

Sulla differenziazione territoriale delle soglie di accesso

Vito Peragine

In questo appunto si discute il seguente tema: se la soglia di povertà rispetto alla quale va definita la possibilità di accesso al beneficio monetario del SIA e l'entità dello stesso, debba essere unica a livello nazionale o differenziata territorialmente.

Il punto di partenza è la necessità di tradurre il reddito monetario in capacità di spesa e quindi di benessere individuale.

Dato un certo reddito monetario disponibile, e un paniere di consumo composto da beni privati e beni e servizi pubblici, la capacità di consumo dipenderà (i) dal costo dei beni privati e (ii) dalla disponibilità di servizi pubblici. Nella misura in cui sia il primo sia il secondo fattore abbiano una forte differenziazione territoriale, può rendersi necessaria una differenziazione territoriale delle soglie nominali di accesso.

Partendo dal primo aspetto. Il tema della diversità nel costo dei beni e servizi nelle diverse realtà territoriali è molto presente nel dibattito pubblico e scientifico: e tuttavia, sia sulla stima di tali differenze sia sulla rilevanza delle stesse per il disegno delle politiche pubbliche, le posizioni sono molto differenziate. Ad oggi, anche solo sul terreno della stima delle differenze di costo, non pare esserci una convergenza delle diverse (invero poche) analisi disponibili.

Un riferimento pertinente è rappresentato dalla rilevazione, da parte dell'Istat, di soglie di povertà assoluta differenziate territorialmente in quanto basate su indicatori di "costo della vita" diversi da zona a zona del paese. Un carattere rilevante di tale procedura è la definizione di soglie di povertà assoluta alquanto inferiori al Sud, ove si misurano livelli tendenzialmente più bassi che al nord. Le differenze di costo utilizzate dall'Istat risultano molto ampie. In particolare, l'Istat calcola le variazioni di costo della vita in base all'area di residenza (Nord, Centro, Sud), alla dimensione del comune di residenza (meno di 50 mila, tra 50 e 250 mila, più di 250 mila), alla numerosità familiare. Ad esempio, la soglia di povertà assoluta per una famiglia di un componente in una città metropolitana risulta pari a 785 euro nel Nord e a 580 euro nel Sud. Si tratta di una differenza dell'ordine del 34 %. Altri studi propongono stime diverse. Ad esempio, Cannari e Iuzzolino (2009), in un'analisi basata su dati Istat, dati di provenienza dell'Agenzia del territorio e l'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia, stimano differenze tra Nord e Sud dell'ordine del 16%. Inoltre, tale divario è spiegato per oltre due terzi dal diverso livello delle spese per l'abitazione, che includono i fitti figurativi, attribuiti cioè ai proprietari di abitazione; includendo i soli fitti effettivi, il differenziale territoriale si riduce al 10 per cento. Come è noto, vi sono diverse ragioni che sconsigliano di considerare il fitto figurativo tra le spese per consumo: perché si tratta di una rata per l'acquisto di un bene, l'abitazione, che costituisce un patrimonio disponibile e che incorpora il maggiore valore del fitto imputato; e perché il valore del fitto incorpora le *amenities* del

territorio di riferimento. Più in generale, l'argomento è il seguente: le stime di costo della vita utilizzate dall'Istat per la costruzione delle soglie di povertà assoluta rispondono a scopi conoscitivi e informativi e si basano probabilmente su rilevazioni non sufficientemente ampie, anche perché non disegnate esplicitamente allo scopo. Occorrerebbe quindi una certa cautela nell'utilizzare tali soglie per interventi normativi dagli effetti assai rilevanti per individui e famiglie.

Nello schema delle soglie Istat, inoltre, si tiene conto delle differenze di costo della vita tra circoscrizioni (Nord, Centro, Sud) ma si ignorano le differenze interne alle circoscrizioni, tra regioni e tra province. Tuttavia, diverse analisi mostrano che divari significativi si riscontrano anche all'interno delle macroaree, tra comuni e tra province. Se si utilizzassero tali soglie, individuate dall'Istat con soli scopi informativi, per definire politiche di intervento, occorrerebbe giustificare normativamente (quale criterio di equità orizzontale?) la scelta di ignorare le differenze interne alla macroarea e di considerare solo le differenze tra le macroaree.

Il secondo aspetto è legato alla disponibilità di beni e servizi pubblici. Tutti i dati disponibili¹ mostrano ampiamente l'esistenza di grossi divari territoriali nella disponibilità di servizi pubblici, in diversi settori: dai trasporti, alla sanità, all'istruzione. Anche solo limitandosi ad un dato grezzo e puramente quantitativo, emerge un livello sistematicamente più basso della spesa pubblica pro capite erogata nelle regioni del Sud in ambiti essenziali come la sanità, il trasporto, l'istruzione, la giustizia: dal 1996 al 2010 un cittadino residente al Nord ha ricevuto una spesa pubblica del 21.5% maggiore della corrispondente spesa ricevuta da un residente al Sud. Ma naturalmente questo ha un impatto sul costo della vita: perché se il servizio pubblico non funziona o funziona male, è necessario ricorrere al privato o sottoporsi a viaggi verso altre aree e altre città. Se in un territorio A ci sono meno treni e meno sanità pubblica che in un territorio B, i residenti in A avranno bisogno di consumare maggiore quantità di trasporto privato e sanità privata per raggiungere uno stesso livello di benessere dei residenti in B, a parità di reddito. In definitiva, l'eventuale minore costo di alcuni beni e servizi privati al Sud potrebbe trovare compensazione nella minore disponibilità di servizi pubblici offerti a cittadini in quelle stesse aree.

In definitiva, la definizione di soglie di accesso differenziate territorialmente, seppure auspicabile, necessita sotto un profilo empirico di rilevazioni statistiche sufficientemente rappresentative a livello territoriale, ad oggi non disponibili, e sotto un profilo teorico della definizione di un paniere di beni e servizi sia privati sia pubblici.

¹ Si vedano, ad esempio, i dati dei Conti Pubblici Territoriali sulle differenze territoriali nella spesa pubblica (disponibili sul sito <http://www.dps.tesoro.it/cpt>) e, sulle differenze territoriali nella disponibilità e qualità dei servizi pubblici, si veda, tra gli altri, Cannari L. e Franco D. (2010) Il Mezzogiorno e la Politica Economica dell'Italia, Banca d'Italia.