La povertà assoluta: tra recenti revisioni e nuove prospettive di indagine

Remo Siza, | 19 febbraio 2024

La stima della povertà assoluta

In Italia, l'incidenza della povertà assoluta, e le sue variazioni annuali, è diventata il primo riferimento nel dibattito pubblico sulle condizioni economiche delle famiglie italiane. La condizione di povertà assoluta si ritiene che rappresenti una condizione estrema di povertà, molto più severa della povertà relativa. In realtà per la stima della povertà assoluta si utilizza una differente metodologia di misurazione rispetto alla metodologia utilizzata per misurare la povertà relativa. In sostanza è definita "assoluta" in quanto in quanto non è calcolata relativamente al reddito medio o relativamente ai livelli medi di consumo, ma su un paniere di beni ben individuato. Le soglie di povertà assoluta esistenti in vari paesi del mondo sono molto diverse tra loro e sono fondate su una differente concezione dei bisogni fondamentali (Atkinson, 2019). La World Bank, le Nazioni Unite utilizzano, prevalentemente, un paniere che comprende solo beni essenziali. L'Italia adotta una concezione più ampia di povertà assoluta utilizzando un paniere di beni molto più esteso. Per queste ragioni, la povertà assoluta rappresenta, in alcuni casi, condizioni di deprivazione meno severe di quelle evidenziate dalla soglia di povertà relativa. Per esempio, per un adulto (di 30-59anni) che vive solo, se risiede in comune dell'area metropolitana (centro) della Lombardia la soglia di povertà assoluta è pari a 1.175,15 euro, mentre se risiede in un piccolo comune della Puglia tale soglia è pari a 685,30 euro. La soglia di povertà relativa è invece pari a 690 euro per una famiglia di un componente (anno 2022).

La definizione e la misurazione della *absolute poverty* sono stati introdotti da Seebohm Rowntree nelle sue ricerche realizzate a York (UK) nel 1901 e nel 1936, ma negli anni successivi, nelle analisi nazionali e nelle comparazioni internazionali, è stata utilizzata la *relative poverty line* introdotta da Peter Townsend (1979) nei suoi studi degli anni Sessanta e Settanta.

Il Rapporto finale del progetto "Measuring and monitoring absolute poverty (ABSPO)" (Menyhért et al, 2021), al quale l'Istat ha contribuito fattivamente, rileva che l'Italia è l'unico paese europeo che rileva annualmente la povertà assoluta. Il progetto europeo è finalizzato a valutare la fattibilità di un nuovo indicatore monetario di povertà assoluta da affiancare agli indicatori (povertà relativa, grave deprivazione, bassa intensità di lavoro) previsti dal sistema statistico europeo Eu-Silc (Statistics on Income).

La sperimentazione delle tre strategie di misurazione elaborate nell'ambito del progetto europeo ha evidenziato un'incidenza della povertà assoluta a livello europeo nel suo complesso simile all'incidenza della povertà rilevata con gli indicatori esistenti. A livello nazionale, in nazioni del Centro e dell'Est Europa, i valori di povertà rilevati con queste strategie sperimentali di misurazione sono invece molto differenti dai valori rilevati con gli indicatori esistenti.

In generale, la misurazione della povertà a livello nazionale mostra una marcata dualità: i paesi a basso e medio reddito fanno affidamento quasi esclusivamente su misure assolute, mentre le economie avanzate utilizzano prevalentemente indicatori relativi (Ravallion, 2016). Fra i paesi a più alto sviluppo, oltre l'Italia, le uniche esperienze consolidate di misurazione della povertà assoluta sono quelle degli Stati Uniti, dove l'istituto di statistica pubblica annualmente stime di povertà assoluta, e quella del Canada che, pur non diffondendo dati ufficiali, calcola periodicamente la *basic needs poverty measure*.

