



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI
DIREZIONE GENERALE PER
L'INCLUSIONE E LE POLITICHE SOCIALI



Quaderni
DELLA RICERCA SOCIALE 17

POVERTA' ED ESCLUSIONE SOCIALE

**L'Italia nel contesto
comunitario. Anno 2012**

INDICE

INTRODUZIONE.....	5
SEZIONE I	6
POVERTÀ ED ESCLUSIONE SOCIALE NELL'AMBITO DELLA STRATEGIA EU2020	6
1. LA STRATEGIA EU2020 E LA POPOLAZIONE SOCIALMENTE ESCLUSA	7
Fig. 1 Incidenza del rischio di povertà o esclusione sociale e delle sue componenti - Anno 2010 (redditi 2009)	9
Fig. 2 Incidenza del rischio di povertà o esclusione sociale e delle sue componenti - Anni 2008-2010 (redditi 2007-2009).....	10
Tab.1 Popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale (valori assoluti e incidenza sulla popolazione) e target nazionali Strategia EU2020	12
Tab. 2 Popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale (valori assoluti e composizione del totale UE) e riparto proporzionale target nazionali.....	13
SEZIONE II	14
GLI INDICATORI DI POVERTÀ ED ESCLUSIONE SOCIALE NELL'AMBITO DEL METODO DI COORDINAMENTO APERTO	14
2. ESCLUSIONE E POVERTÀ MONETARIA	15
Fig. 3 Incidenza del rischio di povertà (scala sinistra) e soglia di povertà corrispondente (in PPS, scala destra, Italia=100) – Anno 2010 (redditi 2009)	16
Fig. 4 Tasso di deprivazione materiale e incidenza della povertà – Anno 2010 (redditi 2009).....	18
Fig. 5 Incidenza del rischio di povertà - Anni 2007-2010 (redditi 2006-2009)	19
Fig. 6 Incidenza del rischio di povertà con soglia di povertà ancorata al 2005* - Anno 2010 (redditi 2009)	20
BOX 1 – LE SOGLIE DI POVERTÀ.....	21
Fig. 7 Soglie di povertà 2010 (euro, in PPS(1)) e variazione % 2007-2010 (redditi 2006-2009)	21
Fig. 8 Incidenza di povertà secondo diverse soglie (valore % della mediana dei redditi) – Anno 2010 (redditi 2009).....	22
Fig. 9 Incidenza del rischio di povertà e intensità di povertà - Anno 2010 (redditi 2009).....	23
Fig. 10 Intensità della povertà – Anni 2007-2010 (redditi 2006-2009)	24
Fig. 11 Incidenza del rischio di povertà per classi di età - Anno 2010 (redditi 2009)	25
Fig. 12 Intensità della povertà (poverty gap) per classi di età - Anno 2010 (redditi 2009)	25
Fig. 13 Incidenza del rischio di povertà secondo la presenza di figli dipendenti ¹ nel nucleo familiare - Anno 2010 (redditi 2009).....	26

BOX 2 – LA POVERTÀ PERSISTENTE.....	26
Fig. 14 Incidenza del rischio di povertà e povertà persistente - Anno 2009 (redditi 2008)	27
Fig. 15 Incidenza del rischio di povertà persistente per classi di età - Anno 2009 (redditi 2008) 28	
Fig. 16 Tassi di deprivazione materiale secondo la classe di età - Anno 2010.....	29
Fig. 17 Tasso di sovraffollamento dell'abitazione e di deprivazione abitativa (almeno un segnale) - Anno 2010	30
Fig. 18 Tasso di deprivazione abitativa severa secondo la classe di età - Anno 2010.....	31
Fig. 19 Tasso di deprivazione abitativa severa secondo il rischio di povertà - Anno 2010	31
Fig. 20 Disuguaglianza dei redditi: rapporto tra le quote di reddito equivalente ai quintili estremi (scala sin.) e indice di Gini (scala dx.) - Anno 2010 (redditi 2009).....	32
3. ESCLUSIONE E MERCATO DEL LAVORO.....	33
Fig. 21 Tassi di occupazione - Anni 2008-2011	34
Fig. 22 Tassi di occupazione per genere – Anno 2011	34
Fig. 23 Tassi di attività 15-64 per genere – Anno 2011	35
Fig. 24 Tassi di disoccupazione – Anni 2008- 2011.....	36
Fig. 25 Tassi di disoccupazione totale, giovanile e di lunga durata – Anno 2011	36
Fig. 26 Tassi di povertà secondo la condizione professionale* - Anno 2010 (redditi 2009)	37
Fig. 27 Incidenza del rischio di povertà tra gli occupati - Anni 2007-2010 (redditi 2006-2009)	38
Fig. 28 Individui che vivono in famiglie senza lavoro e incidenza del rischio di povertà - Anno di indagine 2010 (redditi 2009)	39
Fig. 29 Individui che vivono in famiglie senza lavoro e tasso di disoccupazione - Anno 2011.	40
Fig. 30 Individui che vivono in famiglie senza lavoro – Anni 2008-2011.....	40
a) minori (0-17 anni)	40
b) adulti (18-59 anni)	41
Fig. 31 Incidenza di povertà nelle famiglie con minori secondo l'intensità di lavoro - Anno 2010 (redditi 2009)	42
Fig. 32 Coesione regionale (coefficiente di variazione dei tassi di occupazione regionale) - Anni 2008-2011.....	43
Fig. 33 Abbandoni scolastici precoci* (incidenza percentuale).....	44
a) Anni 2008-2011	44
b) Anno 2011, per genere	44
4. ESCLUSIONE E PROTEZIONE SOCIALE	45
Fig. 34 Spesa per prestazioni sociali: spesa pro-capite in PPS* (EU27 = 100) – Anno 2009....	45
Fig. 35 Spesa per prestazioni sociali: % sul PIL – Anno 2009.....	46
Fig. 36 Spesa per prestazioni sociali per funzione (% su spesa totale) – Anno 2009.....	47
Fig. 37 Vita media alla nascita per genere – Anni 2000, 2005, 2008 e 2010*	48
Fig. 38 Reddito relativo degli anziani(1) e tasso di sostituzione aggregato(2) - Anno 2010 (redditi 2009)	49

Fig. 39	Reddito relativo degli anziani(1) e tasso di sostituzione aggregato(2) - Anni 2007-2010 (redditi 2006-2009)	50
Fig. 40	Età media di uscita dalle forze di lavoro - Anni 2001, 2004, 2007 e 2009	51
Fig. 41	Tasso d'occupazione dei lavoratori anziani (55-64 anni) - Anni 2007-2010.....	52
Fig. 42	Tassi di occupazione 55-64 per genere - Anno 2010	52
Fig. 43	Stato di salute auto dichiarato (cattivo o molto cattivo) secondo il reddito* - Anno di indagine 2010 (redditi 2009)	53
Fig. 44	Difficoltà nello svolgimento delle attività quotidiane secondo il reddito** - Anno di indagine 2010 (redditi 2009)	54
Fig. 45	Difficoltà nell'accesso ai servizi di cura* secondo il reddito** - Anno di indagine 2010 (redditi 2009)	55

INTRODUZIONE

La Strategia EU2020 – che rappresenta per il corrente decennio l’ambizioso coordinamento comunitario nell’ambito delle politiche economiche e occupazionali – ha posto al centro dell’attenzione politica più generale anche la riduzione della povertà, considerata uno dei cinque target dell’intera strategia. Neanche la Strategia di Lisbona, che l’aveva preceduta, 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, le attività messe in campo dai paesi europei nel condividere le strategie di lotta alla povertà, codificate nel cosiddetto metodo di coordinamento aperto, erano state ricondotte nel passato decennio a mero coordinamento settoriale.

Proprio nell’ambito di tale coordinamento settoriale, comunque, grossi passi avanti erano stati fatti 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 aveva adottato 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 di crescita economica e occupazione.

Ovviamente l’attenzione politica e mediatica è oggi soprattutto sul nuovo indicatore adottato dalla Strategia EU2020 – in realtà, una combinazione di tre diversi indicatori, dei quali uno solo (il rischio di povertà relativa) coincide con le definizioni già in uso. Su questi si concentrerà la prima parte del presente rapporto, alla sua seconda edizione, ponendo l’analisi nazionale nel contesto comunitario. 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 Cristina Berliri, Caterina Gallina e Raffaele Tangorra, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

SEZIONE I

**POVERTÀ ED ESCLUSIONE SOCIALE NELL'AMBITO DELLA STRATEGIA
EU2020**

1. LA STRATEGIA EU2020 E LA POPOLAZIONE SOCIALMENTE ESCLUSA

Nell'ambito delle attività di coordinamento comunitario delle politiche economiche e occupazionali – attività sempre più cruciali nell'attuale fase di prolungata crisi economica e finanziaria – i capi di Stato e di Governo della Unione Europea hanno adottato la cosiddetta Strategia EU2020. E' una strategia complessa, volta prioritariamente a riportare l'Unione su un sentiero di crescita economica e occupazionale, con un forte ruolo di impulso da parte della Commissione Europea, che nel "semestre europeo" (la prima parte dell'anno) emana "raccomandazioni" ai paesi da recepire nelle sessioni di bilancio nazionali in autunno. In tale contesto, il Consiglio Europeo ha voluto comunque mantenere una visione "sociale" del modello europeo, inserendo tra gli obiettivi della strategia anche la lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Tale obiettivo, pur non avendo avuto molta visibilità nei primi due anni della strategia – molto focalizzata sulle misure di consolidamento fiscale, a causa della crisi dell'Euro – rappresenta un'importante novità nell'attenzione politica posta al più alto livello dell'Unione. Cosa questo implichi dal punto di vista del *policy making* non è comunque oggetto di questo rapporto. Qui in particolare ci occuperemo dell'indicatore usato per il target quantitativo definito nella Strategia (uno dei cinque complessivi) che ambiziosamente fissa a livello comunitario in 20 milioni il numero di persone da far uscire dalla condizione di povertà o esclusione sociale entro il 2020¹.

L'indicatore scelto è in realtà una combinazione di tre indicatori. Indubbiamente quello centrale è il rischio di povertà relativo, già adottato come principale indicatore nell'ambito del metodo di coordinamento aperto comunitario in materia di lotta alla povertà ed anche uno degli indicatori nella lista ristretta di quelli cd. strutturali per il monitoraggio della Strategia di Lisbona, che aveva preceduto EU2020. A tale indicatore consolidato, sono stati affiancati un indicatore di grave deprivazione materiale ed un indicatore di esclusione dal mercato del lavoro, ossia la quota di individui che vivono in famiglie con bassa "intensità di lavoro". Si è inteso così cogliere anche quella parte di popolazione che, pur in assenza di un rischio di povertà relativo (cfr. oltre) dal punto di vista reddituale, si trova in una condizione di deprivazione diretta ed immediata ovvero è in una condizione di esclusione sociale, soprattutto in chiave prospettica, con riferimento alla partecipazione al mercato del lavoro.²

¹ Il target è stato successivamente declinato in obiettivi nazionali da parte dei 27 paesi membri nell'ambito dei loro programmi nazionali di riforma (PNR). Conformemente al principio di sussidiarietà gli Stati membri sono stati autorizzati a fissare i loro obiettivi sulla base di quelli che consideravano essere gli indicatori più appropriati, "tenendo conto delle rispettive posizioni di partenza e situazioni nazionali", anche discostandosi dalle definizioni usate dalla Commissione, e a fissare i loro obiettivi e priorità nazionali (conclusioni del Consiglio europeo, 17 giugno 2010, par. 4).

² Gli indicatori, presi singolarmente, saranno analizzati con dettaglio nelle sezioni seguenti. Qui se ne fa una trattazione congiunta. Le definizioni sono comunque le seguenti:

Rischio di povertà: sono a rischio di povertà le persone che vivono in famiglie il cui reddito equivalente netto è inferiore al 60% di quello mediano nazionale;

Grave deprivazione materiale: è in questa condizione chi vive in una famiglia che presenta almeno 4 dei seguenti 9 sintomi di deprivazione: mancanza di telefono, tv a colori, lavatrice, automobile, impedimenti nel consumare un pasto a base di carne o pesce ogni due giorni, svolgere una vacanza di almeno una settimana fuori casa nell'anno di riferimento, pagare regolarmente rate di mutui o affitto, mantenere l'appartamento riscaldato, fronteggiare spese inaspettate

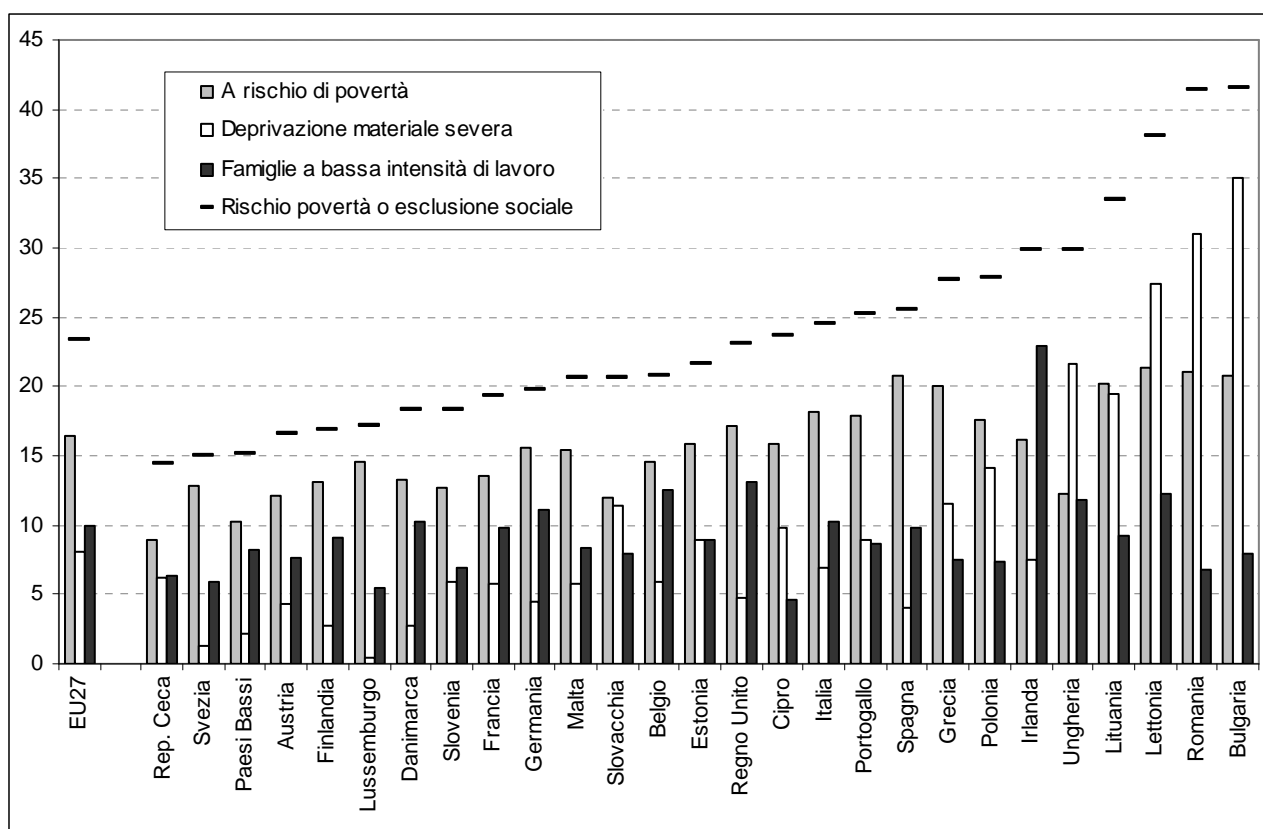
Bassa intensità di lavoro: l'intensità è calcolata considerando in ogni famiglia gli individui in età da lavoro e computando il numero di mesi (nell'anno precedente a quello della rilevazione) in cui hanno lavorato sul totale dei mesi dell'anno; l'intensità si considera molto bassa quando è inferiore al 20%.

L'area dell'esclusione sociale monitorata ai fini della Strategia EU2020, già ribattezzata da Eurostat "popolazione a rischio di povertà o esclusione", è stata quindi individuata attraverso l'utilizzo congiunto dei tre indicatori³. Nella figura 1 sono rappresentati i tre indicatori e la loro unione nell'ultimo anno disponibile. Nel 2010 risulta socialmente escluso il 23% della popolazione comunitaria, con valori minimi nella Repubblica Ceca e nei paesi del Nord Europa ed i valori massimi in Bulgaria e Romania e nelle Repubbliche Baltiche (Lituania e Lettonia). Per la larga maggioranza dei paesi la componente principale dell'indicatore è il rischio di povertà, cui si aggiungono, più o meno sovrapponendosi, le altre due componenti. A livello di UE nel suo complesso, il rischio di povertà da solo individua circa il 70% del complesso delle persone coinvolte da una delle tre dimensioni di esclusione considerate. La grave deprivazione materiale, comunque, gioca un ruolo fondamentale nel definire la popolazione socialmente esclusa soprattutto nei paesi dell'allargamento, dove il rischio di povertà spiega solo poco più di metà dell'esclusione sociale misurata, e in alcuni paesi (Bulgaria, Romania, Lettonia e Ungheria) costituisce il primo motivo di esclusione. Nei paesi a bassa esclusione sociale il peso della componente legata alla deprivazione materiale è invece, tranne il caso della Repubblica Ceca, molto limitato; qui è la terza componente, ossia la bassa intensità di lavoro nella famiglia, ad avere un impatto maggiore; costituisce comunque il primo motivo di esclusione solo in Irlanda.

L'Italia è appena sopra la media comunitaria (un punto in più), con un rischio complessivo del 24,5%. Nell'ordinamento europeo la posizione italiana è simile a quella degli altri paesi mediterranei (nell'ordine, Cipro, Portogallo, Spagna e Grecia) e cioè in fondo alla classifica dei vecchi Quindici, con l'eccezione dell'Irlanda. Anche in Italia, come negli altri paesi dell'Unione economicamente più sviluppati, è il rischio di povertà la dimensione di esclusione più rilevante (l'incidenza è più che doppia rispetto a quella degli altri due indicatori e da sola spiega circa tre quarti dell'unione dei tre). Comunque, nell'ambito dei Quindici, la grave deprivazione materiale è particolarmente accentuata nel nostro paese (così come negli altri paesi mediterranei – con l'eccezione questa volta della Spagna): rispetto ad una media EU15 del 5,3%, il dato italiano è quasi di un terzo superiore (6,9%). Con riferimento alla bassa intensità di lavoro, invece, il dato italiano è in linea con la media comunitaria (7,5%) e leggermente inferiore alla media EU15 (8,1%). Tenuto conto però del fatto che il nostro è il paese a più bassa occupazione femminile dell'intera Unione (fatta eccezione per Malta e, dal 2011, la Grecia) si tratta di un segno del mancato superamento di un modello di offerta di lavoro familiare basata sul maschio *breadwinner*, nonché del ruolo della famiglia come ammortizzatore sociale.

³ La proposta di utilizzo congiunto dei tre indicatori, avanzata dal Comitato di protezione sociale (SPC) con il supporto del suo Sottogruppo Indicatori, è stata recepita dapprima dal Consiglio EPSCO (che riunisce i Ministri del lavoro e delle politiche sociali) e successivamente dal Consiglio Europeo del 17 giugno 2010.

Fig. 1 Incidenza del rischio di povertà o esclusione sociale e delle sue componenti - Anno 2010 (redditi 2009)

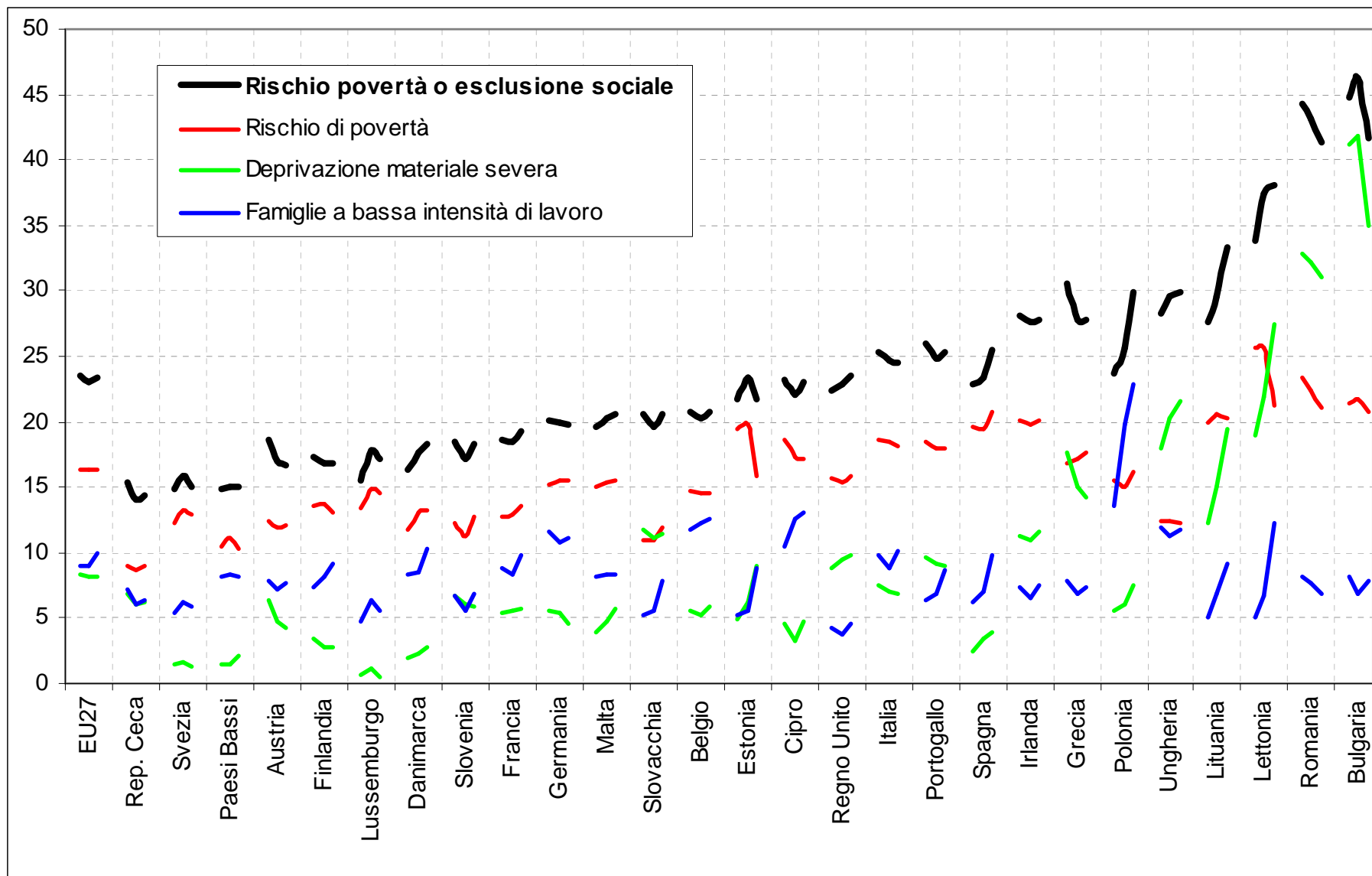


Fonte: EU-Silc, Eurostat.

Nota: L'anno di svolgimento dell'indagine è il 2010 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 (2010-2011)). Il rischio di povertà, pertanto, andrebbe riferito all'anno precedente l'indagine, a differenza degli altri due indicatori.

L'andamento dell'indicatore e delle sue componenti negli ultimi 3 anni, ossia dal momento della sua definizione fino all'ultimo dato disponibile, è riportato nella figura 2. Si osserva in generale una certa stabilità, o variazioni scarsamente significative, degli indicatori. L'indicatore che presenta la maggiore dinamicità è l'incidenza della popolazione in famiglie a bassa intensità di lavoro, evidentemente il più sensibile agli effetti della crisi economica: gli incrementi sono drammatici in Polonia e Lettonia, ma molto significativi anche in Lituania, Estonia e Spagna. La crescita delle famiglie ai margini del mercato del lavoro non si traduce necessariamente in un aumento dell'incidenza del rischio di povertà (cfr. su questo punto la sezione successiva), anzi in alcuni casi se ne osserva la diminuzione (Estonia e Lituania); più diretto appare invece l'effetto sulle condizioni di vita materiali (Lituania e Lettonia). In Italia si osserva una leggera tendenza alla riduzione, di rilievo comunque non statisticamente significativo.

Fig. 2 Incidenza del rischio di povertà o esclusione sociale e delle sue componenti - Anni 2008-2010 (redditi 2007-2009)



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

La tabella 1 riporta infine la popolazione target, in termini sia di valore assoluto che di incidenza sulla popolazione complessiva, nei diversi Paesi ed affianca ad essa, per avere un ordine di grandezza della rilevanza degli obiettivi nei diversi contesti, i target nazionali così come definiti ad aprile 2011 dai Paesi membri all'interno dei rispettivi Piani Nazionali di Riforma. Gli obiettivi fissati dai paesi membri complessivamente risultano ben al di sotto dell'impegno per la riduzione entro il 2020 di 20 milioni di persone che vivono in condizioni di povertà o di esclusione sociale. In questo contesto la Commissione nella Comunicazione del 30 maggio 2012 che accompagna il pacchetto di raccomandazioni specifiche dei paesi (COM 2012, 299 final, "Action for stability, Growth and Jobs", Brussels 30.05.2012) ha espresso preoccupazione sul fatto che il livello degli impegni attuali adottati dagli Stati membri non consentirebbe all'UE di raggiungere il suo obiettivo principale di lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

A titolo puramente esemplificativo la tabella 2 riporta la ripartizione dell'obiettivo dell'Unione Europea che si avrebbe se ciascun paese contribuisse in proporzione al peso della propria popolazione a rischio di povertà ed esclusione rispetto a quella complessiva europea. La colonna 3 riporta infatti i valori ottenuti ripartendo i 20 milioni di persone a rischio di povertà o esclusione sulla base delle percentuali di cui alla colonna 2. Come mostra la tabella, quanto per molti gli obiettivi definiti dai Programmi Nazionali di Riforma non si discostano molto da quelli che si otterrebbe attraverso l'applicazione del criterio proporzionale, per alcuni paesi, tra cui significativamente la Germania, il Regno Unito e la Danimarca, l'impegno sembra molto al di sotto di quanto ci si potrebbe aspettare.

