

# LA NUOVA MISURA DI POVERTÀ ASSOLUTA

di Raffaele Tangorra  
05 giugno 2009

L'Italia ha di nuovo una misura di povertà assoluta, una misura cioè di quella condizione in cui non si hanno risorse sufficienti per condurre uno stile di vita "minimamente accettabile". Dopo aver interrotto la serie storica nel 2002 e avviato una commissione per l'aggiornamento della metodologia, l'Istat ha infatti recentemente ripreso a pubblicare i dati. In realtà, più che di ripresa di una vecchia misura, bisognerebbe parlare dell'introduzione di una nuova, tali e tante sono le innovazioni metodologiche introdotte.

Come si contano i poveri Contare i poveri non è esercizio banale. A differenza di altre condizioni - la disoccupazione, ad esempio - la povertà non è immediatamente definibile. Ha evidentemente a che fare con una inadeguatezza di risorse tale da precludere la possibilità di condurre uno stile di vita dignitoso in un determinato contesto; ma affinché a partire da tale concetto si possa operativamente definire una misura è necessaria l'applicazione di un qualche giudizio di valore oltre che la scelta tra diverse opzioni di metodo. Semplificando, vi sono almeno due grandi famiglie di indicatori di povertà, la relativa e l'assoluta. Si considera povero in senso relativo chi, indipendentemente dalla sua concreta capacità d'acquisto, non è "troppo" distante dalla media(1), mentre è povero in senso assoluto chi, indipendentemente dalla media delle condizioni economiche della popolazione, non ha le risorse sufficienti ad acquistare un paniere "minimo". Qui ci concentreremo sulla povertà assoluta non perché sia il dato più attendibile o meritevole di attenzione, ma perché le innovazioni metodologiche introdotte sono di un rilievo che va oltre lo specifico degli esperti di povertà e si prestano ad essere discusse anche in un contesto non tecnico.

Una piccola rivoluzione metodologica La metodologia usata in Italia per il calcolo della povertà assoluta si inserisce nel solco di una tradizione avviata con gli studi pionieristici di Mollie Orshansky, che agli inizi degli anni 60 sviluppò l'indicatore che è tuttora misura ufficiale della povertà negli Stati Uniti. L'idea della Orshansky era che la stima del costo della vita per i poveri dovesse partire dal costo di un regime alimentare sano, adottando per gli altri bisogni l'ipotesi semplificatrice che potessero essere stimati in misura proporzionale rispetto ad esso.

In Italia, a differenza che nel caso americano, oltre alla componente alimentare e prima di passare alla componente residuale, si procede anche ad una stima delle spese legate all'abitazione. In questo modo, per ogni tipologia di famiglia si può esprimere il valore monetario del paniere mensile di beni e servizi essenziali. Facendo le medie ponderate per le diverse tipologie familiari, si ottiene la soglia - o meglio, le soglie - di povertà assoluta: una per ogni ampiezza del nucleo, dal single alla famiglia con sette o più componenti. La nuova commissione insediata dall'Istat per la revisione della misura ha lavorato sodo su quest'impianto. Su ognuna delle dimensioni - componente alimentare, abitative e residuale - sono stati fatti progressi, con migliori specificazioni e anche ampio uso di analisi econometrica. Ad esempio, nella stima del costo del paniere alimentare, pur a partire dalle stesse necessità nutrizionali, si ottengono risultati molto diversi rispetto alla metodologia precedente: infatti, il valore monetario di quello che è rimasto più o meno lo stesso paniere, non è più valutato ai prezzi medi degli alimenti, ma sulla base del prezzo "minimo accessibile" nella propria ripartizione territoriale (tenuto conto cioè della distribuzione commerciale - hard discount, moderna o tradizionale - e delle differenze di prezzo tra Nord, Centro e Mezzogiorno)(2). Anche con riferimento ai costi dell'abitazione, sono stati utilizzati metodi di stima più rigorosi e robusti per il computo degli affitti e differenziati gli stessi per la ripartizione territoriale (Nord, Centro, Mezzogiorno) e per la tipologia di comune (area metropolitana, grande comune, piccolo comune). Stesso discorso per la componente residuale: ci si sottrae all'arbitrarietà della scelta di cut-off point (il primo decimo di popolazione) nel riproporzionamento rispetto alla spesa alimentare e si utilizza un modello di regressione, differenziando per territori.

