



Growing Unequal? : Income Distribution and Poverty in OECD Countries

Summary in Italian

Distribuzione dei redditi e povertà nei Paesi OCSE: una crescita diseguale?

Riassunto in italiano

La disuguaglianza dei redditi è aumentata nel tempo? Chi ha guadagnato e chi ha perso nel processo di crescita? Il processo di crescita è stato uniforme in tutti i Paesi OCSE? Fino a che punto le disuguaglianze più pronunciate dei redditi sono riconducibili a maggiori disparità nei redditi individuali dei lavoratori e qual è l'incidenza degli altri fattori su tali redditi? Infine, come le politiche fiscali e sociali incidono sulle tendenze della redistribuzione del reddito?

Talune delle domande poste sono esaminate nel rapporto dell'OCSE intitolato *Growing unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries* – e le risposte sorprenderanno molti lettori. I dati presentati nel suddetto rapporto evidenziano che nell'ultimo ventennio la tendenza all'aumento della disuguaglianza di reddito è abbastanza generalizzata nei Paesi OCSE, ma la distribuzione, l'intensità e le cause di tale aumento sono diverse rispetto a quanto generalmente suggerito dai media.

La pubblicazione “*Growing Unequal?*” contiene una serie di analisi sulla distribuzione delle risorse economiche nei Paesi OCSE. Per la prima volta sono disponibili i dati economici relativi alla distribuzione dei redditi e alla povertà nei 30 Paesi OCSE dalla metà degli anni 2000, mentre le informazioni sulle tendenze coprono circa due terzi dei Paesi OCSE dalla metà degli anni 1980. Il rapporto descrive ugualmente le disuguaglianze in una serie di settori (ricchezza delle famiglie, modelli di consumo, servizi pubblici in natura) che generalmente non sono esaminati nei tradizionali esami sulla distribuzione delle risorse economiche fra singole persone e famiglie. La precisa misurazione della disuguaglianza di una società non si determina a caso e i governi possono cambiare la situazione, a patto che prendano nota della serie di dati aggiornata presentata nel rapporto.

Se chiedete a qualcuno di elencare i principali problemi del mondo odierno, “la disuguaglianza e la povertà” saranno molto probabilmente tra i primi problemi menzionati. La preoccupazione di una crescita economica distribuita in modo diseguale è diffusa. In febbraio 2008, un sondaggio della BBC indicava che circa i due terzi della popolazione di 34 paesi consideravano che “gli sviluppi economici degli ultimi anni” non fossero stati condivisi in modo equo. In Corea, Portogallo, Italia, Giappone e Turchia, oltre l’80% delle persone interrogate condividono la stessa opinione¹. Numerosi altri studi hanno messo in luce la stessa preoccupazione.

L’opinione pubblica avrebbe quindi ragione di pensare che “i ricchi siano diventati ancora più ricchi e i poveri ancora più poveri”? Come succede spesso con le domande semplici, la risposta è molto più difficile. Indubbiamente, i paesi più ricchi si sono arricchiti ancora di più e la situazione di alcuni paesi più poveri è relativamente peggiorata. In compenso, la rapida crescita dei redditi in Cina e in India ha consentito a milioni di persone di superare una condizione di povertà. Si potrebbe quindi considerare che una visione pessimista o ottimista della disuguaglianza dei redditi e della povertà nel mondo sia paragonabile al bicchiere mezzo pieno o mezzo vuoto. Le due percezioni sono esatte.

Ammettendo che il mondo stia diventando meno equo, la globalizzazione non spiega tutto. Ci sono altre spiegazioni attendibili – il cambiamento tecnologico *skill-biased* (chi sa sfruttare le opportunità dell’Internet è vincente, per esempio, mentre chi non le conosce, è perdente) o il cambiamento dei costumi politici (sindacati più deboli e lavoratori meno protetti rispetto al passato) -- che potrebbero spiegare l’accentuata disuguaglianza. Tutte le suddette teorie sono difese da autorevoli rappresentanti del mondo accademico. In realtà, è molto probabile che l’insieme dei fattori sopradescritti contribuiscano all’aumento della disuguaglianza.

