

Povert 

Paolo Liberati*

Universit  degli Studi Roma Tre

Cosa si intende con il termine povert ? Chi   povero? E come si misura la povert ? Nonostante una percezione del problema sufficientemente intuitiva, l'analisi del tema della povert  riserva molte contrapposizioni e dissensi in merito sia alla sua definizione, sia alla sua misurazione. Al riguardo, il lavoro propone una articolata rassegna dell'ampio dibattito che si   sviluppato nel corso della lunga storia della povert  e una analisi critica dei principali indicatori utilizzati per la sua misurazione. Si vedr  come a fronte di un concetto apparentemente semplice e nitido, ci siano molti spazi per una traduzione operativa complessa, articolata e sfuocata.

What does poverty mean? Who is poor? And how to measure poverty? Notwithstanding its intuitive nature, the analysis of poverty is fraught with difficulties and disagreement with regard to both its definition and its measurement. To this purpose, this paper proposes a wide review of the debate that has characterised the long history of poverty and a critical analysis of the main indicators used for its measurement. It will be seen that an apparently simple concept may have a complex and not sharply defined realisation. [JEL Classification: I3]

Keywords: poverty, measures of poverty, absolute and relative poverty, human poverty, human development.

1. - Introduzione

Non c'  probabilmente concetto economico pi  immediato di quello di povert . Come Sen (1987) ebbe a dire del tenore di vita, si potrebbe sostenere che anche il termine "povert " possa essere accettato senza lo scetticismo che tradizionalmente viene riserva-

* <paolo.liberati@uniroma3.it>, Facolt  di Economia "Federico Caff ", Dipartimento di Economia.

to ad altre categorie economiche (concorrenza perfetta, equilibrio economico generale, rendita del consumatore, ecc.). Ad esempio, quando la Banca Mondiale afferma che nel mondo più di un miliardo di persone vive in povertà, l'immagine giunge senza apparente bisogno di mediazione o interpretazione. Eppure, nello stesso tempo, il concetto di povertà è sfuggente e controverso. Gli accademici e gli esperti che con esso si sono confrontati hanno spesso constatato la necessità di mutarne definizione e misurazione nel tempo e nello spazio geografico, anche in dipendenza degli specifici contesti economici, sociali ed istituzionali.

La storia stessa della povertà è storia di contrapposizioni, di ripensamenti, di alternanza tra accettazione e condanna. Nel lungo periodo medievale, in Europa, sotto l'influenza della dottrina cristiana antica, la povertà è stata innanzitutto valore spirituale e rinuncia volontaria a condizioni di ricchezza materiale (Geremek, 2003). Successivamente, in ragione della disgregazione delle istituzioni feudali, dello sviluppo dell'impresa capitalistica (XIII secolo) e dell'ascesa di una borghesia commerciale finanziaria e industriale *dentro gli affari* (Schumpeter, 1959), l'assenza di accumulazione di beni materiali assunse maggiore rilievo nel definire gli stati di povertà¹. Ai *poveri con Pietro*, con cui si definivano le scelte di povertà volontaria nell'ambito delle organizzazioni ecclesiastiche, divenne necessario affiancare i *poveri con Lazzaro*, termine con cui si definivano i laici poveri affetti da penuria di beni materiali (Geremek, 2003) e i *pauper verecundus*, cioè coloro che avevano subito uno scivolamento verso il basso della propria posizione sociale. Con la complicazione che – in ragione di situazioni sanitarie molto precarie – povertà e malattia furono per molto tempo correlate e pressoché indistinguibili (*pauperes infirmi*) (Martelli, 2006).

Sul piano istituzionale, la conseguenza fu quella di un intervento assistenziale diffuso e capillare, basato sull'elemosina collet-

¹ Con una certa approssimazione, è a partire da quel periodo che il concetto di povertà si predispone a superare l'impostazione spirituale e misericordiosa dell'alto medioevo, la cui influenza sarà tuttavia ancora lunga nei secoli (SCHUMPETER J., 1959).

tiva, sul diritto all'assistenza fortemente intermediato dalla Chiesa e sulla predisposizione di ospedali e ricoveri. Intervento che ebbe successo finché dovette fronteggiare condizioni di povertà congiunturale e/o stagionale (come nei casi di miseria rurale dipendente dalle calamità naturali o da eventi bellici e sanitari); ma che mostrò ampie lacune di fronte ai processi strutturali di *pauperismo* che coinvolsero successivamente l'assetto sociale (disgregazione della società contadina, nascita di una classe operaia numerosa, emersione di conflitti sociali, crisi economiche e bassi salari reali).

In questa transizione dalla società feudale alla società capitalistica, la miseria diviene un fenomeno endemico, con caratteristiche di stabilità e persistenza, che costringe gruppi di individui ad affidarsi stabilmente alla carità, e la cui numerosità cresce in corrispondenza di periodi di crollo o immobilità dei salari (Geremek, 2003). La prima accumulazione del capitale dei secoli XVI-XVIII accentuerà questa tendenza, che favorirà un crescente impoverimento e la formazione di una attitudine sociale, nei confronti dei poveri, oscillante dal soccorso alla repressione.

L'espressione più popolare di questa tendenza fu forse – in Europa – l'emanazione, nel 1601, del *Poor Relief Act* di Elisabetta I d'Inghilterra (noto successivamente come *Old Poor Law*)². Si trattava di un intervento gestito a livello parrocchiale, finanziato con prelievi locali e attuato con la predisposizione di *Houses of Correction* rivolte – in seguito – a vincolare i poveri al loro territorio d'origine anche con l'applicazione di sanzioni corporali. Se queste leggi furono efficaci o meno è materia di dibattito storico (sul quale, ad esempio, si veda Blaug, 1963 e Taylor, 1969). Fuor di dubbio è che le *Old Poor Laws* furono fortemente criticate all'inizio del XIX secolo e considerate da alcuni come «un servizio reso coscientemente al capitalismo industriale, al quale si assicurava anche per tale via una mano d'opera abbondante e a buon mercato» (Luzzatto, 1932, p. 404).³ Così, le spinte intellettuali, po-

² Queste leggi codificarono un lungo periodo di intervento contro la povertà (datato da alcuni studiosi al 1536).

³ Coerentemente con le preoccupazioni per la progressione geometrica della popolazione, Malthus fu ad esempio uno strenuo avversario delle leggi sui poveri. Vedeva in queste un rimedio ingiustificato per l'imprevidenza che causava la miseria del povero e un incentivo a contrarre matrimonio e a creare una nuova

litiche e anche la crescita smisurata delle risorse destinate all'assistenza dei poveri, richiesero l'emanazione nel 1834 di una *New Poor Law*, che stabilì che gli aiuti dovessero essere condizionati alla permanenza nelle strutture di lavoro (le *workhouses*) e che tale sostegno dovesse essere costituito – principalmente – da un sussidio ad integrazione dei bassi salari⁴.

Critiche, tuttavia, non furono risparmiate neanche a questa versione. In primo luogo, perché le leggi sui poveri, per alcuni, marcavano il primato del mercato sull'assistenza sociale. In secondo luogo, perché le *workhouses* vennero affiancate da una disciplina di tipo carcerario e utilizzate come strumento di intimidazione (Geremek, 2003). Spesso, anche l'assistenza sociale era accompagnata da misure di tipo repressivo rappresentate per lo più da una stretta vigilanza sulla moralità dei poveri, sul loro comportamento nella vita quotidiana e persino sul loro grado di igiene personale (p. 257). In terzo luogo, perché le leggi vennero accusate di produrre scarsi incentivi alla produttività, di agevolare il mantenimento sul mercato di cattivi datori di lavoro e di generare un complessivo peggioramento del vigente sistema di sicurezza sociale (Ritter, 1996).

Se si volesse cogliere una caratteristica dell'evoluzione di questa forma di intervento – che sarà definitivamente smantellata solo dopo la II guerra mondiale – ci si potrebbe riferire alla tendenza di considerare la povertà come una condizione sostanzialmente da biasimare (*the fault of being poor o blaming the victim*), disconoscendone invece uno status di “questione sociale” di carattere universale.

Fino ad allora, solo alcuni economisti particolarmente illuminati (tra cui Smith e Ricardo) avrebbero approfondito le relazioni tra indigenza e funzionamento del sistema economico, un

famiglia nell'illusione che potessero essere disponibili viveri a sufficienza o lavoro per tutti. Questo “inganno” – sosteneva Malthus – impediva di rimettere il destino dei poveri nelle loro mani e di capire che solo quando il loro lavoro fosse stato richiesto – e non imposto – essi avrebbero acquistato il diritto di partecipare al “gran banchetto del Natale” (MAGGIONI G., 1977; ROLL E., 1977).

⁴ Il vincolo alla permanenza nelle strutture di lavoro e il divieto di erogare aiuti in forma di assistenza diretta nelle proprie abitazioni fu noto come *Crusade Against Outrelief*.

tema che avrebbe poi spinto il filone di indagine marxista ad identificare il pauperismo come condizione per la produzione capitalistica, e contribuendo a spogliare la povertà di un connotato negativo di condanna. Dal suo punto di osservazione, Marx notava una stretta associazione tra accumulazione di ricchezza e di miseria, per questa via aprendo ad un orientamento scientifico nel quale «il problema non è più quello di trovare i mezzi per sconfiggere il flagello sociale dei mendicanti e dei vagabondi, ma soprattutto di analizzare e comprendere il pauperismo in quanto fenomeno di massa, e di determinare dunque le sue cause e il suo posto nel sistema economico moderno» (Geremek, 2003)⁵.

Come rilevato da Sarpellon (1982), durante la prima rivoluzione industriale, la povertà era la condizione in cui viveva la maggior parte della popolazione. Tuttavia, alla percezione soggettiva dello stato di povertà della classe lavoratrice si affiancava un'altra categoria di poveri, non inclusa nel mondo del lavoro, rispetto alla quale la classe lavoratrice si distingueva prevalentemente per un diverso senso di appartenenza alla collettività. Ai *poveri operosi* si affiancavano allora i *poveri oziosi*: i primi erano operai e agricoltori con attività lavorativa regolare e stabile ma remunerata con bassi salari, e quindi poveri come conseguenza estrema dello sfruttamento degli strati più deboli della società in conseguenza dell'accelerazione industriale; i secondi erano tutti coloro che si trovavano al di fuori di un'attività lavorativa stabile, destinati a stimolare un giudizio sociale negativo e un processo di emarginazione per colpa. Sarà il periodo della seconda rivoluzione industriale a far emergere compiutamente una coscienza sociale rispetto ai poveri operosi e a confinare alla categoria dei poveri oziosi giudizi sociali di condanna, dando corpo ad una ten-

⁵ Al riguardo, conserva un certo fascino la sintesi offerta da BARAN P.A. - SWEEZY P.M. (1965), quando affermano che «i principali economisti della scuola inglese neoclassica – da John Stuart Mill fino a Keynes, passando per Marshall e Pigou ... sapevano che molti gravi inconvenienti sociali, come l'estrema miseria, la cattiva distribuzione della ricchezza e del reddito, e la disoccupazione sono direttamente causati dal principio motore del sistema economico, e non esitavano a sostenere la necessità di riforme che vi ponessero rimedio». Accusando poi la teoria economica a loro contemporanea di aver cancellato dall'ordine del giorno questa "onorevole tradizione".

denza evolutiva per la quale i primi acquisiscono uno status di classe sociale organizzata, mentre i secondi si avviano verso una disgregazione sociale che impedirà loro di dotarsi di una coscienza di gruppo (p. 39). Ma al di là delle classificazioni e della tipizzazione della povertà, è chiaro che da questo punto in poi l'essere povero non poteva più essere considerato come un carattere individuale, ma il punto di arrivo di un processo sociale del quale bisognava investigarne la dinamica⁶.

Bisognerà tuttavia attendere l'inizio del XX secolo perché l'esame e la descrizione della povertà assumano un carattere prevalentemente scientifico e statistico-descrittivo non occasionale, e si spoglino almeno in parte del giudizio negativo implicito nel trattamento della miseria precedente alla rivoluzione industriale. Per molti versi, l'idea che la povertà sia funzionale al sistema economico e come tale non possa essere trattata come fenomeno congiunturale trova in quel periodo un terreno relativamente fertile. In una certa misura, anche la Grande Depressione del 1929 aveva contribuito ad instillare nelle riflessioni individuali e collettive il pericolo di una povertà di massa, generata da malfunzionamenti del sistema economico, con capacità di diffusione epidemica e di persistenza. Sui possibili pericoli derivanti dalle condizioni di povertà, così si esprimeva Roosevelt, nel discorso inaugurale del suo secondo mandato nel 1937:

«... In this nation I see tens of millions of its citizens – a substantial part of its whole population – who at this very moment are denied the greater part of what the very lowest standards of today call the necessities of life. I see millions of families trying to live on incomes so meager that the pall of family disaster hangs over them day by day. I see millions whose daily lives in city and on farm continue under conditions labeled indecent by a so-called polite society half a century ago. I see millions denied educa-

⁶ All'inizio del XX secolo, TAWNEY R.H. (1913) affermava che «the problem of poverty ... is not a problem of individual character but a problem of economic and industrial organisation. It has to be studied at its source and only secondly in its manifestation». Gli studi di ispirazione marxista, in qualche misura, favorirono questo passaggio, collocando la povertà all'interno di uno schema analitico nuovo e istituzionalizzato (PROCACCI G., 1998), nel quale era forte la presenza di un connotato strutturale di squilibrio tra diversi gruppi sociali (MILIBAND R., 1974).

tion, recreation, and the opportunity to better their lot and the lot of their children. I see millions lacking the means to buy the products of farm and factory and by their poverty denying work and productiveness to many other millions. I see one-third of a nation ill-housed, ill-clad, ill-nourished» (Polenberg, 2000).

A molti anni di distanza, non si può essere sicuri che le conseguenze dei malfunzionamenti del sistema economico siano state comprese appieno e si siano consolidate nel tempo nella direzione di impedire il permanere di situazioni di squilibrio e la generazione di nuovi divari. Le condizioni di estrema povertà descritte ai tempi della Grande Depressione nei paesi allora più economicamente avanzati – e privi quindi di una “esperienza” in merito – hanno rappresentato e rappresentano tuttora la condizione normale di vita della popolazione di molti paesi dell’Africa subsahariana e dell’Asia meridionale, per i quali le opportunità di soluzione spontanea guidate dalla sola crescita economica hanno mostrato alcuni limiti (D’Apice, 2009), nonostante il fatto che economisti eterodossi (e forse per questo meno ascoltati) avessero manifestato numerose perplessità sull’ipotesi che i sistemi sociali muovano verso una spontanea stabilizzazione guidata dal mercato. Myrdal (1944; 1968) – nel definire la sua teoria della causazione circolare – indicava che nei paesi in via di sviluppo con risorse scarse associate a disparità economiche significative, esiste la tendenza ad un processo cumulativo con moto circolare, tale per cui la situazione di depressione si autoalimenta e la povertà finisce per essere causa di se stessa quanto più povero è il paese nella sua struttura di partenza.

