

Il ritardo con cui i dati comunitari sono resi disponibili non ci permette di apprezzare l'impatto della crisi in termini di incidenza di povertà<sup>10</sup>. Va però segnalato che la dinamica di tale incidenza nel breve periodo può essere influenzata dai movimenti della soglia di povertà: in presenza di una recessione tale da ridurre significativamente il reddito mediano – che è il punto di riferimento rispetto al quale si costruisce la soglia di povertà nella metodologia UE – può anche accadere che le persone in condizione di povertà a ridosso della soglia escano dall'area della povertà, non perché sia migliorata la loro condizione, ma perché il loro reddito si è ridotto in misura proporzionalmente inferiore rispetto al resto della popolazione. Quindi, non è detto che l'incidenza di povertà in tempi di crisi aumenti, anzi può anche darsi che si verifichi il contrario, per quanto possa apparire paradossale. E' il contrario di quanto accade in paesi in rapida crescita economica, dove il miglioramento generale delle condizioni di vita potrebbe "nascondere" il miglioramento – assoluto, se non relativo – della situazione dei poveri<sup>11</sup>.

Un modo per tener conto di questo fenomeno è quello di "ancorare" la soglia in un dato anno e aggiornarla solo per l'inflazione (cfr. Figura 1.21). Effettivamente se si fa questa operazione muta radicalmente il quadro per i paesi che hanno osservato una crescita economica sostenuta prima della crisi economico-finanziaria in corso, e cioè tutti i paesi dell'allargamento e, per quanto riguarda i vecchi Quindici, Irlanda, Spagna e Regno Unito. Nelle Repubbliche baltiche, se la soglia fosse rimasta quella del 2004, nel 2006 si conterebbero più del 10% di poveri in meno, mentre il 6% in meno si osserverebbe in Irlanda, Cipro e Slovacchia (che diverrebbe il paese a incidenza più bassa). Si conferma l'incidenza di povertà in Italia, anche rispetto alla soglia ancorata: secondo questo particolare indicatore, il nostro diventa il paese a più alta incidenza di povertà in Europa<sup>12</sup>.

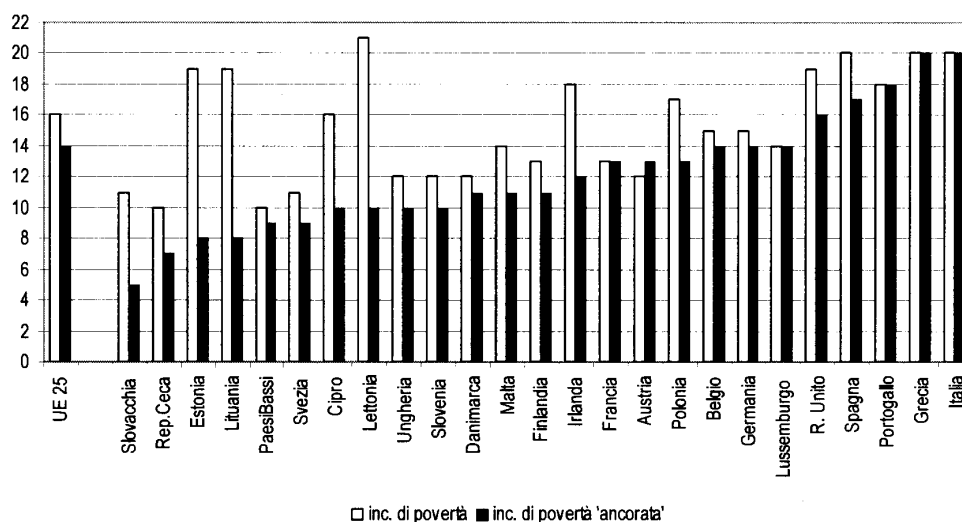
---

<sup>10</sup> I dati relativi all'anno in cui la crisi è scoppiata (2008) saranno disponibili solo con la rilevazione 2009 e cioè a inizio 2011.

<sup>11</sup> 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).

<sup>12</sup> L'indicatore è disponibile solo in EU25 e manca quindi il dato per la Romania.

**Fig.1.21 - Incidenza del rischio di povertà con soglia di povertà ancorata ai redditi 2004 (vedi nota) - anno di indagine 2007 (anno di rilevazione dei redditi 2006)**



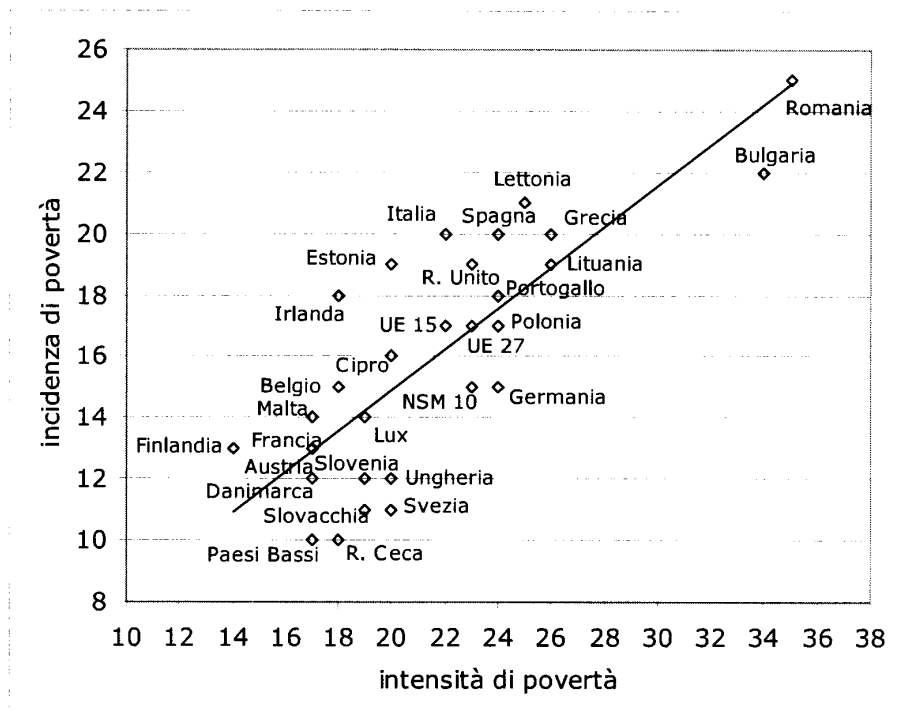
*Note:* L'espressione soglia ancorata nel tempo indica una definizione della soglia del rischio di povertà basata su un anno precedente (60% della mediana del reddito disponibile equivalente nazionale nel 2004) e aggiornata (al 2006) per il solo indice dei prezzi. L'incidenza nell'anno in cui è "ancorata" la soglia ovviamente coincide con la definizione standard.

