

PARTE II

POVERTA' E MARGINALITA' IN ITALIA

Capitolo 2.1

DEFINIZIONI DELLA POVERTA' E COSTRUZIONE DI UNA LINEA DI POVERTA'.

a cura di Gabriella Donatiello e Paolo Roberti

2.1 DEFINIZIONE DELLA POVERTÀ E COSTRUZIONE DI UNA LINEA DELLA POVERTÀ'

2.1.1 Definizione della povertà ovvero di una discriminante fra disuguaglianze accettabili ed inaccettabili. L'esperienza ed i problemi.

“Sulla base dei dati dell'indagine ISTAT sui consumi delle famiglie italiane, nel 1995 vivevano in condizione di povertà 2.128.000 famiglie per un totale di 6.696.000 persone. Questi valori corrispondono rispettivamente, al 10,6 per cento delle famiglie e all'11,9 per cento della popolazione italiana che non risiede in convivenze.”

Questa stima della povertà in Italia è tratta dall'ultimo rapporto della Commissione di Indagine sulla Povertà e sull'Emarginazione²³. Essa si basa su una metodologia che utilizza una linea della povertà calcolata con riferimento all'*International Poverty Standard* adottato in sede EU per predisporre le statistiche sulla diffusione della povertà su basi comparabili tra i paesi membri.

Secondo questa definizione la soglia o reddito di povertà per una famiglia di due persone coincide con il valore medio nazionale del consumo pro-capite e, per le famiglie di numerosità differente, con linee derivate applicando a questo valore scale di equivalenza appropriate. Gli importi corrispondenti alle soglie di povertà per famiglie di diversa ampiezza sono mostrati, per l'anno 1996, nella Tabella 2.1.1.

Tabella 2.1.1: Linee della povertà secondo l'ampiezza della famiglia 1994-96

Numero di componenti	Scale di equivalenza (indici, famiglia di due persone =1)	Linee della povertà		
		(migliaia di lire correnti, e, in parentesi, costanti (1994), valori mensili)		
		1994	1995	1996
1	0,599	655	685 (650)	710 (650)
2	1,000	1.095	1.145 (1.080)	1.190 (1.080)
3	1,335	1.460	1.525 (1.450)	1.590 (1.450)
4	1,632	1.785	1.865 (1.760)	1.940 (1.760)
5	1,905	2.080	2.175 (2.060)	2.270 (2.050)
6	2,150	2.350	2.450 (2.330)	2.560 (2.320)
7	2,401	2.625	2.745 (2.600)	2.860 (2.600)

Fonte: Elaborazioni ISPE su dati Commissione sulla povertà e l'emarginazione

²³ Si veda *La povertà in Italia 1995*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma 1996, pag.5.

La linea della povertà della Commissione appartiene all'insieme delle linee della povertà cosiddette "relative" o "dinamizzate". Infatti lo standard di povertà:

- è definito con riferimento allo standard di vita medio della popolazione (nella fattispecie, il consumo medio pro capite delle famiglie), non ad un ammontare di risorse reputato necessario per soddisfare un livello minimo di bisogni; e
- si aggiusta automaticamente al variare sia dei prezzi che del livello del reddito delle famiglie, cioè ogni qualvolta varia il valore monetario e/o reale dei consumi familiari.

Come tutte le linee della povertà —relative, assolute o di altro tipo— anche la linea della povertà sviluppata dalla Commissione non è immune da problemi; problemi che variano con l'uso che ne viene fatto. Non esistono infatti linee della povertà *passpartout*, valide in ogni luogo, momento e occasione. Spesso, può addirittura essere utile, se non necessario ricorrere a più di una linea della povertà al fine di monitorare aspetti diversi del fenomeno²⁴.

Dietro dati quali quelli contenuti nella Tabella 2.1.1 si nascondono sia fatti (cioè elementi oggettivi), sia giudizi di valore (cioè elementi soggettivi), mai verità assolute. E' pertanto importante che i parametri oggettivi e soggettivi su cui si basano le stime della linea della povertà, e le loro implicazioni per la misurazione della povertà siano rese esplicite al fine di permetterne il corretto utilizzo. A fini di *policy making*, le stime sulle linee della povertà sviluppate in Italia dovranno pertanto essere complementate con informazioni su aspetti quali:

- il potere d'acquisto delle diverse soglie di povertà, cioè il paniere di beni e servizi implicito contenuto nelle soglie²⁵ riportate nella Tabella 2.1.1; oppure
- i panieri minimi equivalenti di riferimento e i criteri eventualmente utilizzati (ad esempio, standards WHO/UNU/FAO? del National Research Council americano? del Comitato scientifico per l'alimentazione della Commissione Europea?);
- le differenze territoriali nel costo della vita che possono incidere significativamente sul potere di acquisto, per cui a

²⁴ Come suggerito da Lipton M., *Poverty, Undernutrition and Hunger*, World Bank Staff Paper No. 597, Washington D.C., 1983.