I contributi di Galbraith (1958) sulla società “affluente”, di Harrington (1962) sulle relazioni tra povertà e sviluppo economico, la *War on Poverty* del governo americano del 1964, ebbero certamente l’effetto di rilanciare la questione povertà sul terreno del funzionamento del sistema economico e di sensibilizzare l’opinione pubblica in merito alle distorsioni provocate dalla povertà diffusa; ma come osservato da studiosi non schierati con l’impostazione economica dominante, questa ala apparentemente “radicale” in realtà rivelava «la più entusiastica apologia di una società dominata dalla *grande impresa*» (Baran e Sweezy, 1965).

Per molti versi, questo rilancio fu agevolato dall'espansione dei programmi di *welfare state* ispirati dal Piano Beveridge inglese del 1942, dalle fortune dei governi socialdemocratici nel secondo dopoguerra, da sistemi di protezione del lavoro istituzionalizzati e centralizzati e da dimensioni prevalentemente "nazionali" delle principali economie di mercato (Triglia, 2002). Una spinta propulsiva che, secondo alcuni autori, si sarebbe esaurita – e probabilmente invertita – già a metà degli anni '80 in ragione del manifestarsi di fattori di crisi del *welfare state*. Affermando che «la perdita di consenso, oggi, intorno alla cosiddetta "crisi del *welfare state*" sembra dichiarare definitivamente chiusa la fase storica dell'importanza politica del tema della povertà» (Procacci, 1998), si adombra per essa un ruolo residuale nell'indagine economica e si riaffaccia l'idea che al povero debba essere imputata la responsabilità della sua miseria e associato un minor valore morale (Procacci, 1998).

Diverse forze potrebbero aver contribuito a questo cambiamento. In primo luogo, la crescita molto rapida dell'integrazione economica che ha causato – ed è essa stessa conseguenza – di un maggiore spazio richiesto dai "mercati" in quanto fonte autonoma di sviluppo e di soluzione del problema della povertà. In secondo luogo, una debolezza delle politiche nazionali (e sovranazionali), rivolte principalmente a determinare le condizioni di intervento che meno interferiscano con il funzionamento dei mercati. In terzo luogo, una tendenza verso modelli di *welfare state*, in cui i programmi di contrasto alla povertà sono interpretati – culturalmente e istituzionalmente – come soluzioni temporanee e residuali rispetto all'operare del mercato (Titmuss, 1987).

Non è un caso che dall'inizio degli anni Ottanta dello scorso secolo, la principale preoccupazione della letteratura economica non sia stata quella di *identificare* gli elementi che caratterizzassero lo stato di povertà in relazione alle trasformazioni economiche, sociali e politiche – pure di ampia portata – che hanno attraversato il periodo, ma piuttosto di fornirne una misura *aggregata*, come riflesso, almeno in parte, di un orientamento politico che, per la soluzione del problema della povertà, ha sovente privilegiato il perfezionamento tecnico dei metodi di cura delle di-

sfunzioni del mercato, piuttosto che l'indagine sulle cause delle disfunzioni stesse.

Nel trattare di questo delicato tema cercheremo di seguire un percorso il cui punto di partenza è rappresentato dalla descrizione dei diversi modi di intendere la povertà (sezione 2), per affrontare poi il modo in cui la povertà può essere misurata (sezione 3). Capire dove sono i poveri nel mondo, in Europa e in Italia e come la povertà possa essere contrastata sarà compito, rispettivamente, delle sezioni 4 e 5.

2. - Chi è povero?

L'analisi della definizione della povertà costituisce un caso di come ad una domanda apparentemente semplice si possa dare una risposta estremamente controversa. Dar conto di tutte le possibili definizioni di povertà costituisce impresa ardua e difficilmente può rendere giustizia alle migliaia di pagine che la letteratura economica e sociologica ha saputo produrre sul tema. Tuttavia, nell'affrontare questo compito, cercheremo di isolare i connotati delle più comuni definizioni della povertà – sia sul piano teorico sia sul piano empirico – anticipando che alla fine del percorso si potrà avere la sensazione di essere molto lontani da una definizione utile per tutte le esigenze e di dover, invece, accettare qualche compromesso per poter procedere nell'analisi.

Alcuni esempi possono aiutare ad inquadrare i contorni sfuocati del concetto di povertà. Affermava Hobsbawm (1968), ad esempio, che: «poverty has always had several not entirely separable meanings and is always defined according to the conventions of the society in which it occurs».

Peraltro, Pigou (1946; cap. XIII, parte IV), trattando del *minimum standard*, affermava che questo dovesse essere concepito non come un minimo soggettivo di soddisfazione, ma come un minimo oggettivo di condizioni, definite non rispetto ad un particolare aspetto della vita di un individuo (ad esempio, il suo reddito), ma tenendo conto del concorso di numerosi fattori: «the minimum includes some defined quantity and quality of house ac-

commodation, of medical care, of education, of food, of leisure, of the apparatus of sanitary convenience and safety where work is carried on, and so on».

Se torniamo ai nostri giorni, nella sezione che da molti anni la Banca Mondiale, nel suo sito web, riserva alla povertà si coglie nuovamente la complessità di contenerne la definizione entro ambiti ristretti: «Poverty is hunger. Poverty is lack of shelter. Poverty is being sick and not being able to see a doctor. Poverty is not having access to school and not knowing how to read. Poverty is not having a job, is fear for the future, living one day at a time. Poverty is losing a child to illness brought about by unclean water. Poverty is powerlessness, lack of representation and freedom».

La povertà è quindi carenza di cibo, fame e mancanza di un riparo stabile. Più in generale, la povertà potrebbe essere definita come *lack of command over basic commodities* (Watts, 1968). Ma è anche il rischio di ammalarsi senza potersi curare, di non potersi istruire, di non avere a disposizione acqua potabile, di non poter lavorare, di non avere certezze per il futuro, di non veder rappresentate le proprie esigenze, di non poter incidere nelle decisioni collettive, di non essere liberi.

Nel *Joint Report on Social Inclusion* della EC (2004), si afferma che: «People are said to be living in poverty if their income and resources are so inadequate as to preclude them from having a standard of living considered acceptable in the society in which they live. Because of their poverty they may experience multiple disadvantages through unemployment, low income, poor housing, inadequate healthcare and barriers to lifelong learning, culture, sport and recreation. They are often excluded and marginalised from participating in activities (economic, social and cultural) that are the norm for other people and their access to fundamental rights may be restricted».

Come si vedrà in seguito, questa definizione contiene in realtà più di un semplice concetto di povertà, facendo esplicito riferimento a fattori di esclusione sociale, cioè condizioni di vita al di fuori della *norma*.

C'è poi dibattito sul fatto che la povertà dei paesi meno sviluppati sia o meno di diversa natura rispetto a quella che caratterizza le economie relativamente più avanzate⁷.

Questa dicotomia caratterizza tuttora gran parte degli studi sulla povertà. L'analisi "domestica" della povertà adotta di preferenza concezioni legate allo standard di vita generale. I confronti internazionali, invece, sono più inclini ad assumere definizioni di povertà che risultino confrontabili tra paesi diversi. Ma anche nell'ambito di questo contesto, si manifesta una frattura tra i confronti internazionali che riguardano economie meno sviluppate e quelli che privilegiano le economie più avanzate. Nei primi, spesso il concetto di povertà è collegato alla insussistenza di elementi ritenuti fondamentali per la vita di un individuo; nei secondi, assume maggiore rilevanza il legame con lo standard generale di vita. Ma chi è povero, allora?

2.1 *Povertà come sussistenza (o assoluta)*

Studi pionieristici sul concetto di povertà assoluta sono stati realizzati, in Europa, per ampia parte nel mondo anglosassone. Charles Booth (1889), filantropo e ricercatore sociale, in un popolare studio sulle condizioni della classe lavoratrice nella Londra del XIX secolo, affermava che con la parola "povero" si dovevano descrivere «those who have a fairly regular though bare income, such as 18s to 21s per week for a moderate family», mentre con il termine "molto povero" si dovevano descrivere «those who fall below this standard, whether from cronic irregularity of work, sickness, or a large number of young children».

Al tempo, molte critiche si sollevarono sull'appropriatezza di questa linea di povertà, originariamente sviluppata all'interno de-

⁷ Nella *War on Poverty* del governo americano nel 1964, l'obiettivo era alleviare la situazione delle famiglie che avessero a disposizione un reddito annuale al di sotto di 3.000 dollari (per una famiglia di quattro persone) a prezzi 1962. Quel reddito – allora come oggi – costituirebbe probabilmente un ammontare più che adeguato a svolgere una vita decorosa in molti paesi del continente asiatico e africano.

gli *School Boards*, ma di cui non furono mai effettivamente chiariti i criteri di determinazione (Gillie, 1996; Glennester *et al.*, 2004). Il lavoro di Booth ebbe comunque una certa influenza e avviò, in Inghilterra, una serie di studi sulla povertà, di cui forse i più popolari restano quelli di Rowntree (1901) e di Bowley (1915).

Il primo, realizzato a York, distinse tra una “povertà primaria” – in cui si ha meno di quanto necessario a garantire l’efficienza fisica di un lavoratore – da una “povertà secondaria”, ad indicare la presenza di condizioni di vita in *obvious want and squalor* anche in presenza di efficienza fisica e di un reddito adeguato. Per Rowntree, tuttavia, questa incapacità di utilizzare il reddito per garantirsi un livello di vita al di sopra della sussistenza avrebbe anche potuto dipendere da un «defect of moral character or native intelligence rather than an insufficiency of resources» (Rein, 1970).

L’elemento fondamentale del metodo di Rowntree consistette da un lato nell’aver stabilito le quantità di cibo necessarie a ciascun individuo per svolgere la propria attività lavorativa (sulla base degli studi sul *minimum caloric intake* realizzati dal nutrizionista Atwater che aveva sperimentato sui carcerati diete rivolte a mantenere invariato il loro peso corporeo); dall’altro, nell’aver convertito i bisogni alimentari in equivalenti monetari attraverso l’impiego dei minori tra i prezzi di mercato disponibili per quei beni (*low-cost food plan*). Successivamente il metodo fu anche esteso per tenere conto dei minimi costi da sostenere per l’abbigliamento, per il combustibile da riscaldamento e per l’affitto di una abitazione – i *basic needs* – fino ad includere, in anni successivi, anche beni non direttamente collegati alla sussistenza (*social needs* e *cultural needs*).

L’influenza del metodo di Rowntree si estese anche ad altri studi sulla povertà locale, tra i quali uno studio per cinque città inglesi di Bowley e Burnett-Hurst (1915) – poi replicato negli anni Venti – e l’analisi della povertà a Londra del 1930. Lo stesso Rowntree replicò lo studio nella città di York per due volte, nel 1936 e nel 1950 (Atkinson, 1987), addivenendo però ad una sostanziale incomparabilità con i risultati del suo precedente studio in ragione della modifica della struttura dei bisogni individuali.

Negli Stati Uniti, agli inizi del XX secolo, Hunter (1904) tentò la definizione di una linea di povertà che fu successivamente applicata alla città di New York per calcolare un *minimum comfort*; dopo la Seconda Guerra Mondiale, il rapporto sulle famiglie a basso reddito del 1949 elaborato dal *Joint Committee of the Economic Report*, i lavori di Galbraith (1958); Lampman (1959); Harrington (1962) e il rapporto del *Council of Economic Advisers* del 1964, rappresentarono tentativi di dar corpo ad una definizione di povertà assoluta.

In particolare, sulla base di Orshansky (1965), il *Social Security Administration Poverty Index* impiegò il concetto di *thrifty food plan*, cioè il meno costoso tra quattro piani alternativi di consumo di beni alimentari determinati dal Dipartimento dell'Agricoltura (si veda anche Townsend, 1974). Poiché in media le famiglie di tre o più persone (nel 1955) spendevano un terzo del loro reddito in beni alimentari, Orshansky propose di moltiplicare per tre il costo del *food plan* per giungere ad un reddito minimo annuale necessario di \$ 3.100⁸.

Ma quale è la capacità di questo approccio di rappresentare adeguatamente le condizioni di povertà? Il concetto di *basic needs* può in effetti essere adattato per comprendere, di volta in volta, gli elementi ritenuti più rilevanti per la determinazione della povertà. Ma in questa flessibilità risiede anche gran parte della sua debolezza, quella di incorporare un certo grado di arbitrarietà nella scelta dei beni. In particolare, il problema si manifesta in modo più cogente quando il paniere di beni necessario per la sussistenza includa sia beni alimentari sia beni non alimentari (Ravallion e Bidani, 1994). Nel caso in cui ci si limiti alla considerazione dei beni alimentari (*food needs*), l'obiettivo è quello di definire le minime quantità di cibo necessarie a condurre una vita decente (il *food energy intake*, FEI), calcolandone poi il relativo

⁸ Nonostante i vistosi difetti di questa soglia di povertà (documentati tra gli altri in TOWNSEND P., 1974 e in parte riconosciuti dalla stessa Orshansky) e nonostante l'ampio dibattito sviluppatosi negli Stati Uniti intorno alla necessità di sperimentare nuovi indicatori (si veda FISHER G.M., 1992), la soglia di Orshansky viene tuttora periodicamente rivalutata per tenere conto dell'andamento dell'indice dei prezzi al consumo.

costo. Poiché uno stesso apporto calorico può derivare da combinazioni molto diverse di cibi, la scelta di cosa introdurre nel paniere è per certi versi arbitraria e – sotto il profilo strettamente economico – prescinde dalle preferenze individuali sul tipo e sulla quantità di cibo da consumare in favore di un approccio di tipo “paternalistico”. In altri termini, la ricerca di un contenuto nutrizionale oggettivo richiesto dal metodo di definizione della povertà assoluta potrebbe contrastare con la valutazione soggettiva dei diversi tipi di beni alimentari, generando potenziali conflitti tra le corrispondenti valutazioni di povertà (Lok-Desallien, 1997).

Quando si includono i beni non alimentari, cioè quando ci si muove verso un insieme di *basic needs*, l'arbitrarietà coinvolge anche la scelta di quali beni non alimentari più contribuiscano alla sussistenza di un individuo, con l'aggravante che mentre per i beni alimentari ci si può ancorare al contenuto calorico, per i beni non alimentari si è sprovvisti di una convincente base di calcolo. Un certo grado di accordo si può trovare sul fatto che un'abitazione (ma quale tipo di abitazione?) o la fornitura di energia elettrica e acqua possano rappresentare elementi essenziali per condurre una vita decente, ma maggiori obiezioni si potrebbero riscontrare per la definizione di un livello minimo di assistenza sanitaria, di istruzione o di rapporti sociali⁹.

