



## SCHEDA TEMATICA PER IL SEMESTRE EUROPEO

# AFFRONTARE LE DISUGUAGLIANZE

### 1. INTRODUZIONE

**Negli ultimi anni la questione delle disuguaglianze ha assunto sempre maggiore importanza.** Gli effetti della crisi economica sull'Europa sono stati profondi: hanno invertito anni di convergenza del tenore di vita e messo a dura prova i sistemi di protezione sociale. Le disuguaglianze sono aumentate nella maggior parte degli Stati membri, suscitando preoccupazioni in termini sia di sostenibilità della crescita che di coesione sociale.

Sono anche emerse preoccupazioni per l'inclusività della crescita. Quando il reddito prodotto in un paese, misurato in termini di PIL, cresce più rapidamente dei redditi percepiti dalle famiglie di quel paese, ciò sta a indicare che la crescita non è inclusiva e che i suoi benefici non ricadono su tutte le famiglie. Ad esempio, i dati mostrano che negli ultimi anni la crescita del PIL negli Stati Uniti ha giovato quasi esclusivamente alle famiglie con i redditi più elevati<sup>1</sup>.

Se la strategia Europa 2020 si concentra sulla riduzione della povertà, la sfida rappresentata dalla riduzione del rischio

di povertà è legata al dibattito sulle disuguaglianze<sup>2</sup>.

Il pilastro europeo dei diritti sociali presentato dalla Commissione europea ad aprile 2017 affronta in modo più esplicito la questione delle disparità di reddito. Il terzo principio del pilastro sancisce il diritto alle pari opportunità per tutti. Dei quattordici indicatori principali del quadro di valutazione della situazione sociale che accompagna il pilastro, uno si riferisce direttamente alle disparità di reddito, mentre altri riguardano settori strategici strettamente connessi alla lotta contro l'aumento delle disparità di reddito e alla maggiore garanzia di pari opportunità.

Il presente documento intende fornire una breve panoramica su due dimensioni chiave della sfida in materia di disuguaglianze nell'Unione europea: le disparità di reddito e le disparità di opportunità<sup>3</sup>. È strutturato come segue: la sezione 2 fornisce definizioni, indicatori di misurazione e una panoramica delle sfide attuali nell'UE; la sezione 3 esamina i fattori che determinano le disuguaglianze e la sezione 4 illustra gli strumenti strategici

---

<sup>1</sup> Cfr. Saez E. (2016) "Striking it Richer: The Evolution of Top Incomes in the United States".

---

<sup>2</sup> La povertà è misurata in termini di percentuale di persone che vivono in famiglie con un reddito inferiore a una soglia legata al reddito familiare mediano. La diminuzione della povertà implica anche una minore disparità di reddito.

<sup>3</sup> Salvo diversa indicazione, i dati contenuti nella presente scheda si riferiscono ai paesi dell'UE-28.

che gli Stati membri possono utilizzare per ridurre le disuguaglianze.

Le altre schede tematiche che forniscono ulteriori approfondimenti in questo settore strategico riguardano i seguenti aspetti: *politiche attive del mercato del lavoro; adeguatezza e sostenibilità delle pensioni; salute e sistemi sanitari; competenze per il mercato del lavoro; povertà e inclusione sociale; sistemi fiscali e amministrazione fiscale; sistemi di determinazione dei salari.*

## 2. DEFINIRE E MISURARE LE DISUGUAGLIANZE

**Le disuguaglianze rappresentano una sfida multidimensionale.** Benché le disuguaglianze possano essere considerate in molte dimensioni diverse, due concetti chiave sono la *disparità dei risultati (reddito e ricchezza)* e la *disparità di opportunità*<sup>4</sup>.

**Disparità di reddito:** si riferisce al modo in cui il reddito generato in un'economia è distribuito tra la popolazione. Di solito è calcolato a livello di famiglia (vale a dire sommando il reddito di tutti i componenti del nucleo familiare) e viene ponderato in base al numero dei componenti del nucleo familiare e alla loro età<sup>5</sup>.

**Disparità della ricchezza:** in alcuni paesi, come Austria, Paesi Bassi e Germania, se da un lato la disparità di reddito non è particolarmente elevata, dall'altro negli ultimi anni la disparità

della ricchezza è aumentata<sup>6</sup>. Nel complesso, la ricchezza tende a essere distribuita in modo più disuguale rispetto al reddito, a causa del ruolo dell'eredità e dell'aumento dei prezzi degli immobili.