²⁵ Stime di linee della povertà basate su un paniere minimo si ritrovano in Livi Bacci M., Cialfa E. e Masselli M., *Studio di fattibilità per la definizione di un paniere minimo di beni e servizi*, ISTAT, mimeo, luglio 1997.

garanzie uguali in termini monetari corrispondono garanzie diverse in termini di potere di acquisto —come suggerisce la Tabella 2.1.2 questo è anche il caso del nostro paese, dove si ritrovano differenze territoriali significative nel costo della vita;

Tabella 2.1.2: Differenze nel costo della vita (*) e loro implicazioni sul potere di acquisto delle famiglie povere, per ripartizione territoriale, 1993

N. di componenti	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Mezzogiorno
2	0,9	-2,1	-0,9	1,6
3	1,5	-3,5	-1,5	2,6
4	1,9	-4,5	-1,9	3,4
5	2,2	-5,3	-2,3	3,9
6	2,4	-6,0	-2,6	4,4
7	2,7	-6,5	-2,8	4,8
8	2,9	-7,0	-3,0	5,1
9	3,0	-7,4	-3,2	5,4
10	3,2	-7,8	-3,4	5,7

Fonte: Elaborazioni ISPE con IVAMOD su dati ISTAT "Indagine sui consumi delle famiglie", Roma 1993.

Nota (*): I dati mostrano gli scarti rispetto alla media nazionale.

- la possibilità di accesso differenziato ai servizi pubblici (specie sanità e casa) e, quindi, il valore delle prestazioni *in-kind* o in natura offerte ai cittadini a basso reddito;
- l'incidenza di eventuali imposte e tasse, nazionali e/o locali, sul reddito complessivo o su sue specifiche componenti (ad esempio, sul reddito da fabbricati) che possono decurtare il reddito familiare dei poveri;
- l'intensità del vincolo di bilancio che viene imposto a famiglie di composizione diversa una volta soddisfatti i bisogni alimentari minimi. La Tabella 2.1.3, che confronta il valore delle linee della povertà contenute nella Tabella 2.1.1 con le stime dei panieri minimi²⁶ recentemente predisposte da un gruppo di lavoro ISTAT, mostra notevoli differenze nella quota di spesa alimentare minima sulla spesa totale. Quest'ultima è più elevata per le coppie con due o più figli, per le quali la quota di spesa alimentare sul reddito di povertà è pari a circa il 50 per cento o più; mentre è più bassa per le famiglie di uno e due componenti, per le quali essa è pari a poco più del 33 per cento. Il vincolo di bilancio imposto alle

²⁶ Cfr. nota 3.

famiglie povere aumenta, pertanto, all'aumentare della dimensione della famiglia. Questa caratteristica è non solo difficile da giustificare sulla base dei principi di equità, ma anche sulla base dell'osservazione empirica. Infatti queste percentuali non sono corroborate dai dati dell'indagine ISTAT sui consumi delle famiglie italiane, che mostrano quote di spesa alimentare che calano al crescere della spesa totale, ma che non variano significativamente al variare del numero dei componenti. Inoltre, le quote di spesa alimentare per le famiglie di uno e due componenti, e per le coppie con due o più figli contenute nella tabella 2.1.3 risultano, rispettivamente, di circa 6 e di oltre 10 punti percentuali più basse rispetto alle quote desumibili dall'indagine sui consumi ISTAT (cfr. Tabella 2.1.4) per le famiglie dello stesso tipo con livelli comparabili di reddito (famiglie appartenenti al quintile inferiore).

Tabella 2.1.3: Bisogni minimi (MIN), Linee della povertà (LP) e Vincolo di bilancio (*)
(LP e MIN in migliaia di lire, valori mensili; in parentesi, spesa per MIN in percento di LP)

Tipologie Familiari	Caratteristiche (sesso ed età)	Spesa				Vincolo di bilancio complessivo (*)
		Alimentare	Abitazione	Beni dur.	Altre spese	
1 componente		250	246	20	105	619
	18-59	(36,2)	(35,9)	(3,0)	(15,4)	(90,4)
	>59	221	246	20	74	562
		(32,3)	(35,9)	(3,0)	(10,9)	(82,1)
2 componenti - coppia		443	255	20	139	858
	M+F >59	(38,7)	(22,3)	(1,8)	(12,2)	(75,0)
	M+F 18-59	495	255	20	156	926
		(43,3)	(22,3)	(1,8)	(13,6)	(81,0)
monogenitore		467	255	20	244	987
	G 18-59+F<18	(40,9)	(22,3)	(1,8)	(21,3)	(86,3)
		493	255	20	136	905
	G 18-59+F18-29	(43,1)	(22,3)	(1,8)	(11,9)	(79,2)
		470	255	20	161	905
	G>60+F18-59	(41,0)	(22,3)	(1,8)	(14,1)	(79,2)
3 componenti coppia+1 figlio		691	315	20	228	1253
	M+F>59+2F18-59	(45,2)	(20,6)	(1,3)	(14,9)	(82,1)
		741	315	20	236	1312
	M+F18-59+F18-29	(48,5)	(20,6)	(1,3)	(15,4)	(85,9)
		748	315	20	254	1336
	M+F18-59+F7-17	(49,0)	(20,6)	(1,3)	(16,6)	(87,5)
		658	315	20	232	1225
	M+F18-59+F0-6	(43,1)	(20,6)	(1,3)	(15,2)	(80,3)
4 componenti coppia+2 figli		938	324	20	316	1598
	M+F>59+2F18-59	(50,3)	(17,3)	(1,1)	(16,9)	(85,7)
		986	324	20	392	1722
	M+F18-59+2F18-29	(52,9)	(17,3)	(1,1)	(21,0)	(92,3)
		961	324	20	320	1625
	M+F18-59+F18-29+F<18	(51,5)	(17,3)	(1,1)	(17,2)	(87,1)
		935	324	20	366	1645
	M+F18-59+2F<18	(50,1)	(17,3)	(1,1)	(19,6)	(88,1)
5 componenti coppia+3 figli		1155	373	20	572	2120
	M+F18-59+3F<18	(53,0)	(17,1)	(0,9)	(26,2)	(97,3)
		1232	373	20	439	2064
	M+F18-59+3F18-29	(56,6)	(17,1)	(0,9)	(20,1)	(94,8)
		1180	373	20	467	2041
	M+F18-59+F18-29+2F<18	(54,2)	(17,1)	(0,9)	(21,4)	(93,7)
6 componenti coppia+4 figli		1374	439	20	485	2319
	M+F18-59+4F<18	(55,9)	(17,9)	(0,8)	(19,7)	(94,3)
		1478	439	20	650	2588
	M+F18-59+4F18-29	(60,1)	(17,9)	(0,8)	(26,5)	(105,3)
		1426	439	20	465	2351
	M+F18-59+2F18-29+2F<18	(58,0)	(17,9)	(0,8)	(18,9)	(95,6)