Sulla base di questa breve disanima della nuova metodologia emerge chiaramente l'innovazione radicale introdotta: al di là dell'utilizzo di metodi più rigorosi, la differenza più rilevante è data dal fatto che lo stesso paniere "minimo" è calcolato nel suo costo in ciascuna ripartizione territoriale e differenziando per tipologia di comune di residenza. Di per sé, ciò però rappresenta solo una migliore rappresentazione, per così dire, "elementare" del fenomeno, nel senso che permette di raccogliere elementi di base più circostanziati per la costruzione della soglia di povertà. Procedendo alla vecchia maniera, questi elementi di base sarebbero stati aggregati, ovviamente dopo averli opportunamente pesati, al fine di definire le diverse soglie di povertà con cui confrontare le risorse delle famiglie, a seconda della loro numerosità. E invece è proprio in questo passaggio che sta la piccola rivoluzione metodologica: non c'è più alcun processo di aggregazione e ciascuna famiglia ha la sua propria soglia, a seconda del numero di componenti, dell'età degli stessi, della grandezza del comune in cui risiede e della ripartizione territoriale. In altri termini, si è passati da un numero di sette soglie

ad un numero elevatissimo, dato da tutte le possibili combinazioni degli elementi suddetti. Nella nota dell'Istat, dove si riportano i valori delle soglie per le tipologie familiari più diffuse, se ne contano 342!(3)

Vecchie e nuove immagini della povertà Dal confronto tra nuove e vecchie soglie, la prima considerazione che emerge riguarda le differenze territoriali: poiché, per ogni tipologia familiare, il massimo della forchetta nel valore delle nuove soglie è sempre rappresentato dall'area metropolitana del Nord e il minimo dal piccolo comune del Mezzogiorno (e comunque tutte le soglie del Mezzogiorno, per ciascuna tipologia familiare, stanno sotto quelle del Centro-Nord), è evidente che la vecchia metodologia sottostimava il fenomeno della povertà (assoluta) nelle aree più ricche del paese, dove il costo della vita - anche per chi vive sui livelli minimamente accettabili - è superiore e, viceversa, sovrastimava la povertà nel Mezzogiorno. Confrontando l'anno di ripresa della rilevazione (2005) rispetto a quello di interruzione (2002), osserviamo che nel Mezzogiorno l'incidenza in termini di persone è passata dal 10,2 al 7% mentre nel Nord dall'1,9 al 2,5%. Ovviamente questa evidenza è puramente indicativa, perché non può isolarsi il cambiamento della metodologia rispetto alle dinamiche reali sottostanti; sarebbe stato utile a tal proposito una ricostruzione retrospettiva della serie, ma l'Istat non ha inteso procedere in tal senso. Va da sé, comunque, che la "specializzazione" territoriale delle soglie di povertà contribuisce a ridurre le distanze tra Nord e Sud e ha come effetto quello di evitare che la condizione di quote consistenti di popolazione deprivata venga trascurata. La seconda considerazione che deriva dal confronto delle vecchie e nuove soglie è che, indipendentemente dal costo della vita nei territori, al diminuire della dimensione della famiglia, la vecchia soglia è sempre meno rappresentativa: evidentemente sottostimava soprattutto il costo del vivere da soli o in coppia. Non a caso è proprio in questi casi che si registra un aumento di incidenza della povertà con riferimento all'ampiezza della famiglia: dal 3,6% al 4,8 i single, dal 2,8% al 3,7 per la coppia. Viceversa, le coppie con tre o più figli passano dal 14,4 all'8%. Valgono le considerazioni già fatte su tali confronti, puramente indicativi e incapaci di isolare da soli l'effetto della nuova metodologia.