Tab.1 Popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale (valori assoluti e incidenza sulla popolazione) e target nazionali Strategia EU2020

	Popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale Anno 2010					Target nazionali della Strategia EU2020 (target definiti dai Paesi membri nei Piani Nazionali di Riforma) v.a. in migliaia
	Incidenza % sulla popolazione				V.a. in migliaia	
	Famiglie a bassa intensità di lavoro	A rischio di povertà	Depriva- zione materiale severa	Rischio povertà o esclusione sociale	Rischio povertà o esclusione sociale	
Austria	7,7	12,1	4,3	16,6	1.373	235
Belgio	12,6	14,6	5,9	20,8	2.235	380
Bulgaria	7,9	20,7	35,0	41,6	3.145	260
Cipro	4,6	15,8	9,8	23,6	188	27
Danimarca	10,3	13,3	2,7	18,3	1.007	22 (1)
Estonia	8,9	15,8	9,0	21,7	289	in termini relativi (2)
Finlandia	9,1	13,1	2,8	16,9	890	150
Francia	9,8	13,5	5,8	19,3	11.693	1600 (3)
Germania	11,1	15,6	4,5	19,7	15.962	330 (4)
Grecia	7,5	20,1	11,6	27,7	3.031	450
Irlanda	22,9	16,1	7,5	29,9	1.335	186 (5)
Italia	10,2	18,2	6,9	24,5	14.742	2200
Lettonia	12,2	21,3	27,4	38,1	846	121
Lituania	9,2	20,2	19,5	33,4	1.109	170
Lussemburgo	5,5	14,5	0,5	17,1	83	no target
Malta	8,4	15,5	5,7	20,6	84	6,56
Paesi Bassi	8,2	10,3	2,2	15,1	2.483	100
Polonia	7,3	17,6	14,2	27,8	10.409	1500
Portogallo	8,6	17,9	9,0	25,3	2.693	200
Regno Unito	13,1	17,1	4,8	23,1	14.209	(6)
Rep. Ceca	6,4	9,0	6,2	14,4	1.495	30 (7)
Romania	6,8	21,1	31,0	41,4	8.890	580
Slovacchia	7,9	12,0	11,4	20,6	1.118	170
Slovenia	6,9	12,7	5,9	18,3	366	40
Spagna	9,8	20,7	4,0	25,5	11.675	1400-1500
Svezia	5,9	12,9	1,3	15,0	1.418	in termini relativi (8)
Ungheria	11,8	12,3	21,6	29,9	2.948	450
Totale EU27	10,0	16,4	8,1	23,4	115.718	(9)

Note:

- 1) target concentrato sulle famiglie a bassa intensità di lavoro
- 2) riduzione del rischio di povertà al 15%
- 3) target aggiuntivo: riduzione di un terzo del rischio di povertà ancorato nel periodo 2007-2012
- 4) target concentrato sui disoccupati di lungo periodo
- 5) target da raggiungere entro il 2016
- 6) target numerici del 2010 Child Poverty Act
- 7) target aggiuntivo: mantenere l'incidenza al livello del 2008 (15,3%)
- 8) riduzione della quota di non forze lavoro, disoccupati lunga durata o lavoratori in congedo-malattia di lungo periodo al di sotto del 14%
- 9) non calcolabile a causa delle diverse metodologie adottate dai Paesi Membri

Tab. 2 Popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale (valori assoluti e composizione del totale UE) e riparto proporzionale target nazionali

	Popolazione a rischio di povertà od esclusione sociale		Ipotesi di ripartizione proporzionale del target europeo (v.a. in migliaia)
	Rischio povertà o esclusione sociale (v.a. in migliaia)	Rischio povertà o esclusione sociale (% del totale europeo)	
Austria	1.373	1,2	237
Belgio	2.235	1,9	386
Bulgaria	3.145	2,7	544
Cipro	188	0,2	32
Danimarca	1.007	0,9	174
Estonia	289	0,2	50
Finlandia	890	0,8	154
Francia	11.693	10,1	2.021
Germania	15.962	13,8	2.759
Grecia	3.031	2,6	524
Irlanda	1.335	1,2	231
Italia	14.742	12,7	2.548
Lettonia	846	0,7	146
Lituania	1.109	1,0	192
Lussemburgo	83	0,1	14
Malta	84	0,1	15
Paesi Bassi	2.483	2,1	429
Polonia	10.409	9,0	1.799
Portogallo	2.693	2,3	465
Regno Unito	14.209	12,3	2.456
Rep. Ceca	1.495	1,3	258
Romania	8.890	7,7	1.536
Slovacchia	1.118	1,0	193
Slovenia	366	0,3	63
Spagna	11.675	10,1	2.018
Svezia	1.418	1,2	245
Ungheria	2.948	2,5	510
Totale EU27	115.718	100	20.000

*vedi note tabella 1.

SEZIONE II

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

2. ESCLUSIONE E POVERTÀ MONETARIA

Come già anticipato nella sezione precedente, in ambito comunitario la povertà è misurata in maniera consolidata 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 stesse⁴: è considerato a rischio di povertà chi ha un reddito equivalente inferiore al 60% della mediana nazionale della popolazione.

Nel 2010, ultimo dato disponibile nelle statistiche Eurostat⁵, sono 80 milioni le persone in questa condizione in Europa, il 16,4% del totale dei residenti nella UE (Figura 3, scala di sinistra). In Italia il valore dell'indicatore è superiore alla media UE e pari al 18,2%. Il dato medio nasconde comunque una notevole variabilità tra i paesi, con in generale quelli nordici e dell'Europa Centro-orientale all'estremo inferiore, le Repubbliche baltiche e i paesi mediterranei e dell'Europa dell'est all'altro estremo: dai valori minimi della Repubblica Ceca (9,0%) e Paesi Bassi (10,3%) si raggiungono valori superiori ad un quinto della popolazione in Grecia, Lituania, Spagna, Bulgaria, Romania e Lettonia.

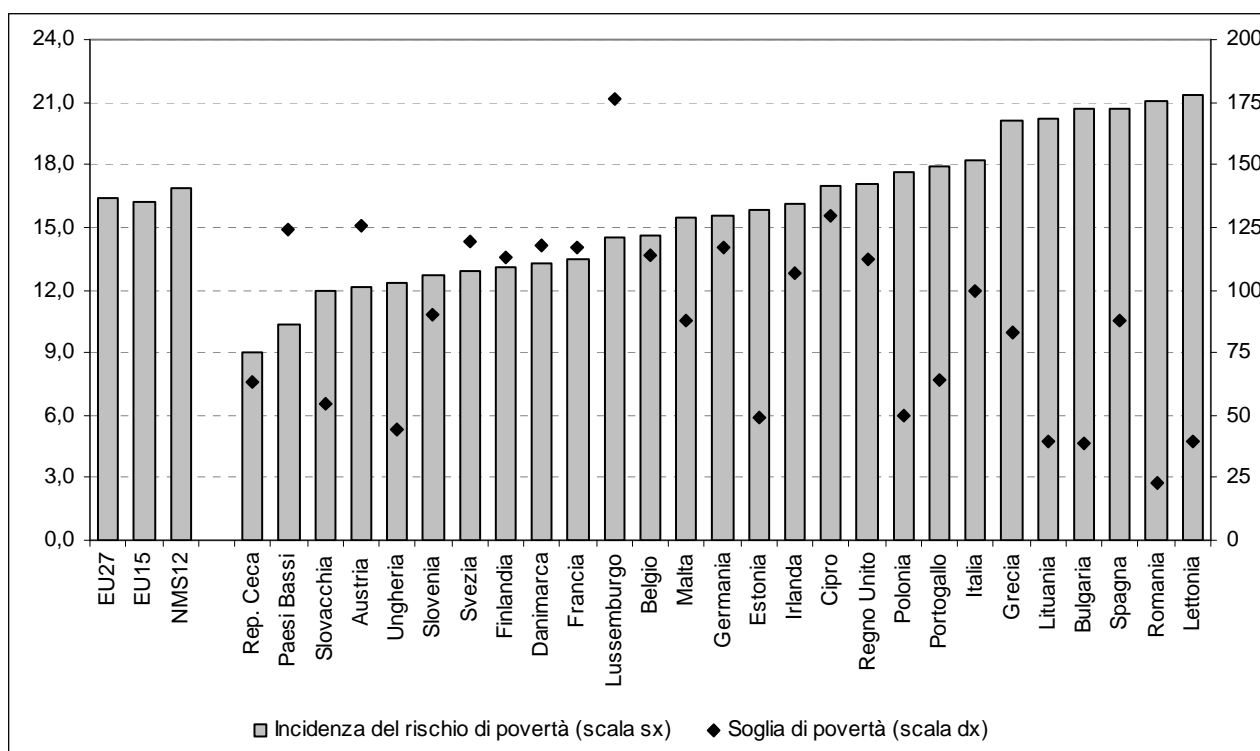
La media dei Vecchi Quindici è sostanzialmente identica a quella della UE a 27, non segnalandosi – *in media* – grandi differenze nelle incidenze rispetto ai paesi dell'allargamento⁶. E' questo forse il limite più discusso dell'indicatore, e cioè quello di non cogliere, potremmo dire, il “senso comune” della distribuzione della povertà in Europa, soprattutto per quanto riguarda i paesi economicamente meno sviluppati. 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 3, 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 17,6% invece che il 18,2%), ma l'“appena” povero (nel senso che ha un reddito pari alla soglia) polacco può comprare la metà 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 molti di meno.

⁴ 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.

⁵ Il dato Eurostat, pubblicato a fine 2011, è etichettato 2010, 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 2009.

⁶ Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria (entrati nel 2004); Bulgaria e Romania (entrati nel 2007). Nei grafici questo gruppo di Paesi è indicato dalla sigla NMS12 (New Member States)

Fig. 3 Incidenza del rischio di povertà (scala sinistra) e soglia di povertà corrispondente (in PPS, scala destra, Italia=100) – Anno 2010 (redditi 2009)



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

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 povertà⁷. In Europa non esiste una metodologia condivisa assimilabile a quella italiana per la misurazione della povertà assoluta⁸; l'indicatore che in qualche modo ne richiama il concetto è lo stato di deprivazione materiale, che come abbiamo visto discutendo di EU2020 rappresenta l'incapacità da parte di individui e famiglie di potersi permettere determinati beni materiali o condizioni che sono considerati normali nella società attuale. 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 impediscono alla famiglia di:

⁷ Un indicatore più attento alla dimensione assoluta della povertà assume una rilevanza non solo nei paesi meno sviluppati, ma anche nei contesti più sviluppati, perlomeno nello stabilire un ordine di priorità degli interventi delle politiche di contrasto alla povertà. Al riguardo nel Programma Nazionale di Riforma per il 2012 è stato indicato tra gli obiettivi quello "di assicurare il sostegno alle persone non occupabili o 'non autonome' (per ragioni relative all'età o alla salute) e a tutte le categorie particolarmente esposte al rischio di povertà assoluta".

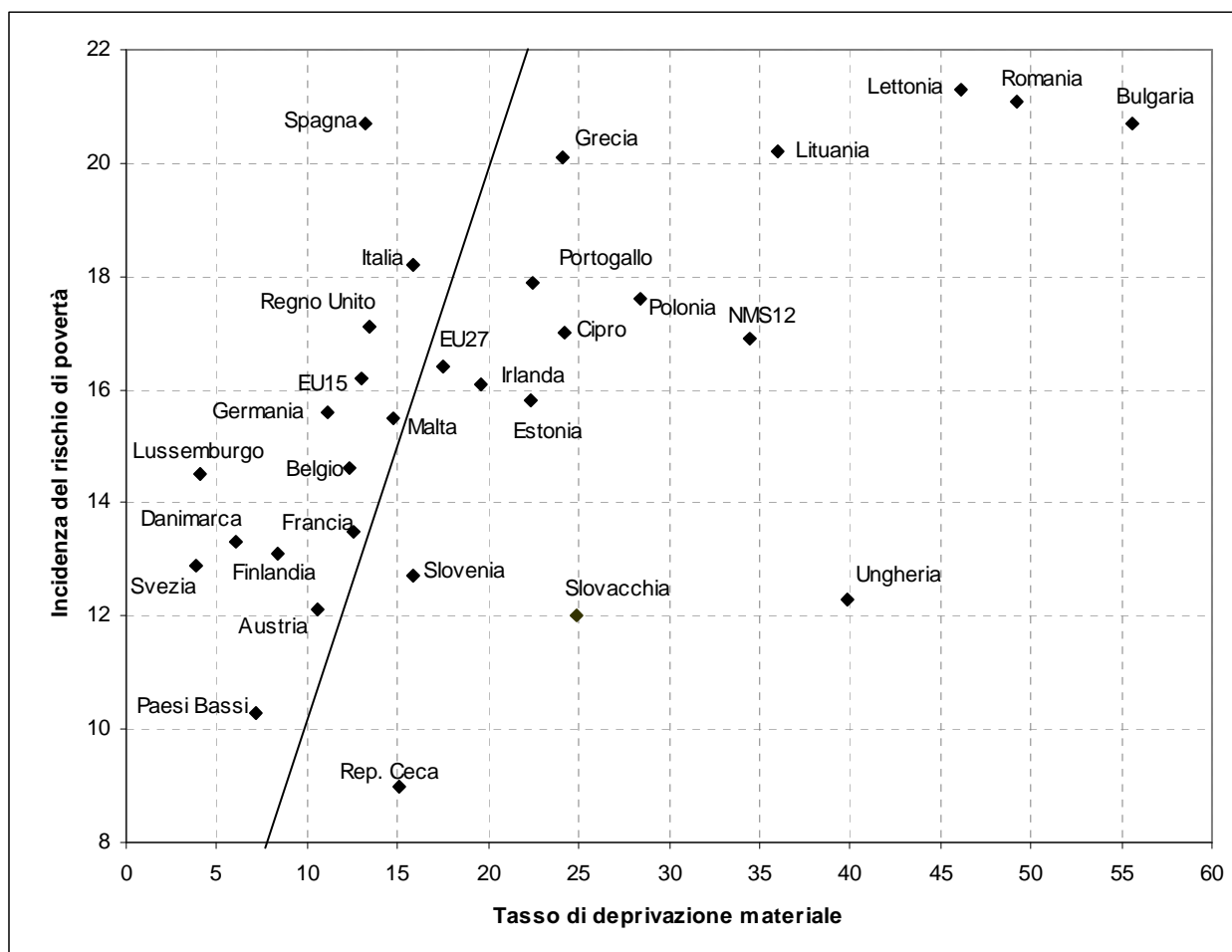
⁸ La metodologia italiana per la misurazione della povertà assoluta è basata cioè sul costo di un complesso paniere di beni e servizi ritenuti essenziali, da intendersi però in senso più ampio rispetto al mero soddisfacimento delle esigenze fisiologiche elementari. Le soglie di povertà assoluta sono differenziate in base alla composizione del nucleo familiare per età e numero dei componenti, alla ripartizione territoriale e all'ampiezza del comune di residenza, modificandosi in corrispondenza il costo del paniere essenziale.

consumare un pasto a base di carne o pesce ogni due giorni, svolgere una vacanza di almeno una settimana fuori casa nell'anno di riferimento, pagare regolarmente rate di mutui o affitto, mantenere l'appartamento riscaldato, fronteggiare spese inaspettate. In EU2020 si considera la grave deprivazione materiale (assenza di 4 su 9 sintomi di deprivazione), ma uno stato di deprivazione materiale può essere già osservato in una famiglia che presenta almeno 3 dei 9 sintomi di deprivazione (è questa la definizione adottata fuori da EU2020); si ottiene in questo modo una misura abbastanza uniforme e confrontabile degli standard di vita tra i vari paesi⁹.

Nella figura 4, sono rappresentati congiuntamente l'incidenza del rischio di povertà e il tasso di deprivazione materiale, 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 Malta) e in qualcuno dei Quindici (Grecia, Portogallo e Irlanda) accade il contrario, cioè ci sono più persone private 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 quasi 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. Stupisce comunque che le persone classificate a rischio di povertà in Polonia sono circa la metà di quelle che soffrono una condizione di deprivazione materiale. L'indicatore di deprivazione materiale mette dunque in luce aree di disagio, anche molto vaste, che non vengono adeguatamente rappresentate attraverso la sola incidenza del rischio di povertà.

⁹ Esiste, tuttavia, un vivace dibattito circa la capacità da parte di questo indicatore di misurare in maniera uniforme e confrontare le condizioni materiali di vita tra i vari paesi. Le esigenze e gli stili di vita possono essere talmente difforni che ciò che è visto come una necessità in alcuni contesti, può essere considerato come superfluo in altri (si pensi ad esempio alle differenze climatiche ed alle spese per il riscaldamento dell'abitazione).

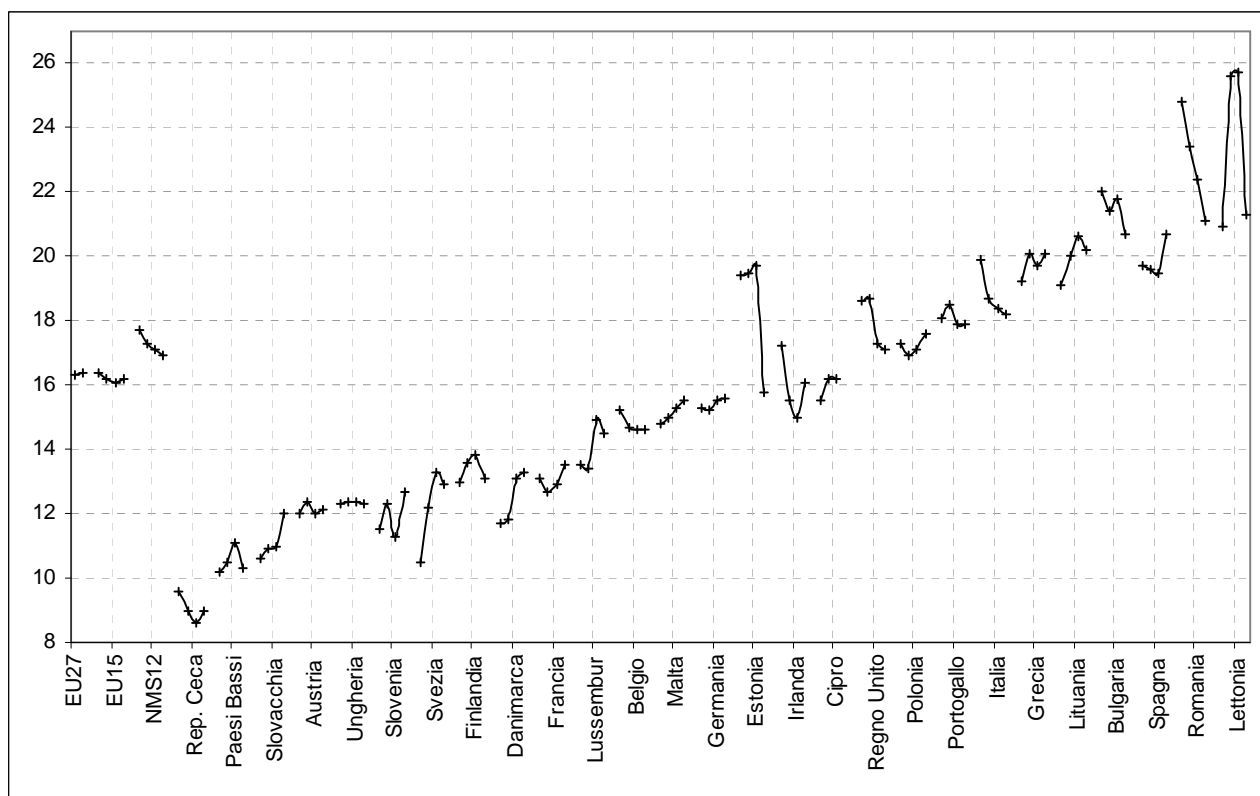
Fig. 4 Tasso di deprivazione materiale e incidenza della povertà – Anno 2010 (redditi 2009)



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.

La fotografia presentata è comunque quella statica nell'ultimo anno di rilevazione disponibile e con riferimento alla popolazione complessiva. Nella Figura 5 è invece rappresentata la serie storica dell'incidenza del rischio di povertà disponibile negli ultimi 4 anni. 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, tra cui l'Italia, per la quale si osserva comunque una riduzione dell'indicatore di 1,7 punti percentuali nel quadriennio 2007-2010. Variazioni statisticamente più significative si registrano, nello stesso periodo, in Estonia ed Irlanda che, da paesi ad alta incidenza di povertà, si portano al di sotto dei valori medi europei, e in Romania dove, nonostante il netto calo, l'incidenza della povertà rimane tra le più elevate. Per quanto riguarda la Lettonia, si è registrato un sostanziale aumento del rischio di povertà, comunque rientrato nel 2010.

Fig. 5 Incidenza del rischio di povertà - Anni 2007-2010 (redditi 2006-2009)



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

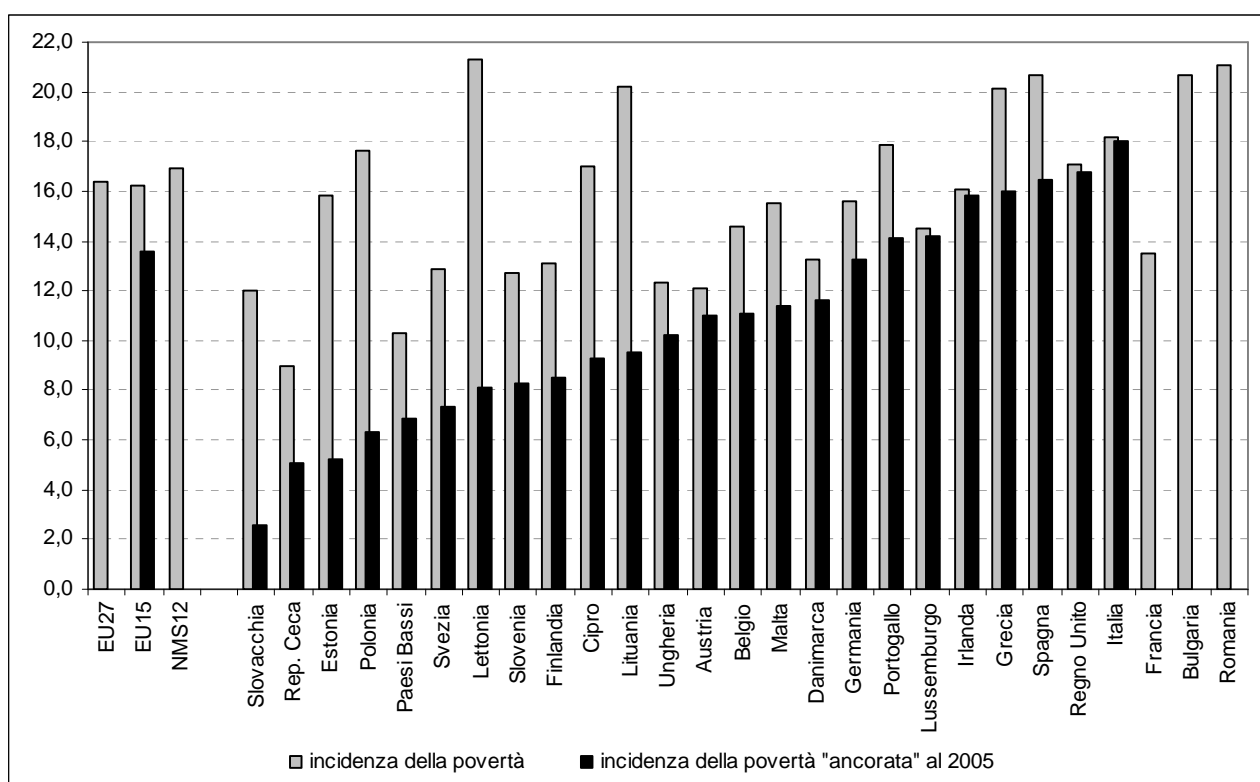
I dati qui presentati si riferiscono all'indagine 2010 in cui vengono rilevati i redditi 2009, anno in cui la crisi economica-finanziaria cominciava a manifestarsi nei paesi europei. Per quanto sia indubbio l'effetto della crisi sulle condizioni di vita generali della popolazione, non è dato prevedere 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 proporzione minore rispetto al resto della popolazione (cosa peraltro non rara, agendo strumenti di protezione del reddito legati agli istituti di welfare nella coda bassa della distribuzione). Pertanto, non è scontato che l'incidenza della povertà in tempi di crisi aumenti, potendosi verificare viceversa una sua riduzione, per quanto paradossale possa apparire. 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 poveri¹⁰.

¹⁰ 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). Ovviamente tali considerazioni valgono

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 6). Effettivamente facendo 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. Nelle Repubbliche baltiche, così come in Polonia e Slovacchia, se la soglia fosse rimasta quella del 2005, nel 2010 si conterebbe un’incidenza di almeno 10 punti inferiore e la Slovacchia risulterebbe il paese a più bassa incidenza della povertà. Si conferma l’incidenza di povertà in Italia, anche 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.

E’ comunque soprattutto sulla base di questo indicatore – scegliendo opportunamente l’anno base - che in futuro dovremo registrare gli effetti della crisi economica.

Fig. 6 Incidenza del rischio di povertà con soglia di povertà ancorata al 2005* - Anno 2010 (redditi 2009)



* 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 2010) con il solo indice dei prezzi. L’incidenza nell’anno in cui è “ancorata” la soglia ovviamente coincide con la definizione standard.

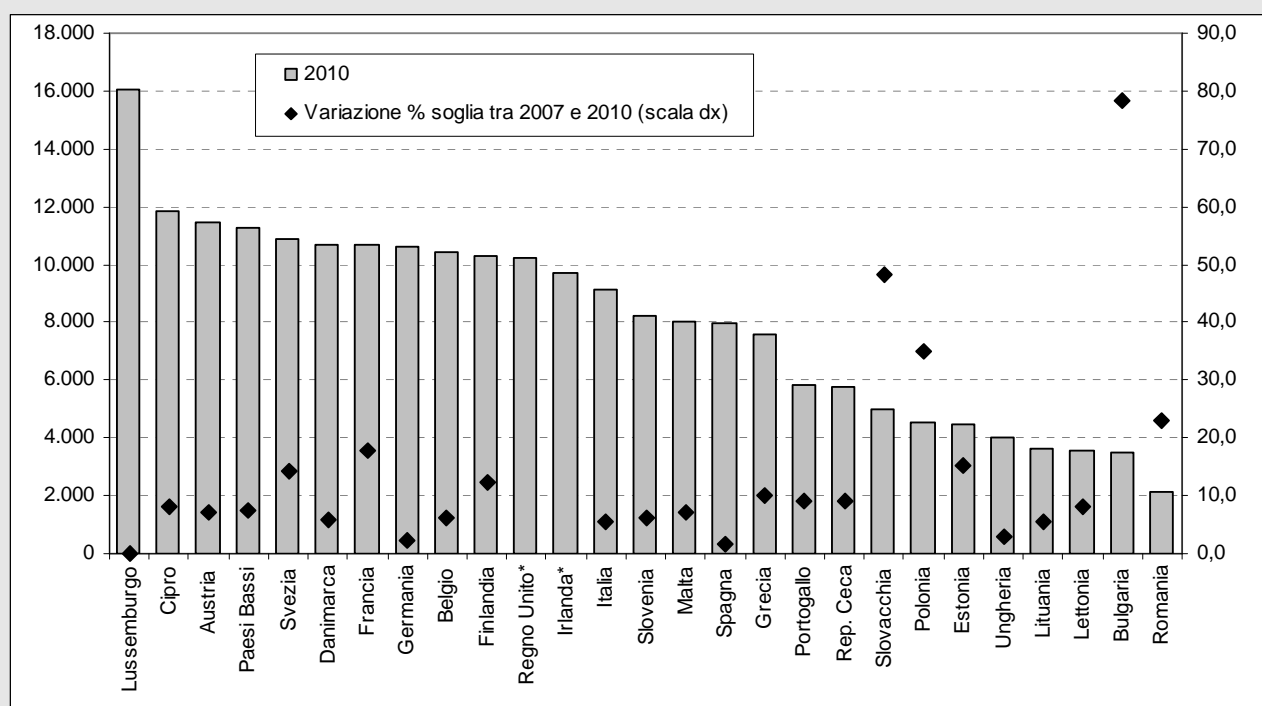
Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.

laddove nel lungo periodo si assuma una crescita delle economie; non va però trascurata l’attualità del perdurare della crisi economica e finanziaria.