Ulteriori problemi si possono poi generare per la conversione del consumo di beni non alimentari in equivalenti monetari. In molti paesi, questo processo è discutibile sul piano pratico, dato che la rilevazione di prezzi corrispondenti ai beni non alimentari è generalmente complessa, meno frequente, meno affidabile e più controversa di quanto non sia per i beni alimentari. A ciò si aggiunga l'ulteriore complicazione di definire i prezzi di beni non alimentari di natura “pubblica” o prodotti dal settore pubblico per i quali il mercato non è in grado di veicolare segnali di prezzo affidabili.

⁹ Ad esempio – come riportato da WORLD BANK (2001) – in Vietnam si utilizzava il livello di spese non alimentari delle famiglie il cui livello di reddito corrispondeva al quintile intermedio; nella Corea del Sud, invece, i beni non alimentari rilevanti erano identificati con il costo di un'abitazione *standard* al quale si sommava la spesa media dei primi 2/5 delle famiglie nella distribuzione del reddito.

Per superare almeno parzialmente queste difficoltà, Ravallion e Bidani (1994) hanno suggerito un metodo di *scaling-up*, che consiste nel rivalutare di una certa percentuale il costo minimo dei beni alimentari stimato con il FEI attraverso tecniche econometriche¹⁰.

In Italia, l'influenza dell'approccio assoluto si manifestò nell'*Inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, in 14 volumi, realizzata nel 1952 da una Commissione Parlamentare ed associata ad altre due grandi inchieste, quelle sulla *Disoccupazione* e sulle *Condizioni dei lavoratori*. Si tratta – nell'Italia post conflitto mondiale – di un primo importante momento di attenzione per i problemi della povertà che coinvolse l'esame della legislazione sociale, la verifica del sistema assistenziale, previdenziale e sanitario, e il tentativo di definire la dimensione della povertà combinando tre indici relativi al consumo di beni alimentari (la frequenza degli acquisti), alle condizioni abitative (in particolare, il grado di affollamento) e all'abbigliamento (con specifica attenzione alla qualità delle calzature). A differenza dell'analisi di Rowntree – centrata sulle esigenze di tipo alimentare – l'inchiesta italiana fu portatrice di un approccio assoluto multidimensionale. Il principale risultato dell'*Inchiesta* fu l'individuazione della disoccupazione come causa prevalente di povertà, in particolare in alcune regioni e gruppi sociali. Il problema della povertà era quindi un fatto di “non lavoro” (questione che nel dibattito corrente avvicineremmo al concetto di esclusione sociale) e la principale

¹⁰ In particolare, essi propongono di stimare la quota di spesa in beni alimentari (ω_f) con una regressione $\omega_f = \alpha + \ln\left(\frac{y}{z^{FEI}}\right) + u$, in cui è z^{FEI} il costo

minimo del paniere di beni alimentari necessari per la sussistenza (la *food poverty line*). In questo modo, per le famiglie in cui $y = z^{FEI}$, la quota di beni alimentari sarà un valore $\alpha < 1$ e la quota corrispondente di beni non alimentari pari a $1 - \alpha$. Il costo complessivo del paniere di *basic needs* (z^{CBN}) verrebbe allora determinato rivalutando il costo minimo del paniere di beni alimentari z^{FEI} , con $z^{CBN} = z^{FEI}[1+(1-\alpha)]$. Ulteriori estensioni dell'approccio assoluto spingono poi verso l'inclusione di *beni non alimentari non direttamente essenziali* o di beni che abbiano una diretta rilevanza per la vita sociale e gli aspetti relazionali di un individuo (*goods for social life*), nonché di tutti quei beni che definiscano un livello di sussistenza come “esseri umani completi e socialmente adeguati” (SARACENO C., 1985).

soluzione quella di un collocamento economico efficiente della popolazione attiva sul territorio nazionale.

Le varie metodologie sviluppate nel tempo e i diversi fattori presi in considerazione servono a dimostrare come il concetto di povertà come sussistenza sia quindi estremamente fluido, soprattutto nel momento in cui si abbandoni la dimensione strettamente alimentare in favore di un concetto di *bisogno allargato*. Limitandosi al calcolo degli equivalenti monetari di quantità di cibo (anche variamente definite), il concetto di povertà assoluta poteva vantare un riferimento empirico di primo ordine come la legge di Engel, per la quale la quota di spesa in beni alimentari (coefficiente di Engel) decresce al crescere del reddito. Questa regolarità empirica, infatti, avrebbe spinto alcuni studiosi (Hagenaars, 1986) ad utilizzare proprio quella quota come indicatore di povertà, indipendentemente dallo specifico contenuto calorico e nutrizionale del paniere di beni (Rose, 1969; Shari, 1979; Seidl, 1988). Sia i *food needs* sia la legge di Engel condividono l'idea di fondo che i beni alimentari veicolino più degli altri beni il concetto di povertà; mentre il terreno dei *basic needs* non alimentari continua ad essere, in una certa misura, assai impervio.

Una più recente evoluzione di questa concezione *assolutista e food-based* della povertà si ritrova poi nella nozione di *food security*, sviluppata e adottata da diverse organizzazioni internazionali (Fao e Ifad in prima linea). L'enfasi sulla *security* tende ad individuare situazioni di povertà nei casi in cui l'accesso fisico ed economico ai beni alimentari risulti limitato (World Food Summit, 1996; Ifad, 1996). A differenza della visione puramente nutrizionista – in cui l'enfasi è sull'aspetto dell'*accessibilità economica* ai beni alimentari – questo approccio mira a considerare *disponibilità e stabilità* di beni alimentari come ulteriori fattori determinanti per il contrasto della povertà. In altri termini, i beni alimentari devono certamente essere resi economicamente accessibili, ma anche disponibili e stabili nel tempo. Sotto questo profilo, la disponibilità e la stabilità coinvolgono i metodi di produzione, di importazione e di conservazione dei beni, ma anche il funzionamento dei mercati e i meccanismi di integrazione commerciale; cosicché, l'assenza di una delle tre condizioni espone al

rischio di *vulnerabilità*, cioè alla probabilità che individui o famiglie non possano procurarsi cibo adeguato per una *active and healthy life* (Løvendal *et al.*, 2004). Al riguardo, l'ampia condivisione del concetto di *food security* ha poi recentemente portato ad una sua estensione anche a classi di paesi che siano considerati particolarmente vulnerabili nell'ambito dei *round* negoziali del *World Trade Organization* (WTO), in particolare ai paesi classificati come NFIDC - *Net Food-Importing Developing Countries*.

Più in generale, il concetto di vulnerabilità viene utilizzato per caratterizzare quelle situazioni in cui, in ragione di qualche forma di discriminazione (di classe, etnica, di genere, ecc.) o di eventi frequenti e non controllabili, gli individui sono esposti con maggiore probabilità al rischio di povertà (il *bottom-end-churning* proposto da Jenkins, 1995). Di recente, la questione della vulnerabilità ha assunto particolare significato anche in relazione alla distribuzione dei costi del cambiamento climatico, al quale è dedicato gran parte del *World Development Report* del 2010.

Ancora più complesso è poi il legame tra vulnerabilità, povertà e ambiente. Al riguardo, Reardon e Vosti (1995) hanno evidenziato la presenza di un potenziale circolo vizioso legato all'insufficienza degli investimenti necessari a mantenere una capacità di produzione agricola adeguata nei paesi in via di sviluppo. Affermano gli autori (p. 1498) che è necessario distinguere tra il concetto di *welfare poor* e quello di *investment poor*, con il primo ad indicare la tradizionale insufficienza di risorse e con il secondo a denotare l'assenza dell'investimento minimo necessario per mantenere o migliorare la quantità e la qualità delle risorse o di impedirne il degrado. Così, affermano gli autori, una famiglia che non sia *welfare poor* secondo i canoni tradizionali, ma sia invece *investment poor*, potrebbe esporsi ad un processo di erosione delle risorse a disposizione tale da spingerla nel lungo periodo verso una condizione di *welfare poor*, innestando un circolo vizioso di povertà.

2.2 Povertà come diseguaglianza (o relativa)

Al concetto di povertà come sussistenza si contrappone generalmente una visione della povertà inclusa nel più generale concetto di diseguaglianza. Cioché, il punto discriminante non è più costituito da un limite quantitativo *assoluto* al di sotto del quale le “risorse” a disposizione degli individui non dovrebbero scendere, ma piuttosto da un limite *relativo* riferito alla posizione dell’individuo nella distribuzione di una o più variabili che contribuiscono a definire la norma della società o del contesto in cui si opera (Streeten, 1994).

Nell’ambito unidimensionale, una formulazione generale dell’approccio alla povertà come diseguaglianza è rintracciabile in Watts (1968) e Atkinson (1970). Utilizzando una Funzione del Benessere Sociale (Fbs) individualistica – e funzioni di utilità individuali concave – il benessere di una collettività (Lambert, 2001) può essere generalmente definito a partire dalla distribuzione dei redditi come utilità media degli stessi. L’approccio di separazione di Watts (1968) mira poi a scomporre il benessere della collettività in una componente associata ai redditi dei non poveri (np) e ad una componente associata ai redditi dei poveri (p)¹¹.

Abbandonando il sentiero strettamente *welfaristico*, il concetto di povertà relativa è più frequentemente implementato attraverso l’aggancio a parametri di sintesi della distribuzione delle variabili rilevanti. Questa modalità di definizione della povertà è in effetti ampiamente utilizzata nei paesi più avanzati, dove il con-

¹¹ In base a questo approccio, si avrebbe $W_T = W_p + W_{np}$, in cui indicando il livello di *welfare* attraverso l’utilità media x , $W_p = \int_0^z U(x)f(x)dx$ e $W_{np} = \int_z^\infty U(x)f(x)dx$,

dove z è il livello di reddito (la linea di povertà) al di sotto del quale gli individui sono considerati poveri. Si potrebbe allora scegliere una forma funzionale della Fbs tale per cui $W_p < 0$ e $W_{np} > 0$. WATTS H.W. (1968), ad esempio, utilizza la forma $U(x) = \ln \frac{x}{z}$, che è positiva se $x > z$ (i non poveri) e negativa se $x < z$.

L’aggregazione delle componenti negative rappresenterebbe così una sottrazione di benessere rispetto all’*affluence level* della collettività determinato da W_{np} . In una forma molto generale, quindi, si può immaginare che la povertà costituisca una sottrazione al benessere sociale, una sorta di disutilità che riduce l’utilità garantita dai più ricchi. In questo contesto, quindi, la povertà – e la sua rilevanza – si nutre concettualmente anche di quanto avviene al di sopra della soglia z .

cetto di povertà relativa assume maggiore importanza della mera sussistenza e dove la metrica unidimensionale del reddito o della spesa costituisce il fattore preminente nel discriminare la condizione sociale.

Molto semplicemente, l'individuo è considerato povero se dispone di un livello di risorse inferiore a quello tipico della società in cui opera. Questa tipicità, nella maggior parte dei casi, è misurata da frazioni del reddito mediano o medio¹². Fuchs (1967), ad esempio, definiva povere le famiglie con redditi al di sotto del 50 per cento del reddito mediano. Miller e Roby (1970) consideravano poveri gli individui che ricadevano nel primo 10 o 20 per cento della distribuzione del reddito. O'Higgins e Jenkins (1990) identificavano come povere le famiglie con redditi al di sotto del 50 per cento del reddito medio. Ma anche il "principio di differenza" di Rawls (1971), invocava di identificare il benessere sociale con quello del gruppo meno fortunato all'interno della collettività identificando i poveri – tra diverse possibilità – come gli individui con redditi al di sotto del 50 per cento del reddito mediano (e della ricchezza) (Atkinson, 1970).

In Italia, l'influenza dell'approccio relativo fu anche forte. Nella monumentale indagine sulla povertà in Italia a cura di Sarpellon (1982), si affermava che l'adozione di un concetto di povertà assoluta (utilizzata nell'*Inchiesta* del 1952) fu giusta "in considerazione del livello generale di vita del paese già mediamente basso. A venticinque anni di distanza, dopo i progressi realizzati dalla società italiana, una valutazione della povertà assoluta sarebbe meno interessante [...]. In una società trasformata da un eccezionale processo di sviluppo come quella italiana, la povertà diventa maggiormente un problema di posizione relativa rispetto alla generalità dei componenti: in altri termini l'attenzione si sposta sulle diseguaglianze esistenti piuttosto che sulle carenze in sen-

¹² Poiché è empiricamente osservato che la maggior parte delle distribuzioni del reddito hanno un grado di asimmetria positiva, il reddito mediano è spesso preferito al medio come parametro a cui ancorare la soglia di povertà, dato che per definizione non risente della dispersione tipica dei redditi molto elevati (che invece influenzano direttamente la media). Negli studi di OECD (1976) e della EUROPEAN COMMISSION (1981), le soglie relative sono state ampiamente adottate, così come in numerosi studi comparativi.

so assoluto. Si deve quindi fare riferimento alla povertà relativa [...]. La consapevolezza della ricchezza altrui rende più difficile l'accettazione della propria condizione di precarietà" (Sarpellon, 1982).

Sulla stessa linea, in definitiva, si è posizionato il successivo *Rapporto Conclusivo della Commissione di Indagine sulla Povertà* istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri del 1985, in cui – alle pagine 22 e 23 – si legge che «la povertà, manifestazione estrema e intollerabile della disuguaglianza sociale, deve essere considerata nella sua relatività geografica, storica, sociale e culturale. Si può quindi definire povero chi non è in grado di soddisfare in misura adeguata quel complesso di bisogni – in termini di beni, servizi, stili di vita – che sono ritenuti essenziali in un dato periodo storico e in un determinato tipo di società: bisogni che nascono, oltre che dallo sviluppo economico, anche dall'organizzazione, dai modelli culturali, dalle normative proprie di quella società [...] l'adozione del concetto relativo di povertà comporta l'assunzione, come termine di riferimento, del tenore di vita medio delle famiglie italiane e il costante adeguamento dei criteri di misurazione della povertà al suo evolversi».

Questa scelta, al tempo, fu peraltro coerente con una Decisione del Consiglio delle Comunità Europee del 1984, in cui si stabiliva che «... per persone povere si intendono i singoli individui, le famiglie e i gruppi di persone le cui risorse (materiali, culturali e sociali) sono così scarse da escluderli dal tenore di vita minimo accettabile nello Stato membro in cui vivono».

Il vantaggio di un approccio relativo – almeno nella sua versione unidimensionale – è la semplicità di identificazione della povertà rispetto a quanto necessario per pervenire ad una sua definizione assoluta. Lo svantaggio principale è rappresentato dall'assenza di solide basi teoriche per la selezione di una specifica percentuale con la quale identificare *la* linea di povertà tra le molte possibili¹³. Si è quindi molto diffusa l'abitudine di utilizzare di-

¹³ Ad esempio, in Gran Bretagna si diffuse il metodo di identificare la soglia di povertà relativa attraverso le aliquote fissate dal rapporto Beveridge del 1942 per le prestazioni di sicurezza sociale e calcolate sulla base del metodo Rowntree (ABEL-SMITH B. - TOWNSEND P., 1965). In questi casi, il livello di contrasto alla

verse linee di povertà per testare la robustezza dei risultati, come in passato suggerito da Atkinson (1987) e Foster e Shorrocks (1988). Recenti sviluppi di questo approccio hanno portato all'identificazione di tecniche di dominanza, con le quali – sotto certe condizioni – i risultati possono essere considerati validi per un ampio intervallo di (o per tutte le) possibili linee di povertà (Duclos e Araar, 2006). Questi risultati in parte spostano solo la scala del problema, ma rendono probabilmente più semplice raggiungere un accordo sulla “soglia massima” di povertà piuttosto che sulla “soglia appropriata”.