Fonte: Elaborazioni ISPE su dati contenuti in Bacci, Gialfa e Morelli, op. cit. e Commissione d'Indagine sulla Povertà e l'emarginazione, op. cit., Cfr. Tabella 2.1.1

Nota (*): Un valore inferiore a 100 indica che la famiglia può soddisfare tutti i suoi bisogni minimi e destinare il complemento a 100 ad altri fini (consumo o risparmio). Un valore superiore a 100 significa che la famiglia non riesce a soddisfare tutti i suoi bisogni minimi. I bisogni minimi sono quelli definiti col metodo di stima assoluto utilizzato per il paniere di povertà sviluppato da Bacci e altri.
LP - Linea della povertà

M, F - Maschio e femmina, rispettivamente;

G = genitore e Fi = figlio

Tabella 2.1.4: Quota di spesa alimentare sulla spesa totale per quintili di famiglie, 1993
(valori percentuali)

numero componenti	Quintili				
	1°	2°	3°	4°	5°
1	0,39	0,32	0,31	0,28	0,24
2	0,40	0,35	0,32	0,29	0,24
3	0,39	0,33	0,31	0,28	0,24
4	0,38	0,32	0,30	0,28	0,23
5	0,39	0,34	0,30	0,27	0,24

Fonte: Elaborazioni ISPE con IVAMOD su dati ISTAT "Indagine sui consumi delle famiglie", Roma 1993.

Ulteriori informazioni da esplicitare riguardano la fonte dei dati utilizzata (ad esempio, dati sui consumi di contabilità nazionale o campionari?), l'uso di statistiche originali o elaborate (dati corretti o non corretti per eventuali errori e possibile sottostime?); l'approccio (uni o multivariato) e il tipo e la qualità del o degli indicatori di standard di vita eventualmente utilizzati per ovviare a problemi di identificazione e informazione imperfetta, o per mettere in luce cause, intensità e pluridimensionalità della povertà²⁷.

A questi problemi, tutti ben noti ai ricercatori, non esiste una soluzione ottimale, ma solo scelte che variano di volta in volta, al modificarsi degli obiettivi e degli scopi delle indagini. Ad esempio, la metodologia EU, il cui scopo primario è quello di derivare statistiche comparabili -- non necessariamente di definire linee guida o criteri di riferimento per la politica sociale dei paesi -- è utilissima per monitorare la povertà in ambito comunitario. Similmente, la stessa metodologia può essere utile per tracciare profili della povertà e per monitorare la povertà a livello nazionale. Non necessariamente, tuttavia, la metodologia EU, si presta ad essere utilizzata per definire le soglie di accesso o esclusione dai programmi sociali, per le quali vanno anche presi in considerazione elementi di costo. Al riguardo è indicativa l'esperienza USA.

A fini di *policy making* i problemi sono invece più complessi sia per le implicazioni di costo dei programmi di lotta alla povertà associati a soglie della povertà diverse, sia per le implicazioni politiche associate alla scelta di soglie della povertà calcolate con metodi diversi — misure

²⁷ Per una discussione si veda Abul Naga R.M., *Identifying the Poor: A Multiple Indicator Approach*, Discussion Paper No. DARP 9, London School of Economics, Londra, giugno 1994; e Ravallion M., *Issues in Measuring and Modeling Poverty*, Policy Research Working Paper 1615, The World Bank Washington D.C. 1996

assolute, relative, non strettamente economiche; e misure unidimensionali e pluridimensionali.

Le misure assolute della povertà enfatizzano l'eliminazione della povertà, cioè il soddisfacimento dei bisogni di base ("*basic needs*") o minimi da parte di tutte le famiglie ed individui. Le misure relative invece enfatizzano l'eliminazione della disuguaglianza, cioè i cambiamenti distributivi che avvengono nel segmento degli "*unders*", o famiglie ed individui con un reddito al di sotto di date frazioni del reddito medio (come ad esempio l'*International poverty standard*) o mediano (come ad esempio il cosiddetto *Fuchs point*)²⁸. In pratica, l'approccio assoluto implica che in una situazione caratterizzata da tassi positivi di crescita del reddito, la povertà sarà eliminata nel lungo periodo, salvo variare il criterio di povertà utilizzato (cfr. Grafico 2.1.1.a). Ciò non implica necessariamente una riduzione delle disuguaglianze che, paradossalmente, potrebbero crescere e raggiungere anche livelli molto elevati. La crescita (generalizzata) del reddito è quindi condizione necessaria e sufficiente per eliminare la povertà assoluta; la redistribuzione del reddito, invece può servire per conseguire, anche se non garantire il raggiungimento di questo risultato, in assenza di crescita del reddito.