BOX 1 – LE SOGLIE DI POVERTÀ

Le soglie di povertà relativa 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 7 sono messe a confronto le soglie di povertà 2010 per le famiglie con un solo componente e le variazioni % registrate nel periodo 2007-2010. Nei nuovi paesi membri, caratterizzati da condizioni economiche meno favorevoli, lo sviluppo economico negli anni precedenti la crisi economica aveva rapidamente innalzato le soglie di povertà, soprattutto nelle Repubbliche baltiche. Tra il 2007 ed il 2010, con il sopraggiungere della crisi, nella maggioranza dei nuovi paesi membri, eccetto Bulgaria, Slovacchia, Polonia e Romania, la crescita delle soglie di povertà si è mantenuta al di sotto del 20%; nei vecchi Quindici la crescita delle soglie ha raramente superato il tasso del 10% nel periodo considerato, assumendo un segno addirittura negativo in Regno Unito (-9,1%) e Irlanda (-8,7%).

Fig. 7 Soglie di povertà 2010 (euro, in PPS(1)) e variazione % 2007-2010 (redditi 2006-2009)



* Regno Unito e Irlanda: variazione percentuale della soglia rispettivamente del -9,1% e del -8,7%, non rappresentate in figura

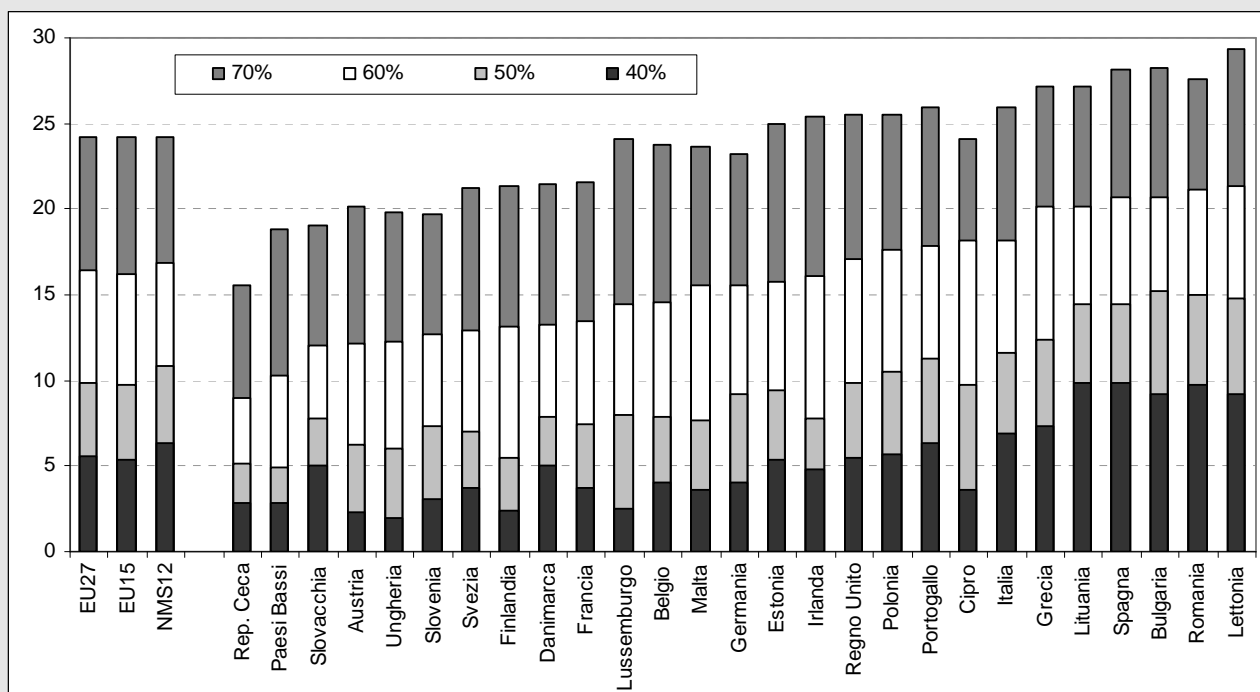
(1) A parità di potere di acquisto (*Purchasing Power Parities*)

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

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 8 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 5,6%

della popolazione, l'incidenza sarebbe quasi 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 6,9% (soglia al 40%), all'11,6% (soglia al 50%) ed infine al 26,0% (soglia al 70%).

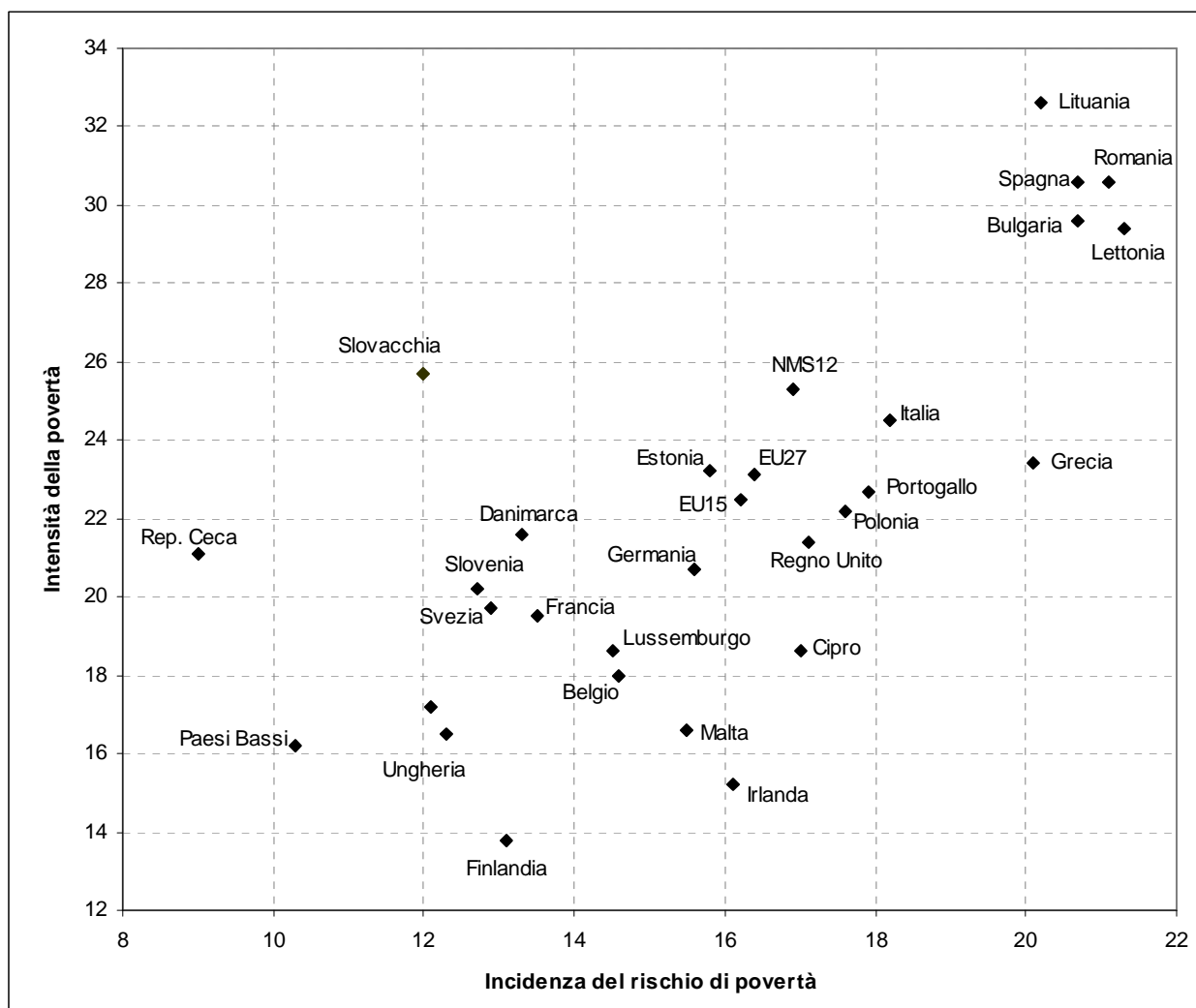
Fig. 8 Incidenza di povertà secondo diverse soglie (valore % della mediana dei redditi) – Anno 2010 (redditi 2009)



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 prima), 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 9, 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 23% (media comunitaria) vuol dire che la metà delle persone a rischio di povertà ha avuto un reddito inferiore di almeno il 23% rispetto alla soglia. In generale, vi è una relazione positiva osservata empiricamente tra intensità e incidenza della povertà. L'Italia si colloca al 21° posto della classifica UE sia per quanto riguarda l'intensità della povertà (24,5), che l'incidenza della povertà (18,2%).

Fig. 9 Incidenza del rischio di povertà e intensità di povertà - Anno 2010 (redditi 2009)

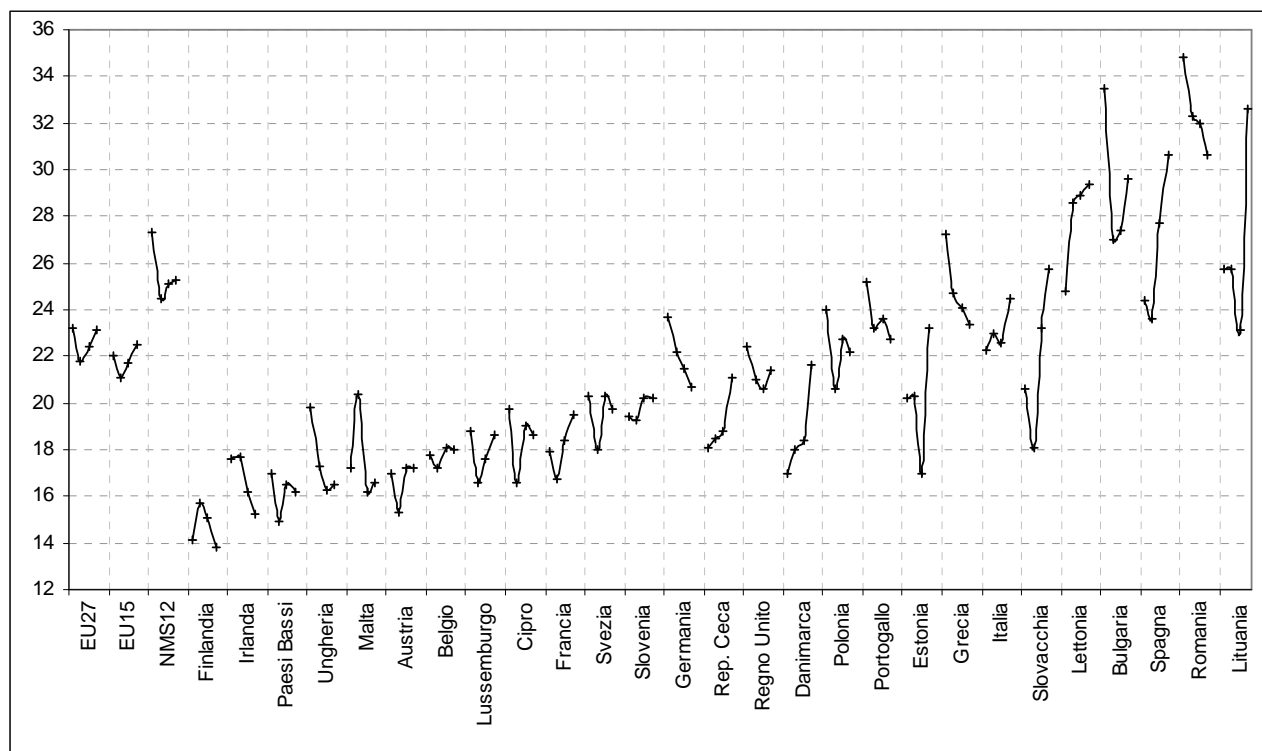


Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.

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 10 sono riportati i valori dell'intensità della povertà negli ultimi 4 anni disponibili. A livello generale, si osserva un aumento dell'intensità della povertà negli ultimi 2 anni con una inversione di tendenza in corrispondenza dei redditi 2007. Gli andamenti sono comunque molto differenziati tra i vari paesi: mentre in alcuni di essi l'indicatore continua, pur se da livelli diversi, a ridursi (Romania, Grecia e Germania), in altri risulta molto marcato l'aumento dell'intensità della povertà, soprattutto nel periodo più recente (Estonia, Slovacchia, Lituania e Spagna). Anche in Italia, dopo una sostanziale stabilità, nell'ultimo anno l'indicatore è cresciuto di 2 punti percentuali (24,5% nel 2010).

Fig. 10 Intensità della povertà – Anni 2007-2010 (redditi 2006-2009)



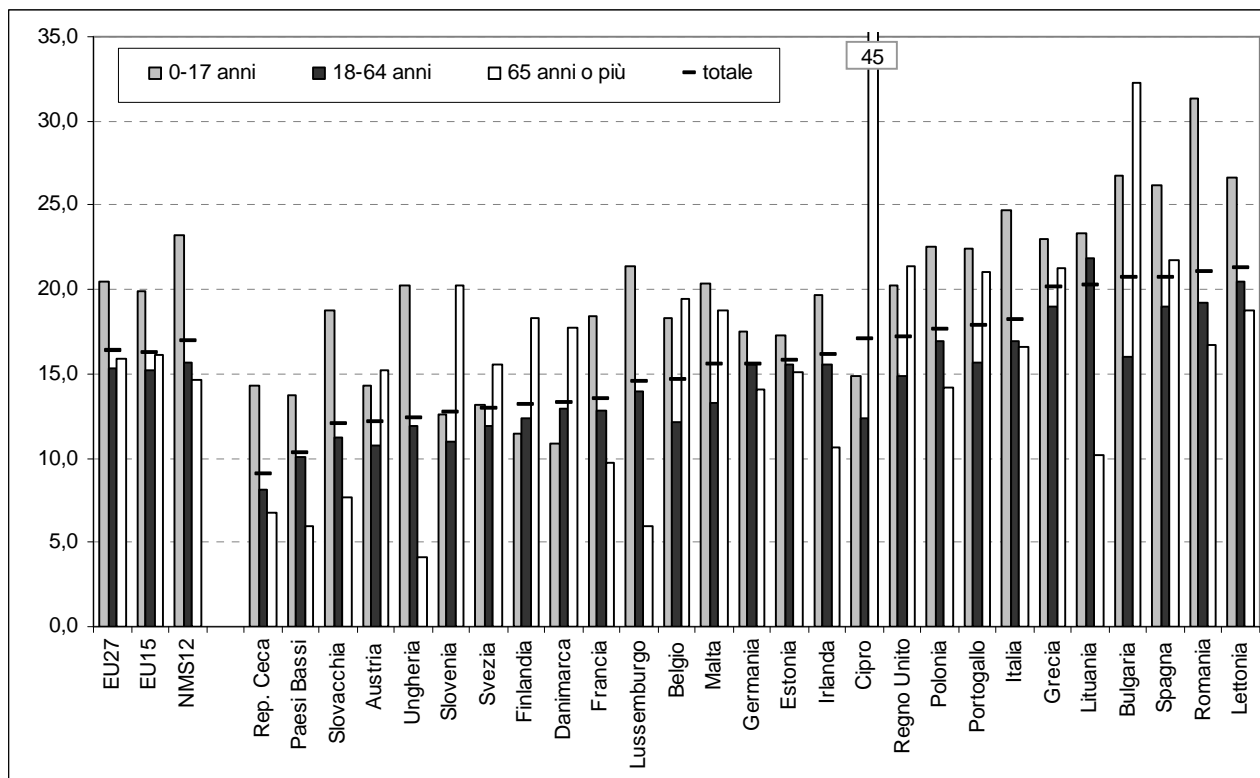
* Cipro e Irlanda: Indagine 2009

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

Finora la povertà è stata analizzata in riferimento alla popolazione complessiva, 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 11). Dividendo la popolazione in tre fasce di età (bambini 0-17 anni, adulti 18-64 ed anziani 65+), quella degli adulti appare nel complesso la più protetta. In alcuni paesi, soprattutto quelli a più alta incidenza della povertà, sono maggiormente esposti sia i bambini che gli anziani (Austria, Belgio, Irlanda, Malta, Regno Unito, Portogallo, Grecia, Bulgaria, Spagna). 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 ed i minori risultano più protetti rispetto al rischio di povertà. Quanto ai minori, nella larga maggioranza dei paesi (18 su 27, compresa l'Italia) sono loro i più esposti al rischio di povertà, con l'Italia tra i paesi in cui più elevato risulta il rischio di povertà infantile (24,7%).

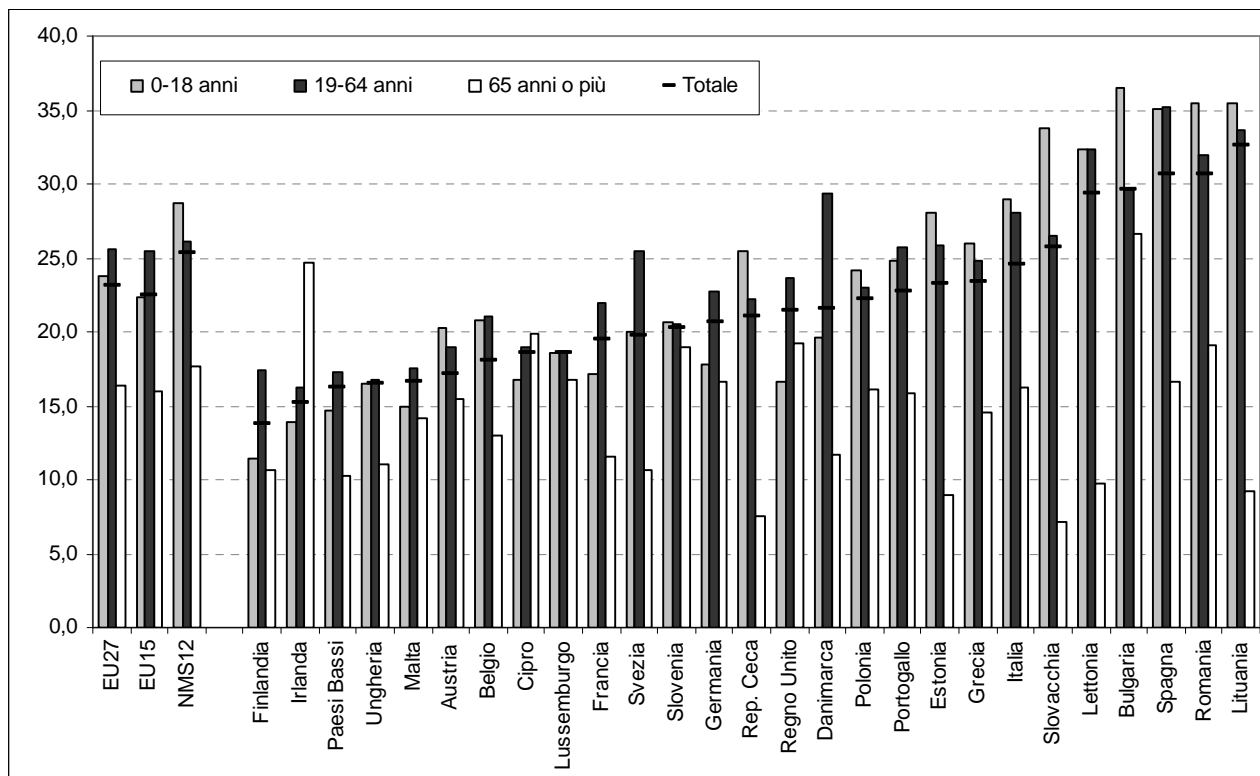
L'intensità della povertà (cfr. Figura 12), al contrario dell'incidenza del rischio di povertà, è in genere più elevata nella classe di età centrale (19-64 anni), mentre i valori minimi si riscontrano più frequentemente tra gli anziani.

Fig. 11 Incidenza del rischio di povertà per classi di età - Anno 2010 (redditi 2009)



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

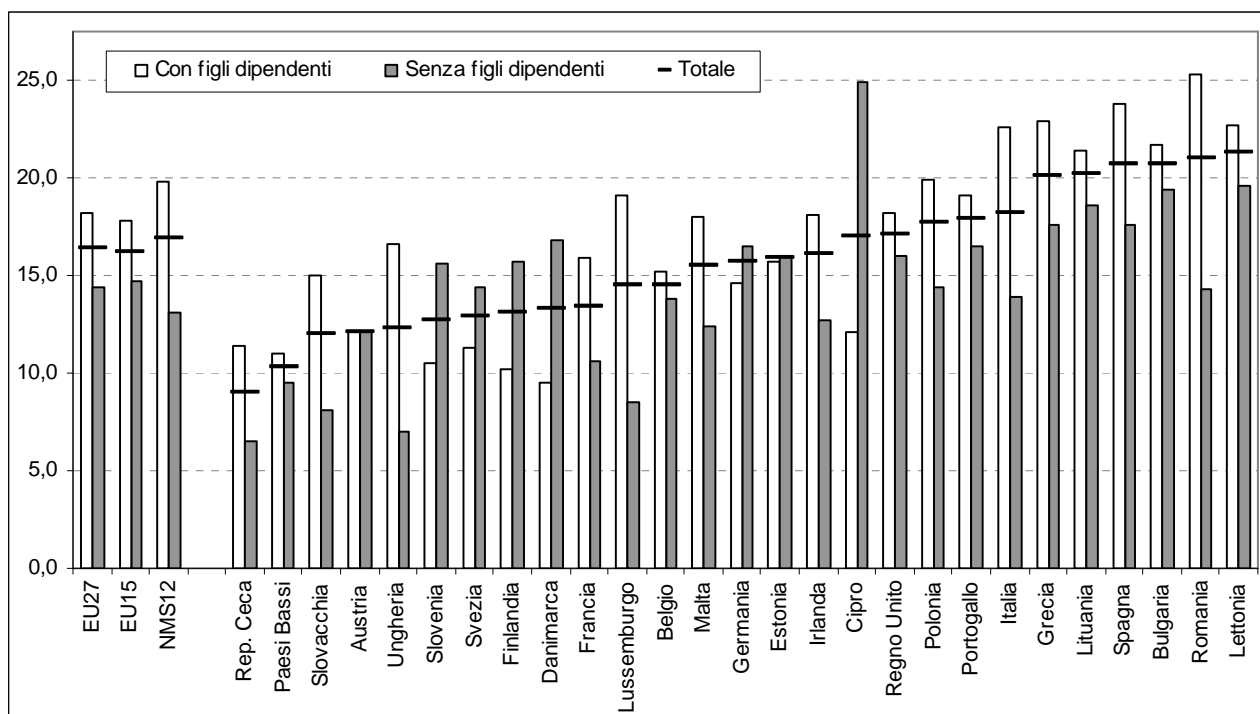
Fig. 12 Intensità della povertà (poverty gap) per classi di età - Anno 2010 (redditi 2009)



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

Un altro fattore di grande rilevanza nella determinazione del rischio di povertà è la tipologia familiare: nel grafico 13 è rappresentata l'incidenza della povertà secondo la presenza, o meno, di figli dipendenti¹¹ nel nucleo familiare. Nella larga maggioranza dei paesi (19 su 27) la presenza di figli dipendenti innalza il rischio di povertà; tra i paesi in cui più elevato risulta lo scarto rispetto alle famiglie senza figli (nella media comunitaria 4 p.p., ma quasi 7 punti tra i nuovi stati membri) troviamo, dopo Romania e Lussemburgo, l'Italia. Il nostro Paese si colloca, infatti, tra i paesi a più alta incidenza di povertà tra le famiglie con figli dipendenti (22,6%, al 5° posto dopo Romania, Spagna, Grecia e Lettonia), nel caso di assenza di figli l'incidenza della povertà è invece ampiamente al di sotto della media comunitaria (13,9% contro la media UE27 del 14,5%).

Fig. 13 Incidenza del rischio di povertà secondo la presenza di figli dipendenti¹ nel nucleo familiare - Anno 2010 (redditi 2009)



(1) I “figli dipendenti” sono tutti i giovani di età inferiore ai 16 anni. Il limite di età è esteso ai 25 anni per i giovani conviventi con almeno uno dei genitori e che risultino economicamente inattivi.