*Fonte:* EU-Silc, Eurostat. Vedi nota figura 1.20

Per avere un quadro completo della povertà, comunque, è necessario non solo contare il numero di persone sotto la soglia (e tener conto, nel confronto internazionale, delle condizioni di vita corrispondenti alla stessa), ma anche osservare la distanza dei poveri dall'area della non povertà. Un modo per misurare questa distanza è l'intensità di povertà, definita come indicatore comunitario nei termini di distanza percentuale dalla soglia di povertà del reddito del povero mediano (cfr. Figura 1.22, asse orizzontale): nel 2006 nella media comunitaria la metà delle persone a rischio di povertà ha avuto un reddito inferiore di almeno il 23% rispetto alla soglia (l'anno prima era il 22%). In generale, vi è una relazione positiva osservata empiricamente tra intensità e incidenza della povertà, ma vi sono notevoli eccezioni: ad esempio, la Germania, con incidenza inferiore alla media e intensità tra le più alte, e l'Irlanda, con incidenza superiore alla media comunitaria e intensità sensibilmente inferiore. L'Italia, tra i paesi a più alta incidenza, ha anch'essa una posizione relativamente migliore in termini di intensità, esattamente pari alla media comunitaria per effetto della riduzione di un paio di punti dell'indicatore nel 2006. Oltre al nostro paese, particolarmente significativa la riduzione dell'intensità nell'ultimo anno osservato in Ungheria, Malta (4 punti) e Lituania (3 punti). L'incremento maggiore, viceversa, in Germania (4 punti)<sup>13</sup>. Da segnalare il minimo in Finlandia (14%) e il massimo in Bulgaria e Romania (intorno al 35%).

<sup>13</sup> Come nel caso dell'incidenza, non si fa riferimento ai Casi di Bulgaria (6 punti in più di intensità) e Romania (12 punti in più) in quanto il dato è non comparabile con quello degli anni precedenti, causa interruzione della serie storica.

**Fig. 1.22 - Incidenza del rischio di povertà e intensità di povertà, anno di indagine 2007 (anno di rilevazione dei redditi 2006)**

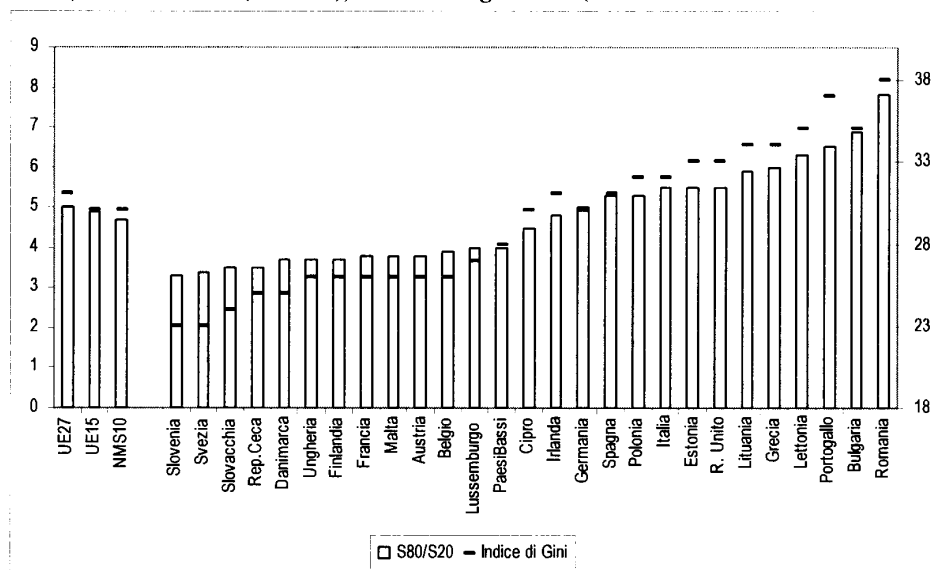


*Note:* L'incidenza del rischio di povertà indica la percentuale di individui sulla popolazione totale al di sotto della soglia di povertà; quest'ultima, secondo la definizione comunitaria, è pari al 60% della mediana del reddito disponibile equivalente nazionale. Scala di equivalenza: "OCSE modificata".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

*Fonte:* EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.20.

Questo quadro può essere arricchito guardando alla disuguaglianza complessiva nella distribuzione dei redditi, anche se le indicazioni che derivano dal *ranking* non sono molto diverse: i paesi a più alta povertà sono tendenzialmente anche quelli a maggiore disuguaglianza, qualunque sia l'indicatore di disuguaglianza utilizzato (il rapporto tra le quote di reddito equivalente possedute dai quintili estremi o l'indice di Gini). Nella media europea al quinto di popolazione più ricco va esattamente cinque volte il reddito del quinto più povero (cfr. Figura 1.23), un dato in leggera crescita rispetto all'anno precedente (due decimi di punto, come in UE15); l'Italia sta sopra la media (5 e mezzo, stabile rispetto all'anno precedente), insieme al Regno Unito: tra i paesi grandi sono quelli a più alta disuguaglianza. Agli estremi, comunque, a parte le conferme di Romania e Bulgaria come paesi a maggiore disuguaglianza (con valori tra 7 e 8), si rileva qualche differenza rispetto al quadro visto per la povertà: tra i valori alti si registra quello del Portogallo (con 6 e mezzo), il più basso si registra in Slovenia (meno di 3 e mezzo). Nell'ultimo anno considerato le variazioni più consistenti (esclusa la Romania e la Bulgaria) si osservano in aumento per la Germania (quasi un punto) e in riduzione per Ungheria e Lettonia (più di un punto e mezzo, ma l'anno precedente le variazioni erano state di segno opposto).

**Fig. 1.23 - Disuguaglianza dei redditi: rapporto tra la quota di reddito equivalente ai quintili estremi (scala sin.) e indice di Gini (scala dx.), anno di indagine 2007 (anno di rilevazione dei redditi 2006)**



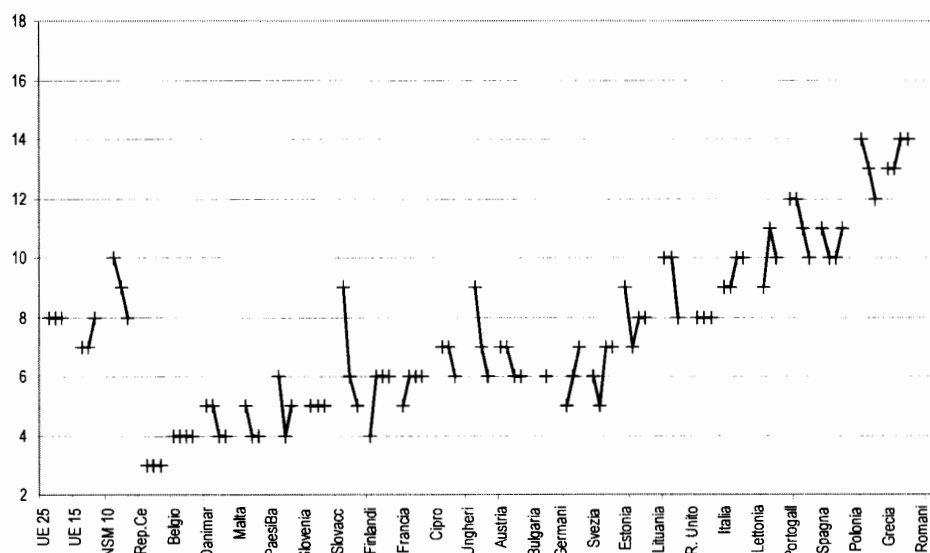
Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.20.