La World Bank calcola la linea di povertà assoluta (su un paniere estremamente limitato di beni) a partire dagli anni Settanta, con la misura iniziale di 1 dollaro al giorno (Atkinson, 2019), successivamente aumentata a 2,15 dollari al giorno per paesi come la Nigeria, l'India, le Filippine e aggiungendo due ulteriori soglie di povertà nazionali: 3,65 per le economie a reddito medio-basso e 6,8 dollari al giorno, per le economie a reddito medio-alto.

La revisione della metodologia

Recentemente l'Istat ha proceduto ad una revisione delle procedure di stima della povertà assoluta definite nel 2004 e ristrutturate nel 2014. La Commissione che è stata istituita ha convenuto che era necessario procedere ad una accurata revisione e ad un aggiornamento delle voci di spesa comprese nel paniere, piuttosto che una modifica sostanziale dell'impianto metodologico.

La revisione ha riguardato molteplici aspetti, dalle diverse componenti del paniere di povertà assoluta (alimentare, abitativa e residuale) all'utilizzo di nuove basi dati; ha introdotto un paniere alimentare «corretto», ha adottato una nuova classificazione delle spese per consumi delle famiglie, ha escluso spese ritenute ormai obsolete.

La revisione della metodologia di stima della povertà assoluta è estremamente puntuale e ben sostenuta a livello metodologico e concettuale. È comunque, una misurazione molto complessa, con passaggi causali che non sempre possono essere basate su solidi risultati scientifici.

Per esempio l'Istat calcola la povertà assoluta sulla base del costo di un paniere di beni: l'alimentazione, l'abitazione comprensiva di servizi, utenze, arredamento e suppellettili, la possibilità di vestirsi, di muoversi sul territorio, di curarsi, l'accesso all'istruzione e alla sanità. Se, tuttavia, i fabbisogni alimentari possono essere definiti su base scientifica da parte di esperti nutrizionisti e sulla base dei Livelli di Assunzione Raccomandati di Nutrienti (LARN) e per le caratteristiche abitative si può fare riferimento a normative vigenti (pensiamo l'indice di affollamento, presenza di servizi igienici, esposizione …), tutti gli altri bisogni familiari e individuali risultano molto più difficili da valutare e richiedono costanti aggiornamenti.

L'Istat ha deciso quindi di distinguere analiticamente due segmenti del paniere, l'alimentare e l'abitativo e in una terza definita "componente residuale'' di includere tutto il resto (la spesa necessaria a vestirsi, spostarsi sul territorio, svagarsi, salute e istruzione). Naturalmente, considerando che le esigenze delle persone si differenziano (almeno per età e genere) le caratteristiche degli individui che compongono la famiglia risultano assai rilevanti, la definizione della spesa residuale è effettuata in base alla tipologia familiare, per grandi ripartizioni geografiche (NORD, CENTRO, SUD) e per dimensioni città.

Più in generale, la misurazione della povertà assoluta e delle povertà relativa lascia scoperta un'area di indagine particolarmente rilevante che coinvolge crescenti forme di povertà estreme osservate nella nostra esperienza quotidiana e rilevate periodicamente da enti come la Federazione italiana degli organismi per le persone senza dimora (fio.PSD) e dalla Caritas.

Nel Programma statistico nazionale non abbiamo indagini che consentono di stimare l'incidenza delle varie forme di estrema indigenza, di individui e famiglie povere che vivono in uno stato cronico di assenza di beni alimentari, di vestiario, riscaldamento, di assenza, cioè, delle condizioni necessarie per vivere. Le stime che conosciamo sui senza dimora, sul numero di persone che si rivolgono ai centri di ascolto e alle mense di enti come la Caritas, sono molto importanti, ma non rilevano alcune altre forme di povertà e richiedono di essere integrate in una strategia di rilevazione più ampia.

Il concetto di *destitution* (estrema indigenza)

Per rilevare le condizioni estreme di povertà è necessario avviare nuove strategie di rilevazione oppure ristrutturare quelle esistenti e integrare le stime ufficiali con le stime prodotte autonomamente da altri soggetti, con informazioni relative ai servizi esistenti e alle risorse di terzo settore. Un primo passo per osservare le condizioni più estreme di deprivazione materiale può essere costituito dalla costruzione di un paniere molto più limitato di beni, composto solo da beni essenziali per la sopravvivenza.