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

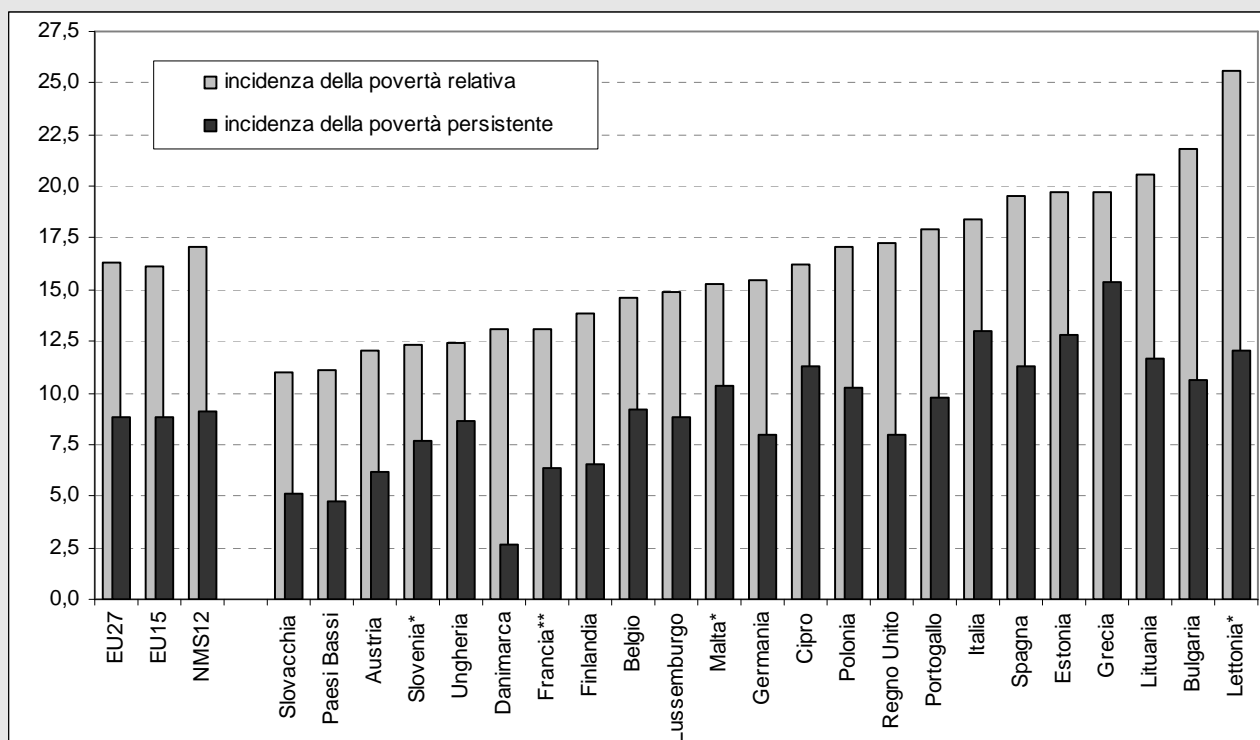
BOX 2 – LA POVERTÀ PERSISTENTE

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.

¹¹ I “figli dipendenti” sono tutti i giovani di età inferiore ai 16 anni. Il limite di età è esteso ai 25 anni per i giovani conviventi con almeno uno dei genitori e che risultino economicamente inattivi.

La costruzione dell'indicatore presenta maggiori problematicità¹² rispetto agli altri indicatori correntemente utilizzati per l'analisi della povertà. La serie storica è ancora molto frammentaria, non sono al momento disponibili le stime 2010 e per il 2009 (redditi 2008) sono disponibili solo i dati relativi a 19 Paesi membri, mentre per altri 4, evidenziati con l'asterisco nei grafici, si fa riferimento all'Indagine 2008 o 2007.

Fig. 14 Incidenza del rischio di povertà e povertà persistente - Anno 2009 (redditi 2008)



* dati riferiti all'Indagine 2008, rilevazione dei redditi 2007

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

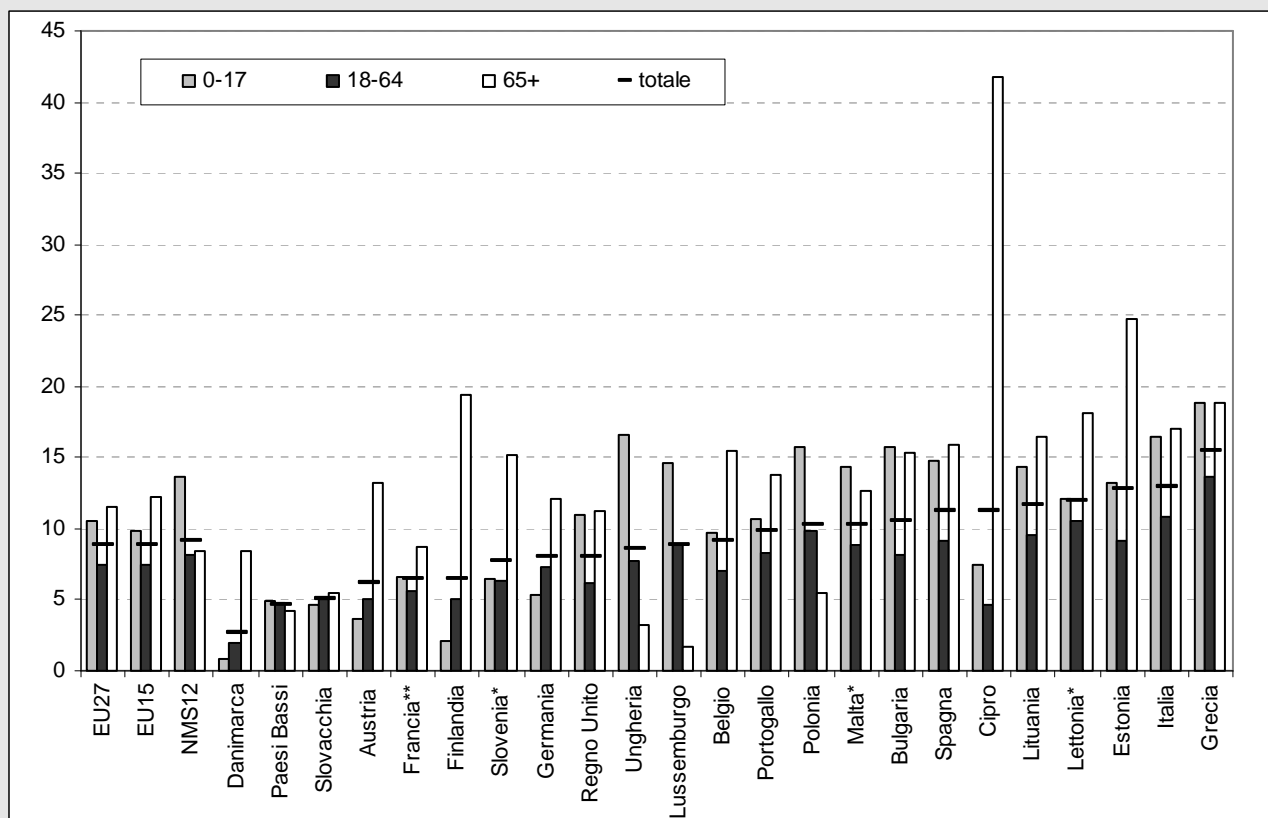
Fonte: Eurostat, Eu-Silc

Nella Figura 14 sono rappresentate l'incidenza del rischio di povertà e quello della povertà persistente. Per due terzi dei paesi per cui l'indicatore è disponibile, oltre la metà degli individui a rischio di povertà ha subito la stessa condizione in almeno due dei tre anni precedenti. Tra i paesi a più alto tasso di povertà persistente troviamo, dopo la Grecia (15,4%), il nostro Paese (13,0%); in entrambi i casi il fenomeno riguarda una fascia molto ampia della popolazione a rischio di povertà (oltre il 70%), segno che la condizione di povertà si concentra su uno specifico settore della popolazione per il quale risulta estremamente difficoltoso migliorare le proprie condizioni economiche.

¹² 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 2009 (redditi 2008) sono al momento disponibili le stime della povertà persistente solo in 19 dei 27 paesi membri.

Quanto alle classi di età, l'incidenza della povertà persistente (fig. 15) rispecchia solo in parte la distribuzione del rischio di povertà. In questo caso risulta infatti maggiormente penalizzata la popolazione anziana.

Fig. 15 Incidenza del rischio di povertà persistente per classi di età - Anno 2009 (redditi 2008)



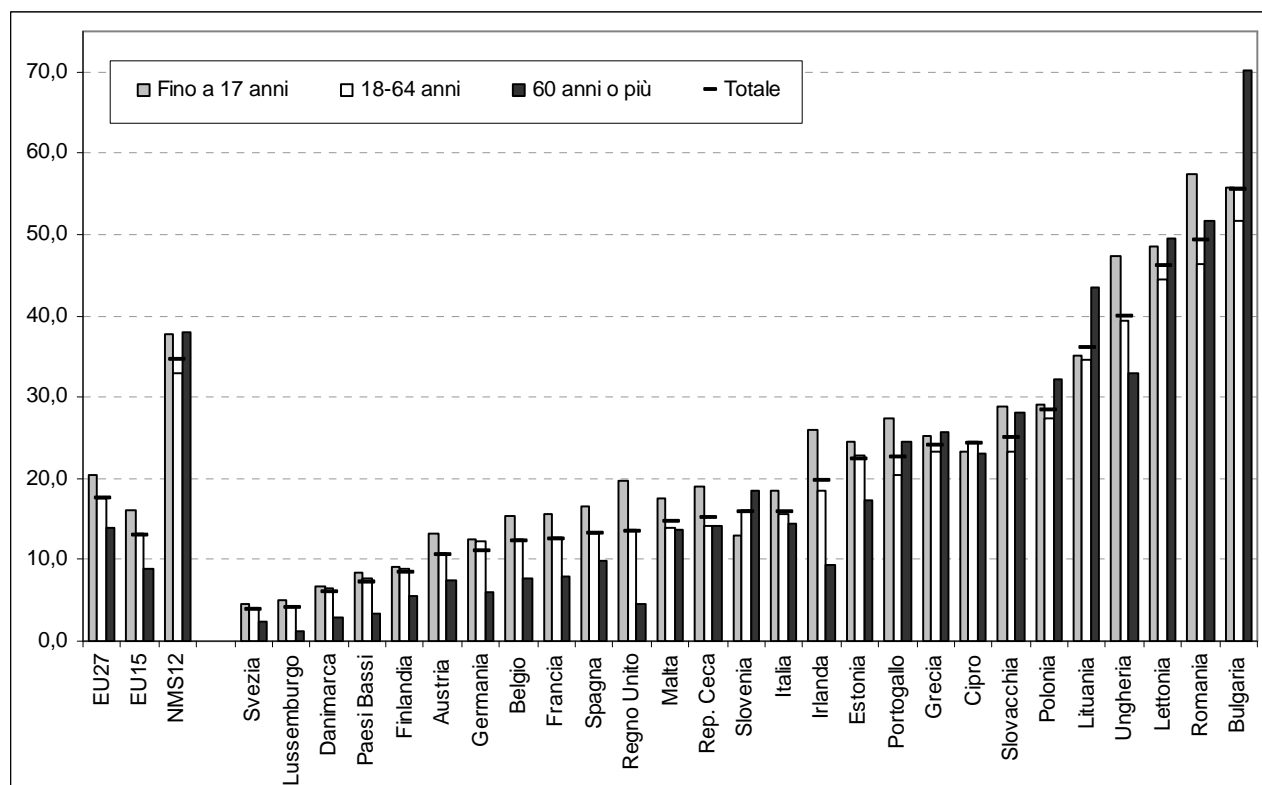
* dati riferiti all'Indagine 2008, rilevazione dei redditi 2007

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

Fonte: Eurostat, Eu-Silc

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 16) si osserva 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 2010



Fonte: EU-Silc, Eurostat.

Un aspetto particolarmente rilevante della deprivazione materiale attiene alla condizione abitativa, che affrontiamo in questa sede per la prima volta, visto il recente accordo in seno al Sottogruppo indicatori del Comitato di protezione sociale della UE. Nella definizione della qualità abitativa sono da considerare da un lato le condizioni materiali dell’abitazione, dall’altra l’adeguatezza della stessa al nucleo familiare.; i due concetti sono misurati rispettivamente dagli indicatori di “deprivazione abitativa” e di “sovraffollamento”.

L’indicatore di sovraffollamento si riferisce allo spazio a disposizione del nucleo familiare: si considera sovraffollata l’abitazione che non dispone di un adeguato numero di stanze per i componenti della famiglia¹³. La deprivazione abitativa fa invece riferimento alle condizioni materiali dell’abitazione¹⁴. Il primo indicatore si muove da valori al di sotto del 5% (Paesi Bassi, Cipro, Irlanda, Spagna e Belgio) a valori superiori al 40%, in particolare tra i nuovi stati membri; gli individui che vivono in case con almeno un sintomo di deprivazione abitativa si muovono invece dal 10% di Slovacchia, Finlandia e

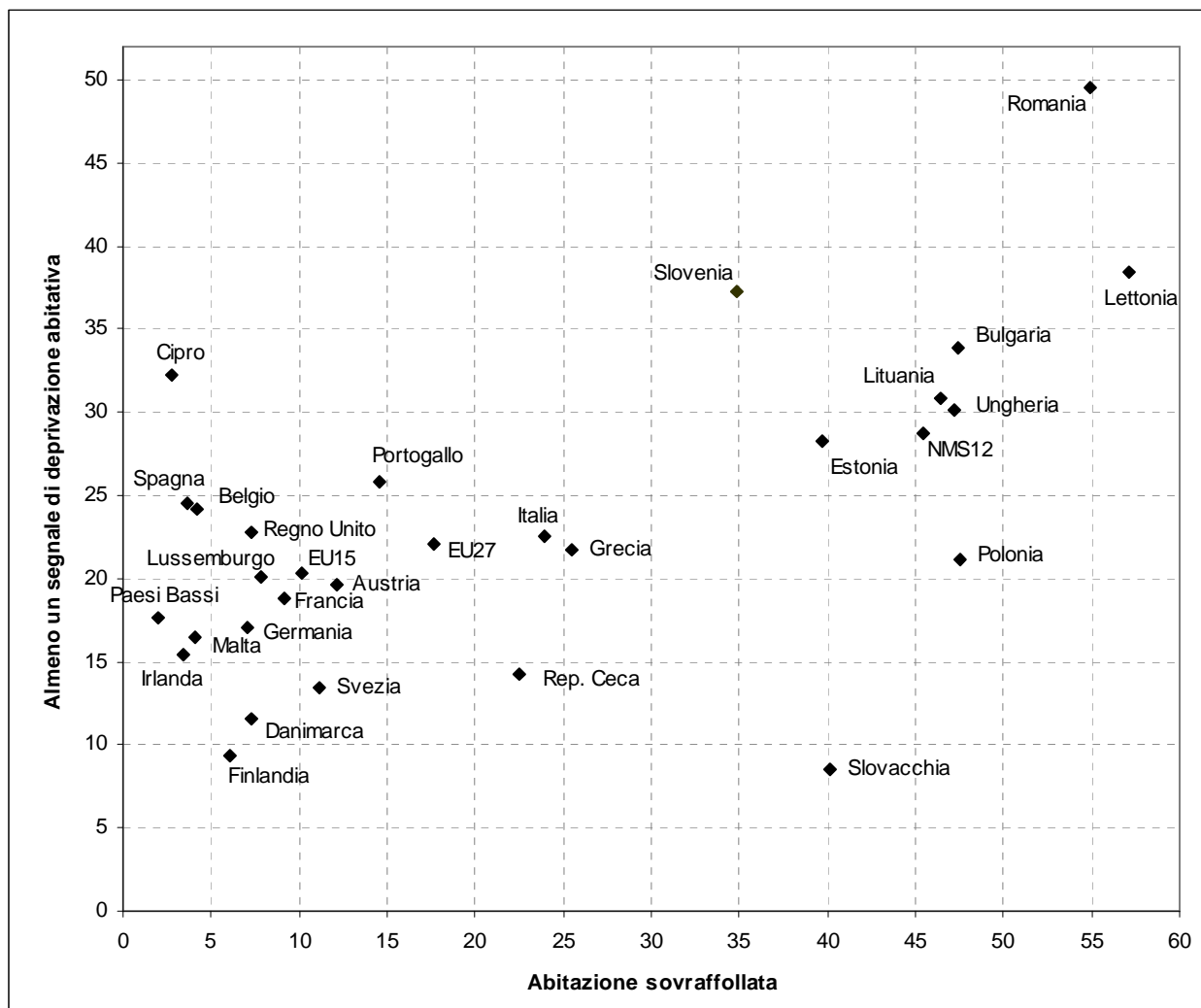
¹³ Si considera sovraffollata l’abitazione che non dispone al minimo di:

- una stanza per la famiglia;
- una stanza per la coppia;
- una stanza per ogni singolo componente con più di 18 anni;
- una stanza per due persone dello stesso sesso e di età 12-17 anni;
- una stanza per ogni persona di età 12-17 anni non compresa nella precedente categoria;
- una stanza per due figli sotto i 12 anni.

¹⁴ I quattro segnali di deprivazione abitativa sono: 1) umidità/perdite dal soffitto, 2) assenza di bagno o doccia, 3) assenza di toilette ad uso esclusivo della famiglia, 4) abitazione troppo buia.

Danimarca, al 50% della Romania. In Italia i due tassi si posizionano rispettivamente al 23,9% ed al 22,6%, contro medie UE27 del 17,6% e del 22,1%.

Fig. 17 Tasso di sovraffollamento dell’abitazione e di deprivazione abitativa (almeno un segnale)¹⁵ - Anno 2010



L’indicatore di “deprivazione abitativa severa” è definito come combinazione dei due indicatori sopra descritti: la percentuale di persone che si trova ad abitare in una casa sovraffollata e con un qualche segno di deprivazione abitativa presenta valori molto più ridotti rispetto a quelli relativi ai singoli indicatori (cfr. fig. 18), solo in 8 paesi (tutti i nuovi stati membri tranne Cipro e Repubblica Ceca) si supera la soglia del 10%, mentre nella media comunitaria l’indicatore si posiziona al 5,7% (3,2% tra i vecchi Quindici – 6,7% in Italia - e 15,4% tra i nuovi stati membri). Le condizioni abitative risultano ovunque più critiche tra i minori, più confortevoli tra gli over 65 (solo in 2 paesi – Lettonia e Romania – si va oltre il 10%). Lo stato di deprivazione abitativa severa è ovviamente più diffuso tra le persone a rischio di povertà (cfr. fig. 19), nella media comunitaria si tratta del 13,7%, contro un 4,1%

¹⁵ Vedi le due note precedenti.

dei non poveri, tra i nuovi stati membri i poveri che vivono in abitazioni non adeguate sono oltre il 25% in Ungheria, Lettonia e Romania.

Fig. 18 Tasso di deprivazione abitativa severa secondo la classe di età - Anno 2010

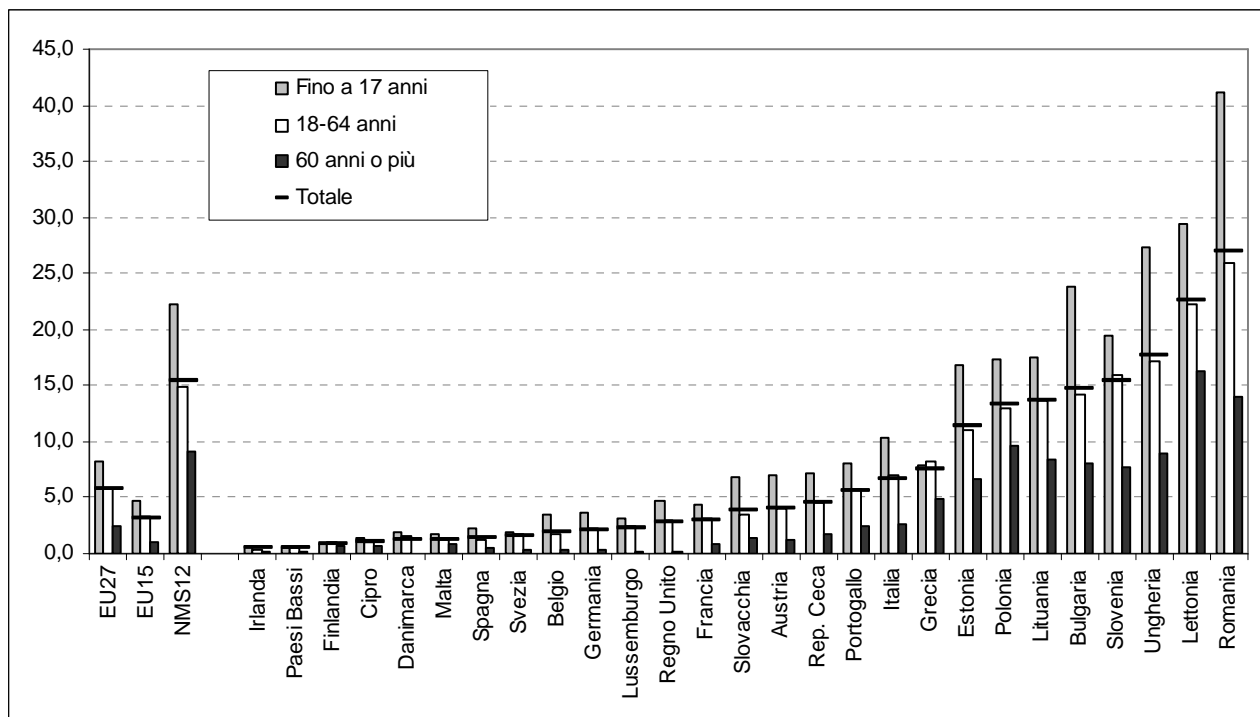
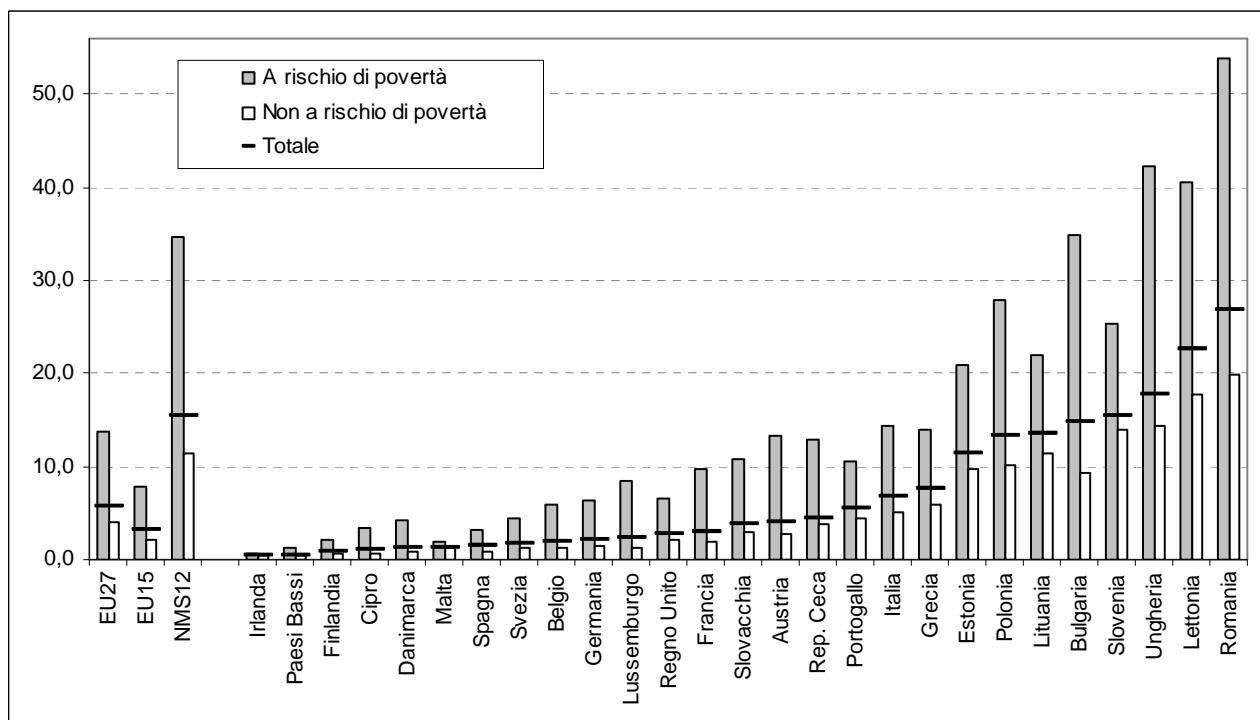
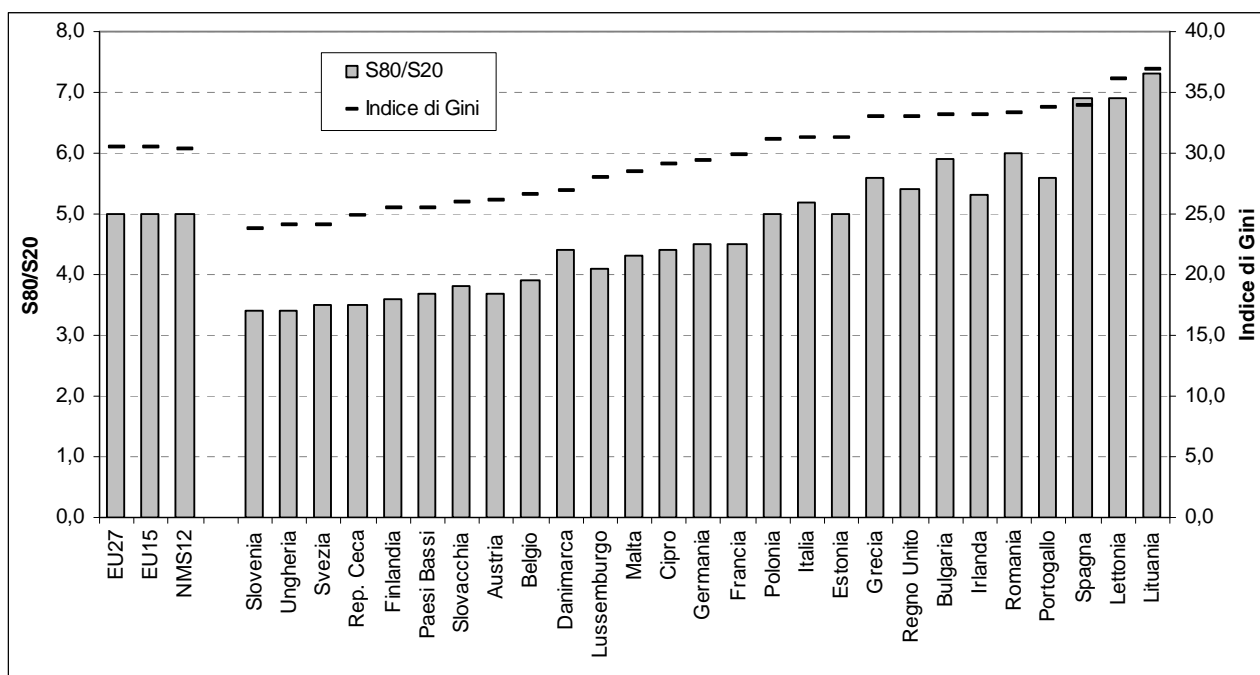


Fig. 19 Tasso di deprivazione abitativa severa secondo il rischio di povertà - Anno 2010



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, con valori in genere più elevati tra i nuovi paesi membri. 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 (5,2), i valori più elevati si osservano in Lituania, Lettonia e Spagna (intorno al 7%), mentre all'estremo opposto, con un limitato livello di disuguaglianza, si collocano Slovenia, Ungheria, Slovacchia e Repubblica Ceca (non superiore al 3,5%).