La preferenza eventualmente accordata a concezioni relative di povertà non è tuttavia senza obiezioni. Ad esempio, nell'idea di Miller e Roby (1970) non si potrebbe mai sperare di sradicare la povertà, dato che in qualsiasi distribuzione del reddito ci sarà sempre un 10 o 20 per cento di soggetti “relativamente poveri”, a meno di non immaginare società perfettamente egalitarie (Seidl, 1988). Sen (1985), al riguardo, afferma che definizioni rigidamente relativistiche della povertà implicano che i programmi di contrasto alla povertà non possano essere mai effettivamente efficaci, se è vero – come sostenuto da Fieghen *et al.* (1977) – che con criteri relativi è più probabile osservare la persistenza della povertà, perché è sempre molto probabile che ci siano individui che abbiano redditi al di sotto della media o della mediana. Inoltre, criteri relativistici spesso implicano che aumenti proporzionali di tutti i redditi siano influenti ai fini della misurazione della povertà, se la soglia è identificata da una certa percentuale del reddito medio o mediano della collettività. Considerare la povertà come una degenerazione del fenomeno della disuguaglianza può inoltre produrre la indesiderata conseguenza di interpretare la povertà come ineliminabile dal punto di vista del funzionamento del sistema economico.

povertà potrebbe però risentire di condizioni economiche particolarmente avverse (CALLAN T. - NOLAN B., 1991), come nel caso in cui – in conseguenza di politiche restrittive di bilancio – il livello ufficiale di sostegno al reddito debba essere ridotto – per questa via riducendo implicitamente la soglia di povertà e il numero dei poveri. Come sostenuto da SEN A. (1983), «the fact that the elimination of some specific deprivation – even of starvation – might be seen, given particular circumstances, as infeasible, does not change the fact of deprivation. Inescapable poverty is still poverty».

Incerti, dal punto di vista dell'efficacia, sono stati anche i tentativi di individuare soglie di povertà relativa attraverso valutazioni soggettive espresse mediante questionari, sviluppate particolarmente in Olanda e negli Stati Uniti negli anni Settanta e Ottanta (Rainwater, 1974; Goedhart *et al.*, 1977; van Praag *et al.*, 1980; Dubnoff *et al.*, 1981; Kapteyn *et al.*, 1985; Hagenaaars, 1986), ma oggetto di interesse anche in Italia (Isae, 2009). Le versioni più popolari di questa metodologia sono da un lato la *Subjective Poverty Line*, basata sulla risposta a domande del tipo "quale reddito sarebbe considerato il minimo accettabile per raggiungere i propri fini" (Goedhart *et al.*, 1977); dall'altro, il metodo di Leyden, basato invece su risposte qualitative del tipo «quale livello di reddito sia considerato molto scarso, scarso, buono, molto buono, ecc.».

Tra le molte critiche che i metodi soggettivi hanno attratto, c'è quella della robustezza degli esiti dell'intervista rispetto al soggetto intervistato (Walker, 1987). Questo aspetto richiama un più ampio problema di misurazione della povertà all'interno di nuclei familiari in cui le risorse disponibili non siano effettivamente equiripartite, un problema che ha dato luogo ad un'ampia letteratura sul tema della *intra-household distribution of resources* e delle *sharing rules* familiari che ammette, in linea di principio, che l'equiripartizione del reddito all'interno di un nucleo familiare sia solo una delle possibili modalità piuttosto che la norma (Chiappori, 1992), con ciò ammettendo che famiglie complessivamente abbienti possano coesistere con la povertà di alcuni dei propri componenti.

2.3 Povertà come deprivazione

Le critiche portate alla definizione di povertà assoluta hanno aperto la strada a studi che prendessero in considerazione concetti di povertà non legati al valore monetario assoluto di un paniere di beni. D'altra parte, la traduzione prevalente dell'approccio relativo in termini di percentuale di reddito o spesa ha provocato insoddisfazione per la cruda uni-dimensionalità con cui il problema della povertà viene affrontato.

Un possibile bilanciamento tra questi due aspetti è riconducibile a Townsend (1962, 1979), il quale afferma che la povertà può essere definita oggettivamente e coerentemente solo in termini di *relative deprivation*. Il nucleo essenziale di questo concetto di povertà si può sintetizzare come segue: «Individuals, families and groups in the population can be said to be in poverty when they lack the resources to obtain the type of diets, participate in the activities, and have the living conditions and amenities which are customary, or at least widely encouraged and approved, in the societies to which they belong. Their resources are so seriously below those commanded by the average individual or family that they are in effect, excluded from ordinary living patterns, customs and activities» (Townsend, 1979).

I lavori di Townsend, a cui si possono associare quelli di Merton (1957) e Runciman (1966), hanno contribuito a far emergere alcune importanti classificazioni del concetto di povertà. In particolare, Runciman (1966) sostiene che gli individui si possano confrontare con il comportamento di qualche gruppo di riferimento in una dimensione sia temporale sia geografica. A differenza del concetto di povertà come diseguaglianza, tuttavia, questa relativizzazione si basa principalmente su una interdipendenza delle funzioni di utilità, piuttosto che su un confronto di redditi. Ne consegue che il gruppo di riferimento oggetto del confronto possa essere anche un gruppo che non è classificabile come povero in senso assoluto (Seidl, 1988), ma che comunque costituisca un *benchmark* per un gruppo sociale.

In questo contesto, Amartya Sen ha portato una delle maggiori critiche al concetto di povertà definito nel solo spazio del reddito e delle risorse in generale o comunque confinato ad uno spazio definito di bisogni (tipico dell'approccio *basic needs*), segnando per questa via una contrapposizione alla visione utilitaristica tradizionale del reddito come unico veicolo di utilità individuale (sul tema si vedano Sen, 1983, 1984, 1985; Drèze e Sen, 1989, 1995; Balestrino, 1994; Granaglia, 1994; e l'estensione dell'approccio dovuta a Nussbaum, 1995 e 2006). Ciò non deve far pensare che il reddito debba essere del tutto trascurato; al contrario, il reddito è per Sen una delle «strongest predisposing con-

ditions for capability deprivation» (Sen, 1997, p. 211). Tuttavia, continua Sen, è necessario chiedersi se lo spazio dei redditi possa rappresentare una adeguata base informativa per la valutazione dell'equità e della giustizia sociale¹⁴.

Il nucleo dell'argomentazione di Sen sta quindi nel fatto che mentre il reddito costituisce uno dei mezzi per sostenere un buon livello di vita, ci sono ragioni che spingerebbero a valutare in modo più ampio la qualità della vita che gli individui possono condurre e la loro libertà di condurla nel modo che ritengono preferibile. In altri termini, l'uguaglianza nello spazio delle risorse potrebbe non coincidere con l'uguaglianza delle libertà individuali di autorealizzazione e autodeterminazione nel conseguimento di elementi di valore, cioè con le *capacità* di condurre una vita accettabile¹⁵.

Secondo la terminologia poi diffusa, l'approccio di Sen si basa dunque sulla contemporanea considerazione di *capabilities* e *functionings*. Questi ultimi costituirebbero espressione della libertà individuale di scegliere le modalità di svolgimento della propria vita (quanto una persona è in grado di fare e di essere nella propria vita; Sen, 1993); mentre le *capabilities* rappresenterebbero l'effettiva possibilità e libertà di promuovere o realizzare i *functionings*. Cosicché, il benessere individuale viene a dipendere dalla libertà di conseguire diverse combinazioni di *functionings* e la povertà dall'assenza delle capacità di funzionamento (p. 34)¹⁶.

¹⁴ «... having said that, it is also necessary to ask whether the space of incomes, despite its relevance, can really be the appropriate informational basis for assessing equity and social justice in general ...» SEN A. (2006).

¹⁵ Per una illustrazione dettagliata dell'approccio di Sen e delle sue implicazioni, si veda DELBONO F. - LANZI D. (in particolare, il capitolo 4).

¹⁶ Uno stesso livello di reddito (possibilità di comandare merci) potrebbe corrispondere, per differenti individui, a diverse possibilità di realizzare i funzionamenti determinate dalle caratteristiche del processo di conversione delle risorse in stati di "essere" o "fare". Lo stato di povertà, dunque, si potrebbe manifestare anche in presenza di adeguate risorse economiche che non siano effettivamente convertibili in funzionamenti. L'esempio tipico è quello della bicicletta. Secondo l'approccio di Sen non è sufficiente avere la disponibilità di una bicicletta (come invece richiesto dall'approccio *basic needs*); è invece necessario poterla utilizzare, ad esempio, in relazione alla presenza o meno di handicap. Un approccio *risorsista* si limiterebbe quindi alla verifica della disponibilità; mentre l'approccio delle *capabilities* di Sen mira a verificare come questa disponibilità possa effettivamente essere trasformata in funzionamento. Al

L'insufficienza del reddito come base informativa dello stato individuale sarebbe amplificata, secondo Sen, dal fatto che la relazione parametrica tra livello di reddito e *capabilities* si presenta variabile tra comunità differenti e persino tra differenti famiglie ed individui. La variabilità – spiega Sen – può dipendere da molti fattori: dall'età di un individuo, dalla sua condizione psico-fisica, dal genere, dal ruolo sociale, dalla localizzazione residenziale (ad esempio in luoghi insicuri o pericolosi), dallo stato epidemiologico di una regione, dalle norme sociali, dalla presenza di istituzioni democratiche, di infrastrutture, dal grado di libertà e da altri fattori che possono costituire impedimenti strutturali all'azione individuale.

La multidimensionalità dell'approccio di Sen porta verso una tassonomia della povertà di tipo diverso da quella tipica della versione unidimensionale assoluta o relativa e dall'approccio basato esclusivamente sulla disponibilità di risorse. In particolare, secondo l'approccio di Sen, la povertà può essere intesa come *non funzionamento* – nel caso in cui l'individuo abbia capacità adeguate ma risorse insufficienti ad attivare i funzionamenti – oppure come *incapacità* – in cui le risorse siano adeguate ma l'individuo abbia capacità di conversione in funzionamenti molto limitate – oppure come *estrema* – il caso in cui si combini inadeguatezza sia delle risorse sia delle capacità¹⁷. Questa prospettiva di

riguardo, si veda anche BASILE E. *et al.* (1991). In una popolare serie televisiva di molti anni fa – *The Twilight Zone (Ai confini della realtà* nella versione italiana) – a seguito di un evento naturale che cancella la vita dalla terra, un individuo il cui esclusivo interesse era quello di leggere libri, si ritrova completamente solo con un elevatissimo numero di volumi a disposizione appartenenti a biblioteche ormai distrutte. Per nulla preoccupato della sua condizione di isolamento, egli comincia ad organizzare la sua vita in modo da poter leggere il maggior numero possibile di libri. Ma durante l'opera di raccolta e catalogazione rompe i suoi occhiali e compromette la sua capacità di lettura. In questo contesto, il nostro individuo ha molte risorse (i libri, per lui), ma non è in grado di convertirle in funzionamenti (perché gli mancano gli occhiali). Per certi versi, dopo la rottura degli occhiali, egli è *povero*; il suo *handicap* gli impedisce di trasformare le risorse a disposizione in funzionamenti, anche se il livello di risorse non è mutato prima e dopo la rottura degli occhiali.

¹⁷ Al contrario del concetto di povertà come incapacità, il concetto di povertà come non funzionamento è un concetto tradizionale e che si rinviene in molti testi classici. Al riguardo, valga per tutte la sintesi offerta nei *Principles of Economics* di MARSHALL A. «È ben vero che nella religione, negli affetti domestici, nell'amicizia anche il povero può trovar campo di esplicare molte di quelle facoltà che sono

analisi portava Sen ad affermare che i risultati avrebbero potuto essere molto differenti da quelli ottenibili considerando il solo criterio del reddito come identificativo dello stato di povertà (Sen, 1993).

Il tentativo di Sen di estendere la definizione di povertà includendo i “fini” e non facendo ricorso esclusivamente al possesso di beni materiali ha aperto un vasto dibattito su cosa *capabilities* e *functionings* effettivamente rappresentino. Come sintetizzato nella edizione aggiornata del suo *On Economic Inequality*, Sen (1997) afferma che ci sono *minimal capabilities* (evitare la fame, avere un riparo, ecc.), cioè le capacità di raggiungere funzionamenti di cruciale importanza per la vita di un individuo, al di sotto dei quali le persone devono essere considerate “vergognosamente svantaggiate” (Sen, 1980); e *elementary social abilities*, co-

fonte della maggiore felicità; ma le circostanze che accompagnano la povertà estrema, specialmente in luoghi densamente popolati, tendono a deprimere, a soffocare le facoltà più elevate. Coloro che compongono il *detrito* [*Residuum*] delle nostre grandi città, hanno poca opportunità di stringere amicizie; essi non sanno che cosa sia il decoro e la pace, ed a mala pena conoscono l'unità della vita familiare, mentre sovente non giunge nemmeno ad essi la religione. La loro depressione fisica, mentale, morale, è senza dubbio dovuta in parte ad altre cause che non sono la povertà, ma questa è certo la causa precipua. Ed oltre a siffatto *detrito* c'è un gran numero di persone, così nelle città come nelle campagne, che sono tirate su con cibo e vestimenti insufficienti, e in ambienti angusti, persone la cui educazione è interrotta presto perché possano andare a guadagnare lavorando, e che, da quel momento, sono impegnate in un lavoro che esaurisce i loro corpi imperfettamente nutriti e perciò non hanno la possibilità di sviluppare le loro facoltà mentali. La vita loro non è di necessità malsana e infelice. Confortandosi nei loro affetti verso Dio e gli uomini, e forse anche possedendo una certa natural raffinatezza di sentimenti, essi possono condurre un'esistenza assai meno incompleta di quella di tante persone che posseggono una ricchezza materiale maggiore. Ma, ciò non ostante, la povertà loro è per essi un male grave e quasi senza mitigazione di sorta. Anche quando stanno bene, la fatica spesso giunge ad essere per essi una pena, mentre pochi sono i loro piaceri; e, quando sopravviene una malattia, le sofferenze cagionate dalla povertà si decuplano. E quantunque uno spirito di acquiescenza possa far molto perché si rassegnino a questi mali, vi sono alcuni altri mali a cui non è possibile rassegnarsi. Logorati da eccessivo lavoro materiale, e destituiti di un'istruzione adeguata, stanchi e nondimeno aggravati di pensieri, privi di ogni quiete e di ogni agio, questi infelici non hanno possibilità alcuna di trarre il miglior frutto dalle loro facoltà mentali. Sebbene dunque alcuni tra i mali che alla povertà si accompagnano non ne siano necessaria conseguenza, può dirsi tuttavia, parlando in generale, che “la rovina dei poveri è la povertà loro”; e lo studio delle cause della povertà è nello stesso tempo lo studio delle cause della degradazione di una grande parte del genere umano» (dalla prima versione italiana sulla quarta edizione inglese, 1927).

me apparire in pubblico senza vergogna o prendere parte alla vita della comunità.

