale*: per la prima volta prende in considerazione anche alcune spese sanitarie e per l’istruzione, prima escluse dalle spese indispensabili perché ritenute gratuite (nel senso del completo carico pubblico)

**Tav. 3 – Paniere alimentare minimo per femmine ( grammi medi giornalieri)**

Alimento	Classi di eta' (anni)									
	1-3	4-6	7-10	11-14	15-17	18-29	30-49	50-59	60-74	75+
latte	116,34	160,20	186,90	204,06	213,60	184,99	188,81	190,71	177,36	162,11
zucchero	3,05	4,20	4,90	5,35	5,60	4,85	4,95	5,00	4,65	4,25
grana	11,76	16,20	18,90	10,32	10,80	9,36	9,55	9,65	8,97	8,20
pecorino romano	-	-	-	10,74	11,24	9,74	9,94	10,05	9,33	8,54
mozzarella	17,43	24,00	28,00	30,57	32,00	27,71	28,29	28,57	26,57	24,29
groviera francese	8,71	12,00	14,00	15,29	16,00	13,86	14,14	14,29	13,29	12,14
pollo intero	8,71	12,00	14,00	15,29	16,00	13,86	14,14	14,29	13,29	12,14
fegato di bovino	-	-	-	18,34	19,20	16,63	16,97	-	-	-
bovino adulto	19,17	26,40	30,80	15,29	16,00	13,86	14,14	31,43	29,23	26,71
petto di tacchino	13,07	18,00	21,00	22,93	24,00	20,79	21,21	21,43	19,93	18,21
prosciutto crudo	6,54	9,00	10,50	6,88	7,20	6,24	6,36	6,43	5,98	5,46
prosciutto cotto	6,81	9,38	10,94	6,88	7,20	6,24	6,36	6,43	5,98	5,46
mortadella	-	-	-	6,67	6,99	6,05	6,25	6,24	4,06	5,14
nasello	26,14	36,00	42,00	45,86	48,00	41,57	42,43	42,86	39,86	36,43
uovo	4,79	6,60	7,70	8,41	8,80	7,62	7,78	7,86	7,31	6,68
fagioli	11,33	15,60	18,20	19,87	20,80	18,01	18,39	18,57	17,27	15,79
piselli	8,71	12,00	14,00	15,29	16,00	13,86	14,14	14,29	13,29	12,14
patate	52,29	72,00	84,00	91,71	96,00	83,14	84,86	85,71	79,71	72,86
pane tipo 00	117,51	161,81	188,78	206,12	215,75	186,86	190,70	192,60	179,15	163,73
pasta di semola	27,89	38,40	44,80	48,91	51,20	44,34	45,26	45,71	42,51	38,86
riso brillato	17,43	24,00	28,00	30,57	32,00	27,71	28,29	28,57	26,57	24,29
pasta all'uovo	6,97	9,60	11,20	12,23	12,80	11,09	11,31	11,43	10,63	9,71
carote	30,50	42,00	49,00	53,50	56,00	48,50	49,50	50,00	46,50	42,50
lattuga	30,50	42,00	49,00	53,50	56,00	48,50	49,50	50,00	46,50	42,50
pomodori da insalata	152,50	210,00	245,00	267,50	280,00	242,50	247,50	250,00	232,50	212,50
bieta	152,50	210,00	245,00	267,50	280,00	242,50	247,50	250,00	232,50	212,50
arance	122,00	168,00	196,00	214,00	224,00	194,00	198,00	200,00	186,00	170,00
mele	122,00	168,00	196,00	214,00	224,00	194,00	198,00	200,00	186,00	170,00
pere	122,00	168,00	196,00	214,00	224,00	194,00	198,00	200,00	186,00	170,00
olio di oliva	7,85	10,80	12,60	13,76	14,40	12,47	12,73	12,86	11,96	10,93
olio di semi	7,85	10,80	12,60	13,76	14,40	12,47	12,73	12,86	11,96	10,93
burro	0,87	1,20	1,40	1,53	1,60	1,39	1,41	1,43	1,33	1,21
margarina	0,87	1,20	1,40	1,53	1,60	1,39	1,41	1,43	1,33	1,21

**Tavola 14. Soglie mensili di povertà assoluta per alcune tipologie familiari, ripartizione geografica e tipo di comune.**  
**Anno 2008 (euro)**