Fig. 20 Disuguaglianza dei redditi: rapporto tra le quote di reddito equivalente ai quintili estremi (scala sin.) e indice di Gini (scala dx.) - Anno 2010 (redditi 2009)



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

3. ESCLUSIONE E MERCATO DEL LAVORO

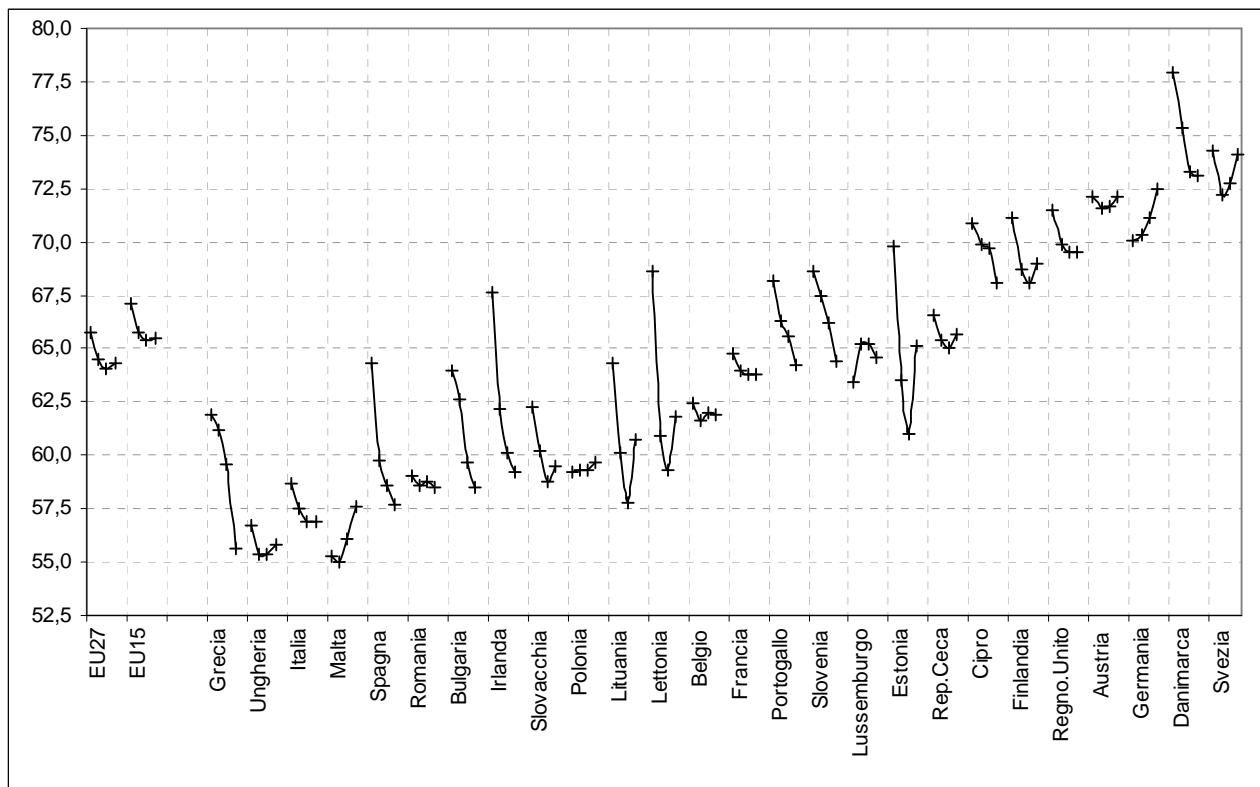
In questo capitolo si analizzano gli indicatori di esclusione – individuali e familiari – legati alla partecipazione al mercato del lavoro, introducendoli con una breve analisi di contesto.

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 2011 il tasso di occupazione medio della UE è risultato pari al 64,3%, praticamente lo stesso valore del 2005; la perdita di 1,5 punti percentuali tra 2008 e 2011 ha di fatto annullato la crescita registrata nei quattro anni precedenti (cfr. figura 21). I paesi che hanno maggiormente risentito della crisi, con una riduzione dei tassi di occupazione di oltre 5 p.p. tra 2008 e 2011, sono Lettonia, Bulgaria e, tra i vecchi Quindici, Grecia, Spagna e Irlanda. In Italia, dopo un calo di quasi 2 p.p. tra 2008 e 2010, il tasso di occupazione si è stabilizzato nel 2011 al 56,9, tasso che non si osservava da tempo nel nostro paese.

Il sopraggiungere della crisi ha interrotto il percorso intrapreso dai paesi europei nel passato decennio 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, così come nel 2010, solo cinque (erano otto nel 2008), mentre la larga maggioranza (22 su 27) è ancora al di sotto dell'obiettivo con una distanza che, in non pochi casi, compresa l'Italia, è superiore ai 10 punti percentuali (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 (13 su 27 nel 2011); lo scarto tra tassi maschili e femminili risulta comunque ancora molto elevato (per Malta, Italia e Grecia in particolare).

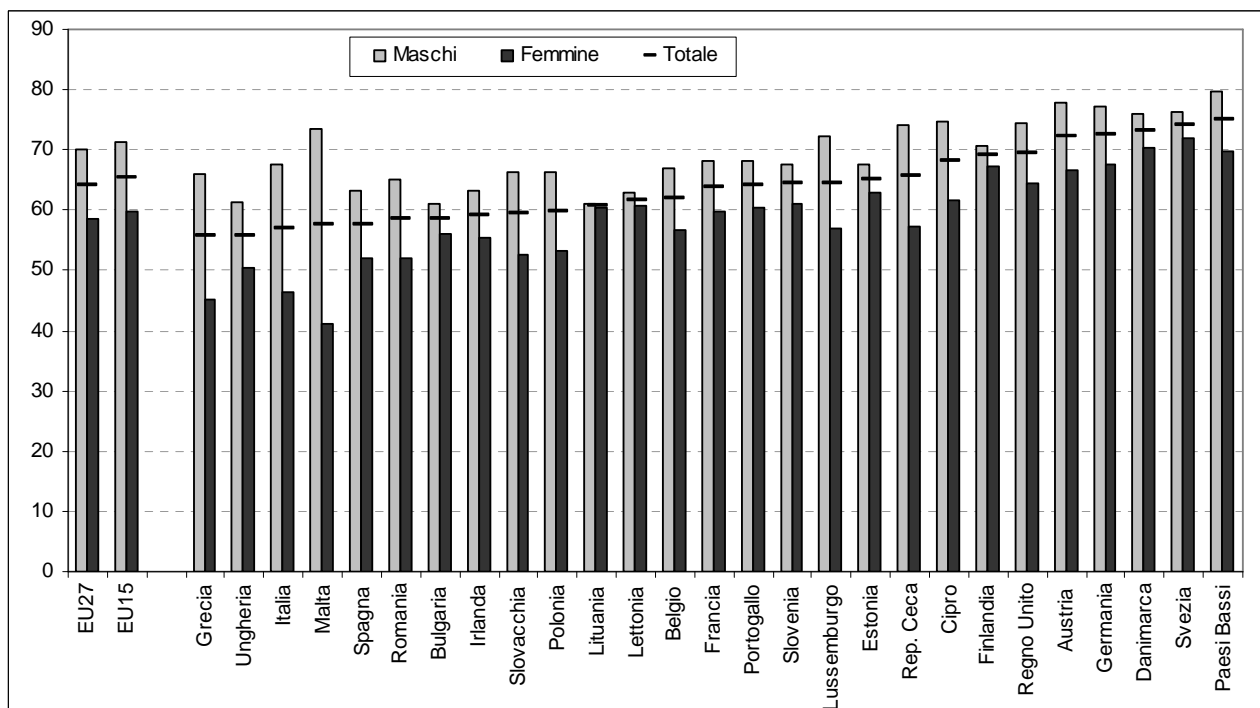
Anche nel caso della partecipazione al mercato del lavoro (cfr. Figura 23), pari, nella media europea, al 71,2%, si osservano valori molto più elevati tra gli uomini (77,6%) che tra le donne (64,9%). In Italia i tassi di attività sono ancora molto bassi (62,2%), soprattutto tra la popolazione di sesso femminile (51,5%, valore più basso dopo Malta).

Fig. 21 Tassi di occupazione - Anni 2008-2011



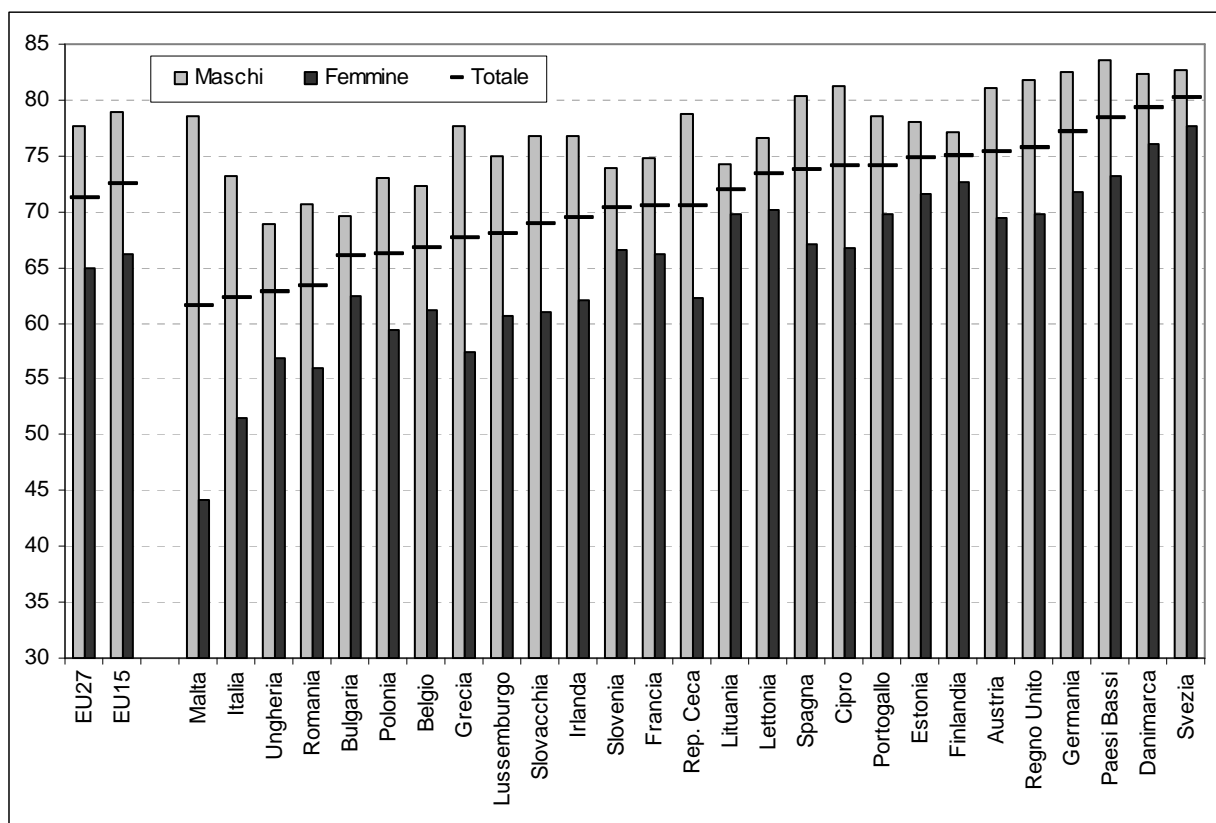
Fonte: Eurostat, Labour Force Survey, medie annuali.

Fig. 22 Tassi di occupazione per genere – Anno 2011



Fonte: Eurostat, Labour Force Survey.

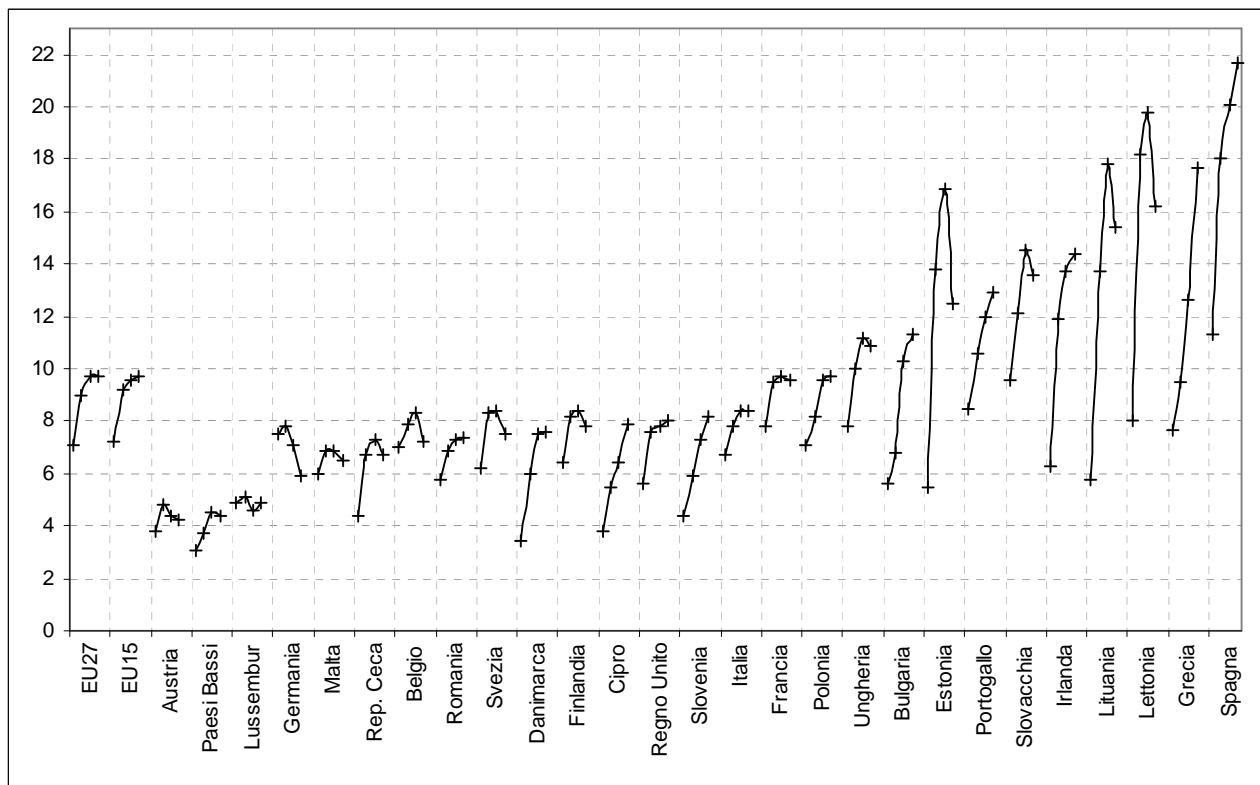
Fig. 23 Tassi di attività 15-64 per genere – Anno 2011



Fonte: Eurostat, Labour Force Survey, medie annuali.

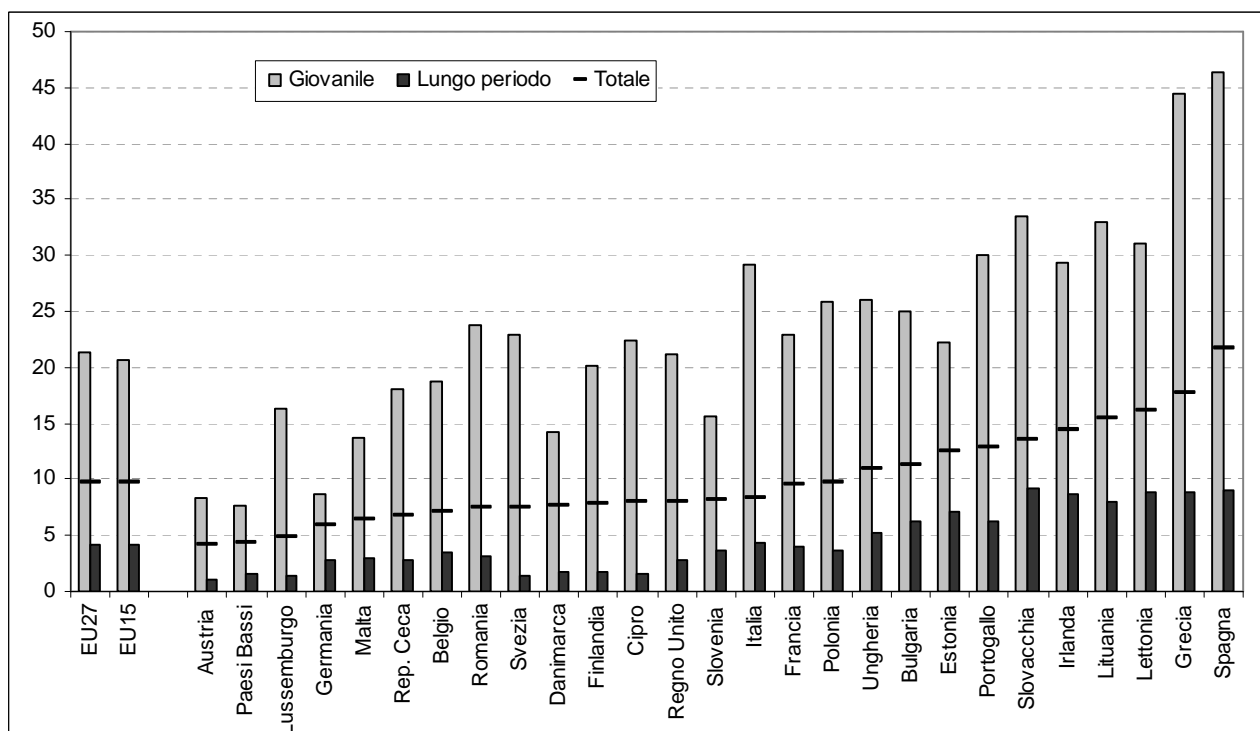
La crisi economica si è manifestata nel 2009 con l'innalzamento dei tassi di disoccupazione su tutto il territorio comunitario; a fronte di un incremento medio di 1,9 punti percentuali, in alcuni paesi la crescita del tasso di disoccupazione è stata particolarmente evidente (in Spagna e nelle Repubbliche Baltiche i tassi di disoccupazione sono più che raddoppiati nel corso di un anno). Nel corso del 2010 e del 2011 i tassi di disoccupazione hanno continuato a crescere, ma in misura minore rispetto al 2009 (cfr. figura 24). Nel 2011 quasi il 10% della popolazione attiva della UE risultava dunque in cerca di un'occupazione (cfr. Figura 25), con i tassi di disoccupazione che oscillavano tra il 4,2% dell'Austria ed oltre il 20% della Spagna, e l'Italia collocata in una posizione intermedia (8,4%). Più grave la situazione dei giovani (15-24 anni) in cerca di occupazione: nella media comunitaria il tasso era pari al 21,4% (era il 15,4% nel 2008), ma superiore al 25% in undici paesi, tra cui l'Italia (29,1%), con i valori massimi in Grecia (44,4%) e Spagna (46,4%). Il 40% dei disoccupati europei è alla ricerca di un'occupazione da oltre 12 mesi (tasso di disoccupazione di lungo periodo pari al 4,1% nella media comunitaria), ma in alcuni paesi, tra cui l'Italia, è uno su due che si trova in questa situazione di prolungata esclusione dal mercato del lavoro.

Fig. 24 Tassi di disoccupazione – Anni 2008- 2011



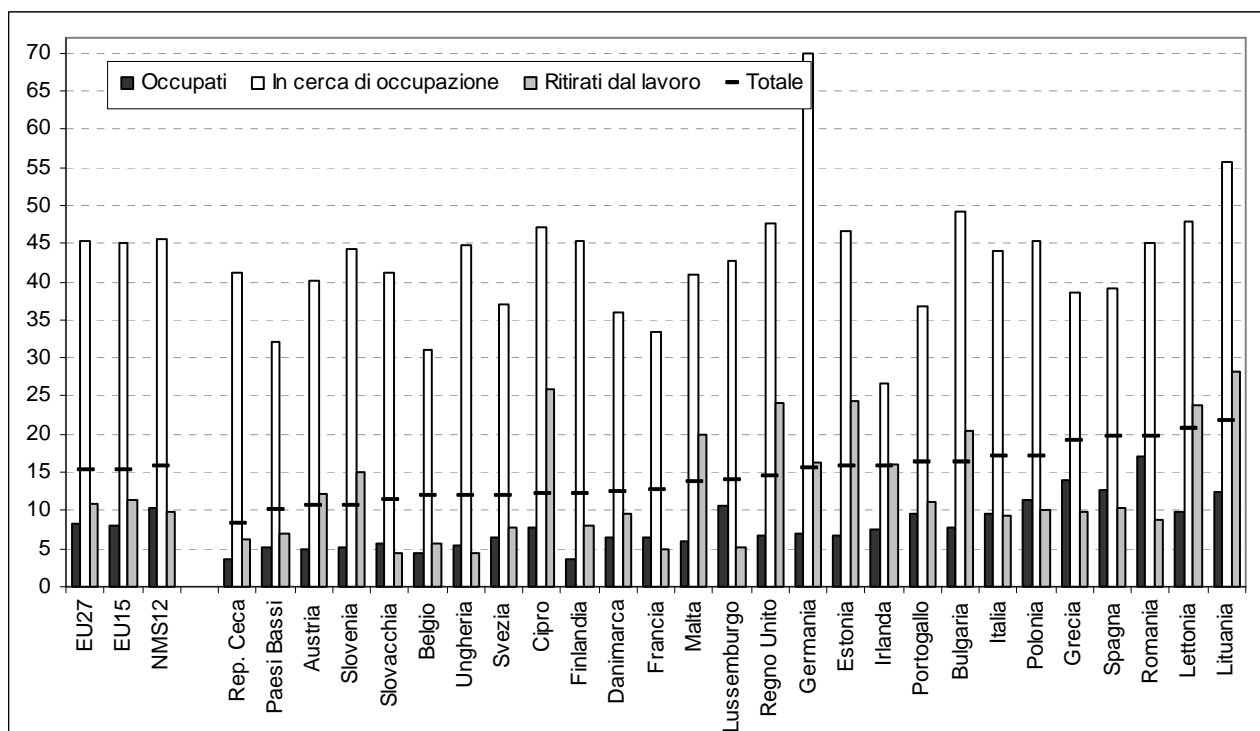
Fonte: Eurostat, Labour Force Survey, medie annuali.

Fig. 25 Tassi di disoccupazione totale, giovanile e di lunga durata – Anno 2011



Fonte: Eurostat, Labour Force Survey.

Fig. 26 Tassi di povertà secondo la condizione professionale* - Anno 2010 (redditi 2009)



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

* Popolazione 16-64. 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.

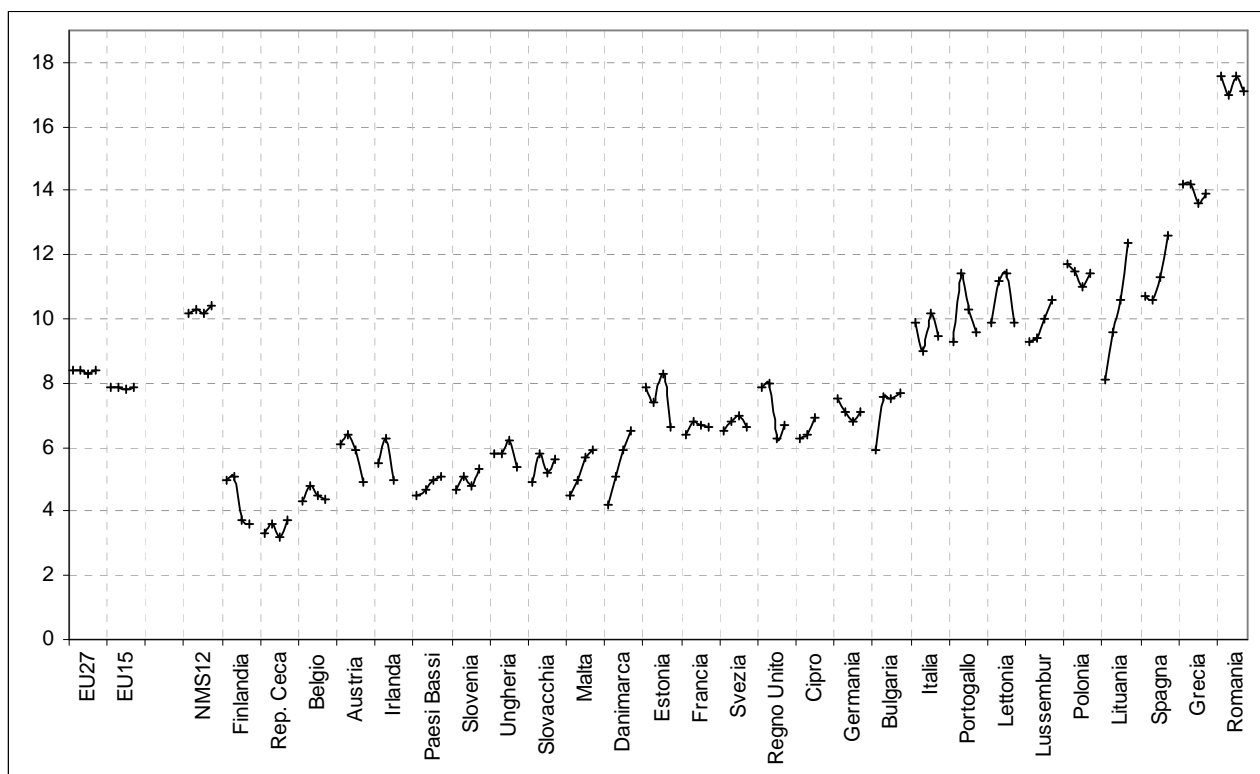
Nella figura 26 sono riportate le incidenze del rischio di povertà degli occupati, delle persone in cerca di occupazione e dei ritirati dal lavoro¹⁶. Il rischio di povertà per chi lavora si riduce notevolmente – nella media comunitaria quasi della metà – rispetto al resto della popolazione. Tra i disoccupati l'incidenza della povertà è invece sempre la più alta, nella media UE è tre volte quella generale (45,5% contro il 15,3%). Nel caso dei ritirati dal lavoro il rischio è abbastanza ridotto a livello di media comunitaria (10,8%), ma con ampie differenziazioni, tra i vari paesi. L'Italia non si discosta molto dal profilo medio europeo, ma con una incidenza più elevata tra gli occupati (9,5%) e più bassa tra i ritirati del lavoro (9,4%).