Questi (ed altri) tentativi di classificazione lasciano però sostanzialmente impregiudicato, secondo molti osservatori, il problema fondamentale dell'approccio di Sen. Quali sono i "funzionamenti" rilevanti, cioè quelli la cui assenza consente di definire povero un individuo? Sulla base di quali "norme" essi possono essere definiti? In particolare, è necessario raggiungere un accordo universale su un insieme di *funzionamenti fondamentali* o si deve ritenere che ogni soggetto debba essere messo in grado di raggiungere i funzionamenti che a livello individuale egli ritenga essenziali? L'eventuale lista di funzionamenti deve comprendere solo quelli rilevanti od estendersi a tutti i funzionamenti potenzialmente attivabili?

Posta in questa prospettiva, la definizione dei funzionamenti assume i contorni di un "insieme sfuocato" e riapre per altra via la possibilità – come sottolineato da Hobsbawm – che la povertà abbia significati numerosi e non interamente separabili. Come osservato da alcuni studiosi, la definizione dei funzionamenti fondamentali dovrebbe essere affiancata da una accettazione di cosa sia giusto o sbagliato (Glover, 1995) o, quantomeno, da cosa debba essere assicurato agli esseri umani (Qizilbash, 1998). Sen stesso, in contrasto con le liste chiuse tipiche dell'approccio *basic needs*, rinuncia a sviluppare una lista di *basic capabilities* e una procedura per assegnare ad esse un ordine di priorità (Alkire, 2002, p. 184). Questa sorta di indeterminatezza ha però attirato, nel tempo, numerose critiche all'approccio di Sen e spinto alcuni autori a considerare molto complessa l'attuazione dell'approccio delle *capabilities* sul piano operativo¹⁸. Sotto questo profilo, i tentativi più volte operati di classificare le *capabilities*, più che costituire una risposta soddisfacente al problema, hanno in realtà

¹⁸ SUGDEN R. (1993), ad esempio, afferma che «given the rich array of functionings that Sen takes to be relevant, given the extent of disagreement among reasonable people about the nature of good life, and given the unresolved problem of how to value sets, it is natural to ask how far Sen's framework is operational». Critiche più negative sono anche riconducibili a SRINIVASAN T.N. (1994). Si veda SEN A. (1997) per una replica a queste critiche.

rimarcato la necessità di una condivisione sugli elementi da considerare nella definizione di povertà¹⁹. Ne deriva che anche nell'approccio di Sen risulta assai difficile prescindere dall'identificazione di "norme" condivise che consentano di affermare, ad esempio, che una adeguata istruzione sia un funzionamento *prioritario* rispetto alle attività di svago e al tempo ozioso, e che la tutela sanitaria consenta un grado di autorealizzazione maggiore dell'assunzione di rischio (sul tema, Delbono e Lanzi, 2007).

Al riguardo, il tentativo di Nussbaum (1995) di estendere la concezione di Sen fino alla formulazione di una teoria della giustizia in grado di rispondere all'indeterminatezza dei funzionamenti costituisce una risposta interessante, ma tuttavia parziale. Parziale, soprattutto nel momento in cui – all'indeterminatezza seniana – Nussbaum oppone la necessità di definire un insieme di virtù/abilità che contraddistinguano l'attività umana, *indipendentemente dal contesto e dalle condizioni in cui la scelta viene effettivamente operata*, concetto che Sen – come osservato in precedenza – fondamentalmente rigetta in favore di relazioni variabili tra funzionamenti e contesti di scelta²⁰.

Senza pretesa di rendere piena giustizia all'ampio confronto tra Sen e Nussbaum sul tema delle *capabilities*, si potrebbe affer-

¹⁹ Al riguardo ne è testimonianza anche l'elenco delle dimensioni di benessere suggerito dal Rapporto STIGLITZ J. - SEN A. - FITOUSSI J. (2009) sulla misurazione della performance economica e del progresso sociale. Sono lì indicate le seguenti dimensioni: materiali (reddito, consumo, patrimonio); salute; istruzione; attività personali (incluso il lavoro); rappresentanza politica e governance; relazioni sociali; ambiente (condizioni presenti e future); insicurezza economica e fisica.

²⁰ Così, nell'approccio di Sen, un funzionamento elementare come raggiungere un livello nutrizionale adeguato, può differire in base al contesto culturale, sociale e di sviluppo economico. Ma anche funzionamenti elementari meno ovvii – come la prevenzione da un certo tipo di malattie – potrebbero essere esposti a differenze qualitative tra paesi ricchi e poveri. Allo stesso modo, avere un riparo adeguato dipende dal clima e il livello di istruzione necessario può variare di molto tra economie agricole e industriali. Tra i funzionamenti complessi, il livello di partecipazione alla vita della comunità e di miglioramento degli standard intellettuali è dipendente dal grado di sviluppo delle istituzioni (si veda anche IKEMOTO Y., 2001). Questa differenza è accentuata dalla matrice filosofico-politica dell'approccio di Nussbaum. Come osservato da DELBONO F. - LANZI D. (2007, p. 119), le virtù/abilità di Nussbaum «possiedono valore normativo ... e sintetizzano diritti fondamentali che dovrebbero essere parte di ogni buona costituzione» (si veda anche ROBEYNS I., 2003).

mare che nella teoria di Nussbaum si tenta di rimediare all'indeterminatezza di Sen riproponendo una lista chiusa di *capabilities* la cui apertura doveva invece rimediare alla eccessiva determinatezza della lista di *basic needs*. Le virtù/abilità di Nussbaum sono, al riguardo, proprio una lista di elementi centrali di funzionamento sui quali si deve prevedere largo consenso culturale garanzie di tipo costituzionale (Nussbaum, 2000)²¹. Per Nussbaum, infatti, le *capabilities* sono interpretabili come principi costituzionali fondamentali che i cittadini hanno diritto di pretendere dai loro governi. Questa caratteristica, tuttavia, spinge il concetto stesso di *capabilities* nuovamente verso una prospettiva "normativa di cose da fare" (Delbono e Lanzi, 2007), prospettiva che Sen giudica limitante sotto il profilo della partecipazione pubblica alla loro determinazione.

Pur nell'ambito delle difficoltà applicative, l'approccio di Sen è stato decisivo nel dare rilievo al concetto di povertà inteso come sviluppo umano, cioè come processo di espansione del *range* di "funzionamenti" e "capacità" (Mabughi e Selim, 2006). A sua volta, l'approccio di sviluppo umano ha trovato un punto di approdo empirico nella predisposizione degli Human Development Report (HDR) delle Nazioni Unite (Ul Haq, 1995), in cui vengono riportati tre indici, lo Human Development Index (HDI), lo Human Poverty Index (HPI) e il Gender Development Index (GDI) sostanzialmente ispirati dall'approccio di Sen.

Questi indici rappresentano tentativi di tenere conto dei molteplici aspetti in cui si può manifestare la deprivazione. Ma non sono esenti dalle stesse critiche che hanno coinvolto simili tentativi nel passato. L'influenza dell'approccio di Townsend – all'inizio degli anni Ottanta – ha portato al calcolo di indici di deprivazione anche a partire da opinioni raccolte attraverso questionari su

²¹ *Le central human capabilities* di Nussbaum «... can be endorsed for political purposes, as the moral basis of central constitutional guarantees, by people who otherwise have very different views of what a complete good life for human being would be» (NUSSBAUM M.C., 2000). Le dimensioni di *human capabilities* considerate nel suo libro del 2000, peraltro non del tutto intuitive, riguardano: *life; bodily health; bodily integrity; senses, imagination, thought; emotions; practical reason; affiliation; other species; play; control over one's environment*. Sul tema, si veda anche ALKIRE S. (2002).

quali beni o attività costituissero in effetti delle *necessities*²². Tutti questi tentativi soffrono in parte degli stessi problemi, quello di lasciare ampio spazio di libertà al ricercatore nel definire le dimensioni rilevanti di povertà e quello di ricondurre ad un indice sintetico un fenomeno per natura multidimensionale – o di dover ammettere che le unità rilevate siano povere in alcune dimensioni e non in altre, introducendo elementi di incertezza nei confronti internazionali e temporali sulla appropriata soglia di povertà da considerare e su come i possibili diversi livelli di deprivazione su dimensioni diverse si possano eventualmente compensare.

2.4 Povertà come esclusione sociale

Il concetto di povertà come esclusione sociale può essere efficacemente rappresentato dall'incapacità di partecipare attivamente alla vita economica, politica e culturale della comunità di riferimento e – in alcune circostanze – dall'alienazione e dalla distanza da una condizione normale di sicurezza (Duffy, 1998). In uno studio preparato per il *World Development Report* del 2001, ad esempio, si sostiene che l'esclusione sociale può essere interpretata come «a process through which individuals or groups are wholly or partially excluded from full participation in the society in which they live» (de Haan, 2001).

Oltre ad una condizione meramente monetaria e materiale,

²² Al riguardo, per tenere conto di critiche sull'esigenza di separare l'elemento di preferenza nel consumo da quello di necessità di consumo (*would like, but can't afford*), MACK J. - LANSLEY S. (1985) hanno ad esempio calcolato un indice di deprivazione basato su 22 beni e considerato come poveri gli individui che *avrebbero voluto ma non avrebbero potuto* permettersi il consumo di almeno tre beni all'interno del set. Una successiva formalizzazione di questo indice, proposta da DESAI M. - SHAH A. (1988), è rivolta a misurare la distanza dal valore modale con cui un certo evento di consumo si verifica per un individuo. Per ogni evento di consumo, questi valori dovrebbero essere poi aggregati con un peso inversamente proporzionale alla proporzione di popolazione effettivamente in deprivazione rispetto allo specifico evento. La ragione – riconducibile alla logica relativa di povertà – è che si ritiene molto più importante essere deprivati di qualcosa che tutti hanno piuttosto che essere deprivati di qualcosa che la maggior parte delle persone non ha.

quindi, il concetto di esclusione rivela la mancanza di integrazione sociale dell'individuo, assenza che potrebbe generare condizioni di povertà in senso più ampio di quello connesso al possesso di mezzi adeguati alla sussistenza (Room, 1995). Tra gli esclusi, quindi, potrebbero figurare i disabili, gli anziani, i minori, gli utilizzatori di stupefacenti, i disoccupati di lungo periodo, ecc. (Le noir, 1974).

Per l'esclusione sociale, poi, sono particolarmente importanti i *feelings of deprivation*, cioè stati di povertà percepiti anche in situazioni in cui la collettività non riconosca le condizioni oggettive dell'individuo come appartenenti ad uno stato di povertà assoluta. In questo senso, la povertà potrebbe essere definita come *esclusione dalla norma* (Madden, 2000). Per dirla à la Sen, l'esclusione sociale si potrebbe definire come quello stato in cui gli individui non riescono a realizzare i *social functionings* (Sen, 2006). O ancora, potrebbero rientrare in questa categoria di povertà tutti coloro che sono *oggettivamente non poveri* secondo gli standard stabiliti, ma che si considerano *soggettivamente poveri* (Martelli, 2006).

In ogni caso, il concetto di esclusione sociale si porrebbe almeno in alternativa alle visioni tradizionali della povertà riconducibili al *blaming the poor*, perché nell'esclusione sociale è generalmente enfatizzato il ruolo (diretto o indiretto) della società nel marginalizzare gli individui in ragione di problemi di disoccupazione, precarietà del posto di lavoro, condizioni abitative non adeguate, permanenza in ambienti caratterizzati da alti tassi di criminalità e bassi standard di istruzione, questioni razziali ed etniche, ecc. Nel *continuum* di situazioni di povertà, l'esclusione sociale costituisce poi un elemento di un concetto più ampio di malessere (*ill-being*) – da contrapporsi allo stato di benessere (o *well-being*) – del quale entrerebbero a far parte dimensioni sociali correlate, come l'isolamento, la solitudine, lo stato di difficoltà nelle relazioni sociali interne ed esterne alla famiglia di riferimento, e persino la frustrazione e l'exasperazione (World Bank, 2000). In particolare, rassegnazione, frustrazione e il senso di inferiorità che caratterizza il comportamento dei poveri (stigma), potrebbero generare trappole della povertà, cioè situazioni che rendono com-

plexa l'uscita da situazioni di criticità (Dasgupta, 1997) e quindi tendono ad "escludere".

Per queste ragioni, l'esclusione sociale si pone come un elemento di particolare rilievo almeno nelle società relativamente più avanzate, in cui la sua percezione può manifestarsi anche in assenza di situazioni di povertà più tradizionali (Bourguignon, 2006, p. 85). In particolare, la scarsa accessibilità al mercato del lavoro e il rischio di disoccupazione di lungo periodo costituiscono rilevanti elementi di esclusione sociale anche se associati a reti di sicurezza che garantiscano contro la *income poverty*. Un problema antico, qualora si pensi che Leroy-Beaulieu (1881), nel suo studio sulla ripartizione delle ricchezze, affermava che «it is not the insufficiency of pay which constitutes, in general and apart from exceptional cases, the social evil of to-day, but the precariousness of employment». Allo stesso tempo un problema moderno, se Sen (2000) afferma che l'esclusione sociale non necessariamente genera impoverimento, ma può certamente condurre verso la povertà.

Allo stesso modo, il razionamento del mercato del credito potrebbe causare fenomeni di esclusione sociale nella misura in cui impedisca a soggetti sprovvisti di adeguati "collaterali" di intraprendere attività lavorative o imprenditoriali. Ragione per cui autorevoli studiosi hanno suggerito che le politiche di contrasto alla povertà non debbano essere limitate ad una passiva correzione dei redditi, ma anche e soprattutto a favorire l'accumulazione di capitale presso le fasce più deboli della collettività (Bourguignon, 2006).