Più in generale, sono comunque quelle appena descritte le due principali novità nella fotografia della povertà rappresentata con la nuova metodologia: c'è un po' più Nord e un po' meno Sud, un po' più persone sole e meno famiglie numerose. Il quadro però resta quello consolidato, per quanto con differenze molto meno accentuate: nel Mezzogiorno c'è comunque il doppio dei poveri (in termini di incidenza) che nel Centro-Nord, mentre le famiglie con 5 o più componenti permangono quelle con l'incidenza di gran lunga più elevata. Complessivamente si tratta di quasi due milioni e mezzo di persone, il 4,1% della popolazione. Interessante è la dinamica recente: dal 2005 al 2007 il divario Nord-Sud si riduce anche a parità di metodologia (la nuova, ovviamente). Nel Nord le persone povere passano dal 2,5% del 2005 al 3,3 del 2007 (superando il Centro, che passa dal 2,4 al 2,8, ed è quindi l'area meno povera del paese), mentre il Mezzogiorno passa dal 7 al 6%. Nuovi strumenti per l'amministrazione dei territori Dal punto di vista del policy maker, tenuto conto dell'attuale quadro di competenze tra i diversi livelli di governo e del fatto che la materia dell'assistenza è di competenza esclusiva delle Regioni, la novità più rilevante non sta solo nella rappresentazione più accurata del fenomeno della povertà assoluta: quella che abbiamo chiamato la "specializzazione" delle soglie diventa essenziale per ancorare le politiche a soglie di intervento definite in maniera rigorosa nei territori. A questo proposito, però, deve essere possibile ricomporre il quadro delle 342 soglie di povertà in maniera intelligibile per l'amministratore nazionale, regionale e finanche locale. Il grosso sforzo compiuto dall'Istat rischia di rimanere incompiuto in assenza di una tabella che presenti i pesi per la ponderazione tutte le volte che si vogliono considerare soglie medie: ad esempio, se una regione programma misure specifiche di intervento per le famiglie con figli, deve poter riaggregare per le diverse tipologie familiari rilevanti e le diverse dimensioni di comuni presenti nel suo territorio, perlomeno utilizzando i pesi per la ponderazione specifici della ripartizione territoriale. Ma lo stesso dicasi per interventi nazionali, laddove si ritenga di adottare soglie uniche nazionali, come ad esempio avviene attualmente per la Carta Acquisti.

Un'ultima considerazione va fatta sulle procedure di aggiornamento del paniere e della rilevazione: le innovazioni introdotte giustificano l'interruzione della serie storica dopo soli sette anni, ma non si può lasciare il paese in attesa di una nuova misurazione quasi per altrettanti anni (senza peraltro ricostruire retrospettivamente nemmeno tutto il periodo non coperto). Se la strada che si sceglie è quella degli aggiornamenti straordinari più o meno frequenti, va immaginata una procedura che attraverso l'attento monitoraggio delle diverse componenti del paniere permetta di non andare incontro a brusche interruzioni evitando al contempo la perdita di significatività della rilevazione per invecchiamento precoce della metodologia. (1) La media è qui intesa genericamente come una misura di sintesi della distribuzione delle condizioni economiche di una determinata popolazione. (2) Sono poi ammesse economie di scala, ovviamente non rispetto al consumo degli alimenti, ma rispetto al loro acquisto: si tiene cioè conto del fatto che con la dimensione della famiglia cresce la possibilità di usufruire di sconti legati alle quantità acquistate o di evitare sprechi legati alla dimensione minima della confezione.

(3) Altra innovazione di rilievo è l'aggiornamento di queste innumerevoli soglie, calcolate nell'anno base 2005:

non si procede, secondo tradizione, con l'aggiornamento secondo l'indice generale dei prezzi, ma secondo indici specifici dei beni e servizi nel paniere differenziati per territori e per tipologie familiari. Le differenze non sono di poco conto; nell'aggiornamento per il 2007, ad esempio, l'indice specifico del paniere per una coppia con due figli adolescenti in un piccolo comune del Mezzogiorno era pari al 2,4%, mentre era solo dell'1,7% per la stessa famiglia in un piccolo comune del Centro.