In sintesi, la geografia della povertà e della disuguaglianza europea se si tiene conto di tutte le dimensioni è quella nota: buone performance su tutte le dimensioni mostrano i paesi nordici e quelli dell'Europa centrale (con un sensibile peggioramento però della Germania). La situazione peggiore è, tra i vecchi Quindici, quella dell'Italia e degli altri grandi paesi mediterranei. Quanto ai paesi dell'allargamento, la prima rilevazione con metodologia e indagine comunitaria ha svelato una condizione di estrema difficoltà in Bulgaria e Romania. Gli altri paesi, pur in quadro di miglioramento in termini assoluti, presentano ancora gravi condizioni di arretratezza (basso standard di vita connesso alla soglia), ma non eccessivi problemi distributivi (e in alcuni casi – Slovacchia, Slovenia e Repubblica Ceca – disuguaglianza e povertà tra le più basse in assoluto), fatta eccezione le Repubbliche baltiche (le quali ultime, però, vedono sensibilmente migliorato il tasso di povertà ancorato). Tra i vecchi membri della UE, da segnalare il caso dell'Irlanda e in parte del Regno Unito, in cui ad una incidenza relativamente alta corrispondono migliori condizioni di vita dei poveri (bassa intensità e alto standard connesso alla soglia).

Passando all'analisi della povertà per gruppi di popolazione, la rifocalizzazione della Strategia di Lisbona su crescita e occupazione ha fatto crescere l'attenzione sulla diffusione del rischio di povertà tra gli occupati: è uno degli indicatori con cui si vuole monitorare l'impatto sulla povertà della crescita occupazionale. A questo proposito, comunque, va segnalato che la povertà è calcolata a partire da tutti i redditi del nucleo (non solo quelli da lavoro) e in ogni caso su redditi equivalenti (dipendenti cioè dalla numerosità e dalle caratteristiche del nucleo familiare): i cd. *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). E nel confronto con il resto della popolazione bisogna considerare anche l'effetto dei trattamenti di disoccupazione o più genericamente assistenziali per chi non ha lavoro: un confronto statico tra le incidenze di povertà tra gli occupati e i non occupati potrebbe essere ingannevole perché potrebbe

registrare più che buone condizioni occupazionali, l'assenza di istituzioni proprie di un *welfare* maturo.

**Fig. 1.24 - Incidenza del rischio di povertà, occupati, anni di indagine 2004-07 (anni di rilevazione dei redditi 2003-06)**



Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.20.

In generale, il rischio di povertà per chi lavora si riduce notevolmente – nella media comunitaria circa della metà – rispetto al resto della popolazione (cfr. Figura 1.24). Si segnala un differente andamento tra i vecchi Quindici – dove i *working poor* sono stabili, se non in leggero aumento per effetto della crescita in Germania – e i nuovi stati membri – nei quali invece la povertà tra gli occupati è in riduzione un po' ovunque, ma soprattutto in Slovacchia e Ungheria. Potrebbe effettivamente trattarsi di un miglioramento delle condizioni occupazionali in paesi a forte crescita economica. Quanto all'Italia un lavoratore su dieci vive in famiglie con reddito equivalente inferiore alla soglia del rischio di povertà rispetto a una persona su cinque nella popolazione complessiva (non ci sono variazioni rispetto all'anno precedente). In alcuni paesi la differenza tra chi lavora e il resto della popolazione è molto più consistente che nella media comunitaria: in Belgio, ad esempio, l'incidenza di povertà tra gli occupati è un quarto di quella complessiva, in Irlanda un terzo.

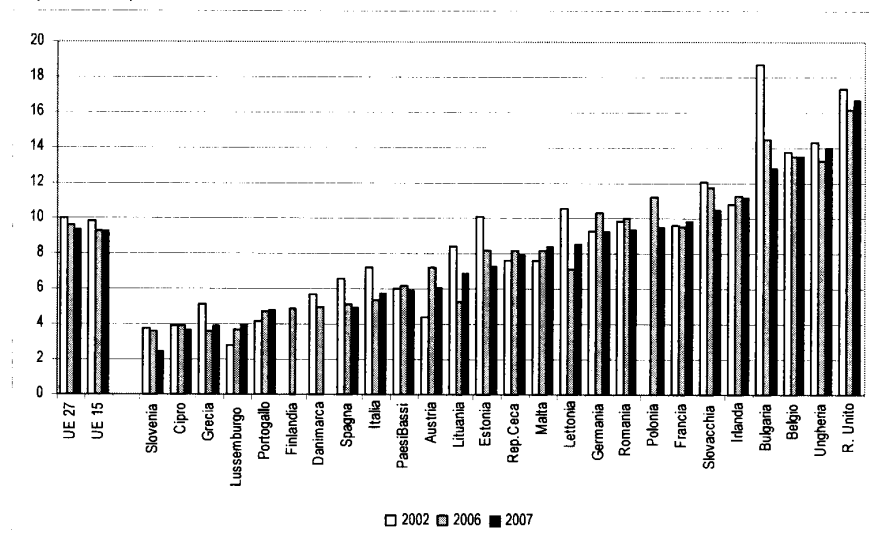
Monitorando più in dettaglio l'area dell'(assenza di) occupazione, tra gli indicatori selezionati a livello comunitario va rilevata la presenza di indicatori riferiti non solo all'individuo – com'è tradizione nell'analisi della partecipazione al mercato del lavoro – ma anche al nucleo familiare – com'è consuetudine invece nell'analisi della povertà. Nella figura 1.25 è riportata l'incidenza delle persone (minori ed adulti) che vivono in famiglie in cui non c'è nessuno che lavora<sup>14</sup>. Se si confronta ordinamento tra i paesi specifico di questo indicatore con quello del rischio di povertà, non sembra esserci una elevata correlazione tra i fenomeni. Infatti, 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 con riferimento ai bambini in tali famiglie, quasi al 17% – mentre diversi sono i paesi che pur avendo alta incidenza – in particolare, i paesi mediterranei, inclusa l'Italia –

<sup>14</sup> L'assenza di lavoro comunque non implica necessariamente assenza di reddito nella famiglia: chi non lavora può ricevere trasferimenti dallo Stato o redditi di altra natura.

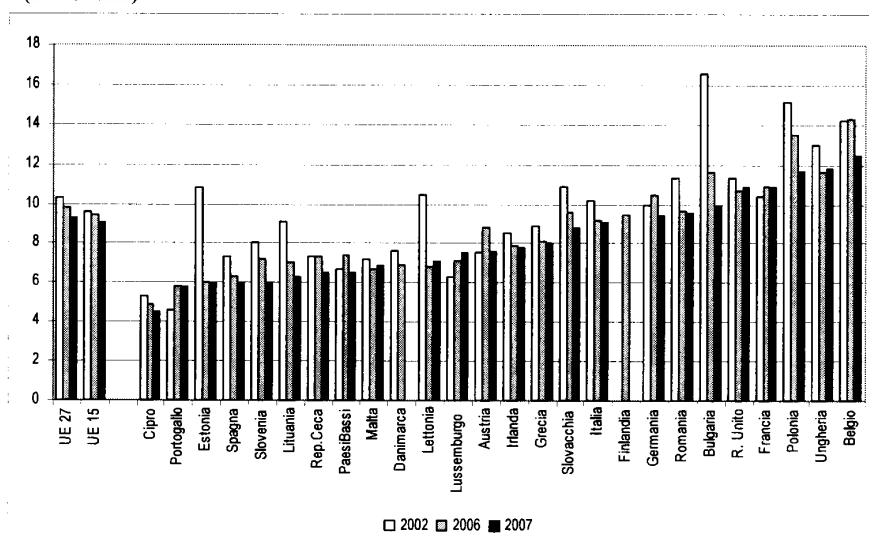
evidenziano un numero di persone in famiglie senza lavoro sotto la media della UE, se non tra i più bassi. Il punto è che le cause della povertà possono essere molteplici e l'assenza di lavoro (di tutte le persone in età da lavoro in famiglia) è solo una di queste. In paesi come il Regno Unito, ad esempio, 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 famiglia (in altri termini, la bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro) che sposta il rischio di povertà su famiglie tradizionalmente non "fragili" – ad esempio, quelle monoreddito in presenza di più figli.