L'approccio di tipo relativo implica non solo che la povertà non sarà mai sconfitta, ma che essa potrebbe aumentare anche a fronte di forti aumenti nel reddito dei poveri, cioè ogni qualvolta il reddito di quest'ultimi, pur aumentando, non aumenta altrettanto velocemente quanto quello dei non poveri. Paradossalmente, la povertà relativa può diminuire perché, calando il reddito, si riduce la disuguaglianza (cfr. Grafico 2.1.1.b). Il perseguimento degli obiettivi macroeconomici della crescita, stabilità ed occupazione può, quindi, anche essere irrilevante ai fini della riduzione della povertà relativa.

Gli approcci non economici enfatizzano sia aspetti soggettivi (valori, giudizi, preferenze, priorità, *state of mind, beliefs e perceptions about a subject*), sia aspetti "culturali" (ad esempio, aspettative, aspirazioni e fiducia) che caratterizzano la cosiddetta "cultura della povertà" e, in particolare, l'emarginazione²⁹. Ci sono inoltre approcci di tipo multidimensionale che considerano la povertà (e ancor più l'emarginazione) come cumulazione di più circostanze o caratteri

²⁸ Pur essendo molto simili, il passaggio dal valore medio al valore mediano comporta una forte differenza nelle stime di incidenza della povertà, pari a circa il 13 per cento con il primo metodo e a circa il 9 per cento con il secondo.

²⁹ Si veda Carvalho S. e White H., *Combining the Quantitative and Quality Approaches to Poverty Measurement and Analysis. The Practice and the Potential*, Technical Paper nr. 366, World Bank, Washington, 1997.

(monetari e non), oppure come privazione materiale e spirituale. Più che quantificare la povertà, questi metodi cercano di analizzare i percorsi ed i meccanismi della povertà, i fattori che determinano l'esclusione e la marginalizzazione, e l'influenza negativa che handicaps diversi possono esercitare sulla capacità di "funzionamento" e "integrazione" dei poveri con il resto della società. I problemi metodologici incontrati con questo tipo di approccio sono numerosi e complessi, tuttavia, nonostante gli evidenti problemi di aggregazione delle diverse variabili formule quale la "*Borda rule*" ed i criteri di *ranking* discussi da Atkinson e Bourguignon³⁰ dimostrano la potenzialità e l'utilità di questi approcci. (Essi mettono anche in guardia contro le trivializzazioni artigianali implicite in slogans quali "riccometro" e "redditometro")³¹.

Così come possono essere diversi gli approcci analitici, anche le scelte dei governi di fronte al problema della lotta alla povertà possono essere diverse. Nella maggior parte dei paesi manca una linea ufficiale della povertà, e quindi un obiettivo preciso rispetto al quale monitorare e giudicare la generosità delle politiche di sostegno del reddito, ed il successo nella lotta alla povertà dei governi. Poiché nessun governo ama essere criticato per aver adottato politiche che hanno contribuito ad aumentare il numero dei poveri, ciò è comprensibile. Gli indicatori di povertà, tuttavia, non sono diversi da quelli del reddito, dei prezzi e della disoccupazione, per cui sarebbe auspicabile superare le remore politiche e ufficialmente monitorare anche la povertà.

Quasi ovunque, si utilizzano invece linee implicite, cioè linee statistiche sviluppate a scopo di semplice monitoraggio; oppure a fini amministrativi, cioè per stabilire criteri di accesso e/o livelli minimi delle prestazioni assistenziali (linee amministrative).

L'Italia non si differenzia dagli altri paesi per l'assenza di una linea ufficiale della povertà. Al contrario, essa si differenzia per la molteplicità di "linee della povertà" amministrative, ciascuna delle quali serve da passaporto per accedere a programmi diversi. Non solo sono

³⁰ Si veda Maasoumi, E., "Empirical Analysis of Inequality and Welfare" in Pesaran M.H. e Schmidt P. (eds.), *Handbook of Applied Microeconomics*, Oxford, Basil Blackwell, 1994; Tsui K.Y., "Multidimensional Generalizations of the Relative and Absolute Inequality indices: The Atkinson-Kolm-Sen Approach" in *Journal of Economic Theory*, vol.67, 1995, pp.251-265; Atkinson A.B. e Bourguignon F., "The Comparison of Multi-dimensional Distributions of Economic Status", *Review of Economics and Statistics*, vol.9, 1982, pp.183-201 e "Income Distribution and Differences in needs" in Feiwel G. (ed.), *Arrow and the Foundations of the Theory of Economic Policy*, London, Macmillan Press, 1987.

³¹ R.M. Titmuss già dagli anni '70, trovava "frightening" la incredibile "administrative naivety" di coloro che credevano in un modello meccanicistico di selettività. Cfr. P.A. Reisman, *Richard Titmuss, Welfare and Society*, Heinemann, London, 1977, pag. 45-50

linee diverse, ma esse sono fra loro non coordinate e, spesso, contraddittorie. Inoltre, a parità di reddito, gruppi diversi sono assoggettati a linee diverse che scontano giudizi di valore sui bisogni relativi, non suffragati da solida ricerca socio-economica, o scientifica (ricerca biologico-nutrizionale), o che sono il retaggio di semplici pregiudizi. Ne conseguono obiettivi sfuocati e contraddittori e, soprattutto, “spartiacque” tra disuguaglianze accettabili e non accettabili che appaiono “tagliati” non per i poveri, ma per adattarsi a criteri di bisogno elastici e cangianti e, quindi, per costose redistribuzioni a pioggia.