Quanto all'incidenza del rischio di povertà tra gli occupati¹⁷ (cfr. figura 27), indicatore che permette di monitorare l'impatto sulla povertà della crescita occupazionale, si segnala, a fronte di medie comunitarie stabili, andamenti molto differenziati tra i vari Paesi, con crescite molto marcate in Danimarca, Malta, Lituania e Spagna, con gli ultimi due Paesi che giungono a collocarsi, dopo Romaniaa e Grecia, tra le nazioni a più alta incidenza di povertà tra gli occupati.

¹⁶ 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)

¹⁷ Cfr. nota precedente

Fig. 27 Incidenza del rischio di povertà tra gli occupati - Anni 2007-2010 (redditi 2006-2009)



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

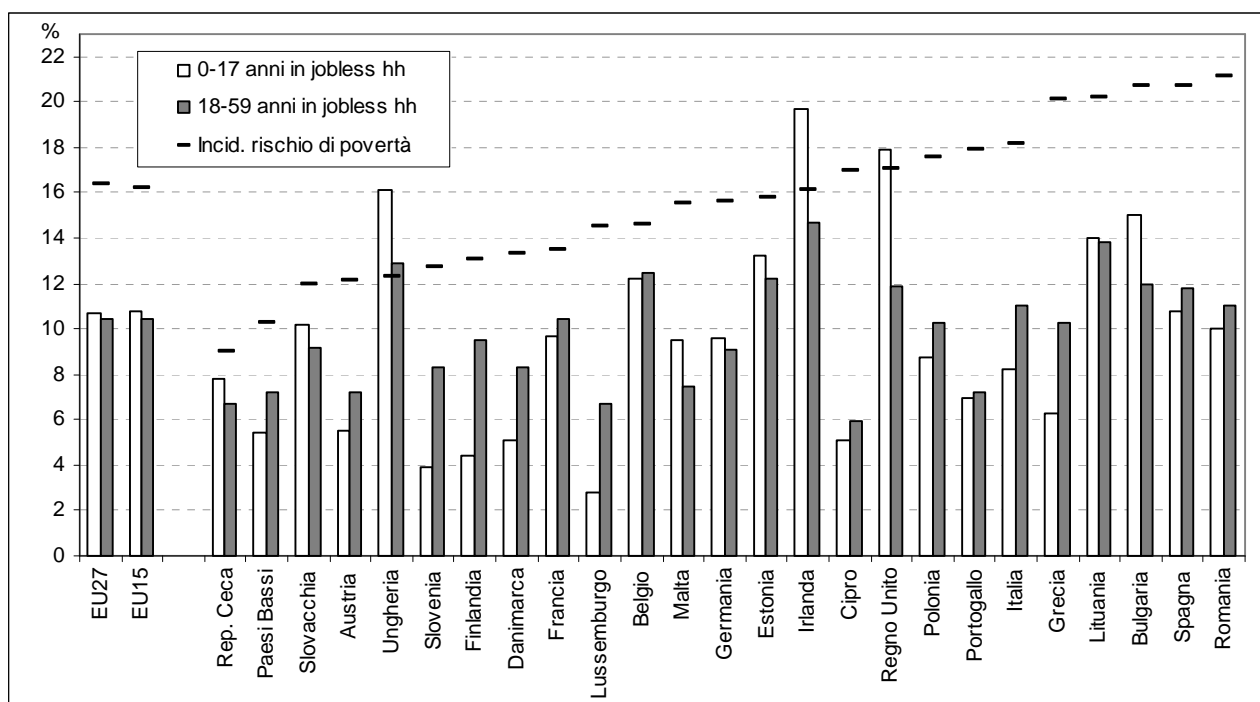
Monitorando più in dettaglio l'area dell'(assenza di) occupazione, tra gli indicatori selezionati a livello comunitario va rilevata la presenza di misure riferite non solo all'individuo – com'è tradizione nell'analisi della partecipazione al mercato del lavoro – ma anche al nucleo familiare – com'è consuetudine 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 lavora¹⁸ (*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, dopo l'Irlanda, relativamente ai minori (18%) – 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 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

¹⁸ L'assenza di lavoro comunque non implica necessariamente assenza di reddito nella famiglia: chi non lavora può ricevere trasferimenti dallo Stato, tra cui le pensioni, o redditi di altra natura.

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. La quota di individui in *jobless households* appare infatti scarsamente correlata ai tassi di disoccupazione (figura 29); nei paesi del bacino del Mediterraneo e dell’Europa dell’est, in particolare Spagna, Portogallo e Repubbliche baltiche, ad alti tassi di disoccupazione non corrispondono valori altrettanto elevati di famiglie senza occupati; nell’area dell’Europa centro-settentrionale la polarizzazione del mercato del lavoro fa invece sì che, nonostante tassi di disoccupazione piuttosto contenuti, siano numerose le famiglie senza lavoro.

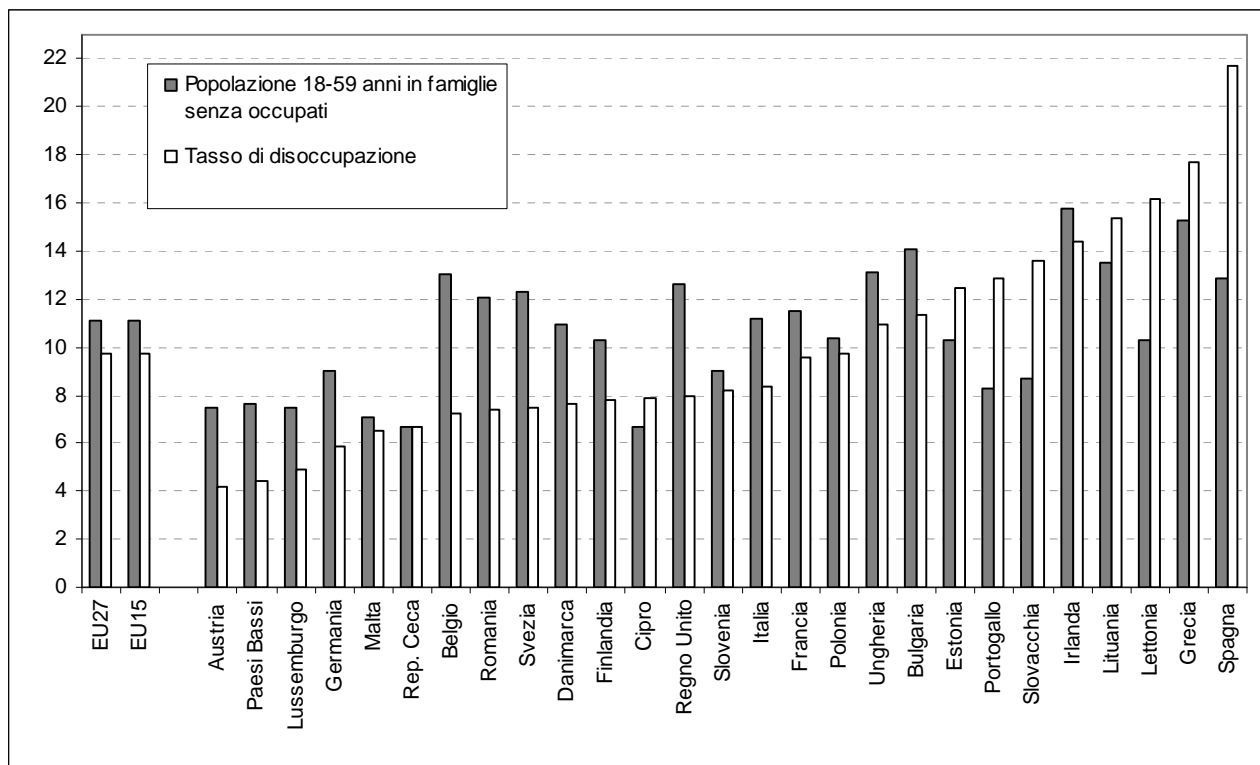
La percentuale di individui in *jobless households*, dopo la fase di decrescita manifestatasi fino al 2008, per effetto della crisi economica è andata aumentando nella quasi totalità dei paesi, in alcuni casi anche in maniera molto evidente (cfr. figura 30). L’incremento risulta ovviamente più marcato nei paesi che hanno subito una maggiore crescita della disoccupazione.

Fig. 28 Individui che vivono in famiglie senza lavoro e incidenza del rischio di povertà - Anno di indagine 2010 (redditi 2009)



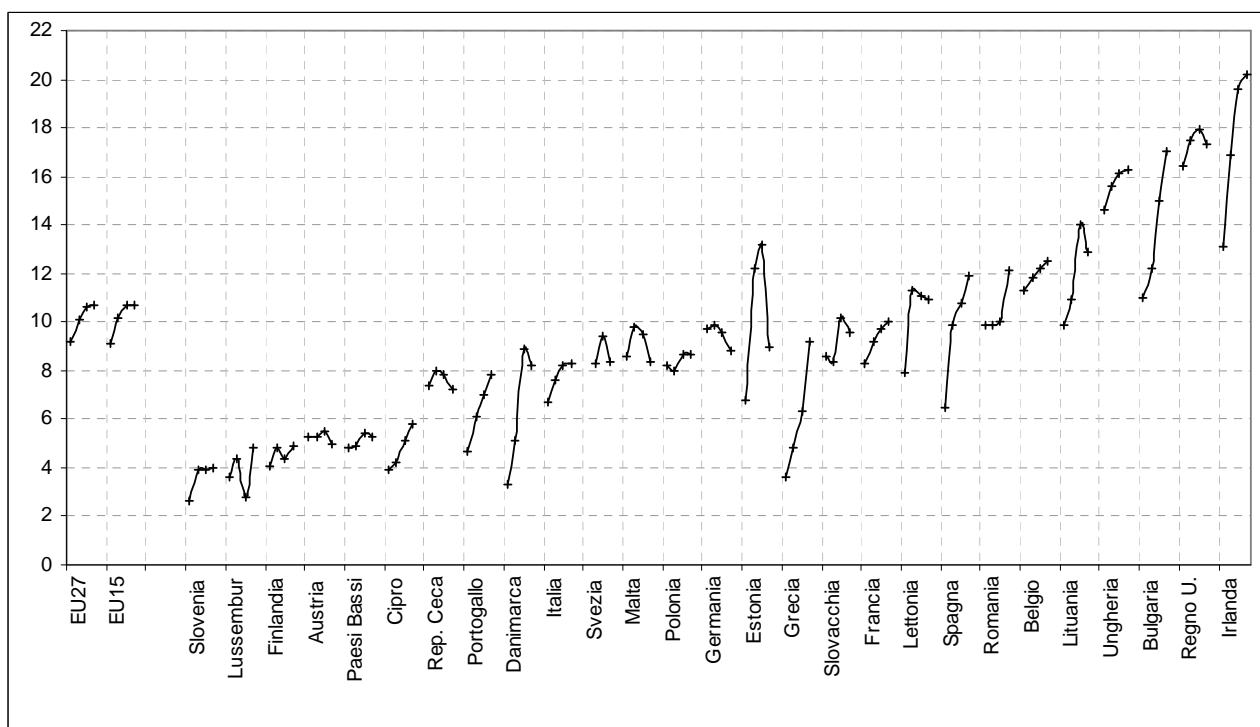
Fonte: Eurostat, Labour Force Survey 2010 ; EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.

Fig. 29 Individui che vivono in famiglie senza lavoro e tasso di disoccupazione - Anno 2011

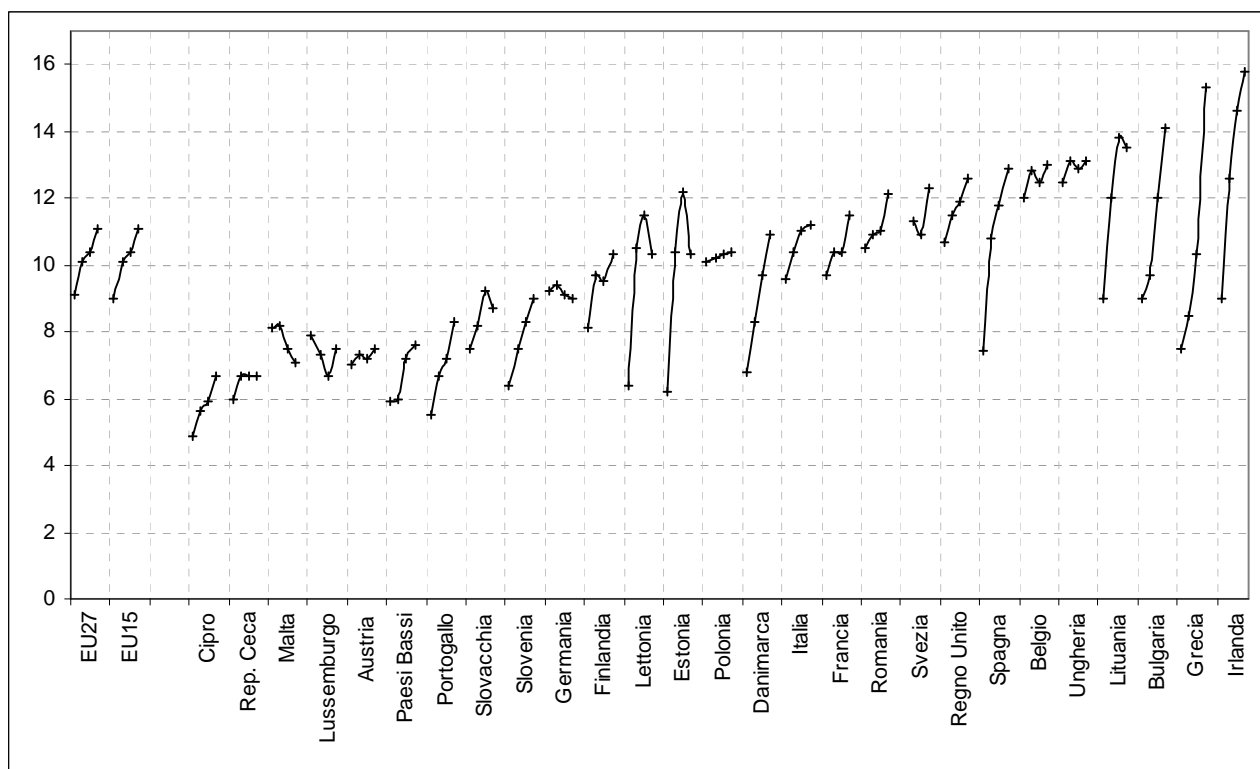


Fonte: Eurostat, Labour Force Survey.

Fig. 30 Individui che vivono in famiglie senza lavoro – Anni 2008-2011
a) minori (0-17 anni)



b) adulti (18-59 anni)



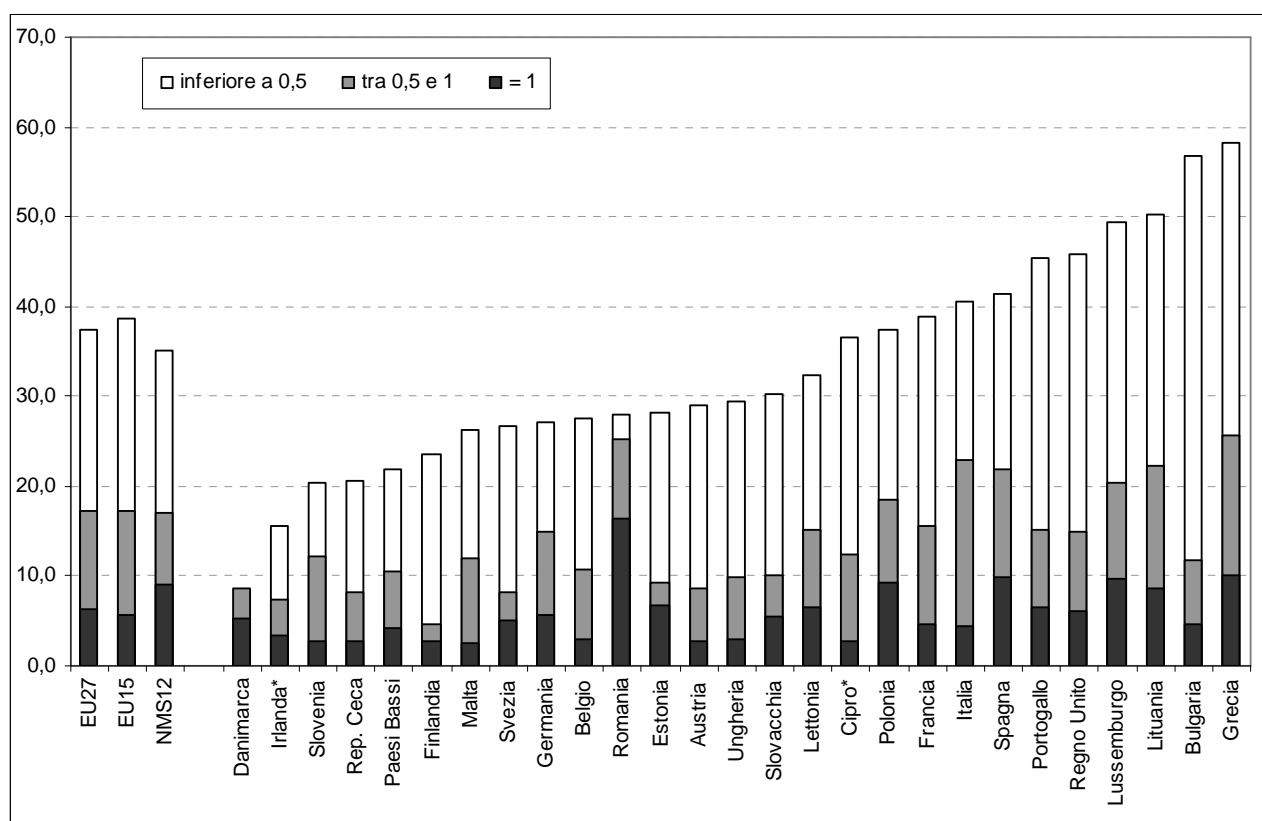
Fonte: Eurostat, Labour Force Survey. Svezia non disponibile.

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 il rapporto tra il numero di mesi lavorati dai membri in età lavorativa ed il numero complessivo di mesi lavorabili¹⁹. I valori possono andare da zero (assenza completa di lavoro) ad uno ("piena occupazione"). Nella figura 31 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 al 6,4%; nel caso in cui l'intensità di lavoro sia inferiore a 0,5 l'incidenza della povertà raggiunge il 37,5%. L'Italia si caratterizza per l'elevata incidenza della povertà nelle famiglie con intensità di lavoro non nulla ma inferiore 0,5, casistica in cui rientrano le coppie con figli in cui uno solo dei genitori lavora (23% contro una media UE di 17,2%), collocandosi al terzo posto della classifica comunitaria.

¹⁹ Al contrario delle famiglie senza lavoro, rilevate a partire dall'Indagine sulle Forze Lavoro, la fonte di questo indicatore è l'indagine Eu-Silc, ciò permette di incrociare le stime sull'intensità di lavoro con quelle relative agli altri indicatori di esclusione, provenienti dalla stessa fonte statistica (l'incidenza del rischio di povertà e il tasso di deprivazione materiale). La possibilità di disporre di indicatori provenienti da una medesima indagine e pertanto di incrociare le informazioni relative a ciascuno di essi, ha rappresentato un elemento cruciale nella scelta di questo indicatore tra quelli monitorati nell'ambito della Strategia EU2020 (vedi Box).

Fig. 31 Incidenza di povertà nelle famiglie con minori secondo l'intensità di lavoro - Anno 2010 (redditi 2009)



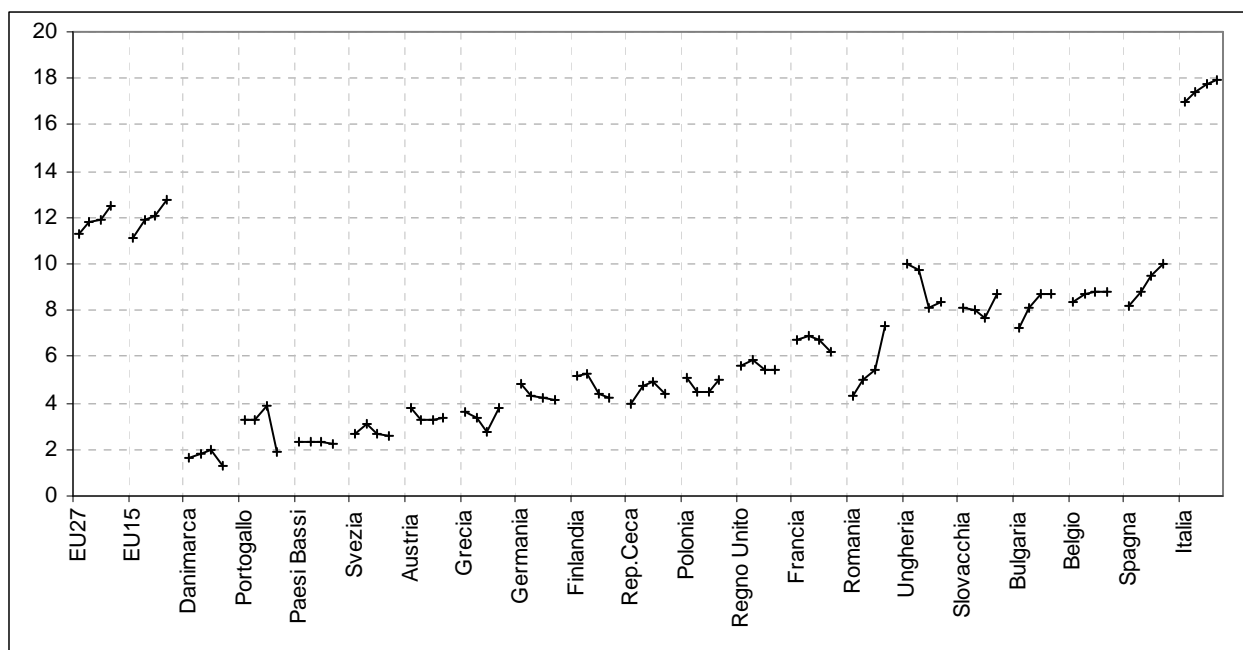
* Cipro e Irlanda: Indagine 2009

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 32, dove il dato comunitario non rappresenta la media, ma il coefficiente di variazione calcolato su tutte le regioni europee). Inoltre, non si registra alcuna tendenza al miglioramento, nel quadriennio 2008-2011 l'indicatore continua a crescere in Italia in maniera sostenuta, così come succede anche in Spagna e Romania.

Fig. 32 Coesione regionale (coefficiente di variazione dei tassi di occupazione regionale) - Anni 2008-2011



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

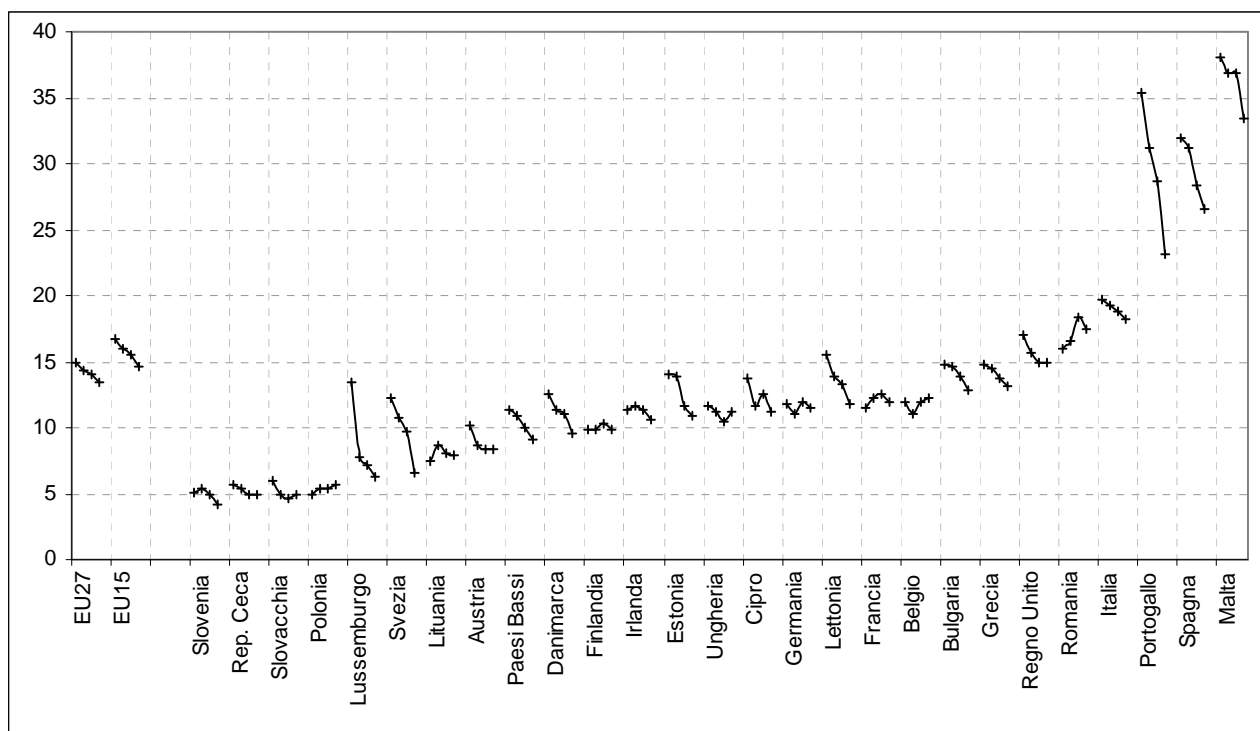
Tra le aree coperte dagli indicatori comunitari vi è quella delle competenze acquisite dalle giovani generazioni: l'indicatore è stato inserito in questo capitolo in quanto, pur non essendo direttamente riferibile all'esclusione dal mercato del lavoro, è evidente che la capacità futura di partecipare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

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 33 a). In Italia, dopo una riduzione di otto punti in dieci anni, l'indicatore risulta ancora in calo (18,2%); una posizione inferiore solo a Spagna, Portogallo e Malta e ancora lontano dalla media comunitaria del 13,5%. Da sottolineare che i migliori risultati si registrano nei paesi dell'allargamento, in particolare Slovenia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Polonia, con valori intorno al 5%.