**Fig. 1.25 - Soggetti che vivono in famiglie senza lavoro, anno 2007**

a) minori (0-17 anni)



b) adulti (18-59 anni)

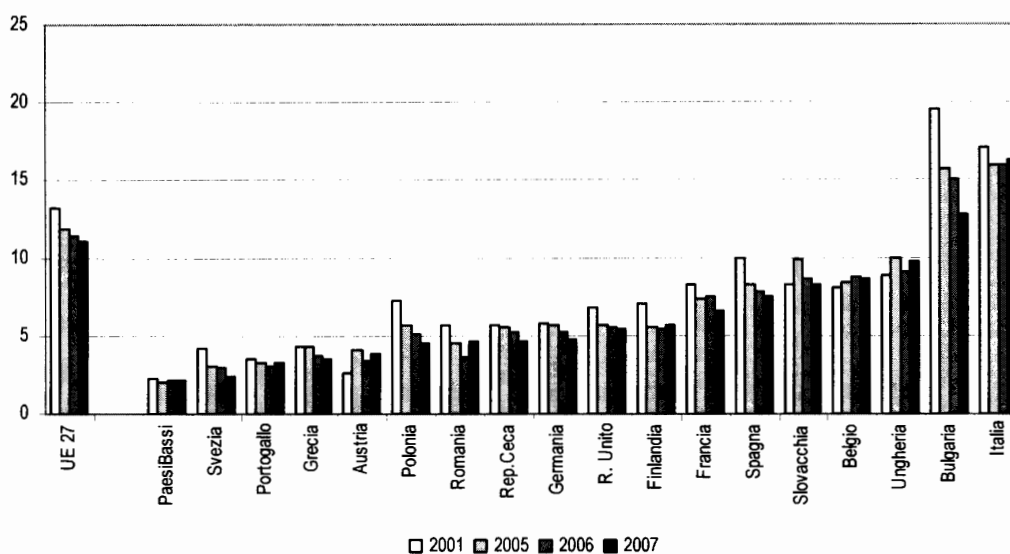


Fonte: Eurostat, Labour Force Survey, 2° trimestre. Svezia non disponibile.

La distribuzione dell'occupazione nel territorio nazionale è motivo di analisi nel contesto qui in esame in quanto 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 1.26, dove il dato comunitario non rappresenta la media, ma il coefficiente di variazione calcolato su tutte le regioni europee). Non si avverte in Italia nemmeno una tendenza al miglioramento, anzi nel 2007 l'indicatore ha ripreso a crescere. Viceversa, si assiste ad una convergenza per l'Unione Europea nel suo insieme e per alcuni paesi in particolare (Svezia, Spagna, Polonia e, vistosamente, la Bulgaria, che partiva da livelli più alti dell'Italia a inizio decennio). Oltre all'Italia, comunque, altri paesi – seppur da livelli di partenza ben più bassi – hanno registrato nel 2007 un leggero aumento dell'indicatore, in particolare Austria, Romania e Ungheria.

**Fig. 1.26 - Coesione regionale (coefficiente di variazione dei tassi di occupazione regionale), anni 2001-07**

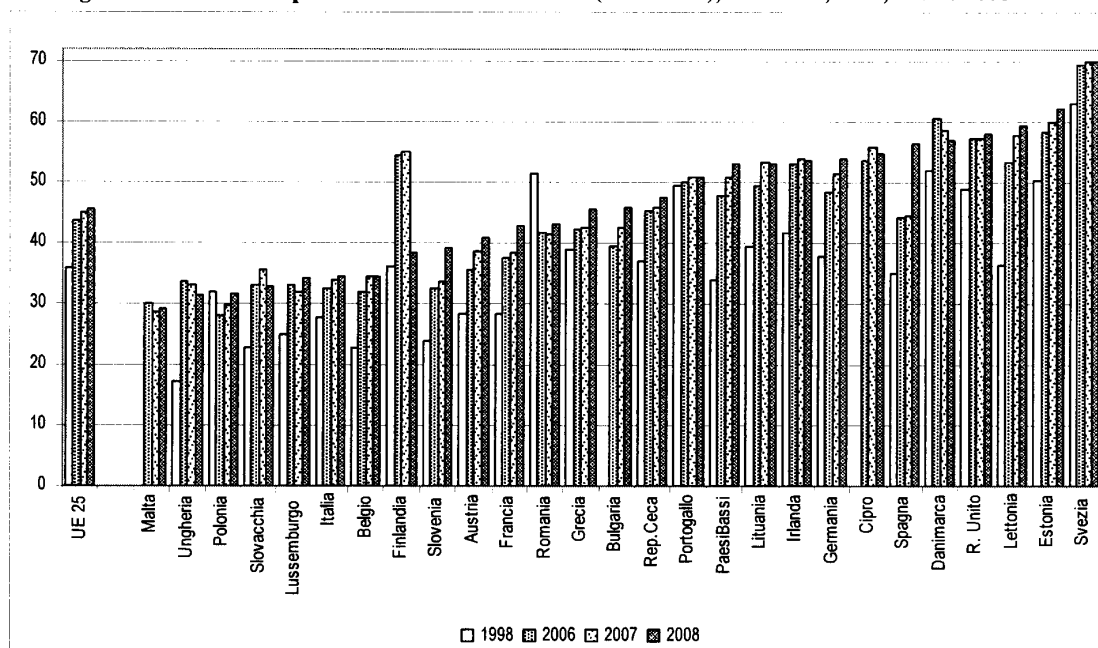


*Fonte:* Eurostat, Labour Force Survey, medie annuali. Per i paesi assenti, l'indicatore non è calcolabile. Il dato UE include tutti i paesi. In Italia nel 2003 c'è una interruzione della serie per il passaggio alla *Rilevazione continua delle forze di lavoro*

Sempre con riferimento alla partecipazione al mercato del lavoro, un'area di particolare interesse del coordinamento comunitario è quella dell'occupazione dei lavoratori anziani, 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. I tassi d'occupazione dei lavoratori anziani (tra i 55 e i 64 anni) sono effettivamente nella media comunitaria molto bassi, essendo occupati meno della metà

dei lavoratori in questa fascia d'età. Si tratta comunque di un dato in crescita, anche se non con la velocità auspicata: ad ogni modo si tratta di dieci punti in più in dieci anni (dal 35,8% del 1998 al 45,7 del 2008; cfr. Figura 1.27). Anche in Italia l'occupazione degli anziani cresce (nel decennio quasi 7 punti), ma su valori molto più bassi che la media comunitaria (nel 2008 il tasso italiano è stato meno del 35%). 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, l'Ungheria, la Polonia e la Slovacchia. Il valore italiano è meno della metà del massimo svedese pari a più del 70% ed è molto lontano dal target fissato a Lisbona per la UE nel suo complesso (il 50% al 2010). E' in crescita il numero di paesi che hanno già superato il target, dodici nel 2008, nove due anni prima.