Tipologia familiare	Nord			Centro			Mezzogiorno		
	Area metropolitana	Grandi comuni	Piccoli comuni	Area metropolitana	Grandi comuni	Piccoli comuni	Area metropolitana	Grandi comuni	Piccoli comuni
1 comp. 18-59	750,36	714,98	674,13	710,23	674,24	632,68	554,78	535,77	502,69
1 comp. 60-74	721,77	686,39	645,54	686,09	650,10	608,54	531,12	512,11	479,03
1 comp. 75+	684,19	646,81	607,96	652,57	616,58	575,02	498,37	479,36	446,28
2 comp. 18-59	1.037,00	994,32	945,92	971,22	927,79	878,54	789,33	767,11	728,86
2 comp. 60-74	980,14	937,46	889,06	922,85	879,42	830,17	742,07	719,85	681,60
2 comp. 75+	913,62	870,94	822,54	863,48	820,05	770,80	684,06	661,84	623,59
1 comp. 60-74 e 1 comp. 75+	946,62	903,94	855,54	892,93	849,50	800,25	712,84	690,62	652,37
1 comp. 18-59 e 1 comp. 75+	973,55	930,87	882,47	915,80	872,37	823,12	735,18	712,96	674,71
1 comp. 18-59 e 1 comp. 60-74	1.007,95	965,27	916,87	946,49	903,06	853,81	765,17	742,95	704,70
1 comp. 11-17 e 1 comp. 18-59	1.050,39	1.007,71	959,31	983,07	939,64	890,39	801,37	779,15	740,90
1 comp. 4-10 e 1 comp. 18-59	998,60	955,92	907,52	938,65	895,22	845,97	757,73	735,51	697,26
1 comp. 18-59 e 2 comp. 75+	1.168,01	1.118,75	1.063,67	1.094,99	1.044,87	988,84	892,19	867,20	824,60
1 comp. 18-59 e 1 comp. 60-74 e 1 comp. 75+	1.200,24	1.150,98	1.095,90	1.123,76	1.073,64	1.017,61	920,30	895,31	852,71
1 comp. 18-59 e 2 comp. 60-74	1.232,99	1.183,73	1.128,65	1.153,01	1.102,89	1.046,86	948,87	923,88	881,28
2 comp. 18-59 e 1 comp. 75+	1.229,06	1.179,80	1.124,72	1.148,40	1.098,28	1.042,25	944,34	919,35	876,75
2 comp. 18-59 e 1 comp. 60-74	1.262,73	1.213,47	1.158,39	1.178,45	1.128,33	1.072,30	973,69	948,70	906,10
3 comp. 18-59	1.293,83	1.244,57	1.189,49	1.205,11	1.154,99	1.098,96	999,68	974,69	932,09
1 comp. 11-17 e 2 comp. 18-59	1.306,03	1.256,77	1.201,69	1.215,88	1.165,76	1.109,73	1.010,63	985,64	943,04
1 comp. 4-10 e 2 comp. 18-59	1.260,10	1.210,84	1.155,76	1.176,52	1.126,40	1.070,37	971,95	946,96	904,36
1 comp. 0-3 e 2 comp. 18-59	1.168,21	1.118,95	1.063,87	1.093,60	1.043,48	987,45	890,50	865,51	822,91