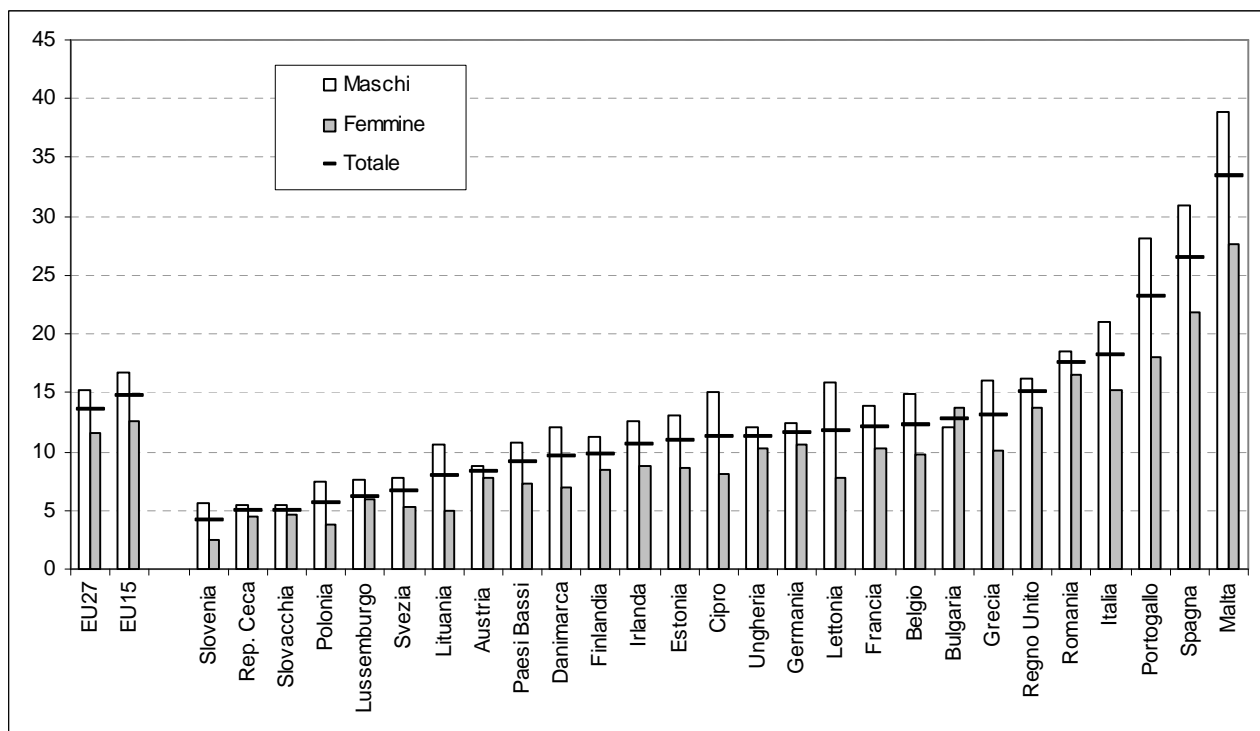
I giovani di sesso maschile sono più propensi ad abbandonare gli studi senza aver preso un diploma, probabilmente per porsi sin da subito sul mercato del lavoro (cfr. figura 33 b). Lo scarto tra i due sessi risulta pari, nella media UE, a 3,7 punti percentuali, 4,1 nel caso dei vecchi Quindici ed ancora più marcato in Italia, con una differenza di 5,8 punti percentuali tra maschi (21,0%) e femmine (15,2%).

Fig. 33 Abbandoni scolastici precoci* (incidenza percentuale)

a) Anni 2008-2011



b) Anno 2011, per genere



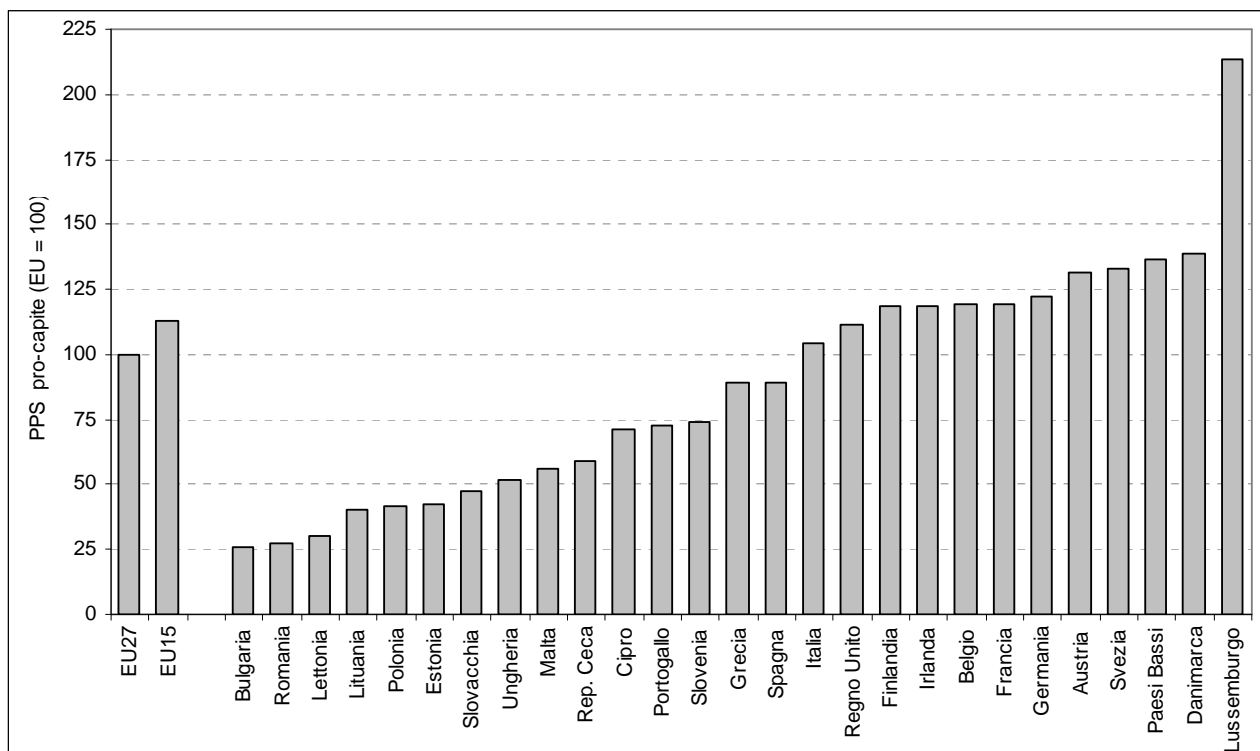
* Giovani (18-24 anni) che hanno abbandonato il percorso scolastico senza aver raggiunto un titolo secondario superiore, valori percentuali sui giovani nella stessa classe di età
 Fonte: Eurostat, Labour Force Survey

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 34): 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 circa 25. In tutti i paesi dell'allargamento si spende 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 appena sopra la media comunitaria, spendendo però più delle sole Grecia e Spagna (oltre a Portogallo) tra i vecchi membri.

Fig. 34 Spesa per prestazioni sociali: spesa pro-capite in PPS* (EU27 = 100) – Anno 2009

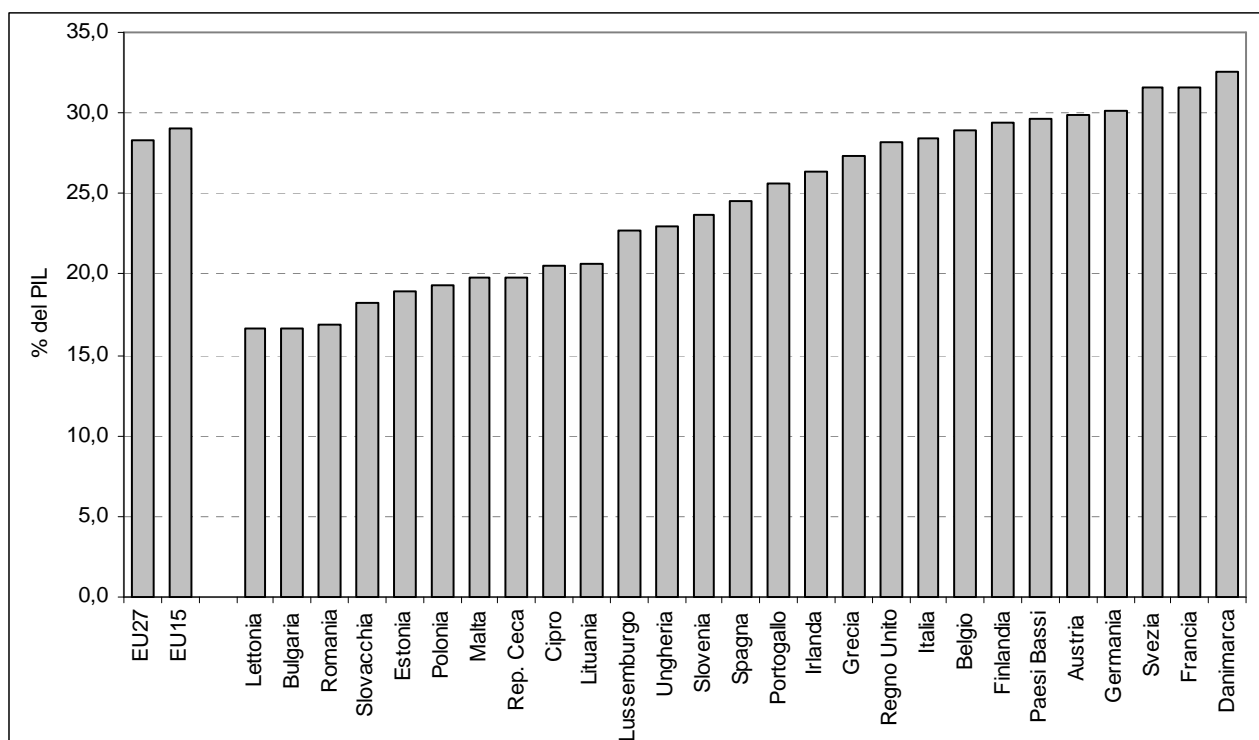


* PPS = parità di potere d'acquisto (*Purchasing Power Standard*)

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 35) le differenze, pur attenuandosi notevolmente, rimangono elevate: a fronte di una media comunitaria pari al 28,4%, valore corrispondente anche a quello del nostro Paese, si va da percentuali poco superiori al 15% in Lettonia, Bulgaria e Romania a quote superiori al 30% in Svezia, Francia e Danimarca.

Fig. 35 Spesa per prestazioni sociali: % sul PIL – Anno 2009



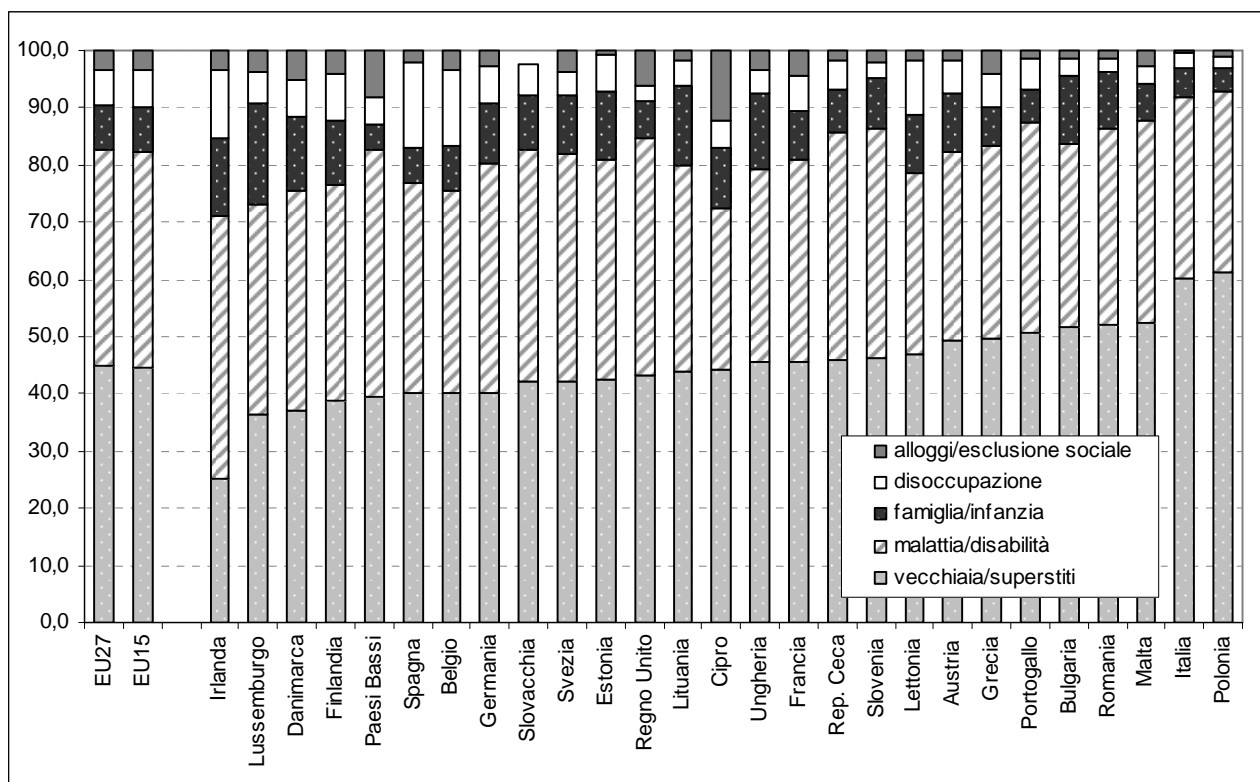
Fonte: Eurostat/ ESSPROS European System of Integrated Social Protection Statistics

La spesa per prestazioni sociali può essere classificata per funzioni: nella media comunitaria le pensioni di vecchiaia, anzianità e ai supersiti assorbono il 45% delle spese per prestazioni sociali, al secondo posto le prestazioni per malattia e disabilità (37,5%), quindi famiglia/infanzia (8,0%), disoccupazione (6,0%) ed infine alloggi/esclusione sociale (3,4%) (cfr. Figura 36). 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/superstiti²⁰ (60%) a discapito di tutte le altre funzioni. In Spagna,

²⁰ Il dato italiano risulta in realtà fortemente viziato dalla non uniformità dei criteri di classificazione adottati in sede Eurostat. In primo luogo, nel nostro Paese sono indebitamente comprese nella spesa pensionistica le indennità liquidate al lavoratore all'interruzione del rapporto di lavoro (Trattamento di fine rapporto (TFR) nel settore privato e Trattamento di fine servizio (TFS) nel pubblico impiego). Tali trattamenti sono in realtà "salario differito" che viene corrisposto al lavoratore alla cessazione del rapporto di lavoro (non sempre coincidente col pensionamento), ma che può essere anche richiesto dall'interessato per far fronte a spese eccezionali (sanitarie, acquisto casa, ecc.); l'istituto, per le funzioni svolte, sarebbe quindi più correttamente assimilabile ad un ammortizzatore sociale. In secondo luogo, in Italia le pensioni (eccetto i trattamenti di natura più prettamente assistenziali) confluiscono nel reddito complessivo e sono perciò assoggettate a imposta personale, a differenza di quanto avviene in altri paesi in cui i trasferimenti pensionistici godono di trattamenti fiscali agevolati; tale circostanza gonfia ulteriormente la spesa pensionistica italiana nei confronti di molti paesi europei.

Belgio e Irlanda le indennità di disoccupazione assorbono oltre il 10% della spesa totale (quasi il doppio della media UE); ad infanzia e famiglie è destinato quasi il 18% della spesa sociale del Lussemburgo (media UE 8,0%); malattia e disabilità costituiscono quasi la metà della spesa di Irlanda e Paesi Bassi (46% e 43%); le spese per alloggi /esclusione sociale hanno un peso più consistente a Cipro, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito.

Fig. 36 Spesa per prestazioni sociali per funzione (% su spesa totale) – Anno 2009

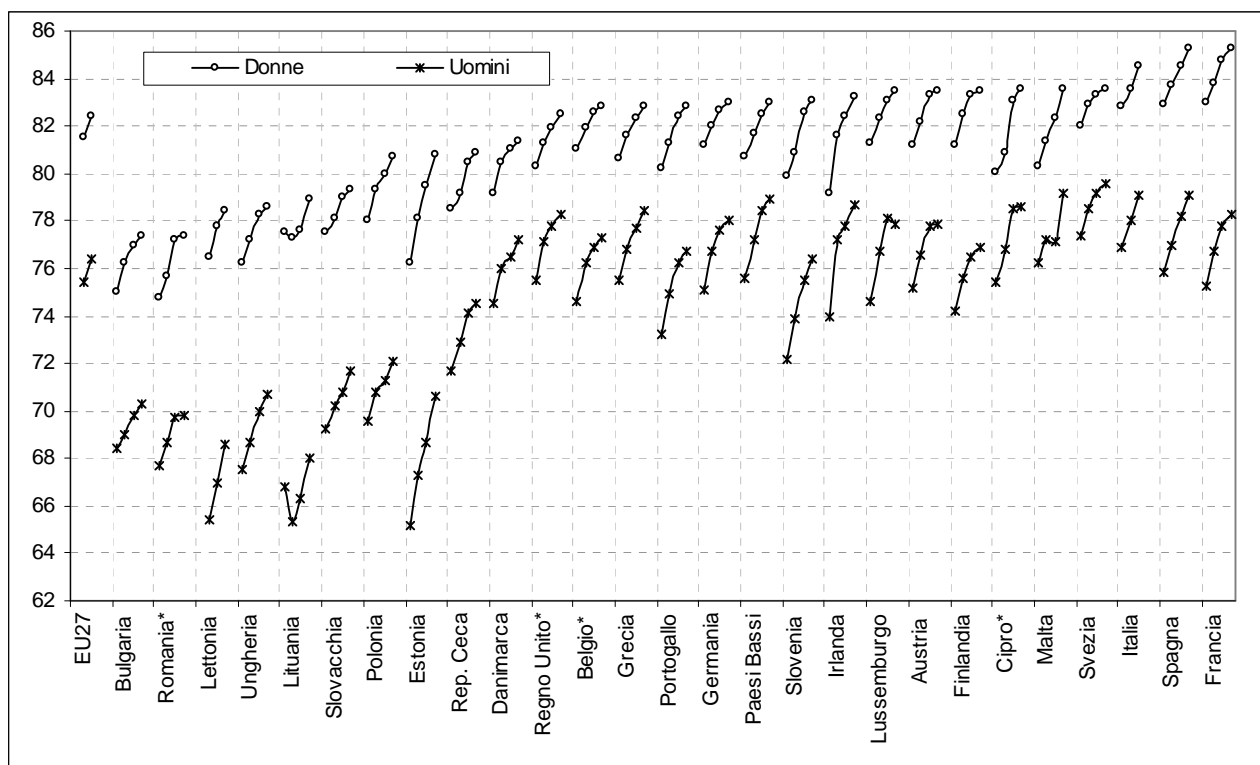


Fonte: Eurostat/ ESSPROS European System of Integrated Social Protection Statistics

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 37 è rappresentata l'evoluzione della vita attesa alla nascita nell'ultimo decennio (2000-2010), arco di tempo in cui la vita media è aumentata in media di 2,5 anni per i maschi e di 3 anni per le donne. Nel 2010 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 6 e 8 paesi, tutti appartenenti all'area dell'allargamento. L'Italia (i dati si riferiscono al 2008) si colloca tra i paesi più longevi, con una vita attesa di 84,5 anni per le donne e di 79,1 per i maschi.

Tenendo conto di questi due fattori – inclusione di TFR/TFS e valutazione al lordo delle ritenute fiscali - , l'incidenza sul PIL della spesa pensionistica italiana non si discosterebbe molto dalla media comunitaria.

Fig. 37 Vita media alla nascita per genere – Anni 2000, 2005, 2008 e 2010*



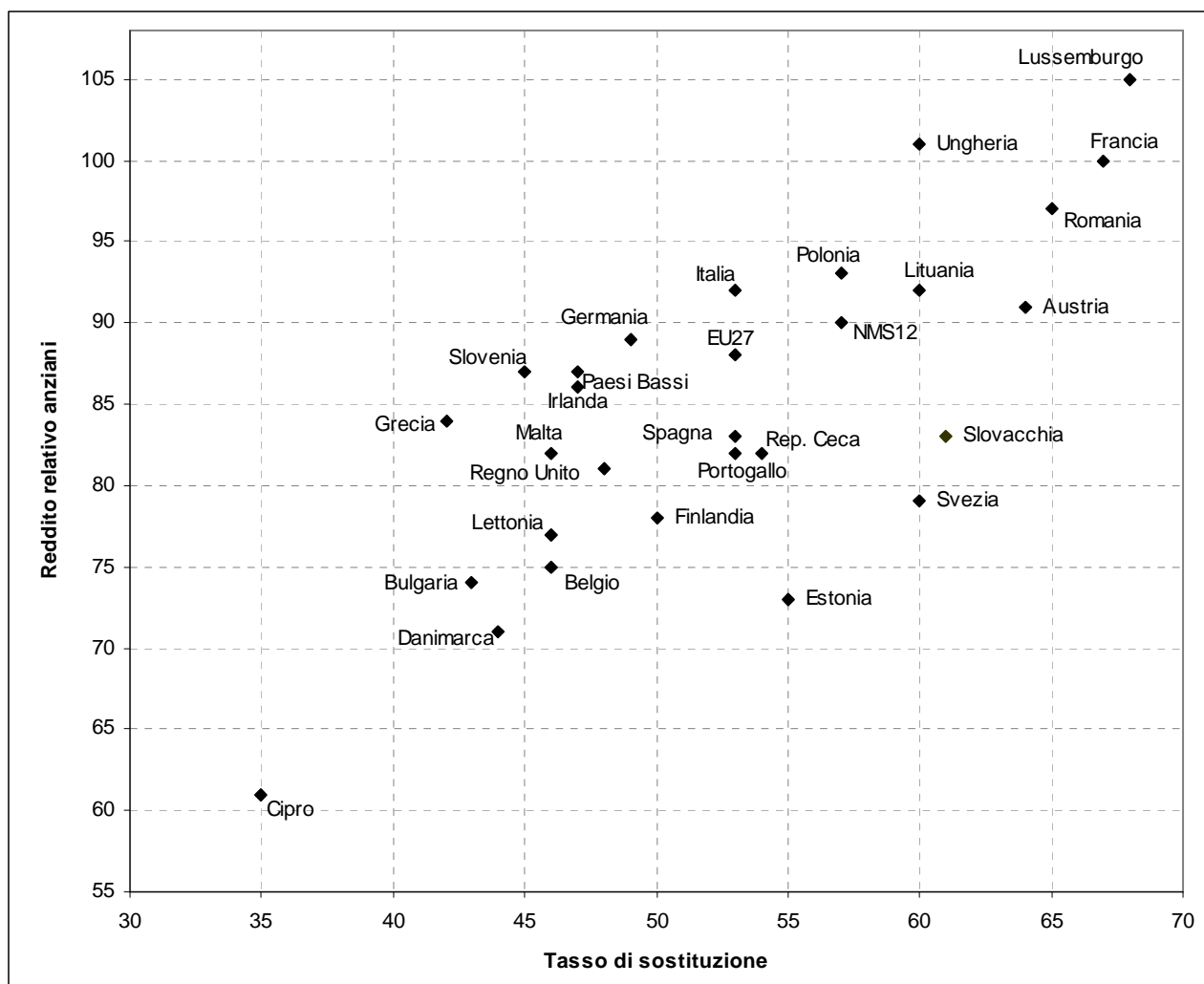
* per Romania, Regno Unito, Belgio e Cipro l'ultimo dato disponibile è relativo all'anno 2009, per l'Italia e UE al 2008..

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 il reddito mediano degli appena pensionati (classe di età 65-74 anni) al reddito mediano dei lavoratori "prossimi" alla pensione (classe di età 50-59 anni).

Fig. 38 Reddito relativo degli anziani(1) e tasso di sostituzione aggregato(2) - Anno 2010 (redditi 2009)



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

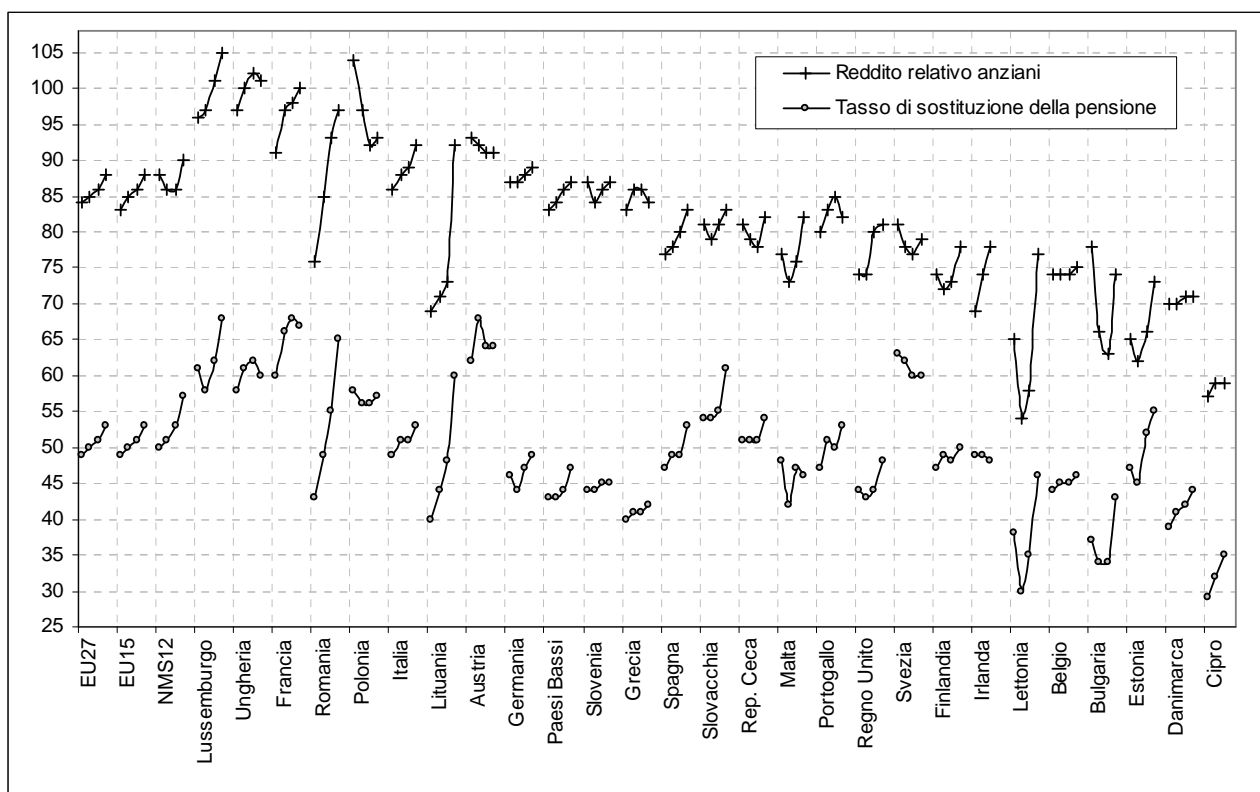
(2) rapporto % tra reddito mediano da pensione delle persone tra 65 e 74 anni e reddito mediano da lavoro delle persone tra 50 e 59 anni)

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

Nella media comunitaria il reddito relativo degli anziani è pari all'88% rispetto a quello del resto della popolazione mentre il tasso di sostituzione delle pensioni si colloca al 53%. Tra i vari paesi europei si osserva una estrema variabilità dei due indicatori, che risultano tuttavia strettamente correlati (cfr. Figura 38): 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 60% troviamo Lussemburgo e Francia, ma anche, tra i nuovi paesi membri, Romania e Ungheria. All'estremo opposto, con limitati tassi di sostituzione (<45%) e bassi redditi relativi (<75%), si trovano Bulgaria, Danimarca e Cipro. L'Italia si trova in una posizione intermedia per quanto riguarda il tasso di sostituzione della pensione (53%), ma al 6° posto della classifica UE in termini di reddito relativo degli anziani (92%).