Fig. 1.27 - Tasso d'occupazione dei lavoratori anziani (55-64 anni), anni 1998, 2006, 2007 e 2008

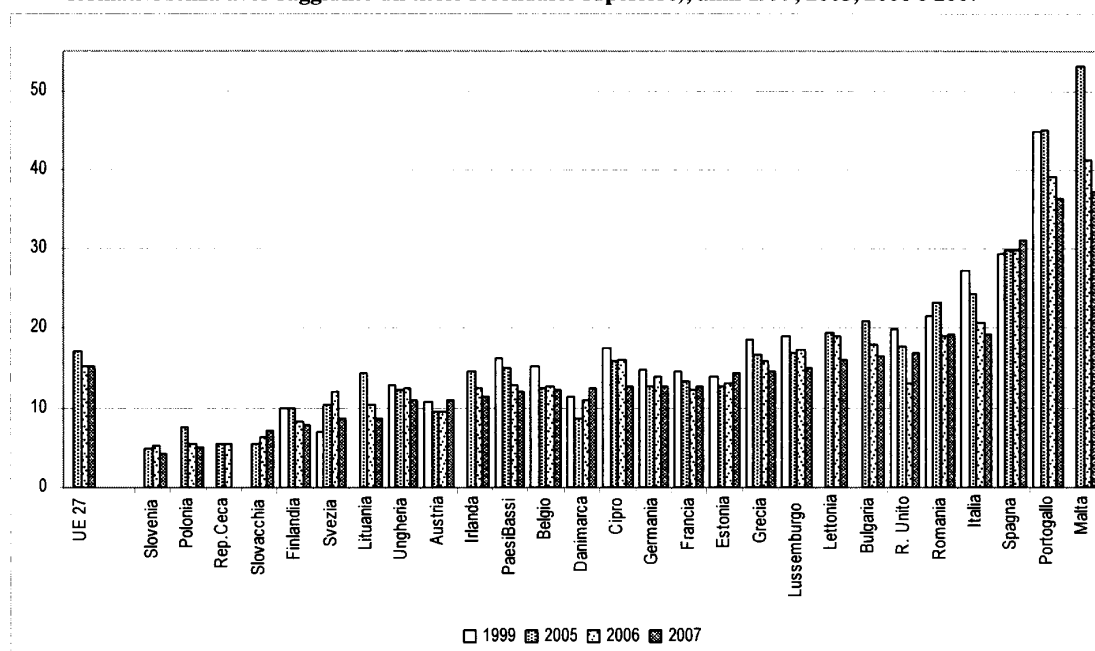


Fonte: Eurostat, Labour Force Survey, medie annuali.

Tra le aree coperte dagli indicatori comunitari vi è quella delle competenze acquisite dalle giovani generazioni, assunto che la loro capacità di ridurre il rischio di povertà futuro passa per l'investimento odierno in capitale umano. L'indicatore monitorato è quello degli abbandoni scolastici precoci, col quale comunque, più che alle effettive competenze acquisite (come ad esempio in alcune indagini internazionali – cfr. l'indagine PISA dell'OCSE), si guarda al titolo di studio conseguito, contandosi i giovani che hanno lasciato la scuola prima del titolo secondario superiore. Sotto questo profilo, l'Italia mostra per la prima volta un dato sotto il 20%, proseguendo la tendenza alla riduzione (otto punti in dieci anni, dal 27,2% del 1999 al 19,4 del 2007). Resta però un dato inferiore solo a quello di Spagna, Portogallo e Malta e ancora lontano dalla media comunitaria del 15%. Da sottolineare che le migliori performance sono di paesi dell'allargamento, in particolare Slovenia, Polonia e Repubblica Ceca con valori intorno al 5%.



**Fig. 1.28 - Abbandoni scolastici precoci (persone di 18-24 che hanno abbandonato percorsi formativi senza aver raggiunto un titolo secondario superiore), anni 1999, 2005, 2006 e 2007**



Fonte: Eurostat, Labour Force Survey

Restano da analizzare gli indicatori dell'area della protezione sociale, e cioè relativi ai due processi di coordinamento comunitario in materia di pensioni e salute come sintetizzati nel quadro degli indicatori cd. *overarching*<sup>15</sup>. Ricordiamo come in molti paesi le riforme attuate hanno posto la spesa sotto controllo, ma al costo di un brusco calo dell'adeguatezza prospettica delle prestazioni. Se in Italia, ad una consistente riduzione del tasso di sostituzione pubblico corrisponde una sostanziale costanza del tasso di sostituzione totale, è per effetto dell'ipotesi di trasformazione del TFR a previdenza complementare.

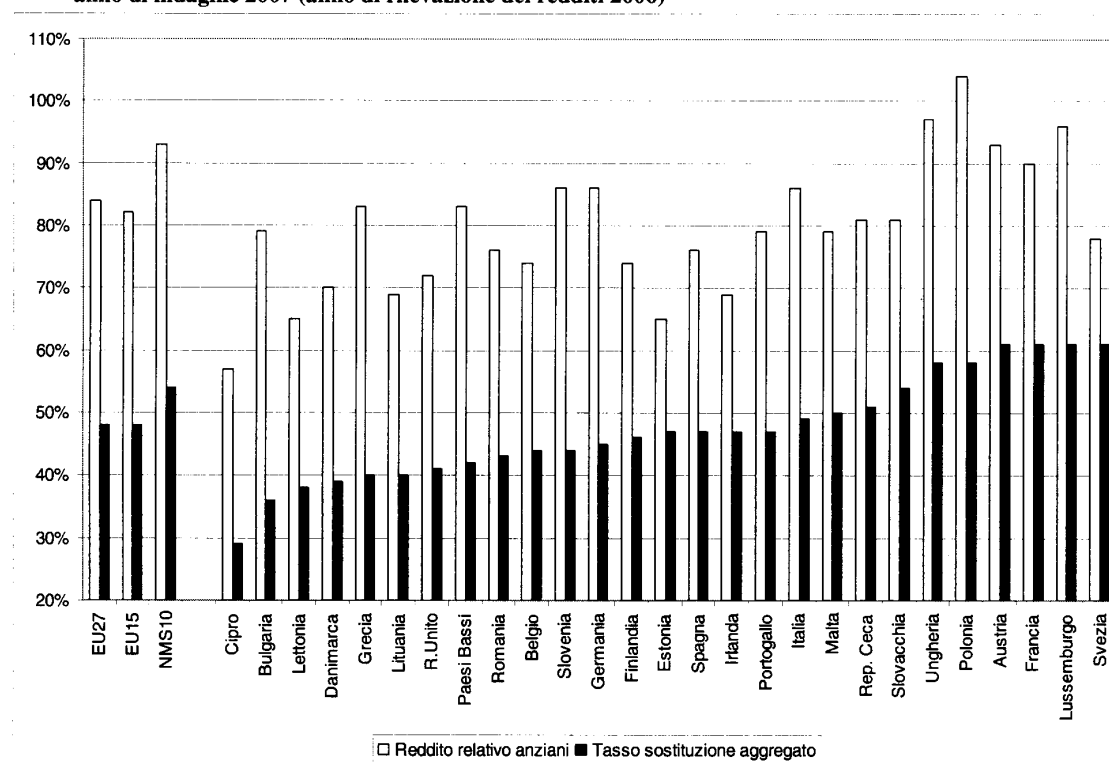
Quanto invece all'adeguatezza presente delle prestazioni, la si misura con riferimento al reddito equivalente e alle pensioni degli anziani in relazione (rispettivamente) al reddito equivalente del resto della popolazione e del reddito da lavoro della coorte prossima alla pensione. I due indicatori evidenziano con riferimento ai redditi del 2006 (cfr. figura 1.29) una situazione di notevole variabilità in Europa. Il reddito equivalente degli ultra sessantacinquenni è particolarmente basso a Cipro (meno del 60%), nelle Repubbliche baltiche e in Irlanda, Danimarca e Regno Unito (circa due terzi di quello del resto della popolazione); all'altro estremo si registrano valori intorno al 100%, se non superiori (Polonia, Lussemburgo e Ungheria). I redditi equivalenti dipendono ovviamente non solo dai redditi pensionistici, ma da tutte le forme di reddito presenti nella famiglia, nonché dalla composizione dei nuclei familiari.