In un momento in cui è stato rimesso in discussione il ruolo della politica sociale ed è stato intrapreso il cammino della riforma, è evidente che il primo passo verso la costruzione di un sistema integrato e comprensivo di garanzie contro l'esclusione sociale e la povertà, è costituito dalla definizione di una base solida e coerente di standards di riferimento (impliciti o espliciti) da utilizzare per separare le disuguaglianze inaccettabili, che non si vogliono più tollerare perché troppo estreme e acute, da quelle che invece possono essere tollerate, perché giudicate accettabili, oppure perché essendo meno estreme e gravi possono essere combattute in un secondo momento.

2.1.2 Dilemma del policymaker: generosità vs. costo vs. efficacia delle politiche redistributive

Dato l'obiettivo —eliminazione o, più realisticamente, riduzione della povertà attraverso un sistema di garanzie di reddito minimo— il costo dei programmi assistenziali è funzione sia del numero di individui poveri, sia della somma delle distanze tra le linee della povertà ed i redditi effettivi dei poveri. Tanto più elevata sarà la linea della povertà scelta, più grande sarà il numero di individui o famiglie povere e maggiore la somma delle distanze (o gaps) con i redditi effettivi. Poiché l'inclinazione della curva di distribuzione del reddito è particolarmente ripida lungo la parte bassa, ne consegue che il costo dei programmi di lotta alla povertà varia in modo più che proporzionale al variare della linea della povertà. La Tabella 2.1.5 illustra questa “legge redistributiva”: con una linea della povertà pari all'attuale importo della pensione sociale (circa 6,2 milioni annui per una famiglia di una persona), questo costo (stima 1996) è di oltre 6.000 miliardi di lire; con una linea della povertà uguale a 1,3 volte la linea definita sulla base dell'*international poverty standard* la spesa supera i 30.000 miliardi di lire. Pertanto, c'è una relazione diretta non solo tra il livello (o la “generosità”) delle prestazioni sociali e il costo dei programmi, di sostegno del reddito ma anche una relazione inversa tra generosità delle

prestazioni e disciplina fiscale. Inoltre, quando la generosità sfuma nella prodigalità, il costo del finanziamento dei programmi redistributivi tende —specie in situazioni, quale l'attuale, caratterizzata da un forte vincolo di bilancio— a spiazzare (cioè ad avere un effetto di *crowding out*) altre spese e a contribuire alla formazione del debito pubblico, cioè e a divenire insostenibile.

Tabella 2.1.5: Linee della povertà⁽¹⁾, incidenza della povertà e costo delle politiche di garanzia del reddito minimo, 1996

Linea di povertà	Incidenza della povertà (%)	Income Gap totale (costo dell'eliminazione della povertà) mld. di Lire
0.70 LP	6,1	5.794
Pensione sociale ⁽²⁾ (0.72 LP)	6,4	5.233
0.80 LP	7,8	7.862
0.90 LP	9,8	10.450
LP	13,1	14.000
1.1 LP	17,1	18.203
1.2 LP	21,6	23.910
1.3 LP	26,3	31.011

Fonte: Stime ISPE con ITAXMOD

(1) LP- linea della povertà per una famiglia di due componenti = 14,2 milioni annui. Def. Commissione d'indagine sulla povertà e l'emarginazione.

(2) Pensione sociale = circa 6,2 milioni annui, per una famiglia ad un solo componente e 10,4 milioni per una famiglia di due componenti

Nessun paese al mondo è riuscito ad eliminare la povertà, neanche quella assoluta. Gli Stati Uniti, ai tempi delle grandi illusioni della lotta alla povertà degli anni del Presidente Johnson avevano pensato di poterlo fare, ma non ci sono riusciti³². Hanno sottostimato i costi e la complessità del problema, e hanno sovrastimato la capacità di *targeting* dell'amministrazione. Essi offrono un'importante lezione dell'esperienza al riguardo. La retorica non basta, sono anche necessari realismo, cautela e capacità di programmare accuratamente le diverse fasi relative all'introduzione e all'amministrazione dei programmi: dalla scelta degli strumenti agli aspetti di *design* dei programmi, sino alle procedure appropriate di *means testing* e la disseminazione dell'informazione.

³² Cfr. Levitian S.A. e Taggart R, *The Promise of Greatness*, Harward University Press., Cambridge Mass., 1976

Il trade-off tra generosità delle prestazioni e costo dei programmi, non è l'unico problema che i *policy makers* debbono affrontare. Le politiche sociali si scontrano anche con i problemi del funzionamento efficiente del mercato. Infatti, esse influenzano gli incentivi a lavorare, risparmiare ed investire; e a creare posti di lavoro, distorcendoli o anche distruggendoli (le cosiddette "trappola della povertà"³³, "joblessness trap" e "social security trap")³⁴ rispettivamente.

In pratica, nel definire i programmi di sostegno del reddito, i *policy makers* si trova a dover simultaneamente fronteggiare tre obiettivi interrelati e difficili da conciliare.

- obiettivo della generosità delle prestazioni -- si riferisce al livello delle prestazioni (cioè sia ad n , numero di beneficiari che a p , livello della prestazione). Lo scontro ed il problema da risolvere riguarda l'applicazione, da una parte, del principio di giustizia distributiva "a ciascuno secondo il suo lavoro (o merito)" che è applicato nel mercato per la determinazione del salario (w) e, dall'altra parte, del principio "a ciascuno secondo i suoi bisogni" che è applicato per fissare p nel "mercato politico". Nell'applicare quest'ultimo, la generosità si scontra spesso con i meccanismi del mercato. Infatti, la generosità non può essere applicata come nozione assoluta, ma solo relativa. Deve cioè essere sottoposta alla condizione che il principio del bisogno sia coerente con il criterio "a ciascuno secondo il suo lavoro". E' evidente che le decisioni relative a p , hanno implicazioni sempre più stringenti, sia per il costo dei programmi che per gli incentivi, al crescere di p e contemporaneo diminuire del differenziale ($p-w$).
- obiettivo della sostenibilità della spesa (S) -- Il costo del finanziamento delle politiche sociali deve essere sostenibile, cioè compatibile sia con il vincolo di bilancio, sia con l'onere imposto sulla base imponibile (W) assoggettata all'imposta (t). Inoltre, a parità di impatto sulla povertà, i programmi scelti debbono minimizzare la spesa ed essere costo-efficaci. La minimizzazione dei costi è funzione della generosità, cioè dei criteri di accesso e del livello delle prestazioni. Tanto più liberale sarà l'accesso, maggiore sarà la spesa (S) da finanziare e, quindi, l'aliquota t di imposta che dovrà gravare sulla base imponibile W ³⁵.

³³ La trappola della povertà (detta anche *poverty notch*) individua le zone caratterizzate da aliquote marginali implicite superiori al 100%, per cui all'aumentare del reddito lordo diminuisce il reddito disponibile delle famiglie.

³⁴ Si veda Van Praag e Halberstadt V., "Towards an Economic Theory of Nonemployability. A First Approach" in Roskamp K.W. (ed), *Public Choice and Public Finance*, Paris 1980.

³⁵ Algebricamente, le seguenti relazione esistono tra S , t , p e W :

- obiettivo della neutralità -- Nella misura del possibile, le politiche sociali debbono essere improntate a criteri di neutralità o minimizzazione delle distorsioni rispetto agli incentivi. In particolare, è importante che il lavoro non sia disincentivato al fine di non rendere o sussidiare l'assistenzialismo. Ciò richiede:

- (i) aliquote implicite o complessive o nette di imposta congrue e sostenibili;
- (ii) *break-even-points* o punti di azzeramento dei benefici ragionevoli.

Nel primo caso, è importante sviluppare un approccio integrato tra sistema fiscale e sistemi di sostegno del reddito, per evitare aliquote elevate o superiori al 100 per cento —uno sbaglio frequente anche nei paesi OCSE. Nel secondo caso, è importante avere come *benchmark* il mercato del lavoro e la distribuzione dei salari, e le interrelazioni tra questa distribuzione ed il sistema di imposte e trasferimenti pubblici, per evitare la formazione del *plateau della povertà*³⁶ che scoraggia l'attività a causa dell'esistenza di un' ampia fascia di reddito da lavoro lordo a cui corrisponde una fascia ristretta di reddito netto disponibile, per cui, pur salendo lungo la curva del reddito lordo, gli individui tendono a rimanere nello stesso punto o quasi lungo la curva del reddito netto, a causa di aliquote implicite di imposta estremamente elevate.

I conflitti fra i diversi obiettivi pur non potendo essere risolti, possono essere minimizzati trovando un giusto compromesso tra essi, cioè ricorrendo a forme di redistribuzione capaci di minimizzare i conflitti grazie al ricorso a redistribuzioni di tipo *in-kind* oppure di tipo condizionato (*tied*) o a particolari accorgimenti nel design dei programmi, capaci di introdurre discontinuità nella funzione che lega il reddito lordo ed il reddito netto (ad esempio, tramite l'applicazione di *waivers* e *disregards*).

2.1.3 Problemi di equità orizzontale e verticale.

In linea di principio, l'*International Poverty Standard* e le scale di equivalenza permettono di definire criteri chiari e apparentemente precisi per individuare chi è povero e il gruppo-obiettivo delle politiche di lotta alla povertà, nel pieno rispetto dei criteri di equità distributiva sia

$$S = N.p \text{ e } S = t.W \text{ da cui ne consegue che } N.p = t.W$$

³⁶ Si veda su questo problema Nevitt A.A. e Roberti P., "The Future of Social Policy", *Affari Sociali Internazionali* n.3, 1981 e Nevitt A.A., "Existing Subsidies, and Their Effects" in IFS, Housing Finance, Londra, September 1975

verticale che orizzontale. In pratica, ciò non avviene perchè famiglie ed individui non si differenziano soltanto per il reddito e la diversa dimensione, ma anche per numerose altre caratteristiche di tipo generale o specifico.

Ne consegue che il riferimento al reddito, come misura del benessere degli individui, e la standardizzazione operata sulla sola base della dimensione familiare conducono a criteri troppo circoscritti per essere direttamente utilizzati nella definizione delle politiche sociali³⁷.