Il rapporto esamina 30 Paesi industrializzati dell’OCSE ed evidenzia che dalla metà degli anni ottanta la disuguaglianza di reddito si è accentuata. Tale ampliamento della disparità sarebbe però sin dalla metà degli anni settanta. L’accentuarsi della disuguaglianza è riscontrabile nella maggior parte dei paesi (ma non tutti). Di recente, la disuguaglianza di reddito è notevolmente aumentata in Canada e in Germania, mentre è diminuita nel Messico, in Grecia e nel Regno Unito.

Tuttavia, la tendenza all’aumento della disuguaglianza del reddito – nonostante sia diffusa e significativa -- non ha mai raggiunto livelli tali da essere ritenuti spettacolari come probabilmente pensa la maggioranza della gente. Difatti, l’aumento medio per un periodo di 20

¹ * C.f. www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/feb08/BBCEcon_Feb08_rpt.pdf

anni è stato di circa 2 punti dell'indice di Gini (il coefficiente di Gini è il miglior metodo per misurare la disuguaglianza di reddito). Un aumento equivalente a quello della differenza della disuguaglianza del reddito fra Germania e Canada – senz'altro degna di nota, ma che non ci autorizza a dire che si tratti di una grave crisi della società. La differenza fra la realtà evidenziata dai dati e quello che pensa la gente è indubbiamente ascrivibile al così detto effetto "*Hello magazine*" – ossia alla lettura di notizie spettacolari sulle vicende dei plurimiliardari, che si sono arricchiti ancora di più e che perciò attirano l'attenzione dei media. I redditi dei plurimiliardari non sono stati esaminati nel rapporto, giacché non possono essere adeguatamente misurati con le abituali fonti di dati sulla distribuzione dei redditi. Ciò non significa che i loro redditi non siano importanti – se la gente è preoccupata dalla disuguaglianza è principalmente perché annette importanza alla giustizia e molte persone pensano che i redditi di alcune persone siano eccessivamente ingiusti.

Il contenuto aumento della disuguaglianza registrato negli ultimi venti anni maschera una più ampia tendenza soggiacente. Nei paesi industrializzati i governi hanno aumentato le tasse e la spesa per compensare la crescita della disuguaglianza. In realtà, oggi la spesa governativa nel settore delle politiche sociali ha raggiunto i suoi più alti livelli storici. Ovviamente, i governi devono spendere di più a causa del rapido invecchiamento demografico – sono necessarie più risorse per finanziare le cure sanitarie e le pensioni. L'effetto redistributivo della spesa governativa ha attenuato l'aumento della povertà dalla metà degli anni ottanta fino alla metà degli anni novanta, ma nel decennio successivo si è riscontrata una tendenza opposta, giacché gli assegni sociali per i meno abbienti sono diminuiti. Se i governi non compensassero più le disuguaglianze, se diminuissero gli assegni sociali o attuassero politiche fiscali e previdenziali meno favorevoli ai poveri, la crescita della disuguaglianza sarebbe ancora più rapida.

Lo studio evidenzia che alcuni gruppi della società hanno migliori redditi rispetto ad altri. Negli ultimi venti anni, i redditi delle classi di età che coincidono con l'età pensionabile (55-75 anni) sono aumentati di più rispetto ad altre classi di età. Difatti, in molti paesi la povertà dei pensionati è diminuita a un ritmo molto rapido, tanto da essere inferiore al livello medio di povertà della popolazione dell'insieme della zona OCSE. Ciò avviene nonostante siano disponibili dati sempre più numerosi che dimostrano quanto il benessere dei più piccoli sia decisivo per il futuro dell'adulto che diventeranno. Le condizioni di vita durante l'infanzia incideranno sul futuro reddito, sulla salute, e su tanti altri aspetti. L'accentuarsi della povertà dei bambini merita una maggiore attenzione dei poteri pubblici rispetto a quanto si osserva oggi in molti paesi. Bisogna prestare una maggiore attenzione allo sviluppo dei bambini (come previsto dalla recente legislazione americana) affinché nessun bambino sia dimenticato.

Puntare sull'aumento delle tasse e della spesa pubblica deve essere solo una misura temporanea. L'unico approccio sostenibile per ridurre la disuguaglianza è di intervenire per bloccare la soggiacente disparità tra redditi da lavoro e da capitale. In particolare, dobbiamo far sì che le persone siano in grado di lavorare e percepiscano stipendi sufficienti per il proprio sostentamento e per quello della famiglia. I paesi industrializzati devono perciò migliorare notevolmente le politiche che incoraggiano i disoccupati a riprendere l'attività lavorativa e a non dipendere dalle indennità di disoccupazione, di disabilità e di pensione anticipata, mantenendo le persone sul posto di lavoro e offrendo buone prospettive di carriera.

Si potrebbero sollevare diverse obiezioni riguardo a quanto illustrato più sopra e suggerire le seguenti osservazioni:

- Il reddito non è l'unico fattore importante. I servizi pubblici quali l'istruzione e la sanità possono ugualmente essere efficaci per ridurre la povertà.
- Tra le persone che percepiscono un basso reddito, alcune hanno molti beni e non dovrebbero perciò essere considerate povere.
- Non bisogna anettere troppa importanza a situazioni di povertà limitate nel tempo – solo le persone che percepiscono un basso reddito per lunghi periodi sarebbero esposte a gravi difficoltà di sostentamento.
- Un migliore approccio per analizzare il problema della disuguaglianza sarebbe di verificare se le persone siano sprovviste dei beni e servizi essenziali quali una sufficiente alimentazione o la possibilità di possedere una televisione o una lavatrice.
- Una società con una perfetta distribuzione del reddito non sarebbe tanto meno auspicabile. Le persone che lavorano di più e che sono più competenti devono percepire un reddito superiore. In realtà, quello che conta è l'*uguaglianza di opportunità* e non quella dei redditi.

Lo studio analizza l'insieme dei suddetti problemi in modo diretto – o per essere più precisi: esamina i dati empirici che consentono di verificare ciascuna delle suddette ipotesi e non adotta un approccio normativo per definire ciò che una “buona società” deve o non deve essere. In breve, i dati comparativi che figurano nel rapporto evidenziano un certo numero di “fatti stilizzati” che riguardano *i*) le caratteristiche generali della distribuzione del reddito delle famiglie e la sua evoluzione; *ii*) i fattori che hanno inciso sui cambiamenti della distribuzione del reddito e nelle condizioni di povertà; e *iii*) le informazioni fornite dall'uso di un maggior numero di parametri per misurare le risorse delle famiglie.