A differenza dei redditi relativi, il secondo indicatore, detto tasso di sostituzione aggregato, guarda più nello specifico ai redditi pensionistici e si concentra sugli individui (nella Figura i paesi sono ordinati secondo questo indicatore): gli "appena" pensionati nella media comunitaria ricevono pensioni pari a circa la metà dei redditi dei

<sup>15</sup> Ricordiamo che la lista di indicatori qui presentata è quella generale, che è poi accompagnata da liste "settoriali" relative a inclusione sociale, pensioni e salute.

lavoratori “prossimi” alla pensione (il confronto è tra le coorti di pensionati 65-74enni e lavoratori 50-59enni). A parte Cipro (meno del 30%), si passa da valori intorno al 40% (Bulgaria e Romania, le Repubbliche baltiche, Grecia, Danimarca e Regno Unito, ma anche i Paesi Bassi, in cui gli anziani hanno però un reddito relativo alto) fin oltre il 60% (Austria, Francia, Lussemburgo e Svezia). L'Italia si trova in una posizione intermedia e vicina alla media comunitaria, con l'86% in termini di reddito relativo e poco meno del 50% in termini di pensione relativa.

**Fig. 1.29 - Reddito relativo degli anziani (reddito mediano equivalente delle persone di 65 anni e più rispetto al reddito mediano del resto della popolazione) e tasso di sostituzione aggregato (redditi da pensione delle persone tra 65 e 74 anni rispetto ai redditi da lavoro delle persone tra 50 e 59 anni), anno di indagine 2007 (anno di rilevazione dei redditi 2006)**

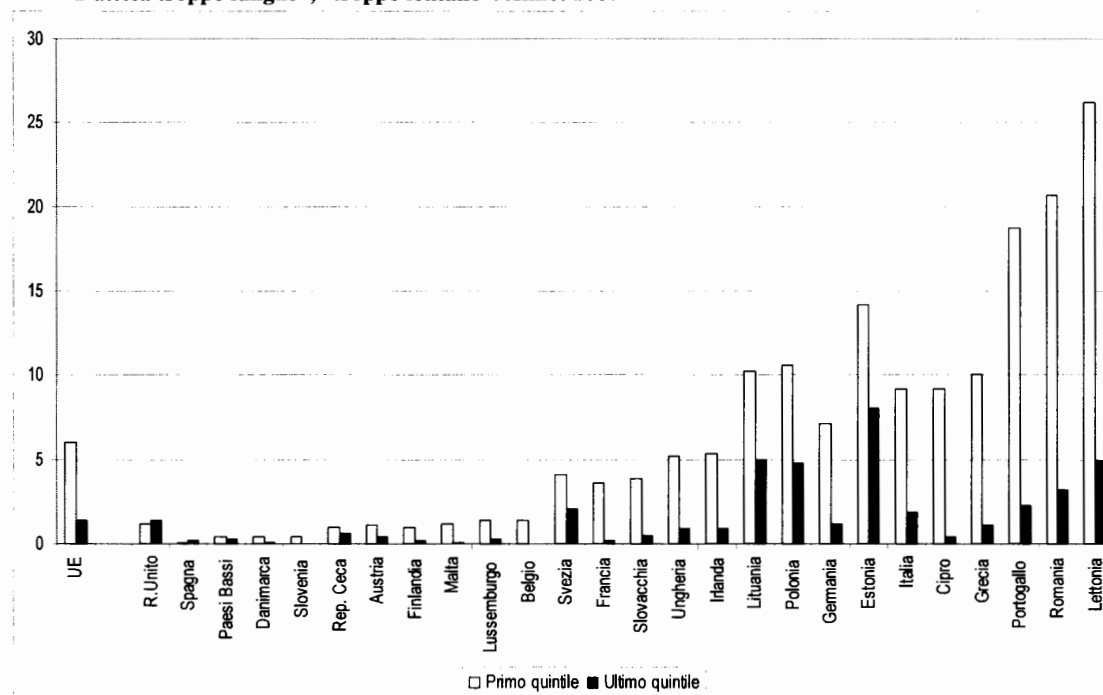


Fonte: Eurostat, EU-Silc

Passando all'area della salute, particolarmente rilevante dal punto di vista della protezione sociale è l'accesso ai servizi sanitari. L'indicatore scelto è la distribuzione per quintili di reddito di coloro che 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”). Nella Figura 1.30 sono riportate le quote di persone che hanno riscontrato queste difficoltà nei due quintili estremi, ordinando i paesi in base alla differenza tra la percentuale di persone che evidenziano un bisogno di cure non soddisfatte nel 20% più povero della popolazione e lo stesso dato nel 20% più ricco. In tutti i paesi (con l'eccezione di Spagna e Regno Unito) è tra i più poveri che si registrano le maggiori difficoltà nell'accesso alle cure, anche se in circa la metà dei paesi dell'Unione la differenza con le altre classi di reddito è trascurabile e comunque la quota di popolazione che, indipendentemente dal quintile

di reddito di appartenenza, manifesta difficoltà nell'accesso ai servizi sanitari è molto bassa (in undici paesi su ventisei in cui l'indicatore è rilevato, anche nel quintile più povero meno dell'1,5% delle persone rileva difficoltà nell'accesso ai servizi). In alcuni paesi, però, le differenze sono notevoli: nei paesi baltici (tra i quali il caso eclatante della Lettonia dove più di un quarto del 20% più povero dichiara di avere difficoltà nell'accesso ai servizi contro meno del 5% del quinto più ricco della popolazione), in Romania, in Polonia, in Germania e nei grandi paesi mediterranei (con la rilevante eccezione della Spagna, ma inclusa l'Italia) le disuguaglianze nell'accesso sono considerevoli tra le classi di reddito estreme. Per l'Italia si tratta di più di 7 punti percentuali di differenza; in particolare, quasi una persona su dieci tra i più poveri ha difficoltà nell'accesso ai servizi contro solo una su cinquanta tra i più ricchi.