La Joseph Rowntree Foundation nel suo rapporto annuale (2023) utilizza il concetto di destitution (estrema indigenza) che denota le circostanze in cui versano le persone che non possono acquistare i beni essenziali di cui tutti abbiamo bisogno per mangiare, stare al caldo e all'asciutto e mantenerci puliti. In Italia e in molti altri paesi europei, queste forme estreme di povertà costituiscono spesso dei segmenti calcolati insieme a povertà meno severe come se la povertà fosse un tutto omogeneo senza distinguere chi ha un livello di consumi o di reddito appena al di sotto della linea di povertà, dalle povertà più estreme. Per quanto riguarda la povertà relativa l'Istat, attraverso l'utilizzo di soglie aggiuntive (meno 10%, meno 20% della linea di povertà convenzionale), calcola l'intensità delle povertà più severe. Questa soluzione, comunque, solo parzialmente ci aiuta a distinguere le persone che hanno un livello di consumi appena al di sotto della linea di povertà dalle famiglie e individui privi di beni essenziali.

Il Censimento permanente della Popolazione e delle Abitazioni, svolto nell'autunno 2021 riporta informazioni su persone senza tetto e senza fissa dimora, persone che risiedono in campi autorizzati o insediamenti tollerati e spontanei. Nell'ambito del censimento, l'Istat rileva che alla fine del 2021 vivevano in Italia 96.197 persone senzatetto, 65.407 maschi e 30.790 femmine, di cui il 38 per cento di origine straniera.

Secondo la Federazione italiana degli organismi per le persone senza dimora (fio.PSD), il quadro fornito da questa rilevazione

Istat, diversamente dalle indagini campionarie del 2011 e del 2014, seppure certamente di rilievo, non è esplicativo della condizione di bisogno sociale e delle traiettorie di vita delle persone in condizione di grave emarginazione e delle persone senza dimora. La metodologia di rilevazione è fondata sul numero di iscrizioni ad una residenza fittizia, presso un'associazione, una mensa, un dormitorio o presso una via fittizia istituita dai Comuni. Come ha rilevato la fio.PSD, questa modalità di rilevazione non consente di distinguere tra un giostraio, un venditore ambulante o chi vive la condizione di homeless e versa in uno stato di povertà estrema e di disagio abitativo.

Nel 2014 era stata realizzata la seconda indagine sulla condizione delle persone che vivono in povertà estrema, a seguito di una convenzione tra Istat, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Federazione italiana degli organismi per le persone senza dimora (fio.PSD) e Caritas Italiana. Partendo dalle rilevazioni censuarie e dalle indagini sui senza dimora, dai dati delle persone che si rivolgono ai centri di ascolto e alle mense e alle strutture di accoglienza, sarebbe sicuramente utile avviare una nuova organica indagine sulle varie forme di povertà estrema che estenda la rilevazione a tutte le persone, anche a quelle che, pur avendo una dimora, non dispongono di beni essenziali per vivere.

Bibliografia

- Alcock, P. e Siza, R. (a cura di), (2003), *La povertà oscillante*, numero monografico di Sociologia e Politiche sociali, n. 2(6).
- Atkinson, A. B. (2019) Measuring Poverty around the World, Princeton: Princeton University Press.
- Caritas (2023) Tutto da perdere. Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia, Roma: Edizioni Palumbi.
- Istat, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Federazione italiana degli organismi per le persone senza dimora (fio.PSD) e Caritas Italiana (2014) Le persone senza dimora, Roma.
- Menyhért, B., Cseres-Gergely, Zs., Kvedaras, V., Mina, B., Pericoli, F., Zec, S. (2021) Measuring and monitoring absolute poverty (ABSPO) – Final Report, EUR 30924 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg. Ranci Ortigosa, E. (2018) Contro la povertà, Milano: Francesco Brioschi Editore.
- Ravallion, M. (2016) The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy, New York: Oxford University Press