Le caratteristiche della distribuzione del reddito delle famiglie nei Paesi OCSE

- Alcuni paesi sono caratterizzati da una distribuzione del reddito disuguale rispetto ad altri, indipendentemente dal metodo adottato per misurare la disuguaglianza. L'uso di strumenti differenti per misurare la disuguaglianza incide in modo limitato sulla classifica dei diversi paesi.
- I paesi nei quali la distribuzione del reddito è meno concentrata, hanno ugualmente un reddito di povertà relativa più alto, eccettuati alcuni rari casi. Tale analisi è valida anche quando la povertà relativa sia definita da un reddito inferiore a 40%, 50%, 60% del reddito medio.
- La disuguaglianza del reddito e l'indice di diffusione della povertà (calcolato secondo una soglia del 50% rispetto al reddito medio) è aumentato negli ultimi due decenni. La tendenza all'aumento della disuguaglianza è abbastanza diffusa e concerne due terzi dell'insieme dei paesi esaminati. Tale aumento è moderato ma significativo (in media si assesta a 2 punti dell'indice di Gini e a 1,5 punti dell'indice di diffusione della povertà). Tuttavia, tale tendenza è meno accentuata rispetto a quanto riportato dai media.
- Dal 2000, la disuguaglianza del reddito è aumentata in modo significativo nel Canada, in Germania, in Norvegia, negli Stati Uniti, in Italia e in Finlandia ed è diminuita nel Regno Unito, nel Messico, in Grecia e in Australia.
- Generalmente la disuguaglianza è aumentata perché le famiglie ricche hanno beneficiato di redditi particolarmente alti rispetto alle famiglie con redditi medi e bassi.
- Le persone anziane con un reddito inferiore alla soglia di povertà sono diminuite, mentre è aumentata la povertà dei giovani adulti e delle famiglie.
- Le persone disagiate che vivono in paesi con un alto reddito medio e una maggiore sperequazione della distribuzione del reddito (per esempio gli Stati Uniti), possono avere condizioni di vita meno favorevoli rispetto a persone che risiedono in paesi con un reddito medio inferiore ma con distribuzioni più concentrate (Svezia). All'opposto, le persone ricche nei paesi con un reddito medio basso e una sperequazione della distribuzione (Italia), possono avere un livello di vita più alto rispetto a paesi in cui il livello del reddito medio è superiore ma la distribuzione del reddito più concentrata (Germania).

I fattori che incidono sull'evoluzione delle disuguaglianze dei redditi e sulla povertà nel lungo termine.

- I mutamenti della struttura demografica sono una delle principali cause dell'aumento della disuguaglianza. Tuttavia, tale aumento deriva in maggior misura da un incremento del numero delle famiglie monoparentali che dall'invecchiamento demografico di per sé.
- La disuguaglianza delle remunerazioni dei lavoratori a tempo pieno è aumentata e sono diventati più disuguali nella maggior parte dei Paesi OCSE. Ciò è ascrivibile al fatto che i lavoratori con alti redditi guadagnano ancora di più. La globalizzazione, il cambiamento tecnologico *skill-biased* e le misure governative sono probabilmente tutti fattori che hanno contribuito a tale risultato.
- L'impatto di più ampie disparità di reddito salariale sulla disuguaglianza del reddito è stato attenuato da un più alto tasso di occupazione. Tuttavia, i tassi di occupazione delle persone meno qualificate sono calati e le famiglie senza lavoro continuano a essere numerose.
- Il reddito da capitale e dei lavoratori indipendenti sono distribuiti in modo molto disuguale e nell'ultimo decennio tale disuguaglianza si è accentuata. Tali tendenze spiegano in gran parte l'ampliamento delle disuguaglianze del reddito.
- Il reddito da lavoro è un fattore decisivo per far fronte alla povertà. I tassi di povertà delle famiglie senza lavoro sono quasi sei volte superiori rispetto a quelli delle famiglie che lavorano.
- Tuttavia, il lavoro non è sufficiente per evitare la povertà. Oltre la metà delle persone povere appartengono a famiglie che percepiscono un reddito da lavoro, ma che lavorano poche ore e/o hanno stipendi bassi. In tal caso, è spesso necessario ridurre la povertà completando i redditi da lavoro con assegni sociali.

Insegnamenti derivati da una misurazione che integra un maggior numero di parametri per il calcolo dell'indice di diffusione della povertà e della disuguaglianza

Generalmente i servizi pubblici, quali l'istruzione e la sanità, sono più equamente distribuiti rispetto al reddito. Di conseguenza, quando sono integrati nel più ampio concetto di risorse economiche, l'indice di disuguaglianza diminuisce. Tuttavia, tale scelta di misurazione incide in modo limitato sulla classifica dei paesi. All'opposto l'integrazione delle tasse

sul consumo nel calcolo del reddito aumenta l'indice di disuguaglianza. Tuttavia l'incidenza sui risultati ottenuti con tale metodo è minore rispetto al calcolo che include i servizi pubblici.