Inoltre, un aspetto spesso sottovalutato dell'esclusione sociale è quello rappresentato dalle differenze di genere, con particolare riferimento alle relazioni con i processi di sviluppo. Accade spesso che, a parità di livello di povertà, le donne soffrano di una ulteriore penalizzazione relativa alla maggiore probabilità di esclusione sociale. Sotto questo profilo, si apre la possibilità di un circolo vizioso, in cui donne povere ed escluse socialmente riescano con maggiore difficoltà (o non riescano affatto) ad emergere dal loro stato di povertà. Secondo alcuni studiosi, l'orientamento del paradigma dominante verso i temi della crescita, in cui le diffe-

renze di genere rappresentano solo un aspetto marginale del problema, costituisce la radice della loro scarsa considerazione. In questo contesto, l'approccio delle *capabilities* appare particolarmente promettente per misurare le disparità e la povertà di genere (Costantini e Monni, 2009; Robeyns, 2008). In effetti, secondo Nussbaum, e ammesso che si possa trovare sufficiente condivisione, sarebbe possibile definire una lista di *basic capabilities* che sia in grado di tenere conto della maggiore vulnerabilità delle donne. In questo contesto, le donne dovrebbero assumere il ruolo di agenti dello sviluppo, piuttosto che quello di vittime o spettatrici passive, attraverso politiche rivolte ad ampliare le opportunità femminili o, quantomeno, a non escluderle dalle opportunità politiche ed economiche dello sviluppo umano²³.

2.5 Assolutisti o relativisti?

A quale definizione di povertà aderire, allora? Nella letteratura specialistica, la discussione e la contrapposizione tra "assolutisti" e "relativisti" è diffusa. Si tratta in realtà di una storia antica, dato che si fa risalire il riconoscimento di un concetto relativo di povertà anche all'opera di Smith (1776), laddove afferma che le *necessaries* comprendono non solo i beni indispensabili per lo sviluppo di una vita decorosa, ma anche tutti quei beni che gli usi di una società rendono indecente esserne privati.

L'evidenza empirica molto spesso rivela che l'impiego di un approccio assoluto di povertà è più diffuso nei paesi in cui i consumi di base sono più probabilmente compromessi (ad eccezione degli Stati Uniti e del Canada)²⁴; mentre l'impiego di concetti relativi (in particolare quelli legati al reddito medio o mediano) sono ampiamente diffusi in economie più consolidate (con l'eccezione di alcuni paesi asiatici e africani). In Italia, per molto tem-

²³ «Women have all too often been treated as the supporters of the end of others, rather than as ends in their own rights» (NUSSBAUM M.C., 2000).

²⁴ Il Canada utilizza dagli anni Novanta una stima della povertà assoluta basata su un concetto di costo di *basic needs* (quindi non solo alimentari) utilizzando diverse fonti di dati.

po – accantonata la visione assolutista introdotta dall'*Inchiesta sulla Miseria* – l'orientamento è stato quello di osservare la povertà in termini relativi. Su questo terreno si è mosso per molti anni anche l'Istat, producendo indicatori legati alla spesa media per consumi delle famiglie, solo successivamente affiancati da indicatori di povertà assoluta sulla logica dei *basic needs*²⁵.

Da un punto di vista statico, tuttavia, la scelta di un concetto assoluto o relativo potrebbe rivestire minore importanza di quella che in generale gli si attribuisce. In un dato paese e in un dato istante di tempo, il valore monetario di una soglia assoluta o relativa può generare risultati diversi solo in relazione ad una possibile divergenza tra i due importi monetari. Osservando solo questi ultimi, sarebbe arduo determinare se si tratti di una soglia assoluta o relativa, ma soprattutto la distinzione non avrebbe molta importanza. Lo stesso valore numerico dovrebbe condurre allo stesso risultato in termini di povertà se osservato in un periodo di tempo isolato (Foster, 1998). Così come valori diversi dovrebbero condurre a risultati diversi.

Gran parte della contrapposizione tra “assolutisti” puri e “relativisti” puri si gioca invece sulle implicazioni dinamiche di questa scelta. Mentre le soglie relative “seguono” l'evoluzione naturale della variabile a cui sono ancorate (ad esempio, il reddito), quelle assolute necessitano di interventi *ad hoc* di rivalutazione o di modifica. Tuttavia, anche le soglie assolute – se non si vuole che perdano la loro capacità di interpretare un livello di vita accettabile – dovrebbero essere periodicamente corrette nel tempo e nello spazio. Ne consegue che «poverty is neither a strictly absolute nor a strictly relative concept» (Seidl, 1988). E anche l'autorevole posizione di Sen (1983) per il quale c'è un «irreducible absolutist core in the idea of poverty» deve essere mitigata nella direzione di consentire che un concetto di povertà assoluta

²⁵ Il paniere di beni e servizi essenziali comprende una componente alimentare, una componente di spese per l'abitazione, una componente di ammortamento dei beni durevoli e una componente residuale (fissa) per tener conto di altre spese. Le soglie monetarie assolute ottenute con questa tecnica vengono poi rivalutate utilizzando indici dei prezzi territoriali piuttosto che un unico indice generale (si veda D'APICE C., 2009, per un approfondimento).

evolva *relativamente* ai mutamenti economici e sociali nel tempo e nello spazio²⁶.

Una sintesi delle due posizioni potrebbe essere tentata immaginando un approccio ibrido, cioè la considerazione congiunta di entrambi i concetti (Madden, 2000). Nei casi – molto comuni – in cui approcci assolutisti e relativisti diano luogo a soglie di povertà diverse, una soglia ibrida potrebbe derivare da una ponderazione delle due, cioè da un processo in cui $z = z_r^\alpha z_a^{1-\alpha}$, e dove $0 < \alpha < 1$, $z_r = \lambda_r$ è la soglia di povertà relativa agganciata ad una misura del tenore di vita r (ad esempio, il reddito medio o mediano o altre misure equivalenti) e z_a è la soglia di povertà determinata da un approccio assoluto. Il parametro α rappresenterebbe l'elasticità della soglia di povertà rispetto al tenore di vita (ad esempio, misurato dal reddito) e potrebbe essere derivato secondo alcune tecniche sviluppate in Madden (2000), in Callan *et al.* (1996) e da Mack e Lansley (1985) (Madden, 2000; Fisher, 1995). La stima di α consentirebbe di fondere i due approcci con dei “pesi appropriati” e derivanti in buona sostanza dalla struttura dei consumi osservata. Inoltre, con $\alpha = 0$ la soglia ibrida si ridurrebbe ad una soglia assoluta, viceversa con $\alpha = 1$ si otterrebbe una soglia esclusivamente relativa.

Questi “ibridi” consentirebbero di superare le divergenze implicite nei concetti assoluto e relativo²⁷. Inoltre, la soglia ibrida

²⁶ Secondo alcuni autori, in una prospettiva dinamica, l'opinione corrente che le soglie di povertà assolute siano generalmente di importo inferiore a quelle relative è anche discutibile. Se in un dato istante di tempo t , si stabilisse l'eguaglianza tra le due soglie di povertà (assoluta e relativa), per cui $z_t^a = z_t^r$, in presenza di standard di vita crescenti nel tempo, dovrà essere che $z_s^a < z_s^r$ per $s = t+1, \dots, t+n$ e che $z_s^a > z_s^r$ per $s = 1, \dots, t-1$ (CITRO F. - MICHAEL R.T., 1995). Quindi, l'errore di prospettiva – nella scelta tra soglie assolute e relative – sta nel considerare il problema da un punto di vista statico, mentre la differenza tra i due concetti assume rilevanza prevalentemente sotto un profilo dinamico.

²⁷ Ad esempio, in uno studio per la Tanzania, TINIOS P. *et al.* (1993) riportano che secondo schemi assoluti legati al contenuto calorico, la proporzione di poveri era misurata nel 52 per cento della popolazione. Mentre l'impiego di una soglia relativa (il 50 per cento del reddito mediano) avrebbe fatto scendere la povertà fino al 24 per cento. La principale ragione di questo effetto – nel caso specifico – era da rintracciarsi in un reddito medio ben al di sotto di quello quantificato per garantire a ciascun individuo l'apporto calorico stimato. Una soglia definita in termini di reddito mediano (inferiore al medio) avrebbe quindi generato una soglia di povertà molto bassa e incluso una percentuale minore della popolazione. Questa

sarebbe particolarmente attraente perché immediatamente interpretabile come elasticità. Un incremento dell'1 per cento del tenore di vita r , genererebbe un incremento pari ad α per cento della linea di povertà. La questione, quindi diverrebbe non quella di scegliere tra linee assolute e relative, ma di scegliere il grado di relatività della soglia tra un *continuum* di soglie, attraverso le quali sia possibile discendere da livelli elevati di ricchezza alla povertà cronica (Piachaud, 1982).

Per certi versi, le soglie ibride colgono un aspetto essenziale del problema legato alla definizione di povertà, e cioè che la contrapposizione tra soglie assolute e soglie relative non dovrebbe riguardare la scelta tra il costo di un paniere di sussistenza o l'ancoraggio ad uno o più parametri di riferimento del tenore di vita (ad esempio, il reddito); piuttosto, sulla necessità di stabilire se una soglia di povertà (comunque definita) debba essere mantenuta fissa in termini reali nel tempo o se debba invece muoversi, di quanto e quanto rapidamente in relazione allo *standard* di vita (Callan e Nolan, 1991).

Posto in questa prospettiva, il problema gioca probabilmente più a favore dei relativisti. Anche se può essere generalmente utile osservare nel tempo come il livello di povertà evolva intorno ad un valore reale assoluto (Lampman, 1971), si può ritenere che la nozione di povertà sia in qualche misura socialmente determinata e quindi probabilmente soggetta a mutamenti, soprattutto in paesi in cui lo sviluppo economico si manifesti particolarmente tumultuoso. Questa propensione per un certo "relativismo" della povertà – rispetto all'*absolutist core* – ha animato un ampio dibattito tra Sen e Townsend nella prima metà degli anni '80, il cui principale risultato è che l'adozione di soglie relative risulterebbe più opportuna nel momento in cui si abbandoni lo stretto concetto nutrizionista della povertà. Sul tema, proprio Townsend (1985) affermava che: «the problem about ... the virtues of an "absolutist core" to the meaning of poverty is the underestimation of the importance of needs other than for food»; e ancora che il mi-

divergenza è molto frequente anche nei paesi sviluppati, ma come riportato da ANDERSON G. - IBBOTT P. (1999) per il caso canadese, le due misure possono divergere in modo diverso anche in riferimento a periodi temporali diversi.

nimalismo di Sen «is worrying ... not only because he appears to ignore or underestimate the importance of certain forms of social need but because that indifference or underestimation carries an implicit recommendation for policy».

Un esempio (molto) indiretto di questa preoccupazione si può rintracciare in un recente confronto internazionale tra l'impiego di soglie assolute e relative. Al riguardo, Notten e de Neubourg (2007) elaborano un esercizio in cui, per i paesi europei che hanno aderito agli indicatori di Laeken (e quindi ad una soglia di povertà pari al 60 per cento del reddito mediano) e per gli Stati Uniti (in cui la soglia di povertà è determinata dal metodo di Orshansky), si determina l'incidenza della povertà applicando agli Stati Uniti il metodo europeo (Laeken) e all'Europa il metodo degli Stati Uniti (Orshansky). La Tavola 1 sintetizza i loro risultati per il 1993 e per il 2000, significativamente differenti per alcuni paesi. Ad esempio, negli Stati Uniti l'incidenza della povertà scenderebbe dal 12,4 per cento all'8,7 per cento tra il 1993 e il 2000 nel caso di impiego della soglia Orshansky; ma rimarrebbe intorno al 24 per cento nello stesso periodo se agli Stati Uniti venissero applicati i criteri europei. Gli altri paesi per i quali ci sono ampie differenze tra il metodo europeo e quello statunitense sono Belgio, Danimarca, Lussemburgo e Austria, che misurano tassi di povertà minori con il metodo Orshansky. Al contrario, per molti paesi mediterranei, l'applicazione della soglia statunitense genererebbe tassi di povertà più elevati (Grecia, Spagna, Portogallo e Italia).

La principale ragione risiede proprio nella dipendenza della soglia relativa dal grado di diseguaglianza complessiva del reddito. Ad esempio, in paesi con elevato indice di diseguaglianza come Lussemburgo e Stati Uniti (misurato dall'indice di Gini), la soglia di Orshansky corrisponderebbe a meno del 40 per cento del reddito mediano, sottostimando quindi l'incidenza della povertà rispetto alla soglia relativa. Allo stesso modo, la soglia di Orshansky corrisponderebbe a poco più del 50 per cento del reddito mediano in numerosi paesi scandinavi e dell'Europa centrale. Al contrario, per i paesi mediterranei, la soglia di Orshansky supera il 66 per cento del reddito mediano, quindi sovrastima l'incidenza della povertà rispetto alla soglia relativa.

TAV. 1

INCIDENZA DELLA POVERTÀ IN EUROPA E NEGLI STATI UNITI
Percentuale della popolazione con soglie relativa e assoluta

Paesi	Soglia relativa (Laeken)		Soglia assoluta (Orshansky)	
	1993	2000	1993	2000
Belgio	16,7	13,3	8,4	3,6
Danimarca	10,3	10,8	4,1	3,4
Germania	14,4	11,1	9,8	5,1
Grecia	23,1	20,5	25,7	26,1
Spagna	19,6	18,8	25,4	19,1
Francia	16,6	15,4	12,6	6,5
Irlanda	16,8	21,4	30,1	10,6
Italia	20,4	19,3	22,7	16,7
Lussemburgo	13,2	12,5	1,1	0,6
Olanda	10,0	11,3	7,1	6,6
Austria	13,4	11,9	6,1	4,8
Portogallo	22,5	20,1	40,0	32,2
Finlandia	8,1	11,4	4,1	4,9
Svezia	8,9	10,4	7,1	5,7
Gran Bretagna	19,6	17,1	17,6	9,3
Stati Uniti	24,0	23,5	12,4	8,7

Nota: Per il Lussemburgo e l'Austria, 1994; per la Finlandia, 1995; per la Svezia, 1996.
Fonte: adattamento da NOTTEN G. e DE NEUBOURG G. (2007).

Al netto di differenze pur rilevanti nel trattamento dei redditi e dei difetti impliciti nell'impiego delle parità di potere di acquisto, l'esercizio di Notten e de Neubourg dimostra come siano molto più fruttuose elaborazioni che non aderiscano all'uno o all'altro metodo in modo esclusivo, specialmente qualora si debba procedere a confronti internazionali e a confronti dell'andamento della povertà nel tempo. Il caso dell'Irlanda nella tavola 1 dimostra che una politica pubblica a contrasto della povertà sarebbe fortemente richiesta sulla base dell'indicatore relativo; mentre sarebbe forse superflua nel caso dell'indicatore assoluto.

3. - La povertà: una questione di "misura"

Qualsiasi sia l'approccio prescelto (assoluto o relativo), l'essere povero o meno dipende dal punto in cui si pone l'asticella del-

la povertà, la *soglia o linea di povertà*. La stima di una linea di povertà è quindi in molti casi la condizione *sine qua non* per poter descrivere e capire la povertà. Dal precedente paragrafo, abbiamo intuito che l'altezza dell'asticella può essere frutto di decisioni che incorporano un certo grado di arbitrarietà. Il passaggio dal problema dell'*identificazione* a quello della *misurazione* della povertà è altrettanto denso di problemi e finanche più controverso del precedente. D'altro canto, misurare la povertà è essenziale se si vogliono approntare delle politiche per contrastarla.

