Collana

"I Temi dei Rapporti Trimestrali dell'ISAE"

Differenze di povertà su scala nazionale e internazionale

Estratto dal RAPPORTO TRIMESTRALE
finanza pubblica e redistribuzione
OTTOBRE 2000

Gli autori del capitolo qui presentato sono: Maria Cozzolino, Carlo Declich, Stefania Gabriele, Veronica Polin, Paola Tanda e Francesca Tartamella.

Differenze di povertà su scala nazionale e internazionale

INTRODUZIONE

L'analisi degli effetti distributivi delle misure di politica economica coglie nell'esame delle condizioni di vita delle fasce più deboli della popolazione uno degli aspetti di maggiore rilevanza. Perciò il primo capitolo di questo Rapporto è dedicato ad una valutazione dei livelli di povertà in Italia, anche in confronto con la situazione di altri paesi sviluppati.

In primo luogo, si concentra l'attenzione sulla stima dell'incidenza (o diffusione) e dell'intensità della povertà assoluta, aggiornando al 2000 le valutazioni presentate nel Rapporto trimestrale dello scorso aprile, sulla base dei dati della nuova indagine sui consumi delle famiglie dell'ISTAT (2000a) relativa al 1997, resa disponibile solo recentemente. Nell'analizzare il fenomeno della povertà e le sue possibili cause e rimedi, lo sforzo dell'ISAE è stato ed è quello di evidenziare alcune importanti caratteristiche non rilevate dagli approcci tradizionali o dagli studi specializzati[1], fornendo così un contributo originale e per certi versi innovativo al dibattito in corso sull'argomento. In particolare, si approfondiscono gli aspetti legati all'analisi degli squilibri regionali e al ruolo dell'abitazione di proprietà nella definizione delle condizioni economiche delle famiglie.

Confronti internazionali

In secondo luogo, si effettuano alcuni confronti internazionali sui livelli di povertà, utilizzando due diverse fonti: il LIS (*Luxembourg Income Study)*, che rappresenta un tentativo di rendere compatibili le indagini sui redditi delle famiglie di molti paesi di tutto il mondo, e lo

[1] *Il Rapporto della Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale (2000), innanzitutto, ma anche quello precedente della Commissione di Indagine sulla Povertà e sull'Emarginazione (1998).*

European Community Household Panel (ECHP) dell'EUROSTAT, un *panel* su famiglie europee. L'aspetto originale di tali comparazioni discende dalla scelta di non utilizzare misure di povertà relativa. Queste sono generalmente preferite a quelle assolute[2] perché consentono di superare le difficoltà legate all'identificazione, per paesi diversi, di una soglia rappresentativa del livello di sussistenza minimo, la quale andrebbe calcolata sulla base delle abitudini e necessità di consumo di ogni singolo paese. Affrontare questo problema, il cui approfondimento appare di grande rilievo e importanza, richiederebbe effettivamente studi molto lunghi e complessi[3]. Ai fini di questo Rapporto si adotta un'impostazione semplificata, ma comunque tale da fornire, a nostro avviso, spunti di riflessione di un certo interesse: come si spiegherà di seguito più in dettaglio, si stima l'incidenza dei soggetti il cui reddito è, nei vari paesi, inferiore ad una soglia omogenea (in termini di parità di potere d'acquisto), ma tale da non rappresentare necessariamente il livello di sussistenza. Per ridimensionare la discrezionalità insita nella scelta del reddito che funge da discrimine tra povertà e non povertà, si verificano i risultati con soglie diverse. Allo stesso modo, si adotta più di una ipotesi con riguardo alle parità di potere d'acquisto applicate per tradurre il valore del reddito monetario da una valuta all'altra.

[2] La descrizione dei concetti di povertà relativa e assoluta è stata riportata nel Rapporto trimestrale ISAE di aprile scorso.

[3] L'EUROSTAT sta effettuando un tentativo di definire soglie di povertà assolute individualizzate per i paesi europei.

POVERTÀ IN ITALIA

Come nel Rapporto trimestrale ISAE dell'aprile 2000, l'analisi è concentrata sulle caratteristiche della povertà assoluta, nell'intento di evidenziare le situazioni di estremo disagio, spesso non soltanto economico ma anche sociale, in cui si trovano le famiglie che non riescono ad accedere ai più elementari beni e servizi necessari per la sopravvivenza: un'alimentazione adeguata, un'abitazione dignitosa, uno *standard* minimo di capi di abbigliamento e di altri beni e servizi per la cura della casa, della persona e per il tempo libero. Le stime sono riferite per la prima volta all'anno 2000, e, come sopra accennato, si basano sulle informazioni desumibili dall'indagine ISTAT sui bilanci delle famiglie per l'anno 1997 (ISTAT, 2000a). I dati sono aggiornati all'anno in corso, utilizzando i tassi di crescita della spesa per consumi delle famiglie indicati nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese fino al 1999, e le previsioni ISAE per il 2000.

È molto importante ricordare che proprio nel 1997 l'indagine dell'ISTAT ha subìto una profonda ristrutturazione: in particolare, è stato reso molto più dettagliato il questionario sottoposto alle famiglie, con l'obiettivo di coprire meglio tutte le possibili voci di spesa, e sono state perfezionate le procedure di stima e di controllo per rendere gli aggregati maggiormente coerenti con i dati di contabilità nazionale. Inoltre, le informazioni originali sono diffuse con la massima disaggregazione possibile. Ciò ha permesso non solo di calcolare con maggiore precisione la soglia di povertà (per la parte stimata a partire dai dati dell'indagine, come spiegato nel riquadro), ma anche di scorporare dalle risorse delle famiglie alcune voci che non rientrano nel concetto economico di consumo[4], in quanto sono piuttosto da considerare come investimenti: le ristrutturazioni straordinarie delle abitazioni (principale e secondarie) e le assicurazioni sulla vita. Per ogni nucleo familiare si fa riferimento alla spesa mensile equivalente, al netto delle due voci appena menzionate. La scala di equivalenza utilizzata è quella prevista dall'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)[5], in primo luogo per la sua rilevanza a livello normativo (è con i criteri dell'ISEE che viene calcolato il reddito familiare ai fini dell'accesso a

[4] *Tale procedura è suggerita anche dall'ISTAT (2000b).*

[5] *Come già nella precedente analisi dell'ISAE.*

varie prestazioni assistenziali), in secondo luogo perché, com'è noto, essa attribuisce un peso significativo non solo alla dimensione della famiglia, ma anche a talune importanti caratteristiche socioeconomiche (presenza di un invalido, presenza di un figlio minore in un nucleo monogenitore, ecc.), che implicano una condizione di svantaggio relativo rispetto ad un nucleo *standard.*

Si deve osservare che, a causa delle considerevoli modifiche operate dall'ISTAT sulla nuova indagine sui consumi, il confronto tra i livelli di povertà stimati per il 1999 nel Rapporto dell'aprile scorso e quelli, relativi al 2000, che presentiamo in questo lavoro, non può offrire indicazioni significative sull'andamento della povertà tra l'anno passato e quello corrente. Esso al contrario evidenzia soprattutto il miglioramento della banca dati utilizzata ed il suo maggiore adeguamento alla realtà.

Povertà secondo l'ISAE

Le stime dell'ISAE sulla povertà assoluta approfondiscono in particolare alcuni aspetti rilevanti, che appare opportuno ricordare brevemente prima di presentare le valutazioni relative al 2000. In primo luogo, ci si concentra sulla considerazione degli squilibri territoriali presenti in Italia. Tali divari, fra il Centro-Nord e il Mezzogiorno, ed anche tra le varie regioni, incidono sulle condizioni delle famiglie in quanto producono non solo differenze consistenti nella disponibilità di risorse, ma anche divergenze nei livelli dei prezzi e quindi nel costo della vita e, in ultima analisi, nel valore del cosiddetto "paniere minimo". Questo secondo elemento viene esaminato con una certa attenzione, sia pur nei limiti della scarsa disponibilità di dati, traducendosi in una differenziazione geografica della soglia di povertà.

Un altro aspetto su cui è utile soffermarsi riguarda la valutazione della casa di proprietà: è evidente che i nuclei familiari proprietari dell'abitazione in cui vivono devono affrontare, *ceteris paribus*, spese minori rispetto a quelle di chi ogni mese impiega una parte delle proprie risorse per l'affitto. Pertanto, se la definizione di famiglia povera si basa sul livello di spesa, è necessario introdurre una stima monetaria del servizio reso dall'abitazione di proprietà ed includere tale stima tra le risorse familiari; in caso contrario si finirebbe per discriminare, a parità di altre condizioni, tra famiglie in affitto e in casa di proprietà, considerando più povere queste ultime unicamente in ragione del minor livello di spesa per l'abitazione che devono sostenere. La soluzione proposta dall'ISAE, di cui si forniscono maggiori dettagli nel riquadro

che segue, cerca di stabilire un criterio di valutazione obiettivo del vantaggio relativo di cui godono le famiglie proprietarie.

Soglia e soglie

Il valore nazionale del paniere minimo per un nucleo monocomponente, ovvero la soglia di povertà assoluta dell'Italia per l'anno 2000, è valutata dall'ISAE in circa 695.000 lire mensili (Tab. 1), appena

Tab. 1 SOGLIA DI POVERTA' ASSOLUTA IN LIRE - ANNO 2000
(spesa minima mensile in lire per un nucleo familiare monocomponente)

	Alimentare	Abitazione	Tariffe e beni durevoli	Residuo	Totale
Abruzzo e Molise	234.722	240.823	60.713	46.428	**582.686**
Basilicata	222.127	262.878	53.537	18.146	**556.688**
Calabria	243.644	186.355	49.226	45.172	**524.397**
Campania	222.336	240.507	53.328	42.066	**558.237**
Emilia-Romagna	263.886	346.890	74.213	54.440	**739.429**
Friuli-Venezia Giulia	258.159	285.098	66.554	42.416	**652.227**
Lazio	236.648	395.209	62.936	58.215	**753.010**
Liguria	247.556	333.132	60.079	34.633	**675.401**
Lombardia	279.023	452.166	70.313	78.154	**879.655**
Marche	254.638	255.986	64.295	63.940	**638.859**
Piemonte e Valle d'Aosta	244.470	287.633	62.816	64.442	**659.361**
Puglia	208.013	256.298	53.137	43.059	**560.506**
Sardegna	217.989	262.313	53.380	42.115	**575.798**
Sicilia	233.949	226.070	47.221	37.362	**544.602**
Toscana	238.769	302.096	62.536	56.588	**659.989**
Trentino-Alto Adige	227.683	348.771	58.646	77.913	**713.013**
Umbria	233.834	268.430	59.163	47.071	**608.498**
Veneto	258.440	363.638	65.917	73.914	**761.909**
Nord Ovest	265.884	371.905	66.747	67.003	**771.538**
Nord Est	257.590	345.581	68.307	60.302	**731.780**
Centro	239.727	348.963	62.728	57.678	**709.096**
Sud	222.875	239.720	53.232	41.900	**557.726**
Isole	229.764	231.635	47.448	38.095	**546.942**
Italia	**247.268**	**330.898**	**61.094**	**56.360**	**695.620**

Fonte: elaborazioni ISAE.

10.000 lire in più rispetto alla soglia riferita a dicembre 1999. Tuttavia, si evidenzia un divario territoriale ancora più elevato di quello già stimato in precedenza: rispetto al Rapporto trimestrale di aprile, il campo di variazione delle soglie regionali, ovvero la differenza tra il valore massimo (della Lombardia) e quello minimo (della Calabria), passa da 320.000 lire circa a oltre 350.000 lire. Anche per le macroregioni si osserva un effetto simile (l'aumento del campo di variazione è pari in questo caso a circa 20.000 lire). Guardando alle singole regioni, si nota l'elevato valore della soglia nel Lazio, inferiore solo a quelli di Lom-

Aggiornamento della soglia di povertà assoluta

Di seguito si descrive il procedimento metodologico seguito per adeguare al 2000 la soglia di povertà assoluta. Per alcune componenti l'aggiornamento si traduce in una semplice rivalutazione dei valori già stimati per l'anno 1999 (si veda il Rapporto trimestrale ISAE di aprile 2000), sulla base delle previsioni ISAE sull'indice dei prezzi al consumo NIC (intera collettività), per i capitoli di spesa rilevanti. È questo il caso degli alimentari, dell'abitazione, dei beni durevoli e di una parte delle tariffe. Ricordiamo brevemente le linee fondamentali del procedimento di costruzione di tali componenti. Per il valore alimentare della soglia, sono applicati a un paniere "necessario" medio per un capofamiglia-tipo i prezzi di ogni bene per ciascuna regione. È appena il caso di richiamare l'ipotesi implicita, adottata in tale procedimento, secondo cui la variazione territoriale interessa solo i livelli dei prezzi, restando fisse le quantità consumate; in sostanza, si suppone l'uniformità sia di abitudini e scelte individuali di consumo, sia di produzione e distribuzione dei beni. Inoltre, un'ulteriore ipotesi di lavoro riguarda le spese per istruzione e sanità per le famiglie povere, supposte completamente a carico dello Stato e, per tale ragione, escluse dal paniere minimo. Si tratta indubbiamente di ipotesi "forti" e restrittive, utili però a semplificare notevolmente l'analisi, fino a che non sarà possibile compiere ulteriori approfondimenti in questo campo.

Per quanto riguarda l'abitazione, invece, si utilizzano informazioni ricavate da una banca dati specializzata sul mercato immobiliare; si rilevano i prezzi delle locazioni per un'abitazione standard *in zona periferica per tutte le province, che sono successivamente aggregati fino ad ottenere un valore regionale. Il livello inserito nella soglia viene, inoltre, incluso tra le risorse di tutti i nuclei familiari proprietari dell'abitazione di residenza, per imputare a queste famiglie una stima minimale dei vantaggi comparati, ovvero delle minori spese, di cui esse godono rispetto a chi vive in affitto. Il cosiddetto "fitto figurativo", rilevato dall'indagine ISTAT, è d'altronde frutto della valutazione dell'intervistato circa il valore immobiliare dell'abitazione di cui è proprietario, e quindi per sua natura è una variabile soggettiva. Nostre elaborazioni evidenziano una sostanziale sovrastima, per classi di abitazioni omogenee, dei fitti figurativi rispetto ai corrispondenti valori medi dei fitti effettivi, e tali conclusioni sono avvalorate anche da altri studi (ad es. Di Leo, 1997).*

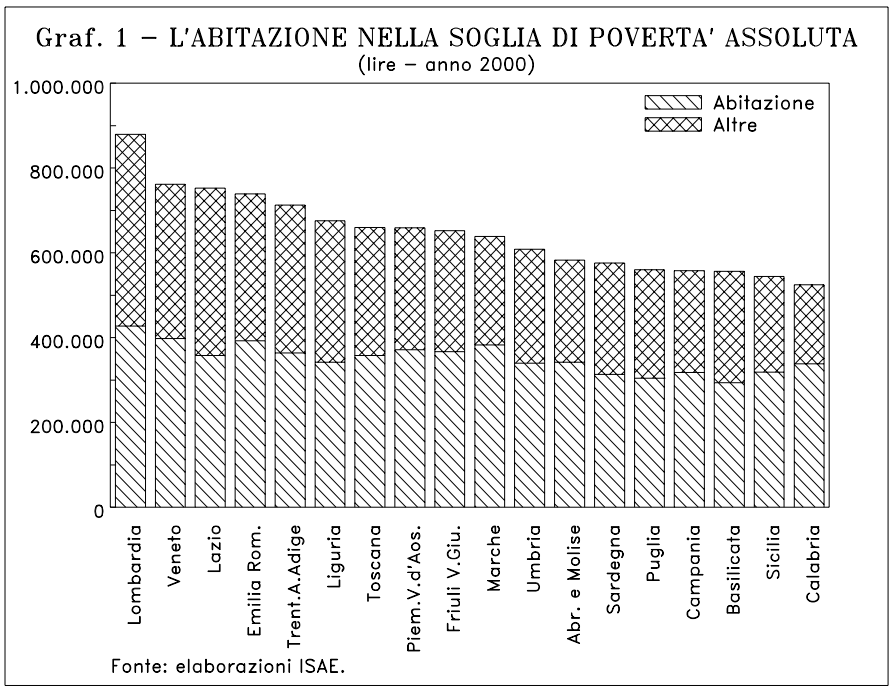
Per i beni durevoli e la spesa per energia elettrica, si preferisce rivalutare i dati forniti dall'ISTAT, in mancanza di informazioni più dettagliate; quanto alla spesa per il telefono la tariffa considerata (quella relativa a consumi minimi) non subisce variazioni.

Le altre componenti invece sono interamente ristimate in questo Rapporto, utilizzando le nuove informazioni contenute nell'indagine ISTAT del 1997 sui consumi delle famiglie: si tratta infatti di quella parte della soglia calcolata secondo il metodo "indiretto". Come si è detto, la nuova base dati ISTAT è molto più dettagliata, sia con riguardo alle voci di spesa, sia relativamente alla disaggregazione geografica, perché viene rilevata la regione di residenza della famiglia (anziché l'area geografica). Per ogni nucleo familiare si calcola la spesa residuale in percentuale della spesa alimentare; si considera quindi, per ogni regione, il valore medio di tale quota per le famiglie entro il primo decile. La percentuale così ottenuta viene applicata alla componente alimentare della soglia regionale. La spesa residuale considerata è al netto di alcune voci ritenute "di lusso", e quindi non adatte ad entrare nel paniere di sussistenza. Il peso della componente residuale sul totale della soglia si riduce considerevolmente - di oltre il 20% - rispetto a quanto calcolato per il 1999: tale ridimensionamento, che riguarda la parte di spesa più facilmente comprimibile in situazioni di ristrettezza economica, fa apparire più verosimile il risultato.

Lo stesso metodo è utilizzato per stimare le spese per acqua, gas e condominio (che rientrano nella voce "tariffe"). Tuttavia, in questo caso si fa riferimento, piuttosto che alle famiglie del primo decile, a quelle che presentano una quota di spesa più bassa del valore mediano. La ratio *di questa decisione è da ricondurre alla diversa natura, rispetto al residuo, di tali voci di spesa, più difficilmente comprimibili, anche in un contesto di disagio economico.*

bardia e Veneto; tutte le regioni del Mezzogiorno figurano, invece, agli ultimi posti[6].

Un altro importante dato che viene confermato dalle nuove soglie è l'importanza della componente "abitazione" nell'accentuare i differenziali regionali, anche come conseguenza della maggiore densità abitativa in molte zone del Nord. L'apporto fondamentale della casa nella determinazione delle diverse soglie regionali di povertà risalta con evidenza nel grafico 1, dove le regioni sono ordinate in ordine decrescente rispetto al valore totale della soglia.



Indicatori utilizzati

Come è noto, esistono diversi indici della misura della povertà in un paese. Il più sfruttato, nonché quello di comprensione più immediata, è l'indicatore di diffusione della povertà (o *head count ratio*), che calcola la proporzione della popolazione (in termini di individui o di famiglie) il cui reddito o consumo è inferiore ad una determinata soglia. Tale indice è utile per conoscere la dimensione del fenomeno, ma non fornisce informazioni sulla sua gravità, cioè non consente di sapere se i poveri si collochino vicino alla soglia (nel qual caso un abbassa-

[6] *In definitiva, la ristima delle soglie di povertà assoluta regionali determina una diminuzione per cinque regioni (Basilicata, Emilia-Romagna, Friuli, Liguria, Sicilia), una sostanziale invarianza per altre quattro (Abruzzi, Calabria, Umbria, Veneto) ed un aumento per tutte le altre regioni.*

mento della stessa o un leggero miglioramento delle condizioni di vita fornirebbero una sostanziale riduzione della diffusione). Per questo si adoperano anche indicatori di intensità della povertà. Tra questi ultimi, il più noto misura, per i soli poveri, la distanza media percentuale del reddito o del consumo dalla linea di povertà. Tanto più l'indice è basso, tanto più i poveri sono mediamente vicini alla soglia, tanto più l'indice è vicino a cento, tanto più la povertà è grave.

Diffusione della povertà assoluta

Dalla disamina dell'incidenza della povertà assoluta per zone geografiche si ricavano alcune interessanti indicazioni. Il tasso per l'Italia, desunto a partire dalla soglia unica nazionale, è pari al 4,5%, con una distribuzione per aree geografiche (Tab. 2) molto prevedibile: le percentuali di Nord e Centro risultano molto simili, intorno al 3%, mentre appare profondo il distacco del Sud e delle Isole dal resto dell'Italia, con quote superiori al 7,5%. Passando alle soglie differenziate per macroregioni, si ottiene, invece, un maggior livellamento fra le diverse aree. Tale risultato va nella direzione attesa: con un costo della vita, e quindi anche del paniere minimo, più alto della media nazionale al Nord e più basso al Sud, l'utilizzo di soglie che tengano conto di tali differenziali dovrebbe permettere di evitare fenomeni di sovrastima della povertà al Sud e di sottostima al Nord. In effetti, come si evidenzia anche dall'analisi per regioni, i risultati suggeriscono di considerare con cautela giudizi affrettati secondo cui il fenomeno della povertà assoluta sarebbe un problema esclusivamente del Mezzogiorno. Al contrario, proprio a causa dei costi molto più elevati, il nostro metodo sottolinea anche nel Nord la presenza non trascurabile di sacche di povertà estrema e di forte disagio, presumibilmente concentrate nei grandi agglomerati urbani[7]. Nel complesso, l'impiego di soglie macroregionali implica un tasso di diffusione della povertà in Italia ridotto rispetto al caso in cui si utilizza un'unica soglia nazionale: la minore povertà al Sud più che compensa quella maggiore del Nord.

Come si è detto, il confronto tra tali dati ed i risultati presentati nel Rapporto trimestrale di aprile non sarebbe corretto, se operato con l'in-

[7] *Tale congettura è avvalorata dall'importanza, di cui si è già discusso, della componente abitazione, che è la fonte principale delle variazioni fra zone geografiche. Se si riuscisse a stimare soglie differenziate anche fra città e zone rurali all'interno della stessa regione, si evidenzierebbero valori della soglia ben più alti nelle prime rispetto alle seconde e, conseguentemente, tassi di povertà decisamente più accentuati nelle aree urbane, anche al Nord.*

tento di verificare l'evoluzione dei tassi di povertà tra il 1999 ed il 2000. Può offrire, al contrario, alcune indicazioni interessanti sui cambiamenti dovuti al miglioramento delle procedure nel reperimento dei dati e nel controllo degli stessi e quindi sul perfezionamento delle stime. Da questo punto di vista, si può notare che emergono attualmente un'incidenza più bassa e una minore diversificazione tra le aree geografiche, ovvero una distribuzione meno disomogenea della povertà. Tale risultato, del resto, è coerente con le conclusioni del Ministero del Tesoro (2000a), che recepiscono i dati aggiornati forniti dall'ISTAT sullo sviluppo del Mezzogiorno, in base ai quali il passaggio dal SEC79 al SEC95 ha comportato una revisione verso l'alto delle stime sul prodotto interno lordo del Sud relativamente agli anni 1995-97.

Tab. 2 INDICATORI DI POVERTA' ASSOLUTA - ANNO 2000
(valori percentuali)

	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Italia
Indicatori di diffusione						
Unica soglia nazionale	2,9	3,3	2,7	7,6	7,6	4,5
Soglie differenziate per area	3,6	3,9	2,8	4,7	4,5	3,8
Stime ISAE anno 1999 (1)	6,6	7,8	7,6	12,7	12,9	9,1
Indicatori di intensità						
Unica soglia nazionale	17,3	17,0	18,4	21,1	20,9	19,5
Soglie differenziate per area	19,3	17,2	18,2	21,6	22,9	19,8
Indicatori di diffusione per dimensione del nucleo familiare						
1 componente	6,7	7,9	5,0	13,0	6,9	7,7
2 componenti	4,5	5	4,5	6,8	7,1	5,3
3 componenti	1,3	1,4	0,8	1,5	2,6	1,4
4 o più componenti	0,7	0,9	0,7	1,3	2,4	1,2
Indicatori di diffusione per livello di istruzione del capofamiglia						
Nessun titolo	21,8	15,9	9,0	19,1	11,4	15,9
Elementari	7,0	7,0	6,5	6,8	6,1	6,8
Medie inferiori	1,7	1,7	1,1	1,7	2,4	1,7
Medie superiori	0,4	0,5	0,1	0,5	2,0	0,5
Dottorato/laurea/diploma univ.	0,3	1,3	0,2	1,1	0,6	0,7
Indicatori di diffusione per condizione professionale del capofamiglia						
Occupato	0,4	0,6	0,3	0,7	1,5	0,6
Disoccupato	7,7	9,2	1,8	4,6	5,3	5,3
Casalinga	2,5	2,7	1,8	3,1	5,7	2,9
Inabile al lavoro	8,3	3,5	13,8	15,4	7,3	10,0
Ritirato dal lavoro	7,7	8,1	6,3	11,8	8,9	8,4
Altra condizione	1,4	0,0	7,1	3,6	2,4	3,1

Fonte: elaborazioni ISAE su ISTAT (2000a).
(1) La stima utilizza le soglie differenziate per area.

Intensità della povertà assoluta

Un ulteriore spunto di riflessione è suggerito dal confronto dei tassi di intensità nel passaggio da un'unica soglia di povertà nazionale a cinque soglie macroregionali. Nel Nord l'aumento dell'incidenza è ac-

compagnato dalla maggiore intensità. A livello nazionale invece, e per il Sud e le Isole, si riscontra, insieme ad una riduzione dei tassi di diffusione, un incremento di quelli di intensità: emergono, cioè, le situazioni di povertà più profonda. In sostanza, l'utilizzo di soglie più flessibili e capaci di cogliere le peculiarità delle condizioni economiche dell'area di riferimento permette di identificare, soprattutto nel Mezzogiorno, un numero più limitato di famiglie povere, che vivono però in condizioni peggiori rispetto a quanto osservato con gli approcci tradizionali.

Caratteristiche delle famiglie povere

Ulteriori informazioni si ricavano dall'analisi delle incidenze di povertà per caratteristiche del nucleo familiare e della persona di riferimento. Con riguardo alla condizione professionale del capofamiglia, si può confermare l'attesa concentrazione di famiglie povere in alcune categorie particolarmente disagiate, cioè fra i disoccupati, gli inabili al lavoro ed i pensionati, anche se la disaggregazione per aree evidenzia significative differenze. In particolare, la condizione di disoccupato sembra essere un fattore di rischio molto più gravoso nel Nord Italia rispetto al Mezzogiorno, dove invece la diffusione della povertà raggiunge livelli elevatissimi fra gli invalidi e i pensionati e, a paragone della media nazionale, anche fra le casalinghe e gli occupati. In ultima analisi, sembra possibile affermare che, mentre al Nord la scarsità di risorse è frequentemente spiegabile con l'assenza di un reddito stabile, nel Meridione ciò può essere la conseguenza di redditi da lavoro non adeguati alla consistenza del reddito familiare, oppure di famiglie il cui unico mezzo di sostentamento è una pensione o un assegno di invalidità.

L'analisi per numero di componenti sottolinea la concentrazione delle famiglie povere tra i nuclei più piccoli. Tale conclusione conferma solo parzialmente gli ultimi dati forniti dalla Commissione d'Indagine sull'Esclusione Sociale (2000), che riportano una elevata diffusione della povertà tra le famiglie con quattro componenti. Una delle possibili spiegazioni di tale differenza può essere individuata nell'utilizzo della scala di equivalenza ISEE, i cui coefficienti, rispetto a quelli adottati dalla Commissione, appaiono significativamente diversi a partire da tre componenti[8]: i nuclei maggiori presentano un livello di spesa equivalente comparativamente più alto di quello

[8] *I parametri ISEE sono (al netto delle maggiorazioni per caratteristiche sociodemografiche) 2,04, 2,46 e 2,85 per i nuclei rispettivamente di tre, quattro e cinque persone, mentre la scala della Commissione presenta, per le stesse categorie, coefficienti pari a 2,13, 2,69 e 3,40.*

calcolato dalla Commissione, e quindi con meno frequenza sono definiti come poveri. Alla luce di tali risultati, parrebbe opportuna una riflessione sull'idoneità della scala di equivalenza utilizzata per il calcolo dell'indicatore della situazione economica equivalente nel cogliere situazioni di difficoltà economica e di disagio per le famiglie numerose.

...tirando le somme

In definitiva, vanno ricordati, da un lato, i limiti dell'analisi condotta che derivano dall'adozione di alcune ipotesi di lavoro e dalla necessità di superare la scarsità di dati disponibili. Si è visto quali conseguenze implica l'uso della scala di equivalenza ISEE. Inoltre, ipotesi restrittive concernono, per quanto riguarda la costruzione della soglia, l'invarianza interregionale del paniere che rappresenta i bisogni essenziali, e la mancata considerazione di spese per istruzione e sanità (supposte a carico dello Stato). Quanto alla valutazione delle risorse familiari, si deve osservare ancora che viene implicitamente supposta l'equiripartizione dei consumi fra tutti i membri del nucleo familiare. Dall'altro lato, sia pure con la prudenza suggerita da quanto appena detto, si può concludere che l'aggiornamento dei dati sulla povertà assoluta conferma alcune tendenze di fondo, già evidenziate con il primo studio dell'ISAE. Quanto più è possibile disaggregare le informazioni per area geografica - nei limiti in cui tale disaggregazione mantenga la rappresentatività della popolazione di riferimento - tanto più si individuano caratteristiche della povertà diverse dal tradizionale dualismo Nord-Sud, mentre il differenziale nel grado di povertà del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese appare ridotto.

CONFRONTI INTERNAZIONALI SULLA POVERTA'

I confronti tra i livelli di povertà di paesi sviluppati vengono generalmente effettuati sulla base di misure di tipo relativo[9]. Si individua, cioè, un indice di posizione (media o mediana) della distribuzione e si confronta il reddito (o il consumo) effettivo di ogni individuo (o di una famiglia) con un valore pari ad una percentuale di questo indice, individuato come la linea di povertà, o soglia. Come è noto, questo procedimento implica la dipendenza dei risultati dall'intera curva della distribuzione dei redditi, al punto che un aumento di questi ultimi generalizzato, ma concentrato soprattutto nelle fasce alte, comporta un aumento della povertà. L'indice di posizione può essere calcolato separatamente per ogni paese analizzato, oppure sull'insieme dei redditi di tutti i paesi. Utilizzando questi indicatori, il confronto internazionale rifletterà anche le differenze nella diseguaglianza della distribuzione complessiva dei redditi tra nazioni.

Per stimare invece la povertà assoluta, è necessario identificare un paniere di beni e servizi in grado di soddisfare i bisogni primari e attribuire una valutazione monetaria a tale paniere. Si considera, poi, se i consumi individuali o familiari siano superiori o inferiori al livello così identificato, oppure se il reddito della famiglia consenta di acquisirlo. Concepire un'operazione di questo genere su scala internazionale implica serie difficoltà. Le diverse realtà nazionali possono essere caratterizzate da contesti sociali, economici, demografici e culturali così difformi, da rendere difficilmente significativo ogni genere di confronto. Infatti, ogni paese presenta diverse necessità e abitudini di consumo, e la definizione del paniere minimo non può che risultare fortemente influenzata da queste caratteristiche. Ne deriverebbe l'opportunità di valutare la soglia in modo specifico per ogni singolo paese, identificando di volta in volta il paniere che esprime il livello di sussistenza. L'applicazione di una tale procedura rappresenta evidentemente una sfida particolarmente impegnativa e complessa, se si vuole garantire all'analisi un sufficiente margine di obiettività.

Criterio di stima alternativo

Si deve allora rinviare qualsiasi tipo di confronto che non sia imperniato esclusivamente sul concetto di povertà relativa *à la* Atkinson? Probabilmente no. Si può provare ad affiancare alle analisi più tradi-

[9] *Si veda per tutti Atkinson (1987, 2000), EUROSTAT (1997).*

zionali – peraltro degne evidentemente di grande interesse – una valutazione diversa, volta a offrire indicazioni e spunti di riflessione ulteriori. In particolare, sarebbe a nostro avviso rilevante disporre di un criterio di stima in grado di misurare la consistenza della povertà in paesi diversi rispetto ad una soglia uniforme, e possibilmente a prescindere dalla distribuzione complessiva dei redditi. Anche senza costruire il paniere rappresentativo della sussistenza per ogni paese, si può operare una analisi alternativa a quella basata sul criterio della povertà relativa attraverso un metodo più semplice, che consiste nel prendere a riferimento un qualsiasi tetto di reddito o di consumo e verificare la collocazione delle famiglie al di sopra o al di sotto di tale *standard.* Se si applica l'analisi ad un gruppo di nazioni caratterizzate da un livello di sviluppo non troppo difforme, i risultati possono rivelarsi interessanti. Naturalmente, proprio perché non si pretende di attribuire alla soglia utilizzata un significato particolare in termini di povertà assoluta, e tanto meno relativa, è importante adottare più di una ipotesi e verificare se e in che misura gli indicatori di povertà si modifichino al variare del livello prescelto. Nelle elaborazioni che seguono, e che riguardano alcuni paesi europei e gli Stati Uniti, la linea è posta uguale di volta in volta alla soglia di povertà assoluta calcolata dall'ISAE per l'Italia, a quella statunitense[10], e alla soglia di povertà relativa calcolata sui redditi dell'insieme dei paesi europei (esclusa la Svezia).

Con questo non sono esaurite le difficoltà insite nella comparazione internazionale. Infatti, resta da affrontare il problema che in ogni nazione viene utilizzato un diverso metro monetario. L'applicazione dei tassi ufficiali di cambio non tiene conto, d'altronde, del differente potere d'acquisto in termini reali della moneta. Per valutare questo aspetto si utilizzano generalmente le parità di potere d'acquisto (o PPP da *purchasing power parities*). L'OCSE pubblica periodicamente[11] tali indicatori riferiti non solo ai principali aggregati economici, ma anche ai singoli gruppi di beni. Non si ritiene opportuno utilizzare le PPP del PIL, dato che questo comprende altri aggregati oltre ai consumi familiari, ma si privilegia l'adozione delle parità specifiche riferite ai gruppi di beni compresi nel paniere di riferimento per il calcolo della soglia di povertà. Dati i valori in lire dei singoli gruppi di beni che formano il

[10] *Calcolata dall' U.S. Census Bureau (1996).*

[11] *OCSE (1999).*

paniere, applichiamo, dunque, gli indici relativi alle stesse categorie di beni per trovarne il corrispondente valore nella valuta estera. Per poter valutare il ruolo che la scelta di un tipo di PPP assume nel confronto sui livelli di povertà, si adotta infine una ipotesi alternativa: oltre cioè al metodo sopra citato, si utilizza anche la generica parità riferita a tutti i beni di consumo.

Per effettuare confronti internazionali, bisogna essere certi di poter fare riferimento a dati il più possibile omogenei nelle loro definizioni ed aggregazioni. Il reddito familiare disponibile, considerato ai fini delle elaborazioni, deve pertanto comprendere per tutti i paesi le stesse componenti: ad esempio, quelle non monetarie (fitti imputati su abitazioni di proprietà, integrazioni di reddito in natura, ecc.) devono essere incluse (o non incluse) uniformemente per tutti i paesi. Le basi dati di più largo uso che soddisfano, almeno in gran parte, questo requisito essenziale sono il *Luxembourg Income Study* (LIS) e lo *European Community Household Panel* (ECHP).

Si deve infine precisare che, per consentire il confronto tra famiglie che differiscono per dimensione e composizione, il reddito familiare netto è espresso in termini di reddito equivalente attraverso la "scala di equivalenza OCSE modificata"[12]. Si preferisce infatti, per i confronti internazionali, adottare una scala universalmente riconosciuta, anziché fare riferimento a quella ISEE utilizzata per l'analisi sull'Italia.

[12] *La scala di equivalenza OCSE modificata assegna un peso diverso ai componenti adulti e minori, più precisamente assegna 1 al primo componente, 0,5 per ogni altro adulto e 0,3 per ogni altro minore. Si noti che la scelta della scala di equivalenza non è neutrale rispetto ai risultati delle stime sulla povertà e che l'utilizzo di pesi diversi potrebbe comportare risultati almeno in parte differenti.*

ANALISI SUI DATI LIS

La fonte LIS, utilizzata nel presente Rapporto per effettuare una comparazione tra Italia, Regno Unito, Germania, Francia e Stati Uniti, raccoglie indagini campionarie provenienti da venticinque diversi paesi in tutto il mondo e le organizza in modo che le variabili e definizioni ivi contenute risultino il più possibile omogenee, al fine di consentire confronti internazionali coerenti[13]. Poiché le più recenti informazioni disponibili per l'Italia sono relative al 1995, le elaborazioni che seguono riguardano tale anno, o quello più prossimo, laddove manchino i dati del 1995 (per Francia, Germania e Stati Uniti si fa riferimento al 1994). Naturalmente si deve tenere presente nell'interpretazione dei risultati che la realtà può essere oggi molto diversa dalla situazione di quegli anni, anche in conseguenza dell'adozione di misure di politica economica, in particolare quelle dirette proprio a mitigare situazioni di disagio. In Italia, ad esempio, sono state introdotte recentemente alcune forme di sostegno familiare *means-tested,* come l'assegno per i nuclei con tre o più figli minori (art. 65 della legge 448/98), l'assegno di maternità per le madri che non hanno alcuna forma di tutela in quanto non inserite in un contesto lavorativo (art. 66 della legge 448/98), la sperimentazione del reddito minimo di inserimento (D. L. 237/98).

Comparazione sulla diffusione della povertà

Come si è anticipato, la stima della povertà viene effettuata utilizzando valori alternativi per la soglia. Di seguito si presentano i risultati elaborati in base allo *standard* di povertà assoluta calcolato dall'ISAE per l'Italia (Tabb. 3 e 4). Si vedrà, poi, come tali risultati si modifichino qualora la linea di demarcazione venga posta al livello della povertà assoluta degli Stati Uniti (U.S. Census Bureau, 1996).

Appare particolarmente interessante valutare l'andamento degli indicatori di diffusione e intensità non solo rispetto al reddito disponibile come definito dal LIS (sia pur corretto per tenere conto del doppio conteggio degli interessi passivi), ma anche rispetto a configurazioni alternative.

[13] *Il LIS, che contiene indagini riguardanti principalmente i redditi familiari e le variabili socio-demografiche ad essi connesse, è affiancato dal* Luxembourg Employment Study *(LES), che invece concerne le forze di lavoro. In entrambi i casi, i dati non sono accessibili direttamente; è tuttavia possibile inviare programmi di gestione ed elaborazione dei dati e ricevere i risultati e le statistiche descrittive nella forma desiderata.*

Composizione del reddito disponibile

Si deve osservare che la diretta conoscenza della base dati utilizzata per l'Italia (l'indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane) e della situazione e legislazione del nostro Paese, unitamente ad un esame dettagliato delle componenti del reddito disponibile fornite dal LIS, permettono di evidenziare alcuni limiti di questa fonte. Malgrado l'imponente e apprezzabile sforzo compiuto, il processo di armonizzazione del LIS non appare sempre completo. Ciò dipende in larga misura da problemi di disponibilità delle informazioni nei data-set *originari. Ad esempio mancano, per l'Italia, gli assegni al nucleo familiare, che l'indagine della Banca d'Italia non rileva. Inoltre, gli interessi passivi pagati dalle famiglie vengono conteggiati due volte. Per correggere quest'ultima incoerenza, si utilizza per il nostro Paese la fonte originaria della Banca d'Italia, dopo averla armonizzata alle configurazioni di reddito del LIS (con un procedimento opposto a quello adottato dal LIS stesso quando rende omogenee le fonti nazionali).*

COMPOSIZIONE DEL REDDITO DISPONIBILE FAMILIARE LIS
(valori percentuali)

	Italia	Francia	Germania	Regno Unito	Stati Uniti
Redditi da lavoro dipendente ed autonomo al netto di imposte e contributi	63,54	62,84	74,71	64,61	75,46
Reddito da capitale	6,00	5,28	3,39	5,92	6,79
Sicurezza sociale	28,41	30,93	20,68	19,73	14,08
-indennità di malattia	0,00	0,56	0,00	0,30	0,002
-indennità per infortuni	0,18	0,00	0,00	0,14	0,00
-indennità di invalidità	1,96	1,18	0,18	2,29	0,47
-pensioni	24,76	20,99	13,79	7,84	10,43
-assegni al nucleo familiare	0,00	2,93	1,79	2,02	0,00
-indennità di disoccupazione	0,43	2,78	2,15	0,21	0,63
-maternità	0,00	0,12	0,63	0,09	0,00
-pensioni di guerra	0,11	0,17	0,00	0,13	0,41
-altro sicurezza sociale	0,69	0,31	0,00	0,82	0,31
-benefici monetari condizionati al reddito	0,28	0,32	1,55	3,52	1,20
-benefici in natura	0,00	1,56	0,58	2,38	0,63
Pensioni private	1,08	0,00	0,52	8,47	2,65
Altri redditi	0,98	0,95	0,70	1,27	1,03
Reddito disponibile LIS	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

FONTE: elaborazioni ISAE su dati LIS.

Provando a verificare la composizione del reddito familiare disponibile del LIS, si osserva che questo è formato da reddito da lavoro (dipendente ed autonomo), da pensione e da capitale, cui si aggiungono le somme erogate dal sistema di sicurezza sociale. Si può notare, inoltre, che nel reddito disponibile del LIS sono inclusi solo i redditi da capitale reale e finanziario effettivamente percepiti, ad esclusione quindi dei fitti imputati, ovvero delle rendite catastali su immobili di proprietà.

Può essere interessante operare un confronto sulla composizione del reddito disponibile medio familiare nei diversi paesi, e in particolare sul diverso contributo delle fonti di reddito provenienti dal sistema di sicurezza sociale. Ciò consente tra l'altro di identificare alcune tipologie di intervento volte ad alleviare situazioni di disagio e bisogno economico, di verificarne la consistenza nei diversi paesi e l'efficacia rispetto al fine che si propongono.

Come si nota dalla tabella, nei diversi paesi le linee di intervento rilevate dal LIS sono diversificate, non solo nella natura, ma anche nel peso rispetto al reddito disponibile.

Il contributo dei trasferimenti di sicurezza sociale alla formazione del reddito disponibile è fortemente differenziato fra i paesi, dal 14% degli USA al 31% della Francia. L'Italia si colloca su livelli elevati, pari al 28%. Ancora più interessante risulta confrontare il peso relativo delle singole voci nel nostro Paese rispetto agli altri: mentre in Italia le pensioni rappresentano l'88% dei trasferimenti di sicurezza sociale, negli altri paesi europei non superano il 70% (non arrivano al 40% nel Regno Unito), e raggiungono il 77% negli USA. Per quanto attiene invece ai benefici mirati a situazioni di bisogno (in natura, condizionati al reddito e indennità di disoccupazione), la situazione si inverte: l'Italia presenta l'incidenza più bassa (2%), gli altri paesi europei si collocano sopra il 20% (il Regno Unito al 31%), e gli USA al 17 per cento.

Questi dati evidenziano da un lato la ben nota concentrazione, in Italia, della spesa di Welfare *sulle pensioni, dall'altro lato la scarsissima rilevanza delle prestazioni basate su criteri di selezione dei percettori e più in generale di misure di carattere assistenziale. Si ricorda che nel secondo capitolo di questo Rapporto si approfondiscono le questioni legate all'applicazione della selettività nell'erogazione dei benefici.*

Tab. 3 INDICATORI DI DIFFUSIONE DELLA POVERTÀ (1)
(valori percentuali)

	Italia	Francia	Germania	Regno Unito	Stati Uniti
Rispetto al reddito disponibile LIS	9,5	3,8	4,2	5,2	5,1
Rispetto al reddito disponibile LIS al netto degli assegni familiari per tutti i paesi	9,5	5,1	4,5	6,6	5,1
Rispetto al reddito disponibile LIS al netto del sostegno famiglia e maternità per tutti i paesi	9,5	5,2	4,8	6,6	5,1
Rispetto al reddito disponibile LIS al netto del sostegno famiglia e maternità e dei benefici in natura	9,5	7,6	5,7	12,5	6,6
Rispetto al reddito disponibile LIS al netto del sostegno famiglia e maternità, dei benefici in natura e dei benefici condizionati al reddito (2)	10,7	8,0	7,7	18,2	8,8
Soglia di reddito (in valuta nazionale)	7.450.565	33.414	10.158	3.238	4.504

Fonte: elaborazioni ISAE su dati LIS.
(1) Con riferimento alla soglia di povertà assoluta ISAE per l'Italia.
(2) Per l'Italia la voce è al netto anche delle pensioni sociali. Altrimenti il valore dell'indicatore sarebbe pari a 9,6.

La prima alternativa esclude dal reddito disponibile gli assegni familiari per tutti i paesi, ed anche la voce relativa a tutti i sostegni familiari, al fine di pervenire ad una definizione di reddito più omogenea. Un ulteriore raffronto di indicatori è effettuato eliminando dal reddito disponibile, oltre alle voci relative al sostegno familiare, anche quelle riguardanti i benefici in natura, per verificare che ruolo abbiano queste misure, che in Italia sono molto limitate e comunque non compaiono nell'indagine Banca d'Italia (1997). Infine si sottraggono anche i benefici condizionati al reddito, marginali nel nostro Paese rispetto agli altri (soprattutto nel 1995, anno cui l'indagine fa riferimento). In questo modo si ottengono elementi di valutazione relativamente all'impatto di un gruppo abbastanza cospicuo di misure di sicurezza sociale.

I benefici condizionati al reddito per l'Italia sono al netto anche delle pensioni sociali, che il LIS non include.

I risultati che discendono dal semplice utilizzo dei dati del LIS mostrano tassi di diffusione della povertà estremamente elevati in Italia rispetto agli altri paesi[14] (Tab. 3). Come si è visto sopra, però, il reddito disponibile per l'Italia non considera gli assegni al nucleo familiare. Eliminandoli anche per gli altri paesi, in quelli europei (soprattutto in Francia e Regno Unito) la percentuale di famiglie che si colloca sotto la linea aumenta. Resta comunque uno scarto considerevole con l'Italia.

Si può a questo punto valutare l'impatto sulle famiglie con redditi

bassi di altre misure di politica sociale. Se dal reddito disponibile detraiamo anche gli assegni di maternità, l'aumento della povertà non appare sostanziale, cosa che invece avviene per i benefici in natura e i benefici condizionati al reddito (i cosiddetti *means-tested*), appunto perché specificamente diretti alle famiglie in condizioni di disagio economico. L'impatto appare molto forte soprattutto per il Regno Unito, dove la diffusione della povertà risulta più che triplicata rispetto all'indicatore originario calcolato sul reddito disponibile del LIS. Si ottiene insomma un forte elemento di convalida empirica dell'efficacia di queste misure di sostegno ai redditi contenuti. Si osservi che nel caso dell'Italia, l'aumento della povertà derivante dall'esclusione dei benefici condizionati al reddito è legato principalmente al ruolo delle pensioni sociali.

Nello scenario finale, in cui non sono prese in considerazione molte forme di aiuto alla famiglia, la situazione italiana non risulta molto difforme da quella degli altri paesi, mentre appaiono molto gravi le condizioni del Regno Unito. Al contrario, dopo le misure specifiche di politica sociale, i paesi considerati (tranne l'Italia) beneficiano di una consistente diminuzione della quota di famiglie a basso reddito. Queste indicazioni suggeriscono che le politiche sono molto ben mirate nel Regno Unito, e anche negli Stati Uniti e in Francia, meno in Germania, pochissimo in Italia, dove le prestazioni in natura e *means-tested* sono estremamente limitate. Andrebbero pertanto ampliati gli spazi per politiche selettivamente rivolte a sostenere le situazioni di disagio.

Comparazione sull'intensità della povertà

Corollario dell'analisi, è la valutazione dell'intensità della povertà nelle situazioni alternative sopra considerate (Tab. 4). Si ricorda che, quanto più l'indicatore è prossimo allo zero, tanto più i poveri sono mediamente vicini alla soglia, tanto più l'indice è vicino a cento, tanto più la povertà è grave. Il paese in condizioni più favorevoli è la Francia che, oltre a mostrare un'incidenza di povertà inferiore agli altri paesi,

---

[14] *L'incidenza della povertà risulta da questi dati molto più elevata di quella calcolata nella prima parte di questo capitolo e anche di quella stimata nel Rapporto trimestrale ISAE di aprile 2000 sulla base dei microdati Banca d'Italia. Nel primo caso si tratta evidentemente di un esercizio molto diverso perché riferito ai consumi invece che ai redditi, e al 2000 anziché al 1995, e per la diversa scala di equivalenza adottata. Anche nel secondo caso la contraddizione è solo apparente: infatti, le valutazioni del Rapporto di aprile riguardano il 1999 e soprattutto sono elaborate a partire da una definizione diversa di reddito (comprensiva, ad esempio, degli assegni familiari), infine, anche se in misura modesta, la soglia utilizzata è diversa ed è differente la scala di equivalenza.*

presenta una intensità della povertà contenuta. Negli Stati Uniti, invece, si rileva il risultato peggiore, in tutte le configurazioni di reddito considerate, ad esclusione della prima e dell'ultima. In questi due casi è il Regno Unito che si colloca in coda alla classifica. Per l'Italia le cose non sembrano cambiare molto nelle varie alternative, anche per quanto concerne l'intensità della povertà. Si osserva comunque che il nostro Paese si colloca su posizioni migliori rispetto a quanto rilevato per l'indice di diffusione, con una gravità inferiore a quella dei due paesi anglosassoni.

Tab. 4 INDICATORI DI INTENSITÀ DELLA POVERTÀ (1)
(valori percentuali)

	Italia	Francia	Germania	Regno Unito	Stati Uniti
Rispetto al reddito disponibile LIS	40,4	29,9	35,5	53,5	49,6
Rispetto al reddito disponibile LIS al netto degli assegni familiari per tutti i paesi	40,4	30,5	35,8	49,5	49,6
Rispetto al reddito disponibile LIS al netto del sostegno famiglia e maternità per tutti i paesi	40,4	30,6	38,1	49,3	49,6
Rispetto al reddito disponibile LIS al netto del sostegno famiglia e maternità e dei benefici in natura	40,4	33,9	39,1	39,9	49,5
Rispetto al reddito disponibile LIS al netto del sostegno famiglia e maternità, dei benefici in natura e dei benefici condizionati al reddito (2)	41,4	40,2	53,8	66,7	66,4
Soglia di reddito (in valuta nazionale)	7.450.565	33.414	10.158	3.238	4.504

Fonte: elaborazioni ISAE su dati LIS.
(1) Con riferimento alla soglia di povertà assoluta ISAE per l'Italia.
(2) Per l'Italia la voce è al netto anche delle pensioni sociali. Altrimenti il valore dell'indicatore sarebbe pari a 40,5.

Va rammentato, infine, che le elaborazioni compiute non sono esaustive ai fini della valutazione dell'impatto delle misure di politica economica. Infatti, di queste ultime solo alcune sono considerate, e non si prende in esame, ad esempio, l'effetto redistributivo della tassazione o di altre forme di sicurezza sociale che anche in Italia svolgono una funzione di riequilibrio delle risorse.

PPP alternative

Per valutare in che misura i risultati sopra riportati dipendano dalle ipotesi alla base delle elaborazioni effettuate, conviene verificare come essi si modifichino in funzione di variazioni delle ipotesi stesse. Si prova, quindi, dapprima a ricalcolare gli indicatori di povertà adottando PPP alternative, quelle riferite a tutti i beni di consumo (avendo a riferimento il reddito disponibile LIS) (Tab. 5); in seguito si interverrà

scegliendo un nuovo livello per la soglia (Tab. 6). In tutti i casi, pur con le differenze emergenti, i risultati sopra delineati appaiono solidi, soprattutto per quanto concerne la posizione comparativa dell'Italia.

Tab. 5 INDICATORI DI DIFFUSIONE DELLA POVERTÀ CON PPP ALTERNATIVE
(valori percentuali)

	Italia	Francia	Germania	Regno Unito	Stati Uniti
(A) Variazione rispetto alla soglia precedente		-3,8	-5,8	-3,8	2,9
Poveri rispetto al reddito disponibile LIS	9,5	3,4	3,4	4,6	5,3
(B) Variazione del numero di "poveri"		-11,7	-23,5	-13,0	3,7
Elasticità (B)/(A) (livello)		3,06	4,08	3,43	1,29
Soglia di reddito con PPP su tutti i consumi (in valuta nazionale)	7.450.565	32.130	9.572	3.115	4.636

Fonte: elaborazioni ISAE su dati LIS.

La situazione del nostro Paese non subisce variazioni con le nuove PPP, poiché si utilizza la valuta italiana come numerario. Per gli altri paesi, gli effetti sono differenziati. Si osserva che anche la direzione della variazione non è sempre la stessa: mentre per gli Stati Uniti la soglia risulta più elevata, altrove essa è inferiore, ove più, ove meno. Ciò dipende sia dalle differenze tra i panieri adottati nei diversi paesi (le quote dei singoli beni sui consumi complessivi non sono le stesse), sia dai prezzi relativi delle varie componenti. Ovviamente, insieme alla soglia e nella stessa direzione, si modifica anche l'incidenza della povertà: la Germania, che presenta la variazione più elevata, migliora la propria posizione nella graduatoria dei paesi fino ad allinearsi alla Francia. Gli Stati Uniti, unico paese in cui il valore della soglia è più alto, mostrano questa volta la maggiore incidenza di poveri dopo l'Italia.

Si osservi che le differenze nei risultati dipendono anche da come sono distribuiti i redditi sotto le linee di povertà. Per gli Stati Uniti, ove, come già osservato, l'intensità della povertà è elevata (e dunque è alto il numero di famiglie che dispone di redditi molto più bassi della linea), una variazione del livello della soglia non provoca forti variazioni dell'indice di diffusione; in Germania è vero l'opposto. Il rapporto tra variazione della soglia e variazione del numero di poveri può essere considerato come un indicatore di sensitività a variazioni della soglia scelta come riferimento.

Soglia USA

L'ultimo esercizio prende a riferimento una linea di povertà alternativa. Negli Stati Uniti il *Census Bureau* effettua uno studio sulla povertà e calcola ogni anno una linea di povertà assoluta, differenziata per varie tipologie familiari. La linea valutata per il 1995 per una famiglia monocomponente è di 7.763 dollari annui. Applicando le PPP generiche per i consumi familiari privati (dal momento che non si conosce la composizione del paniere il cui valore costituisce la soglia), si ottiene che il valore della linea di povertà risulti più elevato di quello precedentemente utilizzato. Quindi, la quota di famiglie povere necessariamente è più alta in tutti i paesi. L'Italia non migliora comunque la propria posizione in graduatoria, con addirittura un terzo delle famiglie collocate su livelli inferiori alla soglia. Il paese "meno povero" è questa volta la Germania (Tab. 6).

Le variazioni rispetto al caso base sono diverse da paese a paese. Per quanto concerne la soglia, ciò dipende dalle PPP utilizzate. La misura dell'incremento delle famiglie povere fornisce interessanti informazioni anche sulla distribuzione del reddito nei paesi considerati, in particolare vicino alla soglia. I paesi che mostrano una maggiore variazione del numero delle famiglie "povere" in seguito all'introduzione della nuova soglia sono il Regno Unito e la Francia.

Tab. 6 INDICATORI DI DIFFUSIONE E DI INTENSITA' CON SOGLIA ALTERNATIVA (1) (valori percentuali)

	Italia		Francia		Germania	
	Diffusione	Intensità	Diffusione	Intensità	Diffusione	Intensità
Rispetto al reddito disponibile LIS	33,1	32,3	17,1	24,4	12,8	28,2
Rispetto al reddito disponibile LIS al netto degli assegni familiari per tutti i paesi	33,1	32,3	19,5	26,5	13,8	28,5
Rispetto al reddito disponibile LIS al netto del sostegno famiglia e maternità per tutti i paesi	33,1	32,3	19,6	24,7	14,3	29,3
Rispetto al reddito disponibile LIS al netto del sostegno famiglia e maternità e dei benefici in natura	33,1	32,3	22,4	30,8	14,9	31,9
Rispetto al reddito disponibile LIS al netto del sostegno famiglia e maternità, dei benefici in natura e dei benefici condizionati al reddito (2)	33,8	33,7	22,5	32,8	16,1	41,0
Soglia di reddito (in valuta nazionale)	12.476.000		52.307		15.583	
(A) Variazione rispetto alla soglia precedente (paniere italiano)	67,4		56,5		53,4	
(B) Variazione del numero di "poveri" (rispetto al reddito disponibile LIS)	248,4		350,0		204,8	
Elasticità (B) / (A) (livello)	3,7		6,2		3,8	

	Regno Unito		Stati Uniti	
	Diffusione	Intensità	Diffusione	Intensità
Rispetto al reddito disponibile LIS	24,9	28,1	14,6	36,2
Rispetto al reddito disponibile LIS al netto degli assegni familiari per tutti i paesi	26,5	30,3	14,6	36,2
Rispetto al reddito disponibile LIS al netto del sostegno famiglia e maternità per tutti i paesi	26,5	30,3	14,6	36,2
Rispetto al reddito disponibile LIS al netto del sostegno famiglia e maternità e dei benefici in natura	32,1	37,3	15,5	40,3
Rispetto al reddito disponibile LIS al netto del sostegno famiglia e maternità, dei benefici in natura e dei benefici condizionati al reddito (2)	34,6	51,4	16,6	51,0
Soglia di reddito (in valuta nazionale)	5.216		7.547	
(A) Variazione rispetto alla soglia precedente (paniere italiano)	61,1		67,6	
(B) Variazione del numero di "poveri" (rispetto al reddito disponibile LIS)	378,8		186,3	
Elasticità (B) / (A) (livello)	6,2		2,8	

Fonte: elaborazioni ISAE su dati LIS.
(1) Con riferimento alla soglia di povertà assoluta USA.
(2) Per l'Italia la voce è al netto anche delle pensioni sociali. Altrimenti il valore dell'indicatore di diffusione sarebbe pari a 33,3 e quello dell'indicatore di intensità a 32,2.

ANALISI SUI DATI EUROSTAT

Per controllare la robustezza dei risultati del confronto internazionale sui livelli di povertà, si affianca all'analisi sui dati LIS quella sulle informazioni che provengono dall'indagine *European Community Household Panel* (ECHP) di EUROSTAT. Si tratta di una indagine multidimensionale sulle famiglie, disponibile, ad oggi, per un arco temporale che va dal 1994 al 1996; essa è stata effettuata su un campione di circa 60.000 unità ed ha riguardato, nel 1994, i 12 paesi dell'Unione Europea, ai quali si sono aggiunti l'Austria, nel 1995, e la Finlandia nel 1996. L'unico paese dell'UE che ancora non fa parte della rilevazione è la Svezia. Ai fini dello studio ISAE sulla povertà, si esamina l'ultima indagine disponibile, ovvero quella relativa al 1996, con riguardo ad un sottoinsieme dei 14 paesi dell'UE. In questa comparazione, rispetto alla precedente, il numero dei paesi europei esaminati viene ampliato: oltre all'Italia, si prendono in considerazione la Germania, l'Olanda, la Francia, il Regno Unito ed alcuni paesi mediterranei, la Spagna e la Grecia.

Le informazioni sui redditi concernono l'anno precedente quello dell'indagine, ovvero il 1995, e sono, dunque coerenti, da questo punto di vista, con i dati LIS. L'analisi della povertà assume a riferimento la distribuzione del reddito disponibile netto delle famiglie, che comprende il reddito da lavoro (dipendente ed autonomo), il reddito da capitale e da trasferimenti privati alla famiglia, le pensioni e gli altri trasferimenti diretti. Sono invece esclusi i trasferimenti indiretti, le entrate in natura e i fitti imputati. Inoltre, anche se l'ECHP raccoglie informazioni distinte sulle famiglie e sugli individui, l'analisi comparata sulla povertà è effettuata utilizzando soltanto quelle sulle famiglie (pertanto non si tiene conto di un insieme di caratteristiche come lo stato occupazionale, il livello di istruzione, il sesso, lo stato civile, ecc. del capofamiglia o della persona di riferimento).

L'ECHP si fonda su un questionario standardizzato, disegnato con l'intento di armonizzare quanto più possibile i criteri di raccolta dei dati e rendere comparabili le informazioni fra i diversi paesi dell'Unione Europea. Ciò nonostante, i risultati delle elaborazioni che utilizzano le informazioni sui redditi tratte da questa banca dati vanno considerati con una certa cautela, in ragione delle difficoltà che il tentativo di armonizzazione a livello internazionale necessariamente comporta.

Risultati dei confronti

La metodologia seguita non differisce da quella adottata nella precedente analisi sui dati LIS: si usa la soglia di povertà assoluta calcolata per l'Italia come valore discriminante tra la condizione che chiameremo, convenzionalmente, di povertà e quella di assenza di disagio. Al fine di rendere confrontabili i redditi nei diversi paesi, sono utilizzate le parità di potere d'acquisto (PPP) pubblicate dall'OCSE (1999), relative ai beni compresi nel paniere di riferimento della soglia di povertà. Si adotta pertanto la "scala di equivalenza OCSE modificata".

Si calcolano quindi, per l'insieme dei paesi considerati, i valori dell'indicatore di diffusione e di intensità della povertà (Tab. 7).

Tab. 7 INDICATORI DI DIFFUSIONE DELLA POVERTA'
(valori percentuali)

	Germania	Olanda	Francia	Regno Unito	Italia	Spagna	Grecia
Soglia assoluta ISAE per l'Italia e PPP OCSE (1)	6,2	5,6	5,4	5,5	11,2	13,5	26,4
Numero di componenti							
1 componente	7,3	9,8	9,3	8,3	11,7	9,2	34,3
2 componente	4,5	2,9	4,0	3,7	7,4	10,7	31,7
3 componente	5,9	4,8	3,6	5,6	8,7	12,0	16,5
4 componente	7,7	4,1	2,6	4,2	12,0	14,1	21,0
5 o più componenti	7,3	5,0	4,6	6,0	22,8	21,7	30,3
Presenza di figli piccoli							
Famiglie con figli al di sotto dei 12 anni	8,0	4,5	3,4	6,7	13,0	17,0	19,0
Famiglie senza figli al di sotto dei 12 anni	5,6	5,9	6,0	5,1	10,6	12,0	28,6
Tipologie familiari							
Monoparentali fra i 30 ed i 64 anni	6,3	13,2	11,8	7,6	11,2	12,7	24,8
Monoparentali di 65 anni e oltre	8,6	4,3	6,2	8,9	12,0	7,7	42,2
Coppia o altra tipologia senza figli a carico	3,9	2,7	3,6	2,9	8,3	10,0	27,6
Coppia o altra tipologia con figli a carico	5,7	4,7	2,9	4,6	13,6	16,7	21,2
Genitore solo con un figlio a carico	18,5	11,7	10,4	13,5	12,4	27,7	24,2
Fonte principale di reddito							
Reddito da lavoro dipendente	4,4	1,7	2,5	2,1	6,3	8,5	16,7
Reddito da lavoro autonomo	4,3	5,5	5,4	1,8	16,4	17,6	22,8
Pensioni	5,7	3,4	4,2	7,5	11,5	11,2	37,5
Sussidi di disoccupazione	12,4	20,1	22,3	30,8	47,6	61,7	100,0
Altri trasferimenti pubblici	24,1	21,9	19,6	14,5	40,4	33,2	48,2
Trasferimenti privati	18,8	28,1	32,2	7,6	40,6	47,0	40,2
Assistenza non monetaria							
Con assistenza non monetaria	29,6	-	17,0	6,2	18,8	55,0	24,4
Senza assistenza non monetaria	6,0	-	5,2	4,5	11,1	13,3	26,4

Fonte: elaborazioni ISAE su microdati EUROSTAT.
(1) Le parità di potere di acquisto sono di fonte OCSE (1999) e sono applicate ai singoli gruppi di beni compresi nel paniere di riferimento per il calcolo della soglia di povertà.

I risultati confermano le attese di una maggiore diffusione della povertà nei paesi mediterranei rispetto agli altri. Sorprende, però, la misura di tale differenza: la Grecia, che presenta la quota più elevata di famiglie con reddito inferiore o uguale alla soglia di povertà, mostra un'incidenza del 26,4%, contro il 5,4% della Francia. La percentuale di famiglie povere in Italia (11,2%), pur inferiore a quella della Grecia, supera largamente i corrispondenti dati emergenti nei maggiori paesi europei e in Olanda (che oscillano tra il 5,4 e il 6,2%); la Spagna si colloca su livelli di poco superiori a quelli del nostro Paese (13,5%).

L'indicatore di intensità (o gravità) della povertà evidenzia, invece, risultati differenti: i valori più elevati si registrano in Olanda e in Germania, dove la distanza dalla soglia del reddito medio delle famiglie definite povere è pari al 43,6% ed al 40% rispettivamente, mentre l'indice assume i valori più bassi nel Regno Unito (31,3%) ed in Spagna (32,3%). L'Italia presenta un indicatore di intensità piuttosto elevato, pari al 38,5%. Anche i risultati qui riportati, come quelli derivanti dalle elaborazioni di fonte LIS, suscitano una notevole preoccupazione per le condizioni del nostro Paese. Va sottolineato, infatti, che entrambi gli indicatori, di diffusione e di intensità, sono in Italia piuttosto elevati. Negli altri paesi, tranne Francia e Regno Unito, essi tendono ad andare in direzioni diverse: laddove la povertà è più diffusa essa risulta meno grave in termini di distanza del reddito medio dalla soglia di povertà.

Principali fonti di reddito

L'indagine ECHP rileva le fonti principali del reddito familiare. Tale informazione aiuta a comprendere le ragioni del disagio della famiglia. Ad esempio, si può distinguere fra una povertà che origina dalla mancanza di una attività lavorativa (tale è il caso se la principale fonte di reddito proviene da sussidi alla disoccupazione), dalla povertà determinata da un livello del reddito da lavoro insufficiente per il sostentamento (come nel caso di occupazioni a bassa qualifica e remunerazione). In tutti i paesi è molto diffusa la povertà tra i percettori di sussidi di disoccupazione e di altri trasferimenti pubblici. Ciò conferma l'esistenza di un forte legame tra la situazione di disagio economico e l'esclusione dalla vita lavorativa (Tab. 8). Tuttavia, in quasi tutti i paesi considerati, ad eccezione del Regno Unito, è molto consistente anche la percentuale di poveri che gode dell'aiuto proveniente da trasferimenti privati di parenti o amici, che segnala la rilevanza della rete di sostegno familiare come meccanismo di tutela dal rischio di

Caratteristiche delle famiglie povere

L'incidenza e la gravità della povertà variano a seconda delle caratteristiche familiari. L'analisi condotta sul campione EUROSTAT indica che la quota più alta di famiglie povere si riscontra, generalmente, tra quelle con un solo componente (Tab. 7). Nei paesi dell'Europa meridionale, però, e soprattutto in Italia ed in Spagna, si evidenzia una marcata diffusione della povertà nelle famiglie più numerose (4 e 5 o più componenti). Il risultato riferito all'Italia differisce da quello emerso dalle stime presentate nella prima parte di questo capitolo, per effetto della diversa scala di equivalenza adottata. La disaggregazione per numero di componenti mette in luce comunque che, a parte le famiglie mononucleari, la diffusione della povertà tendenzialmente aumenta al crescere della numerosità familiare.

L'intensità della povertà presenta, invece, andamenti meno coerenti. In alcuni paesi, quali la Francia, il Regno Unito e la Grecia, essa tende a ridursi all'incremento del numero dei componenti. In altri, come ad esempio l'Italia, l'Olanda e la Germania, essa risulta particolarmente elevata nelle famiglie più numerose.

L'esame secondo alcune tipologie familiari fa emergere come, nell'ambito dei paesi dell'Unione Europea considerati, i profili di povertà prevalenti siano rappresentati dalle famiglie con un solo genitore ed un figlio a carico e da quelle monoparentali (Tab. 7). Quest'ultima tipologia mostra un indicatore di diffusione particolarmente elevato in Grecia (42%) per il caso di individui anziani (al di sopra dei 65 anni di età). La quota di famiglie costituite da un genitore con figlio a carico, che versa in condizioni di povertà, è molto elevata quasi ovunque.

In termini di gravità della situazione di povertà, in Germania ed Olanda si osserva un valore dell'indicatore particolarmente alto per le famiglie monoparentali di anziani (rispettivamente 49,9% e 51,9%) e per le coppie con figli a carico (40,5% e 57,9%). Un ampio gruppo di paesi (Francia, Regno Unito, Italia, Spagna e Grecia) mostra, invece, situazioni particolarmente gravi per le famiglie monoparentali composte da soggetti fra i 30 ed i 64 anni, ovvero una fascia di individui in età attiva: ciò fa presupporre la presenza di situazioni di povertà legate allo stato occupazionale degli individui (ad esempio, la disoccupazione o i lavori a bassa remunerazione).

Anche l'indicatore di gravità, come già quello di diffusione della povertà, permane elevato per le famiglie composte da un genitore solo con figlio a carico, soprattutto in alcuni paesi quali la Grecia (46%) e l'Italia (39,7%).

Solo in alcuni paesi la povertà è maggiormente diffusa fra le famiglie con figli piccoli (al di sotto dei 12 anni di età): ciò è vero soprattutto in Germania, in Italia ed in Spagna. In questi ultimi due paesi il rischio di povertà per le famiglie con figli piccoli è particolarmente elevato (rispettivamente pari al 13 e al 17%) (Tab. 7).

povertà. In Italia e Spagna si osserva un'incidenza più elevata della media nazionale anche tra i lavoratori autonomi. Nel Regno Unito e in Grecia, invece, la percentuale è piuttosto elevata tra i pensionati.

Tab. 8 INDICATORI DI INTENSITA' DELLA POVERTA'
(valori percentuali)

	Germania	Olanda	Francia	Regno Unito	Italia	Spagna	Grecia
Soglia assoluta ISAE per l'Italia e PPP OCSE (1)	40,0	43,6	35,1	31,3	38,5	32,3	36,4
Numero di componenti							
1 componente	43,3	38,0	37,9	35,8	36,8	38,2	44,3
2 componente	36,8	43,6	34,7	27,5	38,7	20,1	35,3
3 componente	33,3	45,7	38,2	31,0	41,9	33,7	32,5
4 componente	43,2	60,2	27,5	25,6	39,7	36,0	33,4
5 o più componenti	39,5	55,9	14,3	25,8	36,0	33,8	32,0
Tipologie familiari							
Monoparentali fra i 30 ed i 64 anni	36,1	35,0	40,1	39,4	47,4	44,5	49,0
Monoparentali di 65 anni e oltre	49,9	51,9	32,4	33,0	29,4	33,1	42,0
Coppia o altra tipologia senza figli a carico	37,5	44,7	34,8	29,8	37,4	25,4	34,5
Coppia o altra tipologia con figli a carico	40,5	57,9	27,1	27,0	39,9	34,8	31,9
Genitore solo con un figlio a carico	34,1	39,0	32,6	24,5	39,7	33,6	46,2

Fonte: elaborazioni ISAE su microdati EUROSTAT.
(1) Le parità di potere di acquisto sono di fonte OCSE (1999) e sono applicate ai singoli gruppi di beni compresi nel paniere di riferimento per il calcolo della soglia di povertà.

L'indagine informa anche sulla presenza o meno di forme di assistenza non monetaria a vantaggio delle famiglie in condizioni difficili (ad esempio tramite servizi di assistenza diretta). Solo in alcuni paesi l'assistenza non monetaria rappresenta un beneficio diffuso anche tra i poveri. Questo si verifica soprattutto in Spagna (dove il 55% delle famiglie che ne gode versa in condizioni di disagio economico), seguita da Germania (29,6%), Grecia (24,4%), Italia (18,8%), Francia (17%).

Un maggiore approfondimento dei dati di diffusione e intensità della povertà e una interpretazione delle cause e delle condizioni che motivano le differenze tra paesi necessiterebbero di una analisi comparata dei sistemi di *Welfare*, delle caratteristiche dei mercati del lavoro e della rete di assistenza familiare, che non trova sufficiente spazio in questa sede. Si intende, invece, offrire ancora qualche informazione

utile ad alimentare la riflessione sui problemi della povertà in Italia, in confronto con altri paesi sviluppati.

Percezione soggettiva della povertà

L'indagine ECHP rende disponibili anche alcune informazioni sulla percezione dello stato di disagio economico da parte delle famiglie, simili a quelle prodotte dall'ISAE per l'Italia. In particolare, si chiede agli intervistati di indicare in che misura la propria famiglia riesca a sostenersi economicamente (letteralmente "a sbarcare il lunario"). Le risposte sono organizzate secondo un ordinamento qualitativo che varia da "con difficoltà" a "facilmente". Come si può osservare nella tabella 9, fra le famiglie che dichiarano di cavarsela senza alcun problema si riscontra in tutti i paesi, come atteso, una quota molto esigua di famiglie povere, mentre nella prima categoria, quella che corrisponde alla percezione del maggiore disagio economico, si colloca la quota più elevata di famiglie povere. Tale risultato suggerisce una buona corrispondenza tra il criterio oggettivo di identificazione delle famiglie povere costituito dalla soglia di povertà e la percezione soggettiva che esse hanno del proprio stato di disagio.

Tab. 9 DIFFUSIONE DELLA POVERTÀ RISPETTO ALLA PERCEZIONE SOGGETTIVA SULLO STATO ECONOMICO DELLA FAMIGLIA
(valori percentuali)

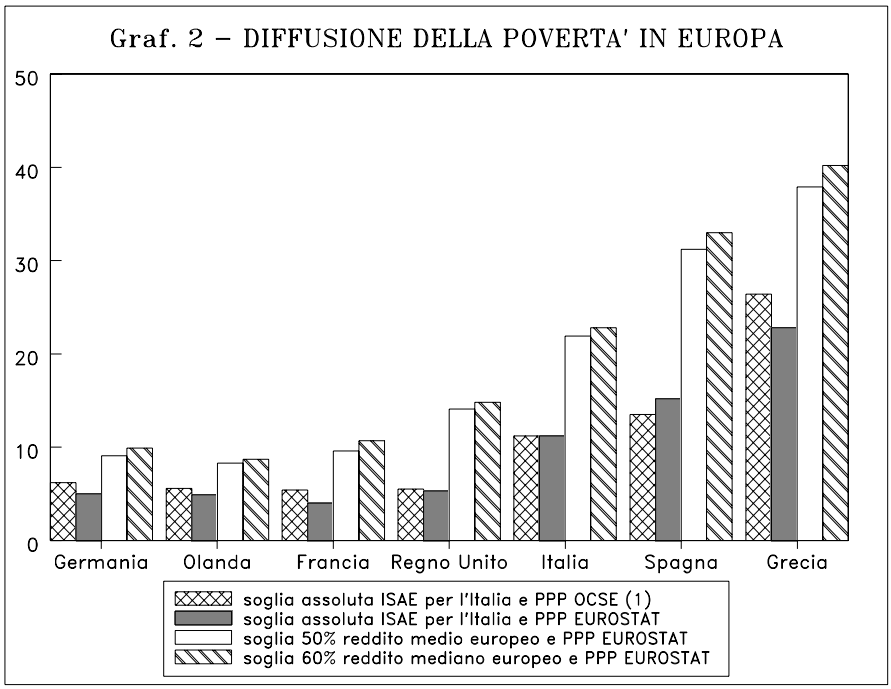
	Germania	Olanda	Francia	Regno Unito	Italia	Spagna	Grecia
La famiglia è in grado di sostenersi economicamente?							
Con difficoltà	8,1	13,3	11,6	8,7	26,1	24,8	38,0
Con alcune difficoltà	7,8	6,6	5,4	5,7	11,1	11,0	15,6
Abbastanza facilmente	5,6	5,4	3,3	4,5	6,2	5,7	7,9
Facilmente	4,9	2,6	3,0	2,7	4,5	2,9	4,7