A fini di *policy*, non è sufficiente individuare i poveri, ma occorre anche assicurarsi che i criteri utilizzati portino a trattare gli individui poveri e le loro famiglie in modo equo. In pratica, anche nel campo delle politiche sociali si ritrovano gli stessi problemi di equità che esistono nell'ambito delle decisioni di tassazione degli individui e di distribuzione del carico tributario. Così come è necessario definire per le imposte i criteri di distribuzione (cioè le aliquote effettive) del carico tributario cioè la base imponibile, le soglie di esenzione, gli scaglioni e le aliquote e le detrazioni; e similmente è necessario definire per i trasferimenti assistenziali (che sono assimilabili a imposte negative) la o le soglie di povertà e fissare prestazioni coerenti con il principio dell'uguale trattamento di individui uguali. Principi fiscali e principi redistributivi debbono inoltre essere coerenti tra di loro e formare *un continuum* al fine di evitare la coesistenza di due serie di regole, una per i cittadini poveri ed una per i cittadini che non sono poveri —ovvero, usando le parole di Disraeli, per evitare la coesistenza di “due nazioni”.

Con riferimento alla prassi nel nostro paese —cioè alle linee della povertà riportate nella Tabella 2.1.1, che mostra sia i coefficienti di equivalenza sia le linee della povertà utilizzate dalla Commissione di indagine sulla povertà e l'emarginazione— è facile accorgersi che nonostante le standardizzazioni effettuate continuano ad esistere numerosi fattori di eterogeneità che, se possono essere ignorati negli esercizi di monitoraggio della povertà, non possono essere ignorati nel momento della definizione delle politiche di lotta alla povertà, salvo accontentarsi di applicare criteri grossolani di equità, che equi non sono. Tra i fattori di possibile eterogeneità da prendere in considerazione per definire le garanzie di reddito minimo ci sono:

- la diversa durata ed intensità della povertà;
- la diversità di bisogni e la loro differente intensità;
- le differenze territoriali nel costo della vita;

³⁷ Il riferimento all'esperienza U.S. può essere utile. Infatti, in questo paese, si è peccato in senso opposto dato che la matrice della povertà originariamente sviluppata consisteva di ben 124 celle. Sulle esperienze di vari paesi cfr. Roberti P., “Counting the Poor: A Review of the Situation Existing in Six Industrialized Nations. In DHSS, The Definition and Measurement of Poverty, HMSO, London, 1978.

- la diversa possibilità di accedere a servizi *in-kind*, gratuiti o a prezzo ridotto o di poter godere di forme informali di sostegno;
- l'importanza degli autoconsumi e di varie forme di reddito *in-kind*;
- la presenza o assenza, oltre al reddito, di altre forme di *command over resources over time*, ovvero di altre determinanti del benessere individuale o familiare;

Durata e intensità della povertà -- gli individui possono essere poveri in uno o più periodi della loro vita, per periodi lunghi o brevi, in modo ricorrente o saltuario, oppure vivere permanentemente in condizioni di povertà. Come rilevato nel Capitolo 1, i dati panel del campione Banca d'Italia suggeriscono l'esistenza nel nostro paese di posizioni reddituali di tipo strutturato, con scarsa mobilità lungo la curva del reddito. Ciò tende a suggerire l'esistenza di una quota elevata di individui poveri che vivono in condizioni di povertà per lunghi periodi. Tuttavia, mancano in Italia analisi sulla durata e sulla intensità della povertà, l'ipotesi circa l'esistenza di un *core* consistente di individui afflitti da povertà cronica non può pertanto essere corroborata con risultati empirici.

Nell'agenda della ricerca sulla povertà l'analisi dei poveri sulla base della durata delle condizioni di povertà figura indubbiamente tra le priorità. La mancanza di informazione non significa, tuttavia, che il problema possa essere ignorato. Al contrario, è importante ipotizzare che anche nel nostro paese, come in tutti i paesi industrializzati e non, ci siano famiglie afflitte da povertà cronica o permanente e famiglie afflitte da povertà ricorrente ed episodica i cui bisogni sono non solo diversi, ma hanno anche intensità diversa. Come tali, essi vanno differentemente trattati. Il riferimento ad un'unica linea della povertà significa, invece, non tenere conto della diversa intensità dei bisogni dei poveri, più acuti nei casi di povertà cronica e meno acuti, e spesso solo temporanei, nei casi di povertà episodica. Come discriminare le soglie di povertà e il sostegno del reddito a seconda dei diversi tipi di povertà è un problema al quale dovrà essere data una risposta affinché le politiche assistenziali che si stanno disegnando possano rivelarsi efficaci, efficienti e, soprattutto, eque.

Diversità di bisogni e loro differente intensità -- a parità di reddito, individui diversi possono presentare bisogni diversi o, pur presentando gli stessi bisogni, essere afflitti da bisogni i cui livelli di gravità sono diversi. I bisogni legati alla salute e agli handicaps rappresentano ovvii casi. Altre differenze sono legate all'età, alla residenza (trasporto), all'alloggio, ecc.. Le famiglie monoparentali, gli invalidi, e gli anziani di età superiore a 70 o 75, gli orfani e le vedove sono in genere gruppi particolarmente "deboli" (*frail*) e come tali oggetto di attenzione

particolare. Normalmente, essi sono il *target* di programmi selettivi condizionati non tanto o non solo al reddito, ma ad aspetti cosiddetti di *functioning*, cioè alle loro specifiche debolezze. In tutti questi casi, le politiche redistributive prevedono interventi supplementari o complementari volti a supplire (con, ad esempio programmi di tipo *enabling*) le conseguenze economiche e non, derivanti dalle deficienze o dalla debolezza relativa di questi gruppi. Purtroppo, nel nostro paese l'informazione sulle condizioni di vita dei "gruppi fragili" è fortemente carente, spesso inesistente. Le implicazioni delle diverse "fragilità" per le politiche sociali non sono note, così come non ci sono stime degli aggiustamenti da apportare alle soglie di povertà/garanzia del reddito minimo a fronte della presenza di particolari bisogni e di bisogni gravi. E' possibile, sino a quando sarà la presunzione piuttosto che la conoscenza effettiva degli aspetti sopramenzionati a ispirare la formulazione delle politiche sociali ad essi rivolte, che gli interventi adottati si rivelino inefficaci ed inadeguati.

Differenze territoriali nel costo della vita -- una caratteristica dei mercati imperfetti é che i prezzi variano significativamente non solo attraverso il territorio, ma spesso, anche localmente da negozio a negozio. Uno stesso paniere può, pertanto, costare diversamente in città e quartieri diversi, o in zone urbane e zone rurali. Una conclusione frequente delle analisi empiriche su questo argomento è che "i poveri pagano di più". Similmente, l'inflazione può incidere diversamente sul costo di panieri diversi, specie nell'arco di periodi medi di tempo. Il riferimento a linee della povertà che non riflettono possibili differenze nel costo della vita o il differente impatto dell'inflazione su panieri diversi implicano che, a parità di bisogno, alcuni individui possono ricevere di più ed altri di meno, in termini di potere d'acquisto necessario per acquistare panieri minimi, che solo in apparenza definiti in modo tale da assicurare a tutti gli stessi livelli di benessere. Nella realtà, tuttavia, il vettore dei prezzi è diverso e diverso è, quindi, il paniere di beni che può essere acquistato. La Tabella 2.1.2 mostra le differenze nel costo della vita per ripartizione geografica e le possibili implicazioni sul potere d'acquisto delle famiglie povere con reddito equivalente pari alla soglia di povertà. Come si evince dai dati, a parità di prestazione monetaria ricevuta le famiglie povere del Mezzogiorno (più 4 per cento in media) e del Nord est (più del 2,3 per cento in media) ricevono più potere d'acquisto che quelle del Nord est (-5,6 in media) e del Centro (-2,4 per cento in media) rispetto al dato nazionale.

Diversa possibilità di accedere a servizi gratuiti o a prezzo ridotto, o di poter godere di altre forme informali di sostegno -- Servizi sociali e privilegi di vario tipo (accesso preferenziale agli alloggi pubblici e al mercato del lavoro) costituiscono una fonte importante di

reddito in-kind che complementa in modo significativo il reddito monetario delle famiglie povere o a basso reddito. Il valore dei servizi in kind non viene preso in considerazione in Italia nè negli studi sulla povertà nè nella determinazione delle prestazioni assistenziali. Tuttavia, l'accesso a questi servizi può essere un fattore determinante tra l'essere o non essere poveri. Negli USA, dove l'importanza dei servizi sociali pubblici è modesta, l'incidenza della povertà si riduce, in media, da circa il 14 a meno del 9 per cento, mentre per gli anziani di più di 65 anni essa crolla da 12.4 a 6.6 per cento³⁸. Nel nostro Paese, il valore economico implicito dei servizi sociali e di altri benefici non monetari rappresenta una componente significativa di benessere delle famiglie a reddito medio e medio-basso. Se incluso, dovrebbe pertanto cambiare in modo significativo i dati sulla povertà. Inoltre, ignorare queste forme di reddito implicito comporta una discriminazione tra chi ha solo reddito monetario e chi invece ha reddito monetario e reddito in-kind di ammontare equivalente o superiore. L'inclusione delle forme di reddito non monetario è quindi una sfida aperta con la quale ci si dovrà misurare nel corso del processo di riforma dell'assistenza³⁹.

Autoconsumi e reddito in-kind -- I problemi posti dall'inclusione degli autoconsumi sono simili a quelli appena visti per i servizi in kind. Specie nelle aree rurali ed agricole gli autoconsumi e i redditi in natura rappresentano una fonte importante del reddito familiare. La Tabella 2.1.6 mostra che gli autoconsumi rappresentano una maggiore proporzione —tra l'8 ed il 6 per cento della spesa complessiva— delle famiglie povere (i due decili inferiori), per le altre famiglie questa percentuale è molto più bassa (circa il 2 per cento per le famiglie nel decile superiore). La definizione utilizzata dall'ISTAT è indubbiamente restrittiva (cfr. la nota alla tabella), ma è sufficiente ad indicare le dimensioni di un fenomeno che, se ci si focalizza solo sulle componenti monetarie del reddito, può portare a sovrastimare la povertà o a trattare in modo uguali famiglie che uguali non sono.

³⁸ Si veda U.S. Bureau of the Census, Technical Paper n.57, *Estimates of Poverty Including Noncash Benefits*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C. 1988., Tabella 2.4.

³⁹ I risultati di un recente studio di V. Atella *et al* sembrano confermare l'influenza sullo standard di vita dell'accesso a varie forme di reddito implicito e non monetario. Esse sarebbero tali da rovesciare a favore delle regioni dal Sud l'impatto delle differenze nel costo della vita di cui alla Tabella 2.1.2. Cfr. "Stima delle scale di equivalenza utilizzando i bilanci familiari ISTAT 1985-1994", mimeo, CEIS/Tor Vergata, Roma, Luglio 1997, Tabella 7.