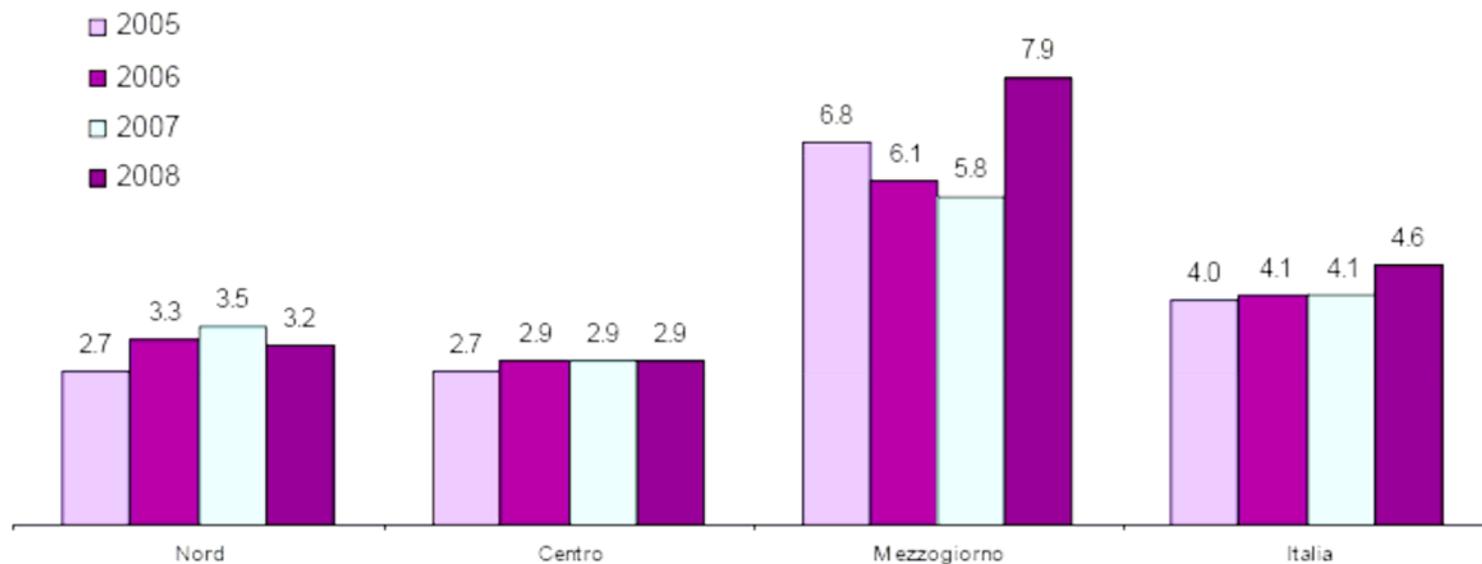
**Tabella 3.11** Soglie di povertà 2007 (vecchia e nuova metodologia)

	Soglia di povertà assoluta vecchia metodologia (aggiornata al 2007)	Soglia di povertà assoluta nuova metodologia (2007)	
		Limite inferiore	Limite superiore
1 componente	422	433	724
2 componenti	633	603	1.014
3 componenti	899	795	1.261
4 componenti	1.138	887	1.527
5 componenti	1.434	1.225	1.757

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

- Sottostimata la povertà del Centro-Nord
- Sottostimata la povertà delle famiglie poco numerose

Grafico 4. Povertà assoluta per ripartizione geografica. Anni 2005-2008 (valori percentuali)



	2007	2008
<b>Ampiezza della famiglia</b>		
1 componente	5,0	5,2
2 componenti	3,4	4,0
3 componenti	3,3	3,0
4 componenti	3,4	5,2
5 o più componenti	8,2	9,4

# La misurazione della povertà/3

- Ma in una società evoluta, famiglie come quella del caso 2) possono non considerarsi povere? Laddove i bisogni elementari sono soddisfatti per gran parte della popolazione, il concetto di povertà è eminentemente “relativo”
- E’ questo il concetto di povertà adottato a livello comunitario e nazionale. Lo standard con cui il tenore di vita dei poveri viene confrontato non è quello minimo che gli garantisca uno stile di vita “dignitoso” o “socialmente accettabile” o “che eviti il deperimento biologico”, ma quello prevalente nella popolazione.
- Ma come misurare lo standard medio (o mediano) nella popolazione? Le due variabili più usate sono i redditi e i consumi. La scelta non è neutrale: il consumo sembrerebbe un indicatore migliore dei redditi perché cattura il reddito “permanente”, indipendente dalle oscillazioni temporanee dei redditi; ma allo stesso tempo il reddito corrente può essere un indicatore migliore della capacità di spesa perché prescinde dalle scelte di stile di vita. In ogni caso ci sono dei “falsi positivi”, cioè persone classificate come povere ma che non si vorrebbe identificare come tali: è il caso della famiglia 3), povera secondo i redditi, ma non secondo i consumi; e della famiglia 4), povera secondo i consumi, ma non secondo i redditi.