**Disparità di opportunità:** la disparità di reddito misura i *risultati*, mentre questa rappresenta una combinazione di i) opportunità offerte a un individuo alla nascita, ii) scelte che ha fatto nella vita e iii) fortuna. Benché questo aspetto sia più difficile da misurare, garantire alle persone pari *opportunità* di successo rappresenta un obiettivo strategico per il quale esiste un consenso maggiore, a livello di necessità di intervenire, rispetto al raggiungimento di pari risultati.

**Le disparità di opportunità possono contribuire alle disparità di reddito e viceversa.** La mancanza di pari opportunità porta a una maggiore disparità di reddito, in quanto il divario in termini di competenze e potenziale di guadagno si amplia ulteriormente a causa delle diverse posizioni di partenza. Viceversa, se i redditi sono distribuiti in modo troppo disuguale, ciò può tradursi in un'ulteriore diminuzione delle pari opportunità per le generazioni future, in quanto i vantaggi familiari derivanti da redditi più elevati e da una maggiore ricchezza vengono trasferiti più facilmente alla generazione successiva. Questo effetto di rafforzamento reciproco sottolinea il ruolo importante che può svolgere la politica per spezzare il ciclo degli svantaggi (cfr. sezione 4).

**È opinione generale che alcune disuguaglianze possano fornire incentivi per investire nel capitale umano, promuovere la mobilità e stimolare l'innovazione.** Gli incentivi economici - importanti per la crescita - si basano sulla possibilità che una persona ottenga risultati migliori lavorando duramente.

---

<sup>4</sup> Un'altra dimensione importante nel considerare le disuguaglianze è la disparità di genere. Questo aspetto è trattato in una scheda tematica separata relativa alla *partecipazione delle donne al mercato del lavoro*.

<sup>5</sup> Questo sistema è noto come scala di equivalenza. La Commissione utilizza la "scala di equivalenza modificata dell'OCSE", che attribuisce un valore ponderale di 1 per il capo famiglia, 0,5 per ogni ulteriore adulto e 0,3 per ogni bambino.

---

<sup>6</sup> Dal 2011 al 2014 le disparità della ricchezza sono aumentate nella maggior parte dei paesi dell'area dell'euro, come misurate dal coefficiente Gini della ricchezza netta.

**Tuttavia, se diventano troppo marcate, le disuguaglianze possono minacciare la crescita,** soprattutto quando sono determinate dall'aumento della povertà nelle fasce inferiori della distribuzione del reddito. Quando non posseggono le risorse per investire nelle proprie competenze e nell'istruzione, le persone che si trovano nelle fasce inferiori della distribuzione del reddito (o della ricchezza) potrebbero non essere in grado di realizzare appieno il loro potenziale, con conseguenze negative per la crescita complessiva. Inoltre, la redistribuzione del reddito può anche contribuire a stimolare la domanda nell'economia, in quanto le famiglie a basso reddito tendono a spendere di più.

**Le disuguaglianze costituiscono una minaccia anche per l'equità sociale.**

Una distribuzione troppo disomogenea delle risorse dell'economia può mettere a repentaglio la coesione sociale e il senso comune di appartenenza. Entrambi questi effetti possono essere particolarmente evidenti se gli elevati livelli di disuguaglianza sono determinati da un maggior numero di persone che vivono in povertà. Queste persone possono dover far fronte a un aumento delle privazioni, alla mancanza di fissa dimora o a situazioni di esclusione sociale.

### Misurare le disuguaglianze

Le **disuguaglianze di reddito** possono essere misurate utilizzando una serie di indicatori. Alcuni degli indicatori più comunemente usati sono i seguenti: il **rapporto S80/S20** e il **coefficiente di Gini**.

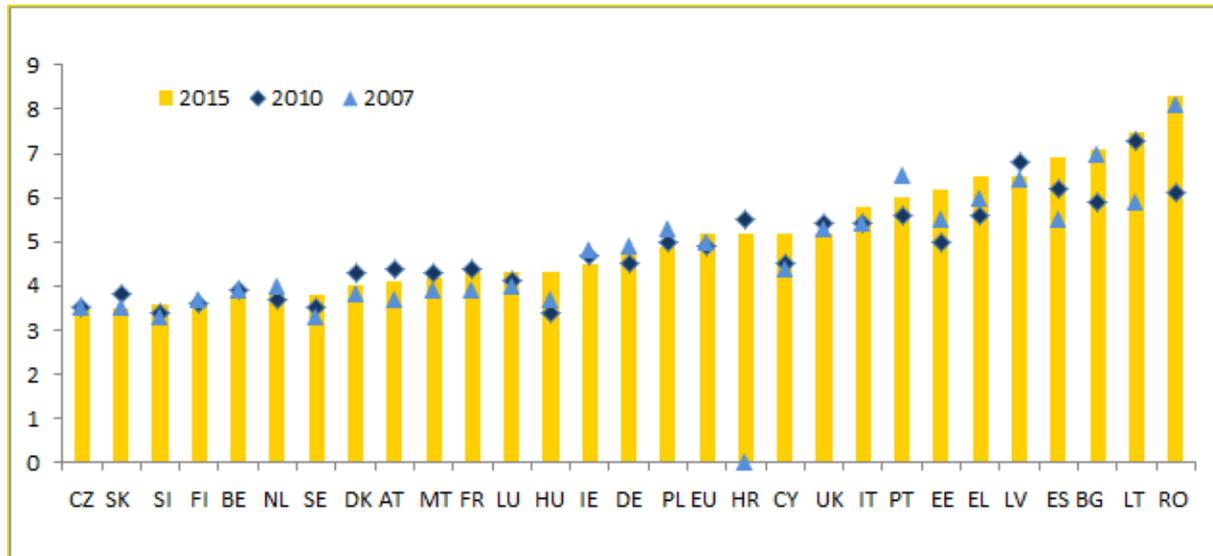
**Il rapporto S80/S20** misura il reddito annuo del 20 per cento delle famiglie più ricche, rispetto al 20 per cento delle famiglie più povere. Questo è l'indicatore principale per misurare le disuguaglianze nel quadro di valutazione della situazione sociale. Quindi, per esempio, un rapporto S80/S20 di 5,0 significa che il 20% delle famiglie più ricche percepisce in un anno un reddito cinque volte superiore a quello del 20% delle famiglie più povere.

Un S80/S20 superiore comporta una maggiore disparità di reddito; un numero inferiore implica una minore disuguaglianza. Un S80/S20 di 1,0 implicherebbe una perfetta parità di reddito, e tutte le famiglie avrebbero quindi lo stesso reddito annuo. Per l'UE<sup>7</sup>, l'S80/S20 è di circa 5,1 (2015) (cfr. Grafico 1).

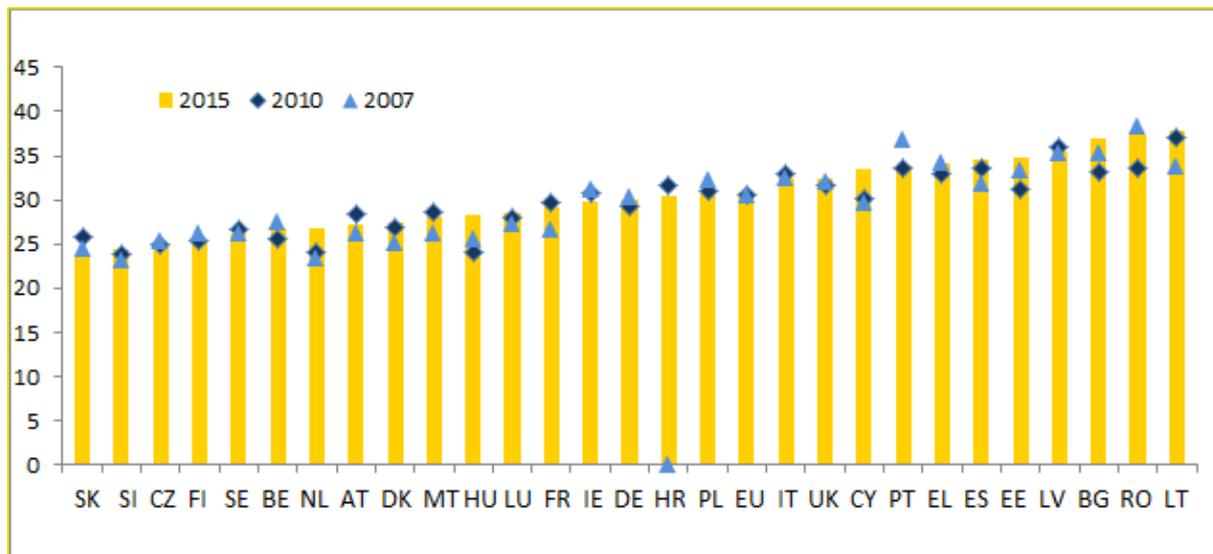
---

<sup>7</sup> Per UE si intendono i 28 Stati membri dell'Unione; i valori rappresentano una media ponderata.

**Grafico 1: Disparità di reddito misurata dal rapporto S80/S20, 2007-2015**



**Grafico 2: Disparità di reddito misurata dall'indice di Gini, 2007-2015**



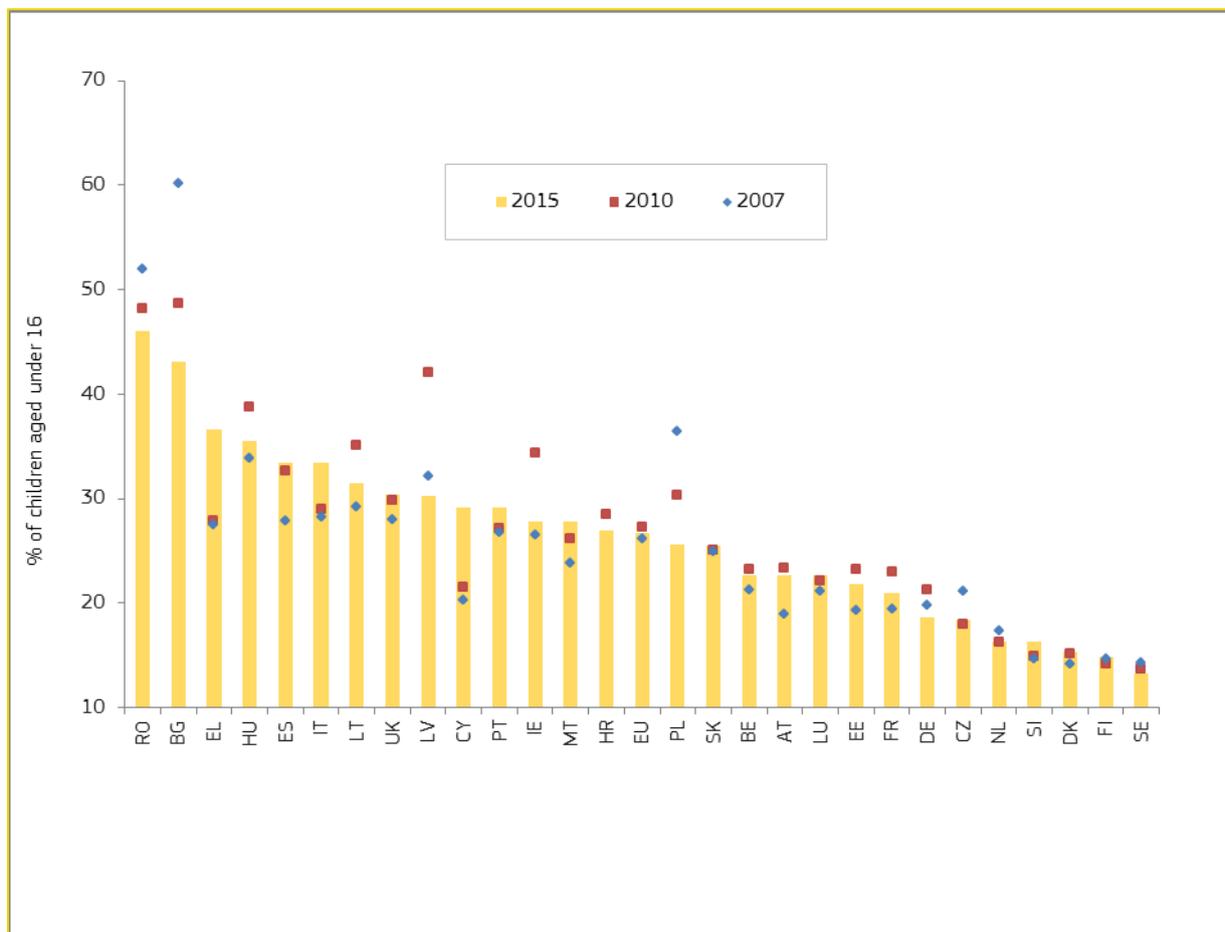
Il **coefficiente di Gini** è la misura più comune della disparità di reddito a livello internazionale. Misura la distribuzione del reddito confrontando la posizione reddituale di ciascuna famiglia con quella di tutte le altre famiglie. Per definizione, il coefficiente è espresso come valore percentuale compreso tra 0 e 100. Un coefficiente di Gini pari a 0 presuppone una perfetta uguaglianza di reddito; un coefficiente di Gini pari a 100 significa che tutto il reddito dell'economia va a una sola famiglia, comportando pertanto una perfetta disparità di reddito. Per l'UE, il coefficiente di Gini è di circa 31 (2015) (cfr. Grafico 2).

**Le disparità di opportunità non possono essere misurate direttamente utilizzando indicatori standard.** Poiché è possibile osservare direttamente solo i risultati di una

singola persona, per comprendere meglio le disparità di opportunità, è necessario formulare alcune ipotesi e utilizzare indicatori indiretti per misurare le pari opportunità.

**Gli indicatori indiretti per misurare le opportunità si concentrano sui giovani.** Poiché la situazione di un individuo è il risultato delle scelte fatte e della fortuna avuta nel corso della sua vita, si può presumere che per i giovani il benessere osservato (compreso il reddito) sia meno associato alle scelte di vita e maggiormente legato alle opportunità offerte. Per questo motivo, il rischio di povertà o di esclusione sociale per bambini e adolescenti costituisce un indicatore importante delle disparità di opportunità (cfr. Grafico 3).

**Grafico 3: Bambini e adolescenti (<16 anni) a rischio di povertà o di esclusione sociale, 2007-2015**





**Le disparità di opportunità sono anche legate alla trasmissione della situazione di svantaggio da una generazione all'altra.** Un altro importante indicatore delle pari opportunità è il rapporto tra i risultati scolastici degli adolescenti e la condizione socioeconomica dei loro genitori. I casi in cui si riscontra un'elevata correlazione tra scarsi risultati scolastici e ridotte competenze genitoriali suggeriscono che i servizi pubblici (in particolare l'istruzione) non riescono a promuovere le pari opportunità per tutti i bambini e gli adolescenti, indipendentemente dal contesto sociale di provenienza<sup>8</sup>. (Cfr. Grafico 4).

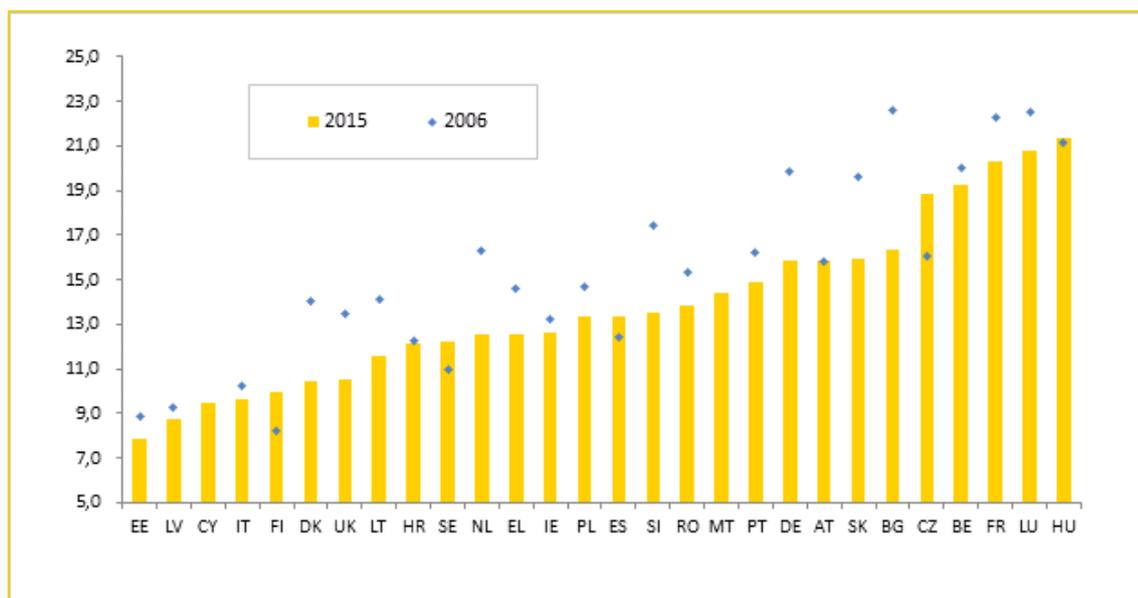
### Situazione della disuguaglianza nei paesi dell'UE

**In tutta l'Unione europea le disparità di reddito sono leggermente aumentate.** Nel 2016 il rapporto S80/S20 è stato pari a 5,1 per l'UE, rispetto a 4,9 nel 2010, a seguito di un aumento in molti Stati

membri, ma non in tutti. Il coefficiente di Gini mostra uno sviluppo analogo, essendo passato da 30,5 a 31,0<sup>9</sup> nello stesso periodo. L'aumento è più pronunciato per le disparità del reddito di mercato (vale a dire le disuguaglianze prima di prendere in considerazione le imposte e i trasferimenti sociali), in quanto il sistema fiscale e previdenziale ha un effetto di perequazione.

**La disuguaglianza deriva da una ridotta crescita del reddito tra le famiglie più povere.** Anche se la crescente disuguaglianza deriva sia da una crescita più rapida del reddito nelle fasce superiori della distribuzione che da una crescita più lenta rispetto alla media nelle fasce inferiori, è quest'ultima che ha avuto il maggiore effetto sulla disuguaglianza complessiva negli anni successivi alla crisi. Questo effetto è stato particolarmente evidente in Romania e Portogallo, ma anche in Italia e Germania<sup>10</sup>.

**Grafico 4: Variazione dei risultati scolastici (scienze) degli adolescenti (15 anni) per contesto socioeconomico dei genitori, 2006-2015**



<sup>8</sup> Le variazioni dei risultati scolastici dovute alla situazione socioeconomica degli studenti sono un indicatore secondario del [quadro di valutazione della situazione sociale](#).

<sup>9</sup> Si tratta della media dei coefficienti di Gini per i paesi dell'UE, e non del coefficiente di Gini della popolazione dell'UE nel suo complesso.

<sup>10</sup> Ciò è illustrato dal cambiamento registrato tra il 2010 e il 2015 nel rapporto S50/S10 della percentuale di reddito, che mostra forti aumenti in questi paesi, a indicare una riduzione della percentuale di reddito per le famiglie più povere.

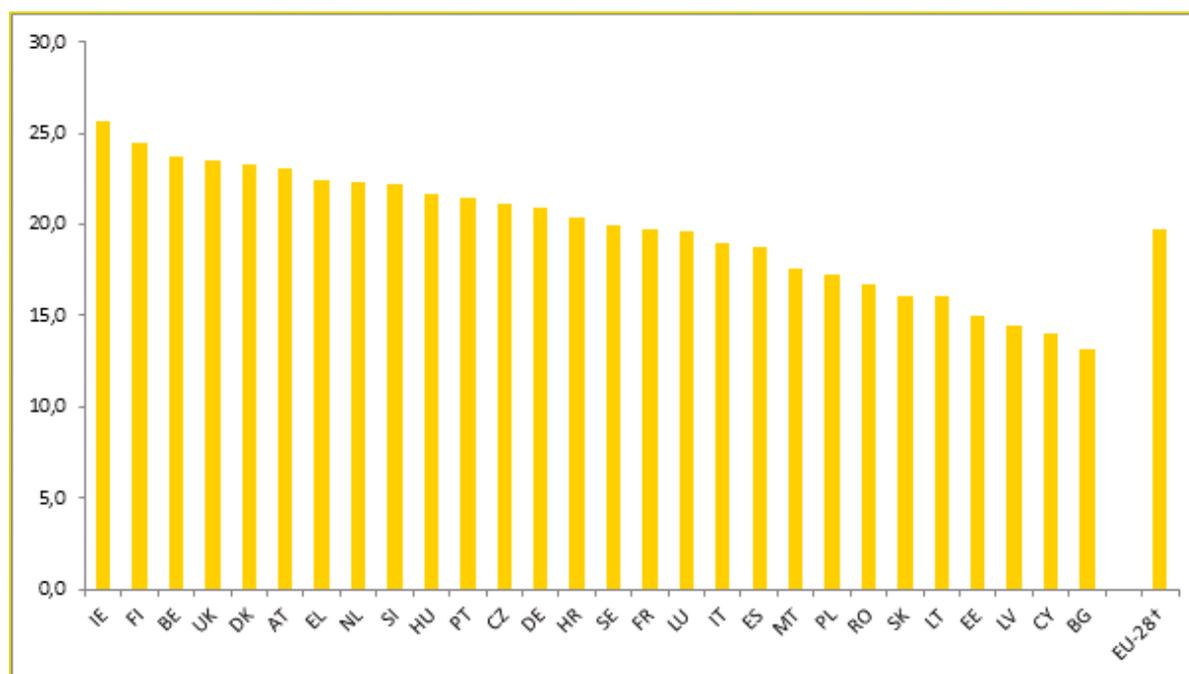
**La media dell'UE nasconde differenze considerevoli e in crescita da un paese all'altro.** Mentre per la Slovacchia il rapporto S80/S20 è sceso dopo la crisi ed è uno dei più bassi dell'UE (a 3,5 nel 2015), in Romania è in forte aumento ed è il più elevato (a 8,3). Le disparità del reddito di mercato sono aumentate maggiormente in Portogallo, Grecia e Bulgaria, ma in molti Stati membri sono rimaste pressoché invariate (Ungheria e Francia), mentre in alcuni sono addirittura diminuite (Irlanda, Lussemburgo, Italia)<sup>11</sup>.

**Un maggior numero di bambini e adolescenti vive in povertà a causa della crisi** che si è verificata dal 2007 al 2010, ma il numero è diminuito nella maggior parte degli Stati membri negli anni fino al 2015. La Polonia e la Bulgaria si distinguono per aver registrato il calo maggiore della povertà infantile, mentre in Grecia, Cipro e Spagna il problema persiste e si è

### 3. MOTORI DELLE DISUGUAGLIANZE

**Le cause delle disparità di reddito variano da uno Stato membro all'altro.** Mentre la disoccupazione rappresenta un fattore di disuguaglianza nella maggior parte dei paesi dell'UE, in alcuni casi (come Bulgaria, Cipro, Estonia, Lituania e Lettonia) lo scarso effetto redistributivo di imposte e prestazioni sociali svolge un ruolo fondamentale. In altri, l'elevata disparità di reddito è il risultato della disoccupazione associata a una distribuzione diseguale dei redditi di mercato (Grecia, Spagna e Portogallo). Anche nel Regno Unito e in Irlanda i redditi di mercato sono distribuiti in modo estremamente disuguale. Tuttavia, gli Stati sociali britannico e irlandese svolgono un lavoro superiore alla media nel ridurre le disuguaglianze prima delle imposte e delle prestazioni sociali (cfr. Grafico 5), con conseguenti risultati a livello di disuguaglianze prossimi alla

**Grafico 5: Effetto di riduzione delle disuguaglianze causato dalle imposte e dai trasferimenti (2015)**



†media semplice, i dati per la DE si riferiscono al 2014

addirittura aggravato (cfr. Grafico 3).

media dell'UE, in termini di reddito disponibile.

<sup>11</sup> Calcoli della Commissione, basati sui dati delle statistiche dell'Unione europea sul reddito e sulle condizioni di vita (EU-SILC).

**L'aumento dei cambiamenti tecnologici ha intensificato le disparità di reddito.** Se da un lato è positivo per la crescita economica nel suo complesso, il progresso tecnologico aumenta la dispersione dei salari ("dispersione salariale") premiando le qualifiche elevate, in particolare nei settori ad alto valore dell'economia come le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (TIC). Allo stesso tempo, l'automazione tende a rimpiazzare i lavoratori con livelli di competenze medio-bassi.

**Tuttavia le prove dell'effetto della globalizzazione sulle disuguaglianze sono disomogenee.** La teoria basata sui modelli commerciali tradizionali indica che un aumento degli scambi commerciali porta a una maggiore disuguaglianza nei paesi ricchi. Studi empirici hanno però ottenuto risultati contraddittori in questo senso. Fondamentalmente, è la risposta delle istituzioni del mercato del lavoro e dei responsabili politici che può determinare se il commercio generi più o meno disuguaglianze.

**Anche gli effetti delle istituzioni del mercato del lavoro sono spesso ambigui.** Istituzioni del mercato del lavoro rigide non riducono necessariamente le disuguaglianze, perché anche se possono portare a salari più elevati per coloro che lavorano, possono anche tradursi in un aumento della disoccupazione.

**Anche altri fattori, come i dati demografici e la composizione delle famiglie, influiscono sulle disuguaglianze.** L'aumento della percentuale di nuclei familiari composti da un'unica persona può incrementare le disuguaglianze riducendo la loro capacità di mettere in comune le risorse. Anche la riduzione della dimensione delle famiglie, unita a tassi di immigrazione più elevati, può aumentare le disuguaglianze - in particolare le disparità di opportunità - provocando una maggiore concentrazione dei beni tra la popolazione autoctona.

#### **4. LEVE STRATEGICHE PER IL SUPERAMENTO DELLA SFIDA DELLE DISUGUAGLIANZE**

**La prevenzione e la riduzione delle disuguaglianze dipendono in larga misura dall'azione e dalle riforme degli Stati membri.** Il ruolo dell'UE consiste nel sostenere e integrare le politiche degli Stati membri nei settori dell'inclusione sociale e della protezione sociale, mediante orientamenti strategici e sostegno finanziario per le riforme.

**Gli Stati membri hanno a disposizione una serie di leve strategiche** per migliorare la parità dei redditi e le pari opportunità. La risposta strategica adeguata dipenderà però da:

- un'attenta lettura dei fattori di disuguaglianza in ciascuno Stato membro;
- fattori specifici dei singoli paesi, quali il tasso di disoccupazione, la composizione settoriale dell'economia, le istituzioni del mercato del lavoro e la struttura del sistema di protezione sociale.

**Gli investimenti nell'istruzione e nelle competenze rappresentano uno strumento politico fondamentale per ridurre le disuguaglianze e promuovere le pari opportunità.** In particolare, in risposta all'evoluzione delle pratiche di lavoro provocata dalla tecnologia, l'aggiornamento delle competenze dei lavoratori scarsamente qualificati ha il potenziale maggiore per contrastare la dispersione salariale, creando al contempo più posti di lavoro. Per i bambini e i giovani, l'istruzione rappresenta uno strumento efficace per creare più pari opportunità, purché tutti i bambini abbiano accesso a un'istruzione di alta qualità, indipendentemente dal loro contesto di provenienza.

**Il sistema fiscale e previdenziale rappresenta la leva strategica chiave per affrontare il problema delle disparità di reddito<sup>12</sup>.** Mentre le politiche volte ad affrontare la carenza di

---

<sup>12</sup> Cfr. anche la scheda tematica su sistemi fiscali e amministrazione fiscale.

competenze sono utili a medio e lungo termine, le modifiche del sistema fiscale e previdenziale possono avere un effetto più immediato. Alcuni paesi, come l'Irlanda, l'Ungheria e la Danimarca, utilizzano il sistema fiscale e previdenziale in modo efficace per ridurre le forti disparità di reddito di mercato. In altri, come Cipro, Bulgaria, Lettonia, Lituania, Estonia, questo effetto è molto più ridotto (cfr. Grafico 5).

**L'effetto della spesa sociale nel ridurre le disuguaglianze dipende dal modo in cui è concepita.** Limitare la revoca delle prestazioni sociali per coloro che rientrano nel mondo del lavoro e ridurre gli oneri fiscali per i lavoratori a basso reddito sono politiche importanti che garantiscono che i disoccupati e le persone inattive abbiano sempre un incentivo economico positivo a esercitare un'attività lavorativa retribuita.

**A partire dalla crisi la capacità del sistema fiscale e previdenziale di controbilanciare l'aumento delle disuguaglianze del mercato si è indebolita.** In alcuni paesi la ristrettezza del margine di bilancio e la necessità di ripristinare la sostenibilità delle finanze pubbliche hanno ridotto la capacità dello Stato di redistribuire il reddito. Il sistema di imposte sul reddito delle persone fisiche non è diventato maggiormente progressivo: alcuni Stati membri dell'UE applicano un sistema fiscale ad aliquota unica, ad esempio Lettonia, Lituania, Estonia, Bulgaria e Romania.

**Le disparità di ricchezza possono essere arginate da imposte ben concepite.** La tassazione del capitale (comprese le imposte sui beni immobili e quelle di successione) può essere un mezzo importante per garantire pari opportunità e una distribuzione più equa della ricchezza, tenendo in debito conto gli aspetti legati all'efficienza.

**L'offerta di servizi sociali di qualità rappresenta uno strumento essenziale per combattere le crescenti disparità di opportunità.** Le principali leve per interrompere il

trasferimento degli svantaggi da una generazione all'altra sono:

- servizi di assistenza all'infanzia accessibili e di alta qualità,
- edilizia popolare,
- istruzione,
- assistenza sanitaria.

La disponibilità di servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine è inoltre fondamentale per consentire una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro, il che può contribuire a ridurre le disparità di genere. Anche gli investimenti nei trasporti e nell'accessibilità digitale possono svolgere un ruolo importante laddove la disuguaglianza presenta una dimensione spaziale, compreso un divario significativo tra zone rurali e urbane come in Romania e Bulgaria.

Data: 22.11.2017

## 5. RISORSE UTILI

- [Pilastro europeo dei diritti sociali](#)
- [Quadro di valutazione della situazione sociale](#)

## ALLEGATO

**Tavola 1 — Coefficiente di Gini prima e dopo le imposte e i trasferimenti (2015, fonte: EU-SILC)**

	<b>Coefficiente di Gini relativo al reddito di mercato lordo*</b>	<b>Coefficiente di Gini netto**</b>	<b>Effetto di riduzione delle disuguaglianze causato dalle imposte e dai trasferimenti</b>
IE	55,4	29,8	25,7
FI	49,6	25,2	24,4
BE	49,9	26,2	23,7
UK	55,9	32,4	23,6
DK	50,7	27,4	23,3
AT	50,3	27,2	23,1
EL	56,6	34,2	22,4
NL	49,0	26,7	22,3
SI	46,7	24,5	22,2
HU	49,9	28,2	21,6
PT	55,5	34,0	21,5
CZ	46,2	25,0	21,2
DE	51,6	30,7	20,9
HR	51,0	30,6	20,4
SE	45,2	25,2	20,0
FR	49,0	29,2	19,8
LU	48,1	28,5	19,6
IT	51,3	32,4	18,9
ES	53,4	34,6	18,8
MT	45,7	28,1	17,6
PL	47,9	30,6	17,3
RO	54,1	37,4	16,7
SK	39,8	23,7	16,1
LT	54,0	37,9	16,1
EE	49,8	34,8	15,0
LV	49,8	35,4	14,5
CY	47,5	33,6	14,0
BG	50,2	37,0	13,2
<b>UE-28†</b>	<b>50,2</b>	<b>30,4</b>	<b>19,8</b>

Fonte: Calcoli propri basati sulle statistiche EU-SILC, dati dell'indagine 2014, DE: 2014

\*Gini, al lordo delle imposte e senza trasferimenti

\*\*Gini calcolato al netto delle imposte dirette e dei trasferimenti sociali (comprese le pensioni)

†Media non ponderata