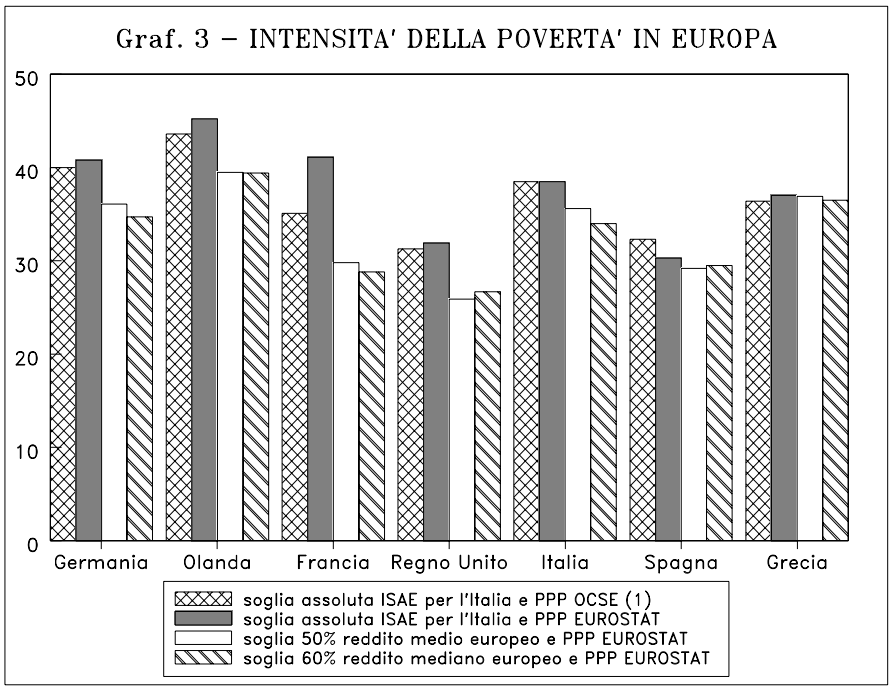
Fonte: elaborazioni ISAE su microdati EUROSTAT.

Povertà con soglie diverse

A questo punto appare opportuno porre a confronto i risultati ottenuti fino ad ora con quelli che provengono dall'adozione di altre linee di povertà, calcolate secondo diverse metodologie. Si effettua, innanzitutto, una stima della povertà che fa uso delle PPP prodotte da EUROSTAT (1999). Come si può osservare nei grafici 2 e 3, si determinano solo variazioni di lieve entità. L'unica eccezione è costituita dall'indicatore di intensità per la Francia che, calcolato con le nuove PPP, aumenta in misura considerevole (dal 35% al 41%).

Infine, per completezza di analisi, si prova ad utilizzare due diverse soglie di povertà alternative: la prima, pari a 9 milioni 980mila lire annuali, corrisponde al 50% del reddito medio dei paesi europei nel





Fonte: elaborazioni ISAE su microdati EUROSTAT.
(1) Le parità di potere di acquisto sono di fonte OCSE (1999) e sono applicate ai singoli gruppi di beni compresi nel paniere di riferimento per il calcolo della soglia di povertà.

1995; la seconda, 10 milioni 260mila lire annuali, è pari al 60% del reddito mediano dell'insieme dei paesi dell'Unione Europea sempre nel 1995 (EUROSTAT, 1997). Si vedano ancora i grafici 2 e 3: gli indicatori di diffusione assumono valori più elevati, mentre gli indicatori di gravità presentano valori inferiori rispetto a quelli calcolati in precedenza con l'altra soglia. Tuttavia la graduatoria fra i paesi viene mantenuta quasi inalterata.

CONCLUSIONI

In definitiva, questo capitolo presenta varie stime alternative della povertà, non confrontabili tra loro per la disomogeneità delle variabili di riferimento e delle ipotesi adottate. Ognuna delle elaborazioni effettuate offre, però, qualche indizio utile a comprendere il fenomeno del disagio in Italia.

L'incidenza della povertà assoluta nel nostro Paese, calcolata tenendo conto delle differenze nel costo della vita che si riscontrano tra le diverse zone geografiche, appare meno elevata, e le differenze geografiche nei livelli di povertà risultano meno profonde di quanto sembrerebbero seguendo un approccio tradizionale. Il miglioramento delle procedure di reperimento e controllo dati, caratterizzante la più recente indagine sui consumi dell'ISTAT, che l'ISAE è in grado di utilizzare per la prima volta per le elaborazioni di questo Rapporto, fa emergere un livello complessivo di consumi superiore rispetto al passato, ed una distribuzione meno sfavorevole al Sud: realtà, queste, che si riflettono nei tassi di povertà riferiti alla nazione intera e alle singole aree.

Quanto alle comparazioni internazionali, esse non offrono complessivamente un quadro molto rassicurante. Nel confronto, riferito al 1995, con i tre grandi paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito) e con altri, inclusi gli Stati Uniti, l'Italia mostra una condizione di povertà particolarmente diffusa. Solo i paesi mediterranei - Spagna e Grecia – presentano situazioni peggiori. Questa evidenza risulta rafforzata dal fatto che sia l'utilizzo di *data-set* diversi (LIS e ECHP), sia variazioni nelle ipotesi alla base dei calcoli effettuati (le PPP utilizzate) e nel livello della soglia di povertà non modificano significativamente i risultati. Certo, questi ultimi vanno considerati con cautela, perché le comparazioni internazionali, malgrado tutti gli sforzi per armonizzare le variabili usate, possono presentare ancora problemi di omogeneità. Va notato, peraltro, come alcuni lavori di confronto internazionale che, a differenza di questo, utilizzano una soglia di povertà relativa, ottengano risultati molto diversi da quelli qui illustrati con riguardo alla diffusione della povertà in Italia (Padoa Schioppa Kostoris, 2000; Nazioni Unite, 1999); d'altro canto, anche tra questi studi ve ne sono alcuni che mostrano valori preoccupanti riguardo alla situazione comparativa del disagio economico del nostro Paese (Atkinson, 2000; Forster, 2000), ed altri

ancora che collocano l'Italia in una posizione intermedia sul piano internazionale (EUROSTAT, 1997).

D'altronde, si può contare sul fatto che il quinquennio trascorso tra il 1995 ed oggi non sia passato invano, e che la situazione sia cambiata, magari anche grazie alle politiche sociali realizzate. Sappiamo, però, che è mancato in questi anni un impegno deciso e coerente contro la povertà estrema, non essendo stata realizzata in Italia che in misura assai limitata una forma di sostegno generalizzato al reddito dei meno abbienti.

Le analisi che precedono indicano, d'altronde, l'importanza e l'efficacia delle politiche di assistenza consistenti in aiuti in natura e trasferimenti in denaro condizionati ai mezzi, nel ridurre i livelli di povertà: è indubbio che, grazie a queste misure, gli altri paesi, soprattutto il Regno Unito, riescono a contrarre consistentemente l'area del disagio. Un approfondimento sui sistemi e gli istituti di sostegno sociale degli altri paesi è necessario per poter meglio argomentare e specificare qualunque suggerimento sulle politiche da attuare. Appare evidente, però, che un passo avanti verso sistemi di protezione più avanzati ed utili deve essere compiuto.

BIBLIOGRAFIA

Atkinson A. B. (1987), “On the Measurement of Poverty”, *Econometrica,* n.55.

Atkinson A. B. (2000), *La Povertà in Europa*, Bologna, Il Mulino.

Banca d'Italia (1997), “I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 1995”, *Supplementi al Bollettino Statistico*, n.14, 20 marzo.

Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale (2000), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, Roma, Presidenza del Consiglio.

Commissione di Indagine sulla Povertà e sull’Emarginazione (1998), *La povertà in Italia 1997*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

Di Leo F. (1997), “La revisione degli affitti”, in ISTAT (a cura di), *La revisione della contabilità nazionale annuale*, Metodi e norme, nuova serie, n. 1, pp. 37-61.

EUROSTAT (1997), “Income Distribution and Poverty in EU12 – 1993”, *Statistics in Focus*, n. 6.

EUROSTAT (1999), *Purchasing Power Parities and Related Economic Indicators. Results for 1995 and 1996*, Luxemburg.

EUROSTAT (2000), “Income Poverty in the European Union: Children, Gender and Poverty Gaps”, *Statistics in Focus*, n. 12.

Forster M.F. (2000), “Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area”, *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, n.42, Agosto.

ISTAT (1999), “La povertà in Italia nel 1998”, *Note Rapide*, anno 4 n. 9, luglio.

ISTAT (2000a), “Indagine sui consumi delle famiglie”, *File standard anno 1997,* Roma.

ISTAT (2000b), “La povertà in Italia nel 1999”, *Note Rapide*, anno 5 n. 5, luglio.

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (2000a), *Mezzogiorno: tendenze. Aggiornamento autunno 2000*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

Nazioni Unite (1999), *Human Development Report 1999*, New York, Oxford University Press.

OECD (1999), *Purchasing Power Parities and Real Expenditures. 1996 Results*, Parigi.

Padoa Schioppa Kostoris F. (2000), “Commentaire à Fitoussi J.P. et O. Passet, “Reformes Structurelles et Politiques Macroeconomiques: Les Enseignements des "Modeles de Pays"” et à Freyssinet J. “La Réduction du Taux de Chômage: Les Enseignements des Expériences Européennes””, in Conseil d’Analyse Economique du Premier Ministre (a cura di), *Réduction du Chômage: Les Réussites en Europe*, Parigi, La documentation Française.

U.S. Census Bureau (1996), *Poverty in the United States 1995*, Washington, September, http://www.census.gov/prod/2/pop/p60/p60-194.pdf.

RAPPORTO TRIMESTRALE N. 3
“RAPPORTO TRIMESTRALE” - Registrazione del Tribunale di Roma n° 78/2000 del 16 febbraio 2000
Direttore Responsabile dott. Guglielmo Zerbinati
ISTITUTO DI STUDI E ANALISI ECONOMICA
ISAE - Roma - Piazza dell’Indipendenza, 4 - 00185

Prezzo 5 euro