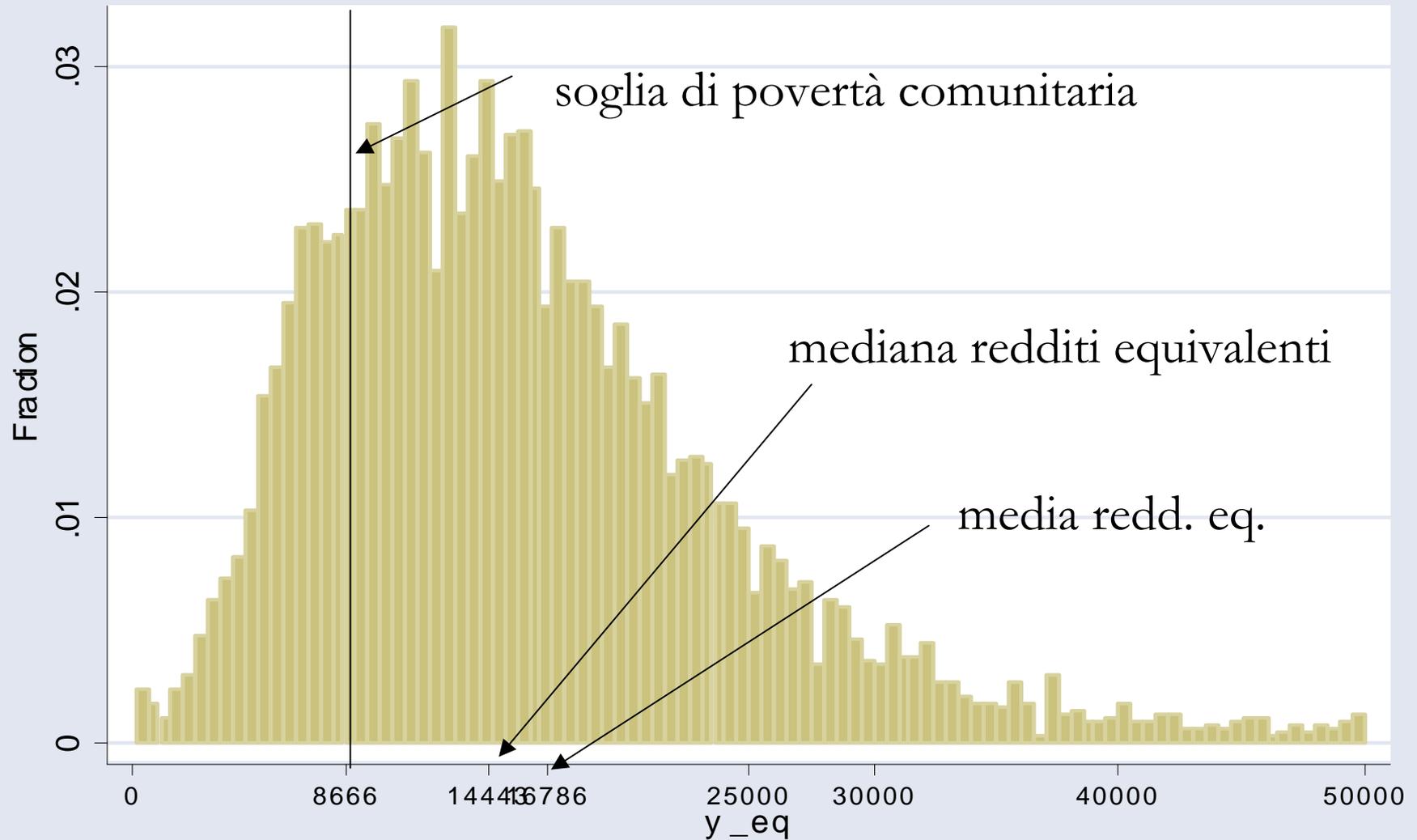
# La misurazione della povertà/4

- Quale deve essere l'unità di rilevazione? Tipicamente si assume la famiglia, ma ciò significa che implicitamente si assume una completa condivisione delle risorse al suo interno, cosa non sempre vera.
- Come confrontare famiglie di dimensione e composizione diversa? Si tiene conto delle economie di scala che derivano dalla convivenza identificando una “scala di equivalenza”, ma non esiste uno standard unico per farlo.
- Si può procedere ad una stima empirica: è il caso ad es. della scala “Carbonaro”, che assegna i seguenti coefficienti: 0,6 a famiglie di single, 1 alla coppia, 1,33 per tre componenti, 1,63 per quattro e così via fino a 2,4 per 7 o più.
- Oppure più praticamente ci si accorda su parametri semplici che facilitino calcoli e analisi: è il caso della scala “OCSE modificata” che assegna valore 1 al primo adulto, 0,5 agli altri e 0,3 ai bambini