Quanto agli andamenti nell'ultimo quadriennio (cfr. Figura 39), si osserva, a livello comunitario, un incremento di entrambi gli indicatori; nei nuovi stati membri la crescita maggiore si osserva per il tasso di sostituzione mentre in riferimento al reddito relativo degli anziani si osserva un lieve incremento come risultato di un andamento ad "u". In questo gruppo di paesi, infatti, il reddito relativo degli anziani ha mostrato un aumento solo nel periodo più recente, gli anni precedenti erano stati invece caratterizzati da una decrescita dell'indicatore (Polonia, Lettonia, Bulgaria ed Estonia), fenomeno attribuibile a mutamenti che hanno riguardato, più che le condizioni degli anziani quelle del resto della popolazione (rapido sviluppo economico che si ripercuote più sugli occupati che sui pensionati).

Fig. 39 Reddito relativo degli anziani(1) e tasso di sostituzione aggregato(2) - Anni 2007-2010 (redditi 2006-2009)



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

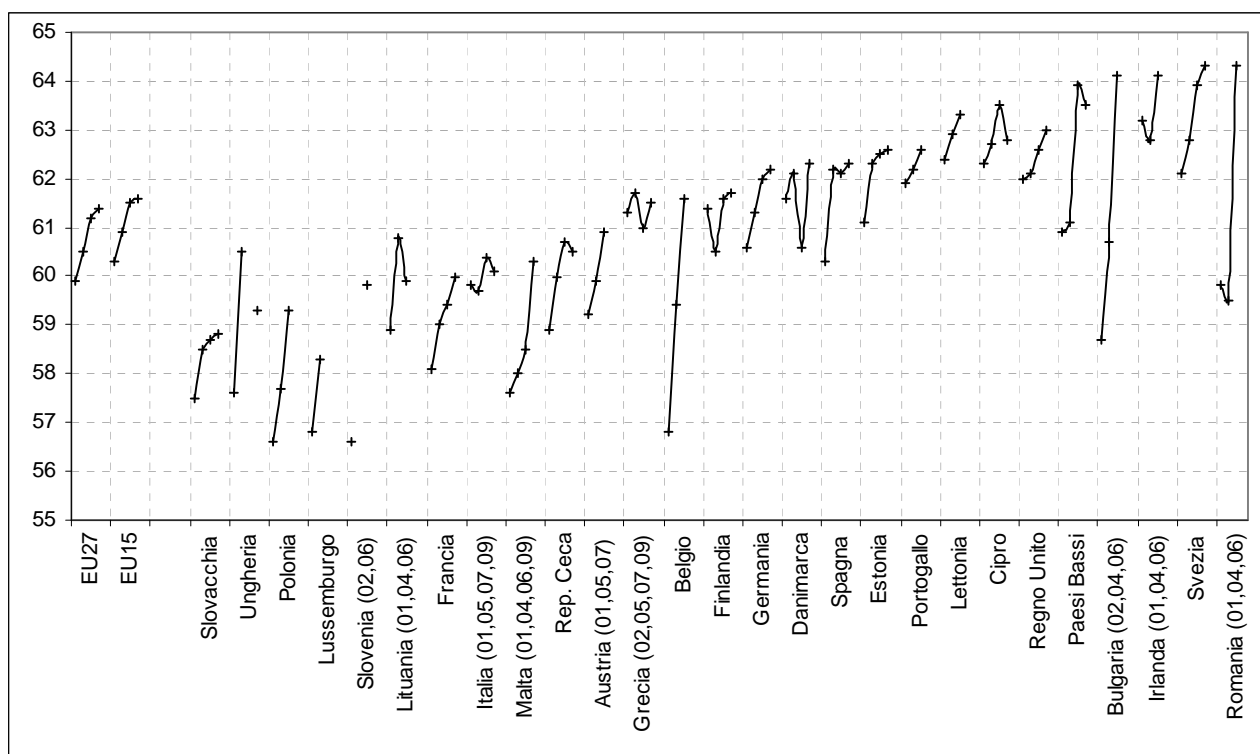
(2) rapporto % tra redditi da pensione delle persone tra 65 e 74 anni e redditi da lavoro delle persone tra 50 e 59 anni)

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 2009: da 59,9 a 61,4 (cfr. Figura 40). 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 (Ungheria, Polonia, Francia 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 (60,1 contro 61,4).

Fig. 40 Età media di uscita dalle forze di lavoro - Anni 2001, 2004, 2007 e 2009

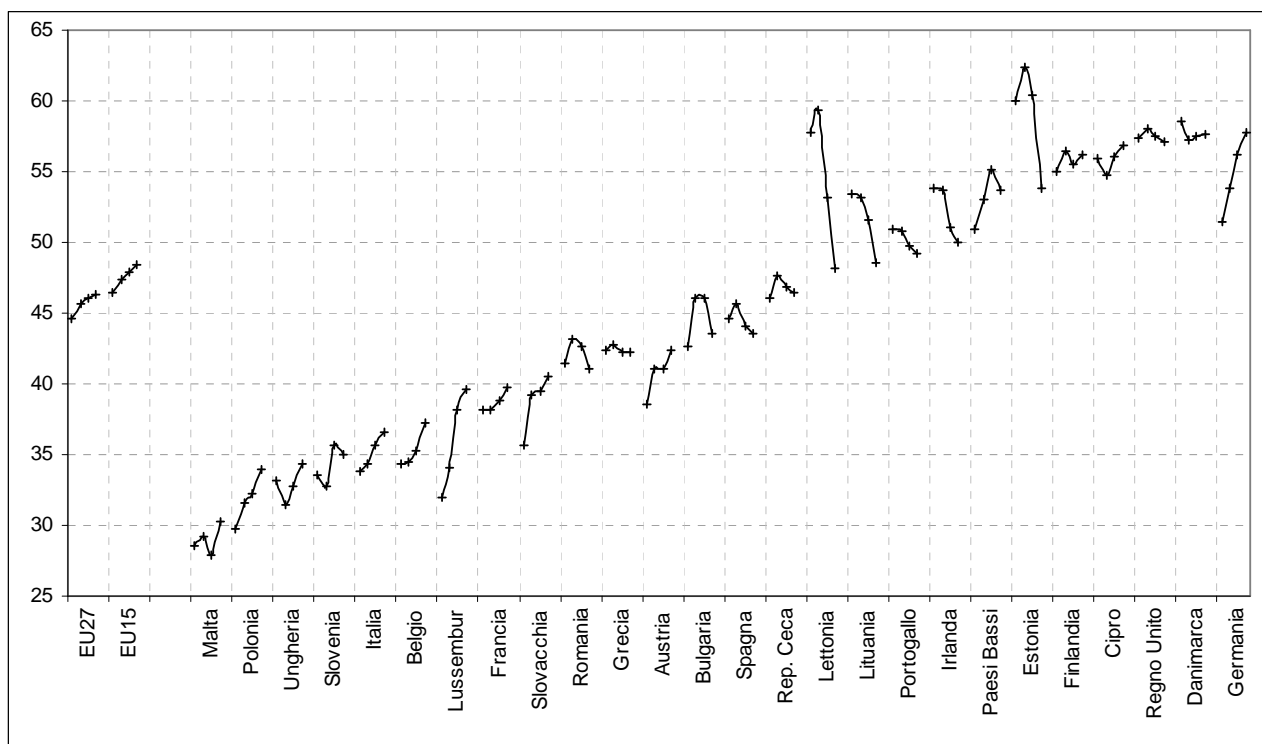


Fonte: Eurostat, Labour Force Survey, medie annuali

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 2010, soltanto 9 (ma erano 11 nel 2009), mentre ben oltre la metà di essi è ancora più o meno distante (cfr. Figura 41). Nella media comunitaria il tasso d'occupazione dei lavoratori anziani (55-64 anni) è ancora molto basso (46,3% nel 2010); si tratta comunque di un dato in crescita (10 punti percentuali in più tra 1999 e 2010). Anche in Italia l'occupazione degli anziani cresce (nel decennio quasi 7 punti), ma partendo da valori molto più bassi rispetto alla media comunitaria (nel 2010 il tasso italiano è stato pari al 36,6%). 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, Polonia, Ungheria e Slovenia.

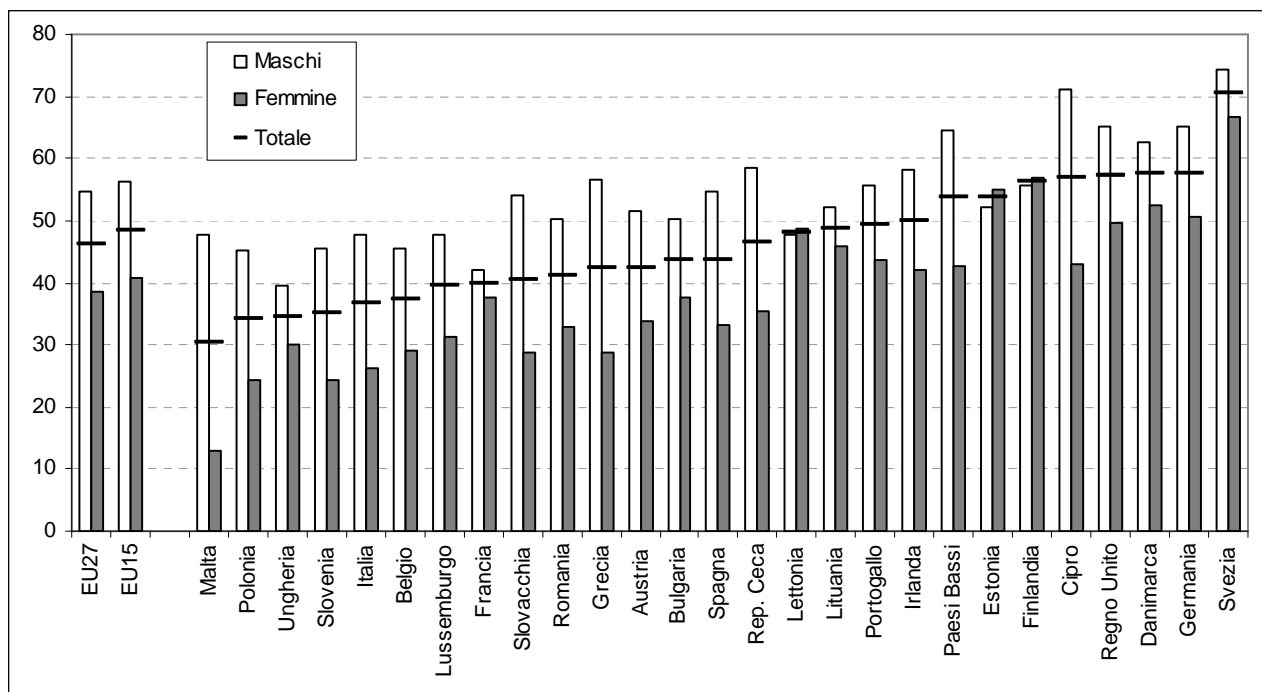
I tassi di occupazione delle persone anziane sono ovunque, eccetto Lettonia, Estonia e Finlandia, più elevati tra gli uomini che tra le donne (cfr. figura 42); a livello di EU la differenza media è di 16 punti percentuali; gli scarti minimi si registrano in Francia, Svezia e Lituania; in Italia lo scarto è piuttosto elevato (21 p.p.) ma le differenze più alte si osservano in Grecia, Cipro e Malta (circa 30 p.p.).

Fig. 41 Tasso d'occupazione dei lavoratori anziani (55-64 anni) - Anni 2007-2010



Fonte: Eurostat, Labour Force Survey, medie annuali.

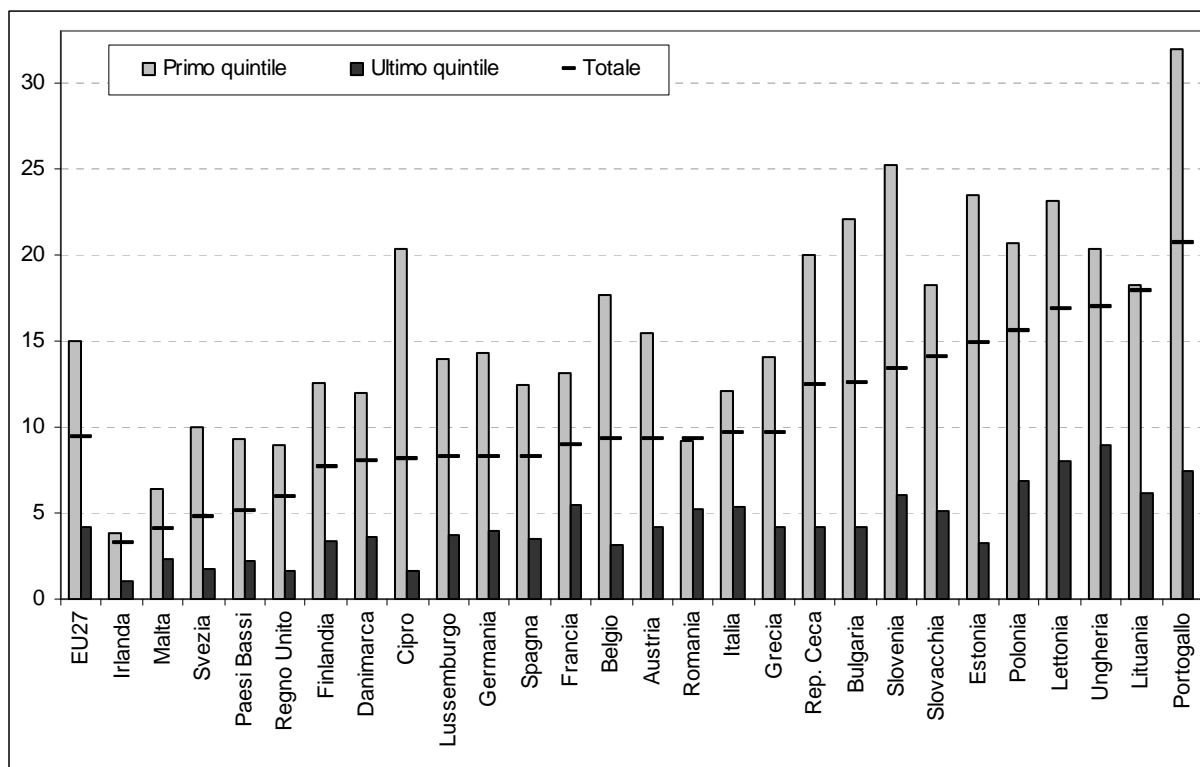
Fig. 42 Tassi di occupazione 55-64 per genere - Anno 2010



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 43 riporta la percentuale di quanti dichiarano uno stato di salute cattivo o molto cattivo all'interno del primo e dell'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 più ristretto, tra i più poveri la percentuale di persone che si dichiara in cattivo stato di salute è doppia rispetto alla popolazione più ricca (12,1% contro il 5,4%). 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.

Fig. 43 Stato di salute auto dichiarato (cattivo o molto cattivo) secondo il reddito* - Anno di indagine 2010 (redditi 2009)



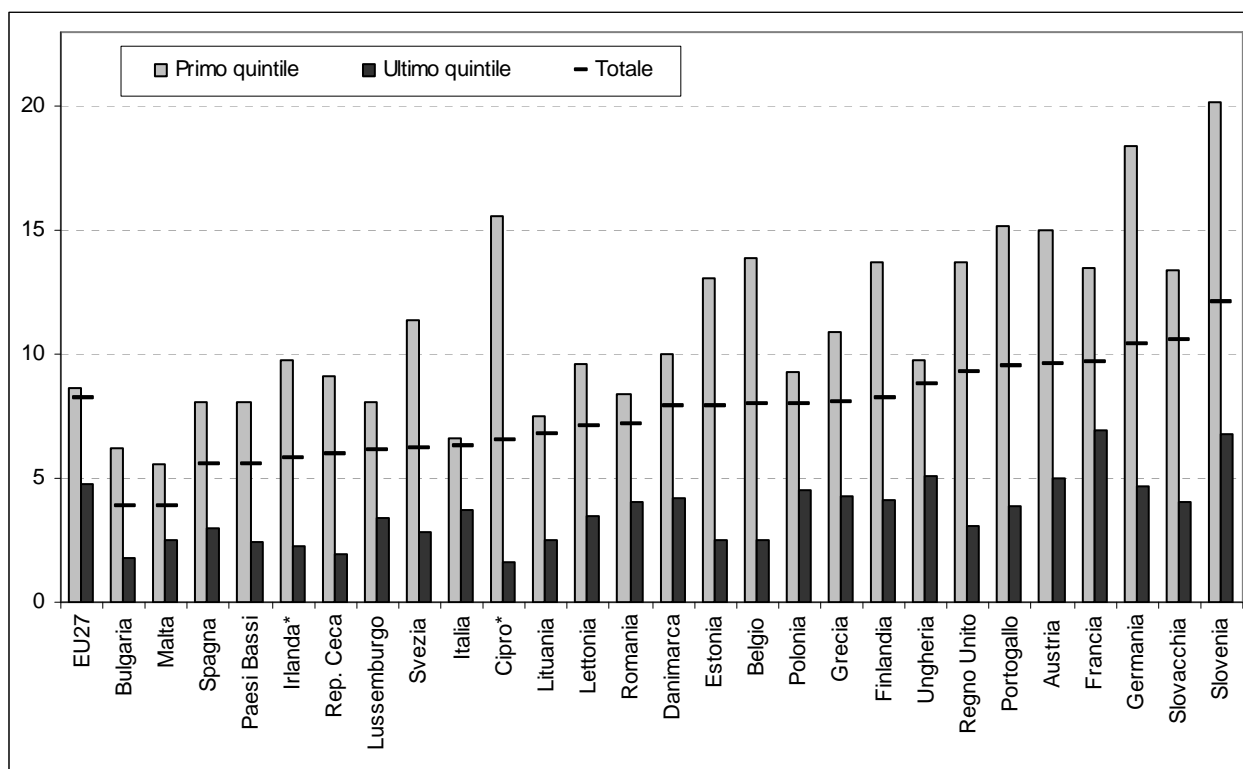
* Primo ed ultimo quintile della distribuzione del reddito equivalente.

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 e l'ultimo quintile di reddito. Nella figura 44 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 5% dei più ricchi dichiarano difficoltà nelle

attività quotidiane, percentuale che quasi raddoppia tra i più poveri, con uno scarto sotto i 4 punti percentuali; la situazione risulta ben diversa in alcuni paesi, tra cui Cipro, Belgio ed Estonia, in cui le distanze tra i due quintili di reddito appaiono molto marcate. In Italia la situazione è più omogenea, con uno scarto di neanche 2 punti tra i due gruppi di popolazione (6,6% tra i più poveri, 3,7% tra i più ricchi).

Fig. 44 Difficoltà nello svolgimento delle attività quotidiane secondo il reddito - Anno di indagine 2010 (redditi 2009)**



* Irlanda e Cipro: indagine EU-Silc 2009 (redditi 2008)

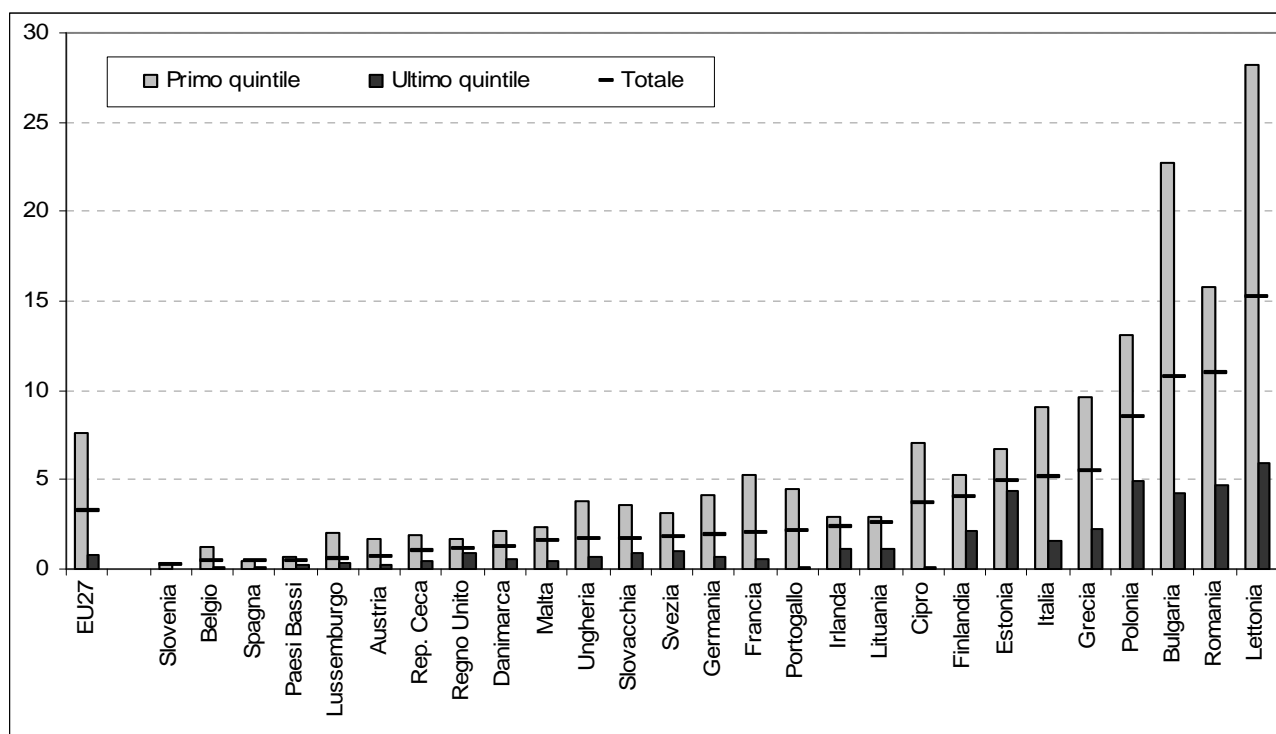
** Primo ed ultimo quintile della distribuzione del reddito equivalente.

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 45 sono riportate le percentuali di persone che, nel primo e nell'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 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 otto paesi su ventisette in cui l'indicatore è rilevato, anche nel quintile più povero meno del 2,0% delle persone rileva difficoltà nell'accesso ai servizi). In alcuni paesi, però, le differenze sono notevoli, tra questi la

Lettonia, dove più di un quarto del 20% più povero dichiara di avere difficoltà nell'accesso ai servizi contro circa il 5% del quinto più ricco della popolazione, ma anche Bulgaria, Romania e Polonia, non esclusi Germania e i grandi paesi mediterranei (con la rilevante eccezione della Spagna, ma inclusa l'Italia) in cui le disuguaglianze nell'accesso sono considerevoli tra le classi di reddito estreme. Per l'Italia si tratta di 7,5 punti percentuali di differenza; in particolare, quasi una persona su dieci tra i più poveri ha difficoltà nell'accesso ai servizi contro l'1,6% tra i più ricchi.

Fig. 45 Difficoltà nell'accesso ai servizi di cura* secondo il reddito - Anno di indagine 2010 (redditi 2009)**



* 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.

In questo capitolo si è voluta presentare una selezione di indicatori in tema di protezione sociale con un legame diretto con le dimensioni dell'esclusione sociale. In conclusione a tale disamina, tuttavia, le differenze riscontrate tra i paesi nella dimensione e nella composizione della spesa sociale, nonché le differenze nella facilità di accesso ai servizi, suggeriscono un supplemento di riflessione sugli indicatori di povertà ed esclusione sociale condivisi a livello europeo. In particolare nei confronti internazionali è bene ricordare che la spesa in protezione sociale solo in parte riguarda trasferimenti monetari, la restante parte essendo rappresentata dalla disponibilità di servizi o prestazione "in natura". Tale componente di spesa influenza solo in modo indiretto gli indicatori di povertà attualmente utilizzati, mentre risulta del tutto evidente come le condizioni di benessere delle famiglie siano determinate non solo dal consumo di beni privati ma anche dalla disponibilità di beni pubblici. L'indicatore di rischio di

povertà si basa sulla misurazione del reddito disponibile in termini monetari, definito al netto delle imposte sul reddito deducendo i contributi sociali e dopo aver incluso le prestazioni in denaro. Viene invece trascurato il reddito in natura, la cui importanza varia notevolmente sia per dimensione che per estensione in tutta l'UE. Come evidenziato in un nota di ricerca della Commissione europea²¹, questo significa che la valutazione delle disparità di reddito e il rischio di povertà misurato solo sulla base della del reddito monetario può essere fuorviante, in alcuni casi anche molto fuorviante. A parità di reddito monetario, la condizione di economica di una famiglia risulta infatti molto diversa a seconda che possa o meno contare, ad esempio, sulla disponibilità gratuita di servizi sanitari o scolastici efficienti. Anche in riferimento agli indicatori di deprivazione materiale la disponibilità o meno di determinati beni pubblici può fare una enorme differenza. Si pensi ad esempio alla incapacità di far fronte ad una spesa improvvisa, che costituisce uno dei sintomi di deprivazione. Tuttavia, tale incapacità avrebbe conseguenze molto diverse in un paese in cui il sistema di protezione sociale offrisse una buona copertura rispetto ai principale rischi della vita (salute, perdita del lavoro, dissoluzione del matrimonio etc.) rispetto al caso contrario. Il valore economico dei beni e servizi pubblici fruiti dalle famiglie non è di facile misurazione. La quantificazione di tale valore richiede dal punto di vista metodologico un grande lavoro. In questa direzione sta attualmente lavorando Eurostat, con l'obiettivo di poter disporre in un prossimo futuro di un set di indicatori per la misurazione della povertà e dell'esclusione sociale maggiormente completo.

²¹ Cfr. European Commission Directorate-General "Employment, Social Affairs and Equal Opportunities" Unit E1 - Social and Demographic Analysis, Research note no° 6, novembre 2009, "The impact of income in kind on income distribution and the risk of poverty" di Terry Ward, assistito da Fadila Sanoussi e Erhan Özdemir.