**Fig. 1.30 – Difficoltà nell'accesso ai servizi di cura – persone nel primo e ultimo quintile di reddito che hanno avuto bisogni di cura non soddisfatti per le seguenti ragioni: “troppo caro”, “liste d'attesa troppo lunghe”, “troppo lontano”. Anno: 2007**



Fonte: EU-Silc, Eurostat

PAGINA BIANCA

## 2. Le politiche di contrasto italiane nel contesto europeo

### 2.1 Gli effetti distributivi delle principali riforme del sistema di tax-benefit italiano nel primo anno della XVI legislatura

Nel corso del primo anno dell'attuale legislatura il governo ha introdotto alcune modifiche al sistema di tax-benefit che avranno effetti su distribuzione del reddito e povertà. In questa sede ci concentriamo sull'impatto sui redditi famigliari di quattro interventi: la carta acquisti, il bonus famiglia, l'abolizione dell'Ici sulla prima casa e il bonus elettrico. Di questi strumenti si valutano gli effetti sulla diffusione e sull'intensità della povertà economica (sia relativa che assoluta), le principali caratteristiche dei beneficiari e le conseguenze sulla distribuzione del reddito. Ciascuna misura è dapprima considerata e discussa isolatamente. Nella sezione finale si propone un'analisi dell'effetto complessivo dei quattro interventi.

#### 2.1.1 I dati

Simuliamo gli effetti distributivi e di gettito delle riforme sul campione Eu-Silc 2006 relativo all'Italia, composto da 21.499 nuclei familiari e 54.512 individui. Ai fini delle simulazioni, tutti i valori monetari sono aggiornati a prezzi 2009. Su questa banca dati si sono calcolati, per ciascun individuo, i principali istituti del nostro sistema di tax-benefit. Per imputare alle famiglie la percezione dei benefici means-tested è stato necessario ricostruire l'informazione relativa al reddito complessivo, cioè al lordo dell'imposta personale sul reddito. L'indagine Eu-silc per l'Italia, infatti, contiene per il momento solo dati relativi al reddito al netto delle imposte dirette. Partendo dal valore del reddito netto dichiarato, un algoritmo produce una stima grezza del reddito lordo. Una procedura iterativa simula quindi l'Irpef e il reddito netto. Se quest'ultimo differisce per più di 20 euro dal netto dichiarato, il valore del reddito lordo viene modificato e assoggettato ad un nuovo calcolo dell'Irpef. La procedura continua fino a quando il reddito lordo imputato produce una stima del netto che differisce per meno di 20 euro dal "vero" reddito netto<sup>16</sup>. L'unità di analisi scelta per la misurazione degli indicatori di disuguaglianza e povertà è rappresentata dalla famiglia. Il tenore di vita di ogni persona viene misurato dal reddito disponibile equivalente percepito dal nucleo familiare di appartenenza. Il reddito disponibile è la somma di tutte le forme di reddito della famiglia, al netto delle imposte dirette. In quanto segue consideriamo il reddito al lordo degli affitti imputati sugli immobili di proprietà<sup>17</sup>. Per rendere comparabili i redditi di famiglie di diversa numerosità, il reddito disponibile familiare viene diviso per la scala di equivalenza "Ocse modificata", che assegna peso unitario ad un adulto, peso 0,5 a tutti gli altri membri con almeno 14 anni e coefficiente 0,3 ai bambini fino ai 13 anni.

<sup>16</sup> Per una procedura analoga, vedi Maitino e Sciclone (2008).

<sup>17</sup> L'affitto imputato corrisponde a quanto il proprietario dell'abitazione ritiene di poter ricevere nel caso in cui affittasse ad altri la propria casa. Esso traduce in termini monetari il beneficio che una persona riceve dalla propria abitazione. La sua inclusione nella definizione di reddito disponibile produce una misura più completa del tenore di vita.

### 2.1.1.1 La carta acquisti

La carta acquisti (comunemente nota anche come *social card*) è stata introdotta dal decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008, convertito dalla legge n. 133 del 6 agosto 2008 (art. 81, comma 32). Si tratta di una carta di credito magnetica, alimentata da fondi pubblici e donazioni di privati e distribuita dalle Poste Italiane, che attribuisce a soggetti poveri il diritto di effettuare acquisti presso esercizi convenzionati o di pagare le bollette di servizi pubblici. Nel costruire i programmi di simulazione relativi alla social card abbiamo tenuto conto anche del decreto del Ministero dell'Economia e del Ministero del Lavoro del 27 febbraio 2009, che integra l'articolo 81 della legge 113 modificando in parte alcune regole per l'accesso al beneficio. La carta acquisti, che dà diritto ad una spesa mensile di 40 euro, spetta alle persone con almeno 65 anni ed ai bambini con meno di 3 anni, che vivano in famiglie con reddito disponibile e con Isee molto bassi. Gli anziani devono in particolare godere di trattamenti pensionistici inferiori a 6.000 euro (8.000 se di età pari o superiore a 70 anni), presentare un valore dell'Isee inferiore a 6.000 euro, non essere proprietari di più di un immobile e disporre di un patrimonio mobiliare non superiore a 15.000 euro. Ai bambini si applicano criteri di selezione analoghi. Dalla carta sono esclusi i cittadini stranieri, anche se regolarmente residenti.

Applicando al campione Eu-Silc questi criteri di selezione, e riportando i risultati all'universo delle famiglie italiane, dalle nostre simulazioni risulta che a regime dovrebbero beneficiare della social card circa 815.000 persone, l'1,36% della popolazione italiana (Tab. 2.1). Questa stima del numero potenziale dei beneficiari è basata su due ipotesi chiave: la prima è la piena rappresentatività del campione utilizzato, la seconda un completo *take-up*, ovvero che tutti i soggetti che dispongono dei requisiti per ottenere il beneficio lo richiedano davvero. La spesa totale annua per la carta acquisti ammonterebbe a circa 390-400 milioni di euro. La tabella 2.1 presenta, per ciascuna regione, la quota stimata di individui che ricevono la carta, la distribuzione tra regioni dei beneficiari ed un confronto con la ripartizione dei residenti totali. Infine, sono mostrati il numero dei soggetti che ricevono la carta in ogni regione e quello delle corrispondenti famiglie. Le regioni con la quota più elevata di beneficiari sul totale dei residenti sono la Calabria (dove il 2,55% dei residenti riceve la carta) e la Sicilia (2,87% dei residenti). Più del 50% delle carte acquisti dovrebbe essere concentrato presso quattro regioni meridionali (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia). Secondo i dati ufficiali disponibili presso il sito internet del Governo, al 20 maggio 2009 erano state attivate 567.120 carte; il 60% di esse è stato attribuito a soggetti residenti in queste quattro regioni.

**Tab. 2.1 - Beneficiari della social card per regione**

|            | Ripartizione                  |                                  | Ripartizione<br>individui<br>beneficiari | Numero<br>individui<br>beneficiari | Numero<br>famiglie<br>beneficarie |
|------------|-------------------------------|----------------------------------|--|------------------------------------|-----------------------------------|
|            | %<br>individui<br>beneficiari | individui<br>residenti<br>totali |  |                                    |                                   |
| Piemonte   | 0,67%                         | 7,36%                            | 3,6%                                     | 29.512                             | 28.368                            |
| V. Aosta   | 0,51%                         | 0,21%                            | 0,1%                                     | 644                                | 633                               |
| Lombardia  | 0,86%                         | 16,26%                           | 10,3%                                    | 83.694                             | 73.543                            |
| Bolzano    | 0,99%                         | 0,82%                            | 0,6%                                     | 4.848                              | 4.790                             |
| Trento     | 0,97%                         | 0,86%                            | 0,6%                                     | 4.999                              | 3.654                             |
| Veneto     | 0,86%                         | 8,03%                            | 5,1%                                     | 41.441                             | 36.103                            |
| Friuli     | 0,93%                         | 2,04%                            | 1,4%                                     | 11.408                             | 10.826                            |
| Liguria    | 1,59%                         | 2,66%                            | 3,1%                                     | 25.305                             | 24.116                            |
| Emilia     | 0,66%                         | 7,13%                            | 3,4%                                     | 28.034                             | 23.510                            |
| Toscana    | 0,63%                         | 6,14%                            | 2,8%                                     | 23.230                             | 22.867                            |
| Umbria     | 0,59%                         | 1,48%                            | 0,6%                                     | 5.196                              | 4.827                             |
| Marche     | 0,96%                         | 2,6%                             | 1,8%                                     | 14.962                             | 13.045                            |
| Lazio      | 1,26%                         | 8,99%                            | 8,4%                                     | 68.176                             | 53.202                            |
| Abruzzi    | 1,48%                         | 2,22%                            | 2,4%                                     | 19.650                             | 17.262                            |
| Molise     | 1,72%                         | 0,55%                            | 0,7%                                     | 5.680                              | 4.575                             |
| Campania   | 2,45%                         | 9,9%                             | 17,8%                                    | 145.437                            | 127.799                           |
| Puglia     | 2,03%                         | 6,93%                            | 10,3%                                    | 84.217                             | 78.916                            |
| Basilicata | 1,62%                         | 1,01%                            | 1,2%                                     | 9.837                              | 8.795                             |
| Calabria   | 2,55%                         | 3,43%                            | 6,4%                                     | 52.398                             | 46.617                            |
| Sicilia    | 2,87%                         | 8,57%                            | 18,1%                                    | 147.539                            | 131.313                           |
| Sardegna   | 0,55%                         | 2,82%                            | 1,1%                                     | 9.233                              | 7.857                             |
| Totale     | 1,36%                         | 100%                             | 100%                                     | 815.440                            | 722.618                           |

Se classifichiamo le famiglie italiane in dieci gruppi di eguale numerosità (decili), ciascuno contenente il 10% delle famiglie, ordinate sulla base del reddito disponibile equivalente, nel primo di essi (il più povero) il 17,8% delle famiglie riceve la carta acquisti, contro l'8,7% del secondo. Nel complesso, la social card interessa il 3% delle famiglie italiane. Più della metà delle famiglie beneficiarie appartiene al 10% più povero della popolazione. Il 57% circa della spesa totale va a famiglie collocate nel primo decile. La parte inferiore della tabella mostra la quota delle famiglie povere, secondo due definizioni alternative di povertà, che ricevono la carta. La povertà è misurata in questa sede sia in senso relativo che assoluto. In termini relativi, viene considerata povera una famiglia con reddito equivalente inferiore al 60% del reddito equivalente nazionale mediano. La sola considerazione della povertà relativa non è però sufficiente per verificare gli effetti della social card, dal momento che essa è stata pensata come intervento a favore delle famiglie in condizioni di bisogno estremo. E' quindi essenziale affiancare all'impatto della social card sulla povertà relativa anche quello sulla povertà assoluta. A questo scopo, abbiamo sfruttato il recente lavoro dell'Istat (2009) che calcola linee di povertà assolute differenziate per tipologie familiari (definite su età e numero di componenti), area (Nord, Centro e Sud) e ampiezza del comune di residenza. Per calcolare diffusione e caratteristiche della povertà assoluta, l'Istat ha applicato questa ampia batteria di linee alla distribuzione dei consumi. Nell'indagine Eu-Silc, tuttavia, non sono presenti informazioni sul livello complessivo della spesa per consumi delle famiglie. Definiamo quindi come povera in senso assoluto una famiglia che percepisce un reddito disponibile inferiore alla relativa soglia. Si ipotizza dunque che il reddito disponibile coincida con i consumi,

un'assunzione ragionevole nel caso di famiglie a basso reddito. Otteniamo in questo modo, sui dati dell'indagine Eu-Silc sui redditi, una stima della diffusione della povertà assoluta che è molto vicina a quella calcolata dall'Istat sui microdati dell'indagine sui consumi: secondo l'Istat infatti la percentuale di famiglie povere in senso assoluto nel 2007 si colloca al 4,1%, a cui corrisponde il 4,2% calcolato nel nostro campione. La nostra simulazione della social card mostra che solo il 17% delle famiglie assolutamente povere, meno di una su cinque, dovrebbe risultare percettrice di almeno una carta acquisti. Questa penetrazione molto limitata della social card tra le famiglie povere in senso assoluto dipende in primo luogo dai criteri anagrafici di selezione, che escludono chi ha più di tre anni o meno di 65. Sono fuori dal suo campo di applicazione, ad esempio, le famiglie numerose con figli non in piccolissima età, tra le quali è noto che il disagio economico è, in Italia, particolarmente diffuso, oppure le famiglie composte da adulti non anziani.

**Tab. 2.2 Quota di famiglie beneficiarie per decili di reddito disponibile equivalente e condizione di povertà**

|  | % famiglie beneficiarie | Numero famiglie beneficiarie | Quota cumulata della spesa totale |
|--|-------------------------|------------------------------|-----------------------------------|
| 1                                      | 17,8%                   | 428.350                      | 57%                               |
| 2                                      | 7,5%                    | 180.981                      | 84%                               |
| 3                                      | 2,8%                    | 66.024                       | 93%                               |
| 4                                      | 1,2%                    | 28.847                       | 98%                               |
| 5                                      | 0,3%                    | 7.315                        | 98%                               |
| 6                                      | 0,1%                    | 2.146                        | 99%                               |
| 7                                      | 0,2%                    | 4.445                        | 99%                               |
| 8                                      | 0,1%                    | 2.800                        | 100%                              |
| 9                                      | 0,1%                    | 1.616                        | 100%                              |
| 10                                     | 0,0%                    | 0                            | 100%                              |
| <b>Totale</b>                          | <b>3,0%</b>             | <b>722.524</b>               | <b>100%</b>                       |
| Famiglie povere che ricevono la carta: |                         |                              |                                   |
| Povere assolute                        | 17,2%                   |                              |                                   |
| Povere relative                        | 13,6%                   |                              |                                   |

La probabilità di ricevere la social card è decisamente più elevata per le regioni meridionali, come già osservato (tab. 2.3): essa risulta circa il triplo di quella relativa alle regioni centro-settentrionali. A queste ultime va il 28% del numero totale di carte, al Centro il 13%, al Sud e alle isole il 59%. Il 63% delle carte è attribuito a famiglie con persona di riferimento anziana. La probabilità di ricevere la carta è molto superiore alla media per le famiglie con bimbi piccoli e per le famiglie con anziani, mentre è praticamente nulla per le famiglie dei cinquantenni. Malgrado la probabilità di ottenere la social card sia decisamente superiore alla media solo per le famiglie numerose, la grande maggioranza delle carte si concentra sulle famiglie fino a tre componenti, essendo destinata a nuclei con anziani.