- La ricchezza delle famiglie è distribuita in modo più diseguale rispetto al reddito e alcuni paesi registrano un livello inferiore di disuguaglianza di reddito ma una più accentuata disuguaglianza di ricchezza. Tuttavia, tale risultato dipende dal sistema di misurazione usato, dal modo in cui l'analisi è stata elaborata e dall'esclusione di alcune tipologie di beni (la cui importanza varia secondo i paesi) per migliorare la comparabilità.
- A livello individuale, il reddito e la ricchezza netta sono molto correlati. Le persone disagiate hanno meno beni rispetto al resto della popolazione e un patrimonio netto generalmente inferiore alla metà della ricchezza dell'insieme della popolazione.
- Il disagio materiale è maggiore nei paesi in cui la povertà relativa è alta ma anche in quelli in cui il reddito medio è basso. Ciò significa che l'approccio adottato per definire la povertà relativa sottovaluta la povertà nei suddetti paesi.
- Le persone più anziane hanno un patrimonio netto più alto e subiscono meno disagi materiali rispetto ai più giovani. Ciò significa che le stime sulla povertà delle persone anziane calcolate esclusivamente secondo il reddito disponibile sopravvaluta il livello di povertà del suddetto gruppo.
- Il numero di persone in condizione di povertà *persistente* per un periodo di tre anni consecutivi è abbastanza limitato nella maggior parte dei paesi, ma è aumentato il numero di persone con un basso reddito in una determinata fase dello stesso periodo. I paesi con alti tassi di povertà calcolati in funzione del reddito annuo ottengono risultati peggiori in termini di quota di persone in condizione di povertà *persistente* o di povertà temporanea.
- Spesso si diventa poveri a seguito di un evento della vita familiare e lavorativa. Gli eventi collegati alla famiglia (divorzio, nascita di un figlio, ecc.) incidono notevolmente sulla situazione delle persone in condizione di povertà temporanea, mentre una diminuzione del reddito da trasferimento (cambiamento dei criteri di erogazione per gli assegni sociali) incide in maggior misura sulla condizione delle persone che sono povere per due anni consecutivi.
- La mobilità sociale è generalmente maggiore nei paesi che registrano una minore disuguaglianza dei redditi e viceversa.

Di conseguenza, una maggiore eguaglianza delle opportunità va di pari passo con redditi meno diseguali.

Il rapporto lascia in sospeso molte domande. Non esamina la questione di sapere se in futuro sarà possibile evitare un ampliamento della disuguaglianza del reddito. Non risponde ai quesiti sull'incidenza relativa delle diverse cause dell'aumento della disuguaglianza. Non risponde neanche alla domanda di cosa potranno fare i paesi industrializzati per far fronte alle disuguaglianze. In compenso, esso evidenzia che in alcuni paesi la disuguaglianza è stata inferiore rispetto ad altri e che talvolta è anche diminuita. Il rapporto dimostra che le differenze fra paesi sono in parte ascrivibili all'attuazione di politiche governative differenti, in particolare a una redistribuzione più efficace o a migliori investimenti nelle capacità delle singole persone ad assicurare il proprio sostentamento. Il messaggio essenziale suggerito dal rapporto – indipendentemente da una disamina del ruolo della globalizzazione o di altri fattori - è che non sia giustificato pensare che non ci siano soluzioni: una buona politica governativa può diminuire la disuguaglianza.

© OECD 2008

Questa sintesi non è una traduzione ufficiale dell'OCSE.

La riproduzione della presente sintesi è autorizzata sotto riserva della menzione del Copyright OCSE e del titolo della pubblicazione originale.

Le sintesi sono traduzioni di stralci di pubblicazioni dell'OCSE i cui titoli originali sono in francese o in inglese.

Sono disponibili gratuitamente presso la libreria online dell'OCSE sul sito www.oecd.org/bookshop/

Per maggiori informazioni contattare l'Unità dei Diritti e Traduzioni, Direzione Affari Pubblici e Comunicazione

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 99 30

OECD Rights and Translation unit (PAC)

2 rue André-Pascal

75116 Paris

France

Website www.oecd.org/rights/