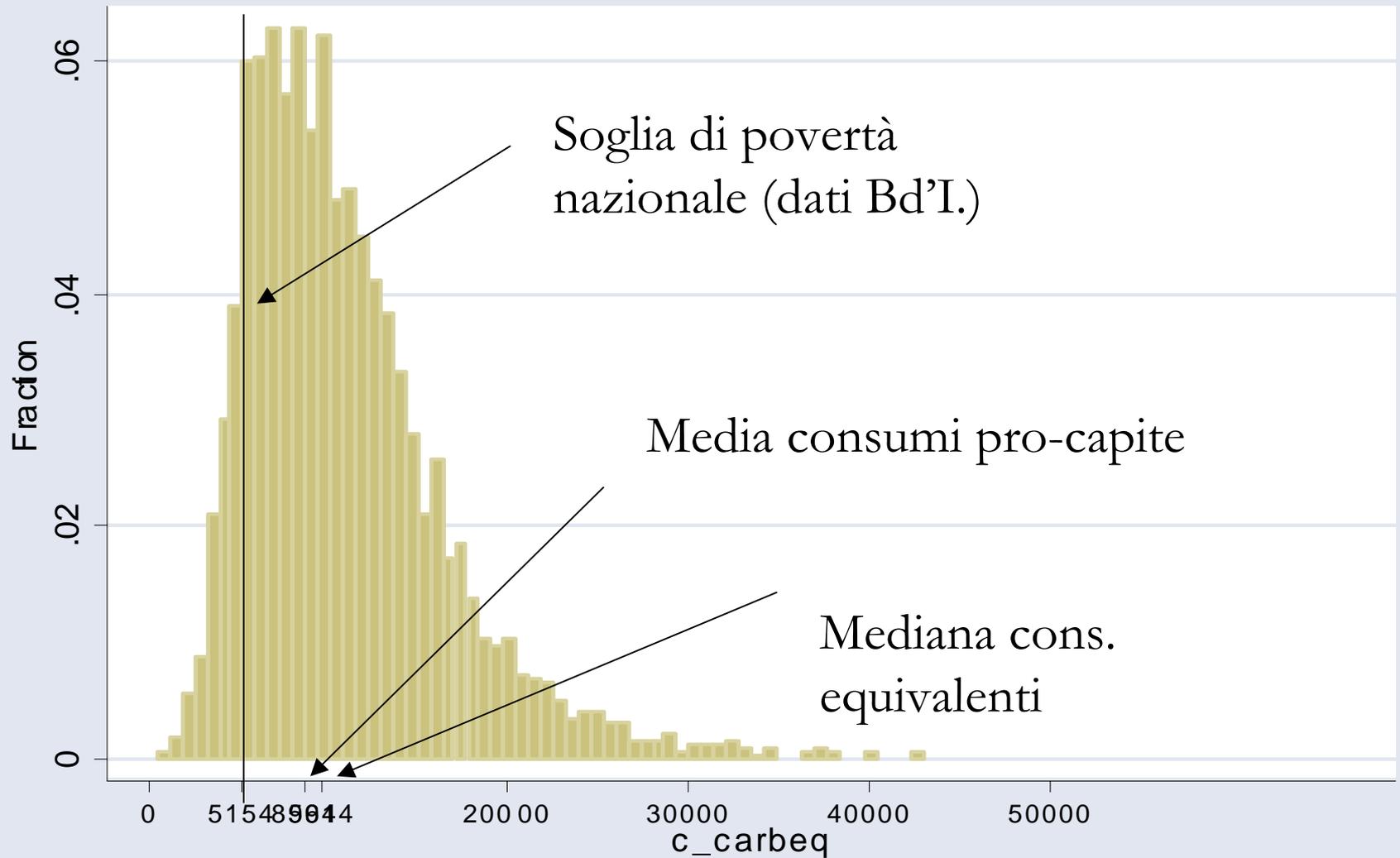
# La definizione di povertà: nazionale *vs.* comunitaria/1

	<b>Nazionale</b>	<b>UE</b>
<i>Variabile</i>	consumi	reddito
<i>Soglia di povertà</i>	60% media pro-capite	60% mediana equivalente
<i>Scala di equivalenza</i>	Carbonaro	OCSE modificata
<i>Ultimo anno disponibile</i>	2008	2006
<i>Valore nel 2006</i>	12,9% (11,1% famiglie)	20%

# La definizione di povertà: naz. vs. com./2



# La definizione di povertà: naz. vs. com./3



# La definizione di povertà: nazionale *vs.* comunitaria/4

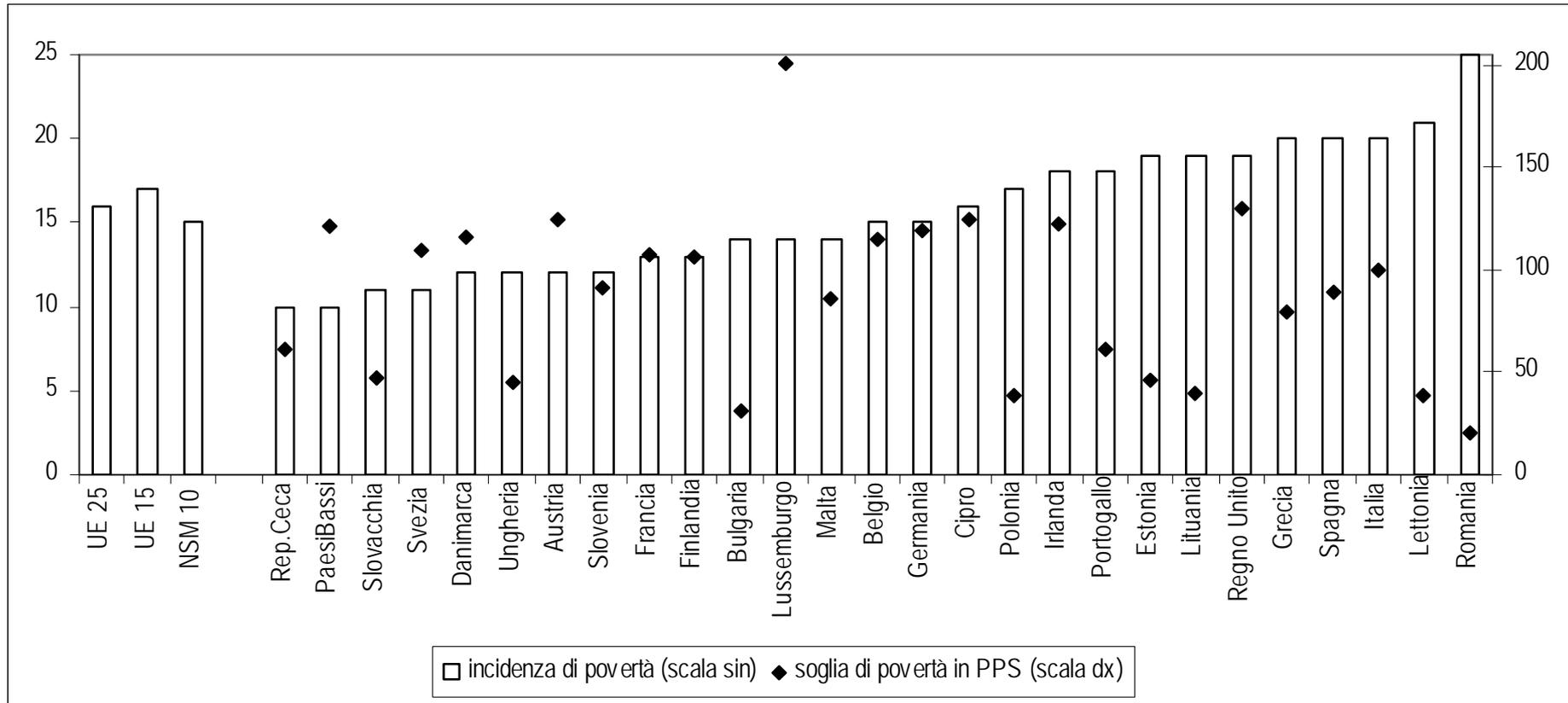
- Non esiste una definizione “giusta”: i diversi livelli di povertà misurata sono semplicemente l’effetto di diverse convenzioni
- I consumi tendono comunque ad essere meno dispersi dei redditi: a parità di metodologia (comunitaria) e utilizzando la stessa indagine (Bankitalia), si nota che la povertà sui consumi è circa due terzi di quella sui redditi (15 *vs.* 20%)

# La definizione di povertà: nazionale vs. comunitaria/5

- Rischio di povertà secondo la definizione comunitaria - soglia al 60% del reddito (consumo) mediano equivalente - applicata a redditi e consumi. Anno: 2002 (valori percentuali). Elaborazione su microdati Banca d'Italia

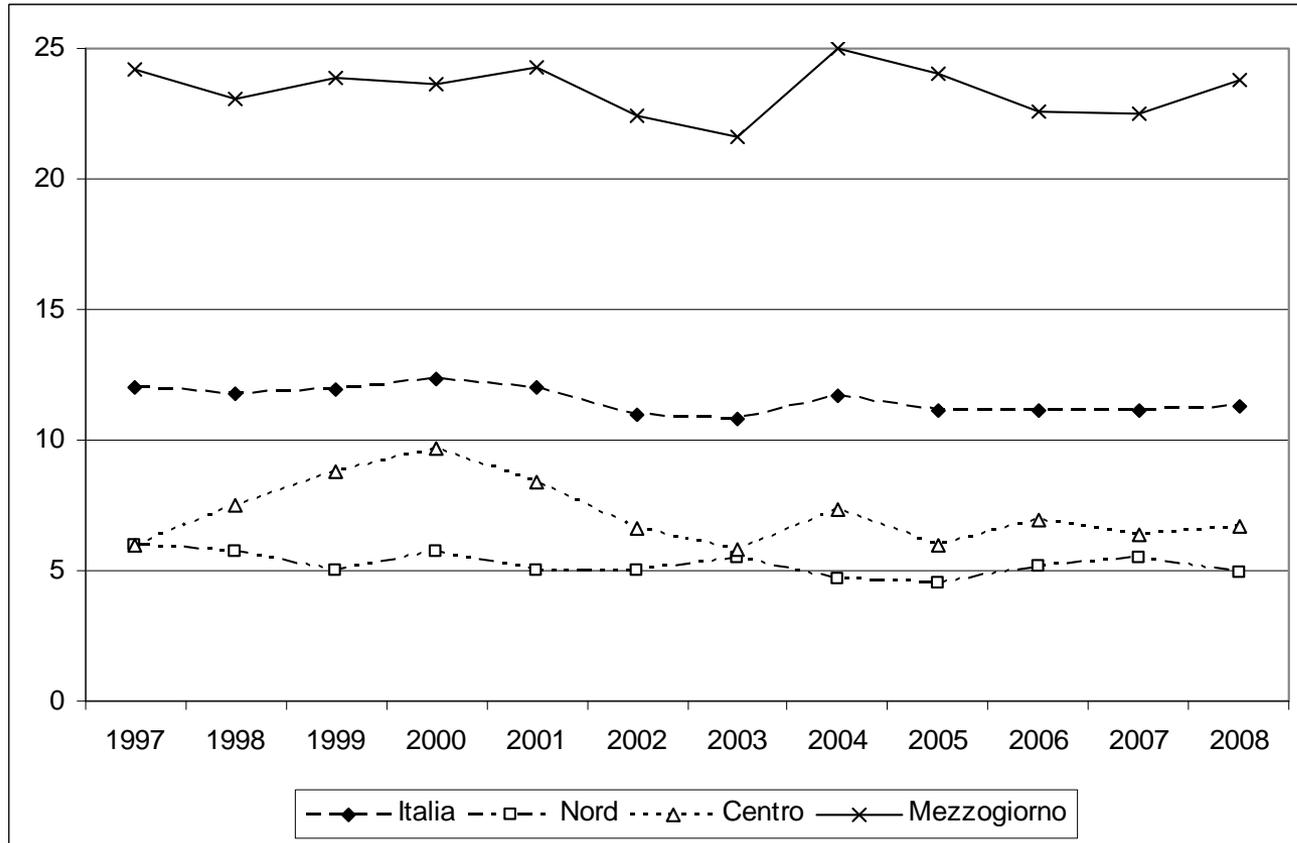
		Redditi		
C		sotto la soglia*	sopra la soglia*	Totale
o n s u m i	Sotto la soglia*	9,7	5,0	14,7
	sopra la soglia*	10,4	74,9	85,3
	Totale	20,1	79,9	100

# Il rischio di povertà: l'Italia è un paese povero?



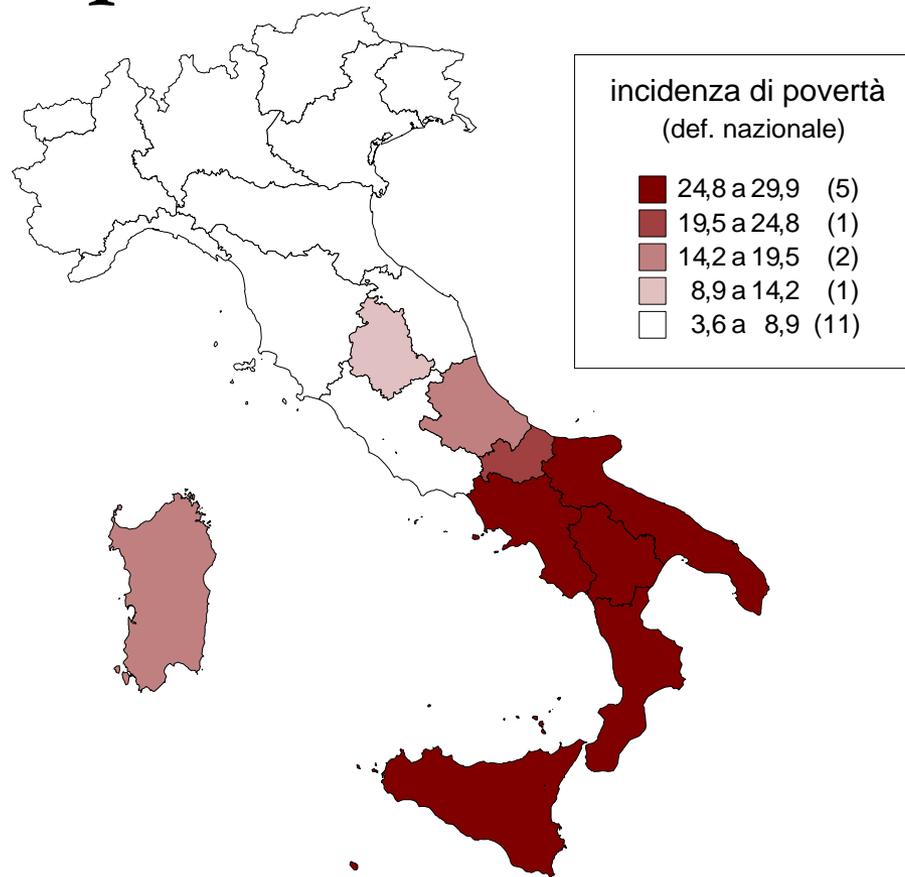
L'incidenza della povertà in Italia è pari al 20% della popolazione. Solo Lettonia, Romania e Bulgaria hanno un livello superiore, mentre la media comunitaria è quattro punti inferiore. Attenzione però alle soglie nazionali, nella comparazione.

# La povertà in Italia/1



- Qualunque sia la definizione utilizzata, la povertà appare sostanzialmente stabile nel medio periodo. La crescita registrata nel 2004 (definizione nazionale) viene a seguito di una riduzione in ciascun anno del triennio precedente. La popolazione è però molto aumentata nel periodo considerato

# La povertà in Italia/2



- L'Italia è spaccata in due: la povertà è fundamentalmente un problema del Mezzogiorno. Altre situazioni di sofferenza sono legate alla presenza di figli dipendenti e alla mancanza di piena occupazione nella famiglia.

# La performance italiana nel contesto UE

- L'Italia è un paese:
  - ad alta povertà e disuguaglianza. A rischio, bambini ed anziani
  - che investe poco sul futuro (solo Spagna e Portogallo hanno più abbandoni precoci degli studi – ma migliore *reading performance*)
  - che partecipa poco al mercato del lavoro (il più basso tasso d'attività femminile, dopo Malta; tra i più bassi tassi d'occupazione dei lavoratori anziani)
  - con la maggiore disuguaglianza territoriale (superiore a quella delle regioni europee nel loro insieme)
  - che ha fatto le riforme per la sostenibilità finanziaria del sistema (tra i Quindici e dopo l'Austria, è il paese in cui la spesa sociale cresce meno nei prossimi quarant'anni), ma che deve cominciare a preoccuparsi dell'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche
  - con un numero di working poor superiore di poco alla media, ma ad ogni modo con un povero su quattro occupato
  - in cui, comunque, si vive più a lungo e in buona salute!