La lunga storia delle misure di povertà segnala – almeno indirettamente – che la questione non possa essere risolta in modo sbrigativo. Al contrario, la letteratura offre un ventaglio molto ampio di indici di povertà con diverse caratteristiche; con la peculiarità che non tutti gli indici reagiscono allo stesso modo se posti di fronte ad uno stesso evento (Seidl, 1988).

Ma allora, quale indice scegliere? Prima di affrontare questo quesito, è opportuno discutere della questione generale se la misurazione della povertà debba assumere – come unità di riferimento – l'individuo o la famiglia. Pur trattandosi di un tema particolarmente cogente nel caso della povertà unidimensionale, la questione si pone in tutti i casi in cui indicatori di povertà utilizzino variabili monetarie (come il reddito o i consumi).

3.1 *Individui o famiglie?*

Da un punto di vista teorico, si ritiene che considerare la famiglia come nucleo economico possa essere giustificato da un lato dal fatto che molte decisioni sono effettivamente prese all'interno di nuclei familiari e dall'altro che molti beni presentano caratteri di "bene pubblico" nel consumo familiare. Nel primo caso, la famiglia sarebbe dotata di una "funzione di utilità" come risultato di un processo di aggregazione di funzioni di utilità individuali, in cui i singoli membri "contrattano" sulla disponibilità di diversi beni o di diverse opzioni. Considerare l'individuo membro di una famiglia come un'isola non potrebbe dar conto perciò dei benefici che ad esso derivano dalla partecipazione alla comunità familiare.

Nel secondo caso, si ritiene che l'aumento della dimensione familiare non richieda di espandere proporzionalmente il consumo di tutti i beni all'interno della famiglia. Ad esempio, una famiglia di cinque componenti non necessita di cinque lavatrici, di cinque cucine a gas, di cinque frigoriferi e probabilmente neanche di cinque televisori. Così come non necessita di cinque abitazioni. La domanda che consegue da questa osservazione è allora la seguente: una famiglia di 4 individui ha, ad esempio, bisogno del doppio delle risorse di una famiglia di 2 individui per conservare lo stesso livello di benessere? Ad esempio, una famiglia con due coniugi, due figli e 2.000 € ha un livello di benessere maggiore, minore o uguale a quello di una famiglia di due coniugi senza figli con 1.000 €?

Se siamo disposti ad assumere che il livello delle risorse (o del reddito) rappresenti adeguatamente il benessere familiare, è necessario utilizzare una metrica che consenta di convertire i valori monetari in livelli di benessere. Cioè, utilizzare un fattore di conversione che – fatto pari a 1 il livello di reddito (e di benessere) per la famiglia di riferimento composta solo dai due coniugi – ci consenta di affermare che la famiglia con due figli ha bisogno di un reddito pari a $\lambda > 1$ per poter godere dello stesso livello di benessere. Il caso $\lambda = 2$ – e quindi che la famiglia con due figli abbia effettivamente bisogno del doppio del reddito – costituisce quindi un possibile caso, ma non la norma.

Il calcolo λ di consente di definire i fattori di conversione del reddito nominale per diverse tipologie familiari e assume il nome di *scala di equivalenza*²⁸. Generalizzando le argomentazioni, si può allora definire il concetto di *reddito equivalente* y_e come rapporto tra il reddito nominale y e la scala di equivalenza, da cui $y_e = \frac{y}{\lambda(\mathbf{d})}$, in cui \mathbf{d} è il vettore di specifiche caratteristiche socio-demografiche della famiglia da cui si vuole far dipendere la scala di equivalenza (ad esempio, il numero complessivo dei figli, il

²⁸ La scala di equivalenza esercita – in buona sostanza – la stessa funzione svolta dal tasso di inflazione quando si desidera trasformare i redditi a prezzi correnti in redditi a prezzi costanti.

numero di figli minori, il numero di componenti complessivi della famiglia, la presenza di componenti con handicap, ecc.).

Ma da dove proviene λ e come si può stimare? In realtà, ci sono diversi metodi, alcuni fondati sulla funzione di utilità diretta o indiretta o sulla funzione di costo familiare, altri relativamente più empirici basati sull'assegnazione di coefficienti o pesi (per lo più arbitrari) a ciascun componente della famiglia (Bellù e Liberati, 2005a, 2005b, 2005c per una rassegna). In una prospettiva molto generale, Buhmann *et al.* (1988) hanno proposto una versione parametrica delle scale di equivalenza, in cui $\lambda(s, \varepsilon) = s^\varepsilon$ dipende dalla dimensione familiare s e dall'elasticità della scala ε . Ipotizzando $\varepsilon = 2$ si otterrebbe la *square-root scale*, una versione empirica molto utilizzata negli studi sulla disegualianza e sulla povertà. La parametrizzazione proposta, tuttavia, fa dipendere la scala solo dalla dimensione familiare e non – ad esempio – dall'età. Inoltre, la maggior parte delle scale di equivalenza non dipendono dal reddito, implicitamente assumendo che un aumento della dimensione familiare abbia lo stesso “costo” indipendentemente dal fatto che la famiglia considerata sia povera o ricca (cioè indipendentemente dai punti di partenza)²⁹.

In Italia, il *Rapporto sulla Povertà* del 1985, trattò esplicitamente il problema con una “Nota sulle scale di equivalenza” (Carbonaro, 1985). Fissato a 100 il valore per una famiglia con due componenti, la scala Carbonaro prevedeva un valore di 59,9 per una famiglia con un componente, di 133,5 per tre componenti e di 163,2 per quattro componenti. La logica dei coefficienti così

²⁹ Queste osservazioni sono già sufficienti ad intuire che il calcolo della povertà – basato sui redditi equivalenti – possa generare risultati diversi in base all'ipotesi adottata. Ad esempio, AABERGE R. - MELBY I. (1998), calcolando l'indice di Gini per la Norvegia con due diverse scale di equivalenza – una dipendente dal reddito e l'altra indipendente dallo stesso – affermano di trovare differenze significative nel calcolo. In Italia è stato dimostrato che significative differenze nella diffusione della povertà (Toso S., 2000) possono derivare dall'impiego di scale di equivalenza differenziate. Anche se teoricamente fondate, dunque, il calcolo delle scale di equivalenza introduce un ulteriore elemento di arbitrarietà nella identificazione della povertà. La sensibilità dei risultati al variare della scala di equivalenza è un tema molto generale del calcolo della povertà, che trova schieramenti opposti. È però fuor di dubbio che le scale di equivalenza utilizzate empiricamente sono molteplici e non sempre teoricamente solide.

calcolati è abbastanza intuitiva: per avere lo stesso livello di benessere di una famiglia con due componenti, quella di quattro ha bisogno di un reddito pari a 1,632 volte (non del doppio del reddito!)³⁰.

Ma poiché la bellezza sta negli occhi di chi osserva, la scala di equivalenza calcolata per l'ISEE³¹ richiede invece che la famiglia di quattro componenti abbia 1,567 volte il reddito di quella di due componenti per rimanere sullo stesso livello di benessere. Ma se poi si prende la scala OCSE e quella OCSE modificata, lo stesso livello di benessere si raggiunge con 1,588 e 1,471 volte il reddito della famiglia con due componenti. Anche dai metodi di calcolo delle soglie di povertà relativa e assoluta dell'Istat si possono derivare differenze sul valore delle scale di equivalenza. Mentre per la soglia di povertà relativa il riferimento è alla scala Carbonaro (1985), il calcolo delle soglie di povertà assoluta è differenziato per tipologie familiari, ripartizione geografica ed altre caratteristiche socio-demografiche.

Utilizzando la soglia di povertà assoluta per ripartizione geografica (Nord, Centro e Sud) riferita alle famiglie che risiedono in aree metropolitane, si può verificare come le scale di equivalenza implicite differiscano tra loro e – soprattutto – con quella utilizzata per il calcolo della povertà relativa (tavola 2). Ad esempio, nel caso di famiglie senza figli, una famiglia di 3 adulti “equivale” ad 1,33 volte una famiglia di 2 adulti secondo la scala Carbonaro. Ma le stime delle soglie assolute implicitamente assumono che tale costo sia più basso (tra 1,24 nel Centro e 1,27 nel Sud). Differenze più marcate si registrano nel caso di famiglie con figli di età compresa tra 0 e 3 anni e di famiglie con figli di età compresa tra 4 e 10 anni. In quest'ultimo caso, se si applicasse la scala Carbonaro alla soglia di povertà calcolata per due componenti nel Centro, si otterrebbe una soglia di 1.291 euro invece dei 1.176 calcolati.

³⁰ Questa scala è quella tuttora utilizzata dall'Istat per la comparazione di soglie di povertà relativa (spesa media mensile) di famiglie con differente ampiezza.

³¹ L'ISEE (o Indicatore della Situazione Economica Equivalente) è uno strumento rivolto a misurare la condizione economica della famiglia tenendo conto delle risorse (reddito e patrimonio mobiliare e immobiliare) e delle sue caratteristiche, in particolare numerosità e tipologia.

TAV. 2

**SOGLIE DI POVERTÀ E SCALE
DI EQUIVALENZA IMPLICITE IN ITALIA**

Tipologia familiare	Povertà relativa	Povertà assoluta (area metropolitana)		
		Nord	Centro	Sud
<i>Senza figli</i>				
<i>Valori</i>				
2 componenti 18-59	999,67	1.037,00	971,22	789,33
3 componenti 18-59	1.329,56	1.293,83	1.205,11	999,68
4 componenti 18-59	1.629,46	1.558,58	1.448,77	1.205,79
5 componenti 18-59	1.899,37	1.798,18	1.668,03	1.394,94
<i>Scala di equivalenza implicita</i>				
2 componenti 18-59	1,00	1,00	1,00	1,00
3 componenti 18-59	1,33	1,25	1,24	1,27
4 componenti 18-59	1,63	1,50	1,49	1,53
5 componenti 18-59	1,90	1,73	1,72	1,77
<i>Con figli 0-3 anni</i>				
<i>Valori</i>				
2 componenti 18-59	999,67	1.037,00	971,22	789,33
2 componenti 18-59 + 1 componente 0-3	1.329,56	1.168,21	1.093,60	890,50
2 componenti 18-59 + 2 componenti 0-3	1.629,46	1.319,56	1.236,50	997,88
<i>Scala di equivalenza implicita</i>				
2 componenti 18-59	1,00	1,00	1,00	1,00
2 componenti 18-59 + 1 componente 0-3	1,33	1,13	1,13	1,13
2 componenti 18-59 + 2 componenti 0-3	1,63	1,27	1,27	1,26
<i>Con figli 4-10 anni</i>				
<i>Valori</i>				
2 componenti 18-59	999,67	1.037,00	971,22	789,33
2 componenti 18-59 + 1 componente 4-10	1.329,56	1.260,10	1.176,52	971,95
2 componenti 18-59 + 2 componenti 4-10	1.629,46	1.497,39	1.396,99	1.155,54
<i>Scala di equivalenza implicita</i>				
2 componenti 18-59	1,00	1,00	1,00	1,00
2 componenti 18-59 + 1 componente 4-10	1,33	1,22	1,21	1,23
2 componenti 18-59 + 2 componenti 4-10	1,63	1,44	1,44	1,46

Valori in euro, rapportati a mese.

Fonte: Elaborazioni proprie su dati ISTAT.

3.2 Misurare la povertà unidimensionale

Una volta scelta l'unità di analisi, lo studio della povertà richiede di aggregare le singole informazioni sulla povertà per giungere ad un indicatore di sintesi. Il modo più semplice di procedere è quello di partire dalla *misurazione unidimensionale* riferita a scarsità di beni materiali (escludendo quindi dimensioni non materiali di povertà). Oltre ad essere semplice, questo è in effetti anche un modo molto comune di intendere la povertà, soprattutto nel caso in cui lo spazio dei beni materiali sia sintetizzato dall'informazione sui redditi o sui consumi individuali o familiari. In questo ambito, gli indici di povertà sono teoricamente molti, ma quelli comunemente usati sono in numero assai inferiore (Bellù e Liberati, 2005d; 2005e; 2005f; 2005g; 2005h per una trattazione sistematica)³².

In particolare, due sono gli indici di povertà sistematicamente citati nella maggior parte degli studi empirici in ragione della loro semplicità, l'indice di diffusione (o *headcount ratio*, *HR*) e il *poverty gap ratio* (*PG*). *HR* esprime la percentuale della popolazione che vive sotto la soglia di povertà. Formalmente, si può definire $HR = \frac{P}{N}$, in cui *P* è il numero dei poveri e *N* è la popolazione totale³³.

³² Si veda anche BASILE E. *et AL.* (1991) per una introduzione ai problemi legati alla definizione e misurazione della povertà.

³³ La comparabilità di questo indice nel tempo e nello spazio è immediata e il suo significato molto diretto. Dire ad esempio che in Costa d'Avorio il 30 per cento della popolazione era al di sotto della soglia di povertà nel 1985 e che tale percentuale è cresciuta al 46 per cento nel 1988 (DEATON A., 1997) ha il significato di registrare un peggioramento delle condizioni di povertà. La Banca Mondiale, ad esempio, utilizza una linea di povertà assoluta e l'indice *HR* per comunicare che nel mondo 1/6 della popolazione mondiale vive sotto la soglia di povertà. Per le sue caratteristiche, *HR* ha anche un legame diretto con la funzione di distribuzione cumulata $F(y)$. Poiché per qualsiasi distribuzione del reddito,

$$F(y) = \int_0^y f(t) dt$$

indica la proporzione di individui con un reddito non superiore

a y , definendo la soglia di povertà con z , $F(z) = \int_0^z f(t) dt = HR$ misura la proporzione di individui con un reddito non superiore alla soglia di povertà.

L'indice PG costituisce un modo relativamente più elaborato di misurare la povertà, in particolare la sua *intensità*, perché anziché misurare quante persone sono in povertà, misura quanto reddito sarebbe necessario integrare ai soggetti più poveri per portarli sulla soglia di povertà. Nella sua forma più generale, si avrebbe allora che in aggregato $PG = \sum_{i=1}^p (z - y_i)$, dove è chiaro che per

i P poveri, $z > y_i$. Normalizzando ogni scostamento per la soglia di povertà e prendendone la media tra i poveri, $PG = \frac{1}{P} \sum_{i=1}^p \left(\frac{z - y_i}{z} \right)$, restituisce una stima delle risorse necessarie per colmare i divari individuali tra soglia di povertà e reddito percepito³⁴.

Nella letteratura sono poi disponibili numerosi altri indici. Ad esempio, gli indici di *poverty gap* generalizzati dovuti a Foster, Greer e Thorbecke (1984) sono definiti come $FGT = N^{-1} \sum_{i=1}^p \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^\alpha$.

La peculiarità di questa classe di indici consiste nel poter assumere diverse configurazioni in relazione al valore assegnato ad α . Con $\alpha = 0$, $FGT = HC$ e con $\alpha = 1$, $FGT = HC \cdot PG$. Con valori di $\alpha > 1$ l'indice FGT assegna progressivamente più rilevanza a ciò che accade ai soggetti più poveri – tra quelli al di sotto della soglia di povertà – nel senso di pesare di più gli incrementi di reddito dei “poveri estremi” piuttosto che quelli dei poveri immediatamente al di sotto della soglia di povertà. Come affermato da Seidl (1988), con, $\alpha \rightarrow \infty$ l'indice FGT si avvicina al criterio rawlsiano del maximin.

Ulteriori estensioni di questi indici mirano ad includere nel calcolo indicatori della dispersione dei redditi tra i poveri. Il più popolare tra questi è certamente l'indice di Sen (1976), definito

come $S = HR [PG + (1 - PG)G_p] = HR \left[1 - \frac{\bar{y}_p}{z} (1 - G_p) \right]$ in cui \bar{y}_p è il

³⁴ Ovviamente, si prescinde in questa sede da una analisi – che assume importanza rilevante nella discussione sui sistemi *tax-benefit* – degli effetti distorsivi generati sia dalle forme di imposta applicate per finanziare i trasferimenti sia dalle modalità di erogazione dei sussidi.

reddito medio dei poveri. Come riportato nella formula, l'indice di Sen rappresenta una combinazione di HR e PG integrata dal modo in cui il reddito è distribuito tra i poveri (l'indice di Gini G_p). Ulteriori raffinamenti danno luogo all'indice di Sen-Kakwani, in cui si assume che la diseguaglianza della povertà debba essere introdotta non nella forma $(1 - G_p)$ ma nella forma $(1 + G_p)^{-1}$, e all'indice di Blackorby e Donaldson (1980), che sostituisce l'indice di Gini con una versione del reddito equivalente equamente distribuito di Atkinson (1970) limitato alla distribuzione del reddito dei poveri. Ne deriva un indice $S = HR \left[1 - \frac{y_{ede}(poor)}{z} \right]$, in cui

y_{ede} è appunto il reddito con il quale – se equamente distribuito – si otterrebbe lo stesso livello di benessere (tra i poveri) ottenuto con la distribuzione dei redditi effettivi al di sotto della soglia di povertà.

Infine, Kakwani (1980) e Thon (1979) offrono ulteriori indici di povertà derivabili direttamente dall'indice di Sen, che differiscono in ragione del fatto che il primo attribuisce al *poverty gap* di ciascun individuo povero un peso proporzionalmente maggiore tanto più bassa è la posizione dell'individuo nella distribuzione del reddito dei poveri; mentre il secondo attribuisce un peso proporzionale alla posizione dell'individuo nella distribuzione complessiva del reddito³⁵.

Ulteriori sviluppi teorici in tema di misurazione della povertà hanno poi provato a rimuovere una caratteristica per certi versi indesiderata delle precedenti metodologie, quella di fare perno su un criterio di appartenenza netto (o si è poveri o si è non poveri). Al riguardo, la teoria degli "insiemi sfuocati" (*fuzzy sets*) – proposta originariamente da Zadeh (1965) – si propone come modalità di calcolo della povertà sulla base di un concetto generale di

³⁵ Questo sviluppo degli indicatori di povertà ha suscitato molto interesse per la possibilità che esso offre di tenere conto simultaneamente dell'incidenza della povertà, della sua intensità e della diseguaglianza interna ad essa. Dalla contemporanea considerazione di *incidence*, *intensity* e *inequality* (le tre I della povertà), SPENCER B. - FISHER S. (1992); JENKINS S. - LAMBERT P. (1997) e SHORROCKS A. (1998) hanno definito e sviluppato la curva TIP, uno strumento grafico con cui si possono visualizzare le tre componenti fondamentali della povertà.

classi di oggetti ai quali si possa ricondurre un *continuum* di gradi di appartenenza rappresentato dalla *funzione di appartenenza* (Cerioli e Zani, 1990; Cheli e Lemmi, 1995; Chiappero Martinetti, 2000). Rispetto al sottoinsieme delle persone in povertà P , ad esempio, la teoria degli insiemi sfuocati sarebbe in grado di definire non solo i due stati tradizionali (povero e non povero), ma anche l'appartenenza parziale al sottoinsieme. Si può allora definire una funzione $\mu_p(j)$ che sarà $\mu_p(j) = 0$ se j è sicuramente non povero; $\mu_p(j) = 1$ se j è sicuramente povero; e $0 < \mu_p(j) < 1$ se l'appartenenza al sottoinsieme degli individui poveri è "sfuocata".

La teoria degli insiemi sfuocati introduce elementi di interesse perché consente di ridurre la drastica dicotomia tra poveri e non poveri, introducendo una gradualità nella misurazione della transizione dall'area di povertà a quella di non povertà (Baldini e Toso, 2009). D'altra parte, il funzionamento della teoria è subordinato alla specificazione di una forma funzionale per $\mu_p(j)$, dalla quale dipende il valore della gradualità e quindi dell'appartenenza. Questo limite è ancora più pronunciato qualora la teoria degli insiemi sfuocati si voglia estendere ad un approccio multidimensionale della povertà. In questo caso l'appartenenza di un individuo al sottoinsieme delle persone povere dovrebbe essere misurato rispetto a tutte le possibili dimensioni di povertà. In un approccio *à la Sen*, ad esempio, la teoria degli insiemi sfuocati potrebbe prendere in considerazione diverse dimensioni di funzionamenti elementari e complessi (ad esempio, un certo numero F), con il risultato che la funzione di appartenenza sarebbe: $\mu_p(j) = 0$ solo nel caso in cui l'individuo risultasse non povero in tutte le F dimensioni; $\mu_p(j) = 1$ solo nel caso in cui l'individuo risultasse povero in tutte le F dimensioni; e $0 < \mu_p(j) < 1$ nel caso in cui l'individuo presentasse un certo grado di povertà solo in alcune delle F dimensioni (siano esse considerate o meno con lo stesso peso). Pur essendo applicabile ad entrambe le concezioni di povertà, la teoria degli insiemi sfuocati si rende quindi particolarmente attraente come misurazione della povertà multidimensionale.

Ma quanto affidabili sono queste misure?

3.3 *Gli assiomi, ovvero le regole del gioco della povertà unidimensionale*

In molti casi agli “strumenti di misurazione” richiediamo un comportamento naturale, cioè che reagiscano nel modo *corretto* al verificarsi dell’evento che misurano. Quando consideriamo un indice di povertà cosa vogliamo che faccia? Quale è il modo “corretto” di reagire di un indice di povertà? Cosa dovrebbe succedere ad un indice di povertà se del reddito venisse trasferito dai ricchi ai poveri? E cosa dovrebbe succedere nel caso opposto? E cosa ancora dovrebbe succedere all’indice se la popolazione dovesse raddoppiare?

In questo paragrafo, la questione verrà affrontata in una prospettiva unidimensionale, in particolare con riferimento al reddito come misuratore della povertà. Sarà invece indifferente, nella prospettiva statica adottata, se la soglia di povertà sia stata determinata con metodi relativi o assoluti.

La funzione degli assiomi è proprio quella di definire le regole del gioco, cioè di definire le proprietà desiderabili di un indice di povertà. La struttura assiomatica, in altri termini, dovrebbe evitare l’impiego di indici di povertà che reagiscano in modo casuale e contraddittorio al manifestarsi dell’evento che cercano di misurare. La letteratura teorica ha sviluppato una lunga serie di assiomi e per una trattazione sistematica e formalizzata si può rinviare a Sen (1976), a Seidl (1988) e a Delbono e Lanzi (2007). Per gli scopi di questo lavoro, tuttavia, è utile trattare con alcune famiglie di assiomi. In particolare: *a) Assioma Focus; b) Assioma di Monotonicità; c) Assioma di Trasferimento; d) Assioma di Simmetria.*

Gli assiomi della famiglia *Focus* richiedono che un indice di povertà sia sensibile solo a quello che avviene al di sotto della soglia di povertà e sia invece completamente insensibile a ciò che accade al di sopra della stessa. Così, in presenza di due popolazioni della stessa dimensione che differiscono solo per il livello di reddito degli individui non poveri (quindi i redditi degli individui poveri sono gli stessi), sarebbe desiderabile che un indice misurasse la stessa povertà (*Standard Focus, SF*). Questa caratteristica

dell'indice può essere estesa anche al caso in cui la dimensione delle due popolazioni sia diversa, purché i redditi dei poveri siano uguali nei due casi (*Generalised Focus*, GF)³⁶.

Gli assiomi di *Monotonicità* richiedono invece che, qualora il reddito di un individuo povero aumenti, l'indice di povertà registri una povertà minore, indipendentemente dal fatto che l'individuo rimanga al di sotto o superi la soglia di povertà (Assioma di *Monotonicità Forte*, SM). O che registri una povertà minore almeno nel caso che l'individuo povero il cui reddito è cresciuto rimanga povero (Assioma di *Monotonicità Debole*, WM). Ne consegue che SM implica WM.

Gli assiomi di *Trasferimento* sono particolarmente importanti per la misurazione della povertà, perché determinano il comportamento dell'indice di povertà rispetto ad interventi redistributivi, una sensibilità quanto mai utile per valutare, ad esempio, l'efficacia delle politiche di contrasto alla povertà. Al riguardo, un trasferimento di risorse si definisce progressivo se la direzione dello stesso è da un soggetto con maggiore reddito ad un soggetto con minore reddito. È invece regressivo nel caso opposto.

Nell'ipotesi in cui il trasferimento (progressivo o regressivo) coinvolga due individui poveri e il numero dei poveri rimanga invariato dopo il trasferimento, ad un indice di povertà si richiede generalmente di registrare una riduzione (aumento) di povertà dopo un trasferimento progressivo (regressivo) (Assioma di *Trasferimento Minimale*, MT). Ma gli assiomi di *Trasferimento* possono essere relativamente più evoluti. In particolare, l'assioma di *Trasferimento Debole* (WT) richiede che l'indice di povertà si riduca (aumenti) dopo un trasferimento progressivo (regressivo) tra due individui di cui almeno il ricevente sia povero senza che nessun soggetto oltrepassi la soglia di povertà. Mentre l'assioma *Forte di Trasferimento verso l'alto* (SUT), rispetto al WT, rimuove il requisito che nessun soggetto oltrepassi la soglia di povertà, ammettendo che il soggetto relativamente più ricco possa diventare povero dopo il trasferimento. Analogamente, l'assioma *Forte di Trasferimen-*

³⁶ Gli acronimi utilizzati sono quelli maggiormente impiegati nella letteratura sul tema.

to verso il basso (SDT) rimuove lo stesso requisito ammettendo che il soggetto relativamente più povero possa oltrepassare la soglia di povertà dopo il trasferimento.

Gli assiomi di *Simmetria* richiedono che gli indici di povertà siano invece insensibili ad alcune modificazioni dei redditi. In particolare, se i redditi degli individui poveri e la soglia di povertà dovessero essere moltiplicati per uno stesso fattore, l'indice di povertà non dovrebbe registrare alcun cambiamento (*Invarianza di Scala*, SI). Oppure, si può richiedere che l'indice rimanga invariato a fronte di uno stesso incremento assoluto dei redditi dei poveri e della soglia di povertà (*Invarianza di Traslazione*, TI). Infine, si può richiedere che l'indice rimanga invariato rispetto ad una replica della popolazione, ad esempio, aggiungendo una popolazione con esattamente gli stessi redditi di quella iniziale (*Invarianza rispetto alla replica della popolazione*, PP). A questi assiomi, se ne aggiunge solitamente un altro, quello di *Scomposizione* (D) per il quale gli indici di povertà dovrebbero consentire di pervenire ad una misurazione della povertà aggregata come somma ponderata della povertà associata a diverse partizioni dei poveri³⁷.

Seidl (1988) ha dimostrato molti "teoremi di impossibilità", cioè il fatto che molti indici di povertà (comuni e meno comuni) non possono contemporaneamente soddisfare gruppi di assiomi e come quindi la scelta dell'indice di povertà implichi una scelta sugli assiomi da rispettare. Analogamente, Subramanian (2002), ha affermato che la questione della misurazione della povertà costituisce un'intersezione tra economia e filosofia, e ha dimostrato alcuni "possibili" e "impossibili" risultati in termini di rispetto degli assiomi da parte degli indici di povertà. Dobbiamo quindi attenderci che gli indici descritti in precedenza siano in grado di soddisfare soltanto alcuni degli assiomi.

Infatti, la tavola 3 mostra che quattro popolari misure di povertà (HC, PG, la classe FGT e l'indice di Sen) soddisfano soltanto sottoinsiemi di assiomi. Con una certa sorpresa, si può osservare che l'indice HR – di gran lunga il più utilizzato per la de-

³⁷ Vedremo in seguito come questa classe di assiomi rappresenti un elemento di criticità particolarmente rilevante nell'approccio multidimensionale di Sen.

TAV. 3

ASSIOMI E INDICI DI POVERTÀ

Assiomi	HR	PG	FGT	SEN
<i>Focus</i>				
F	si	si	si	si
GF	no	no	no	no
<i>Monotonicità</i>				
WM	no	si	$\alpha > 0$	si
SM	no	si	$\alpha > 0$	no
<i>Trasferimento</i>				
MT	no	no	$\alpha > 1$	si
WT	no	no	$\alpha > 1$	si
SUT	no	no	$\alpha > 1$	no
SDT	no	no	$\alpha > 1$	no
<i>Simmetria</i>				
SI	si	si	si	si
TI	no	no	no	no
PP	si	si	si	no
<i>Scomposizione</i>				
D	si	si	si	no

Fonte: elaborazioni proprie.

scrizione della povertà – soddisfi solo l’assioma F (ma non GF), gli assiomi SI, PP e D, ma violi del tutto le famiglie degli assiomi di *Trasferimento* e di *Monotonicità*³⁸. L’indice PG – un altro assai diffuso indice di povertà – ha una performance migliore soltanto con riferimento alla famiglia degli assiomi di *Monotonicità*, ma è ancora insufficiente rispetto alla famiglia degli assiomi di *Trasferimento*³⁹. Questi ultimi sono pienamente soddisfatti soltan-

³⁸ HR può anche comportarsi in modo perverso in seguito ad un trasferimento. Ad esempio, se una persona estremamente povera dovesse trasferire abbastanza reddito ad una persona meno povera in modo tale da portare quest’ultima sopra la soglia di povertà, HR registrerebbe una riduzione della povertà, anche se il soggetto estremamente povero si troverebbe dopo il trasferimento in una condizione ancora peggiore.

³⁹ Anche PG, in alcuni casi, reagisce in maniera perversa ad un trasferimento

to dalla classe FGT con valori $\alpha > 1$ e solo parzialmente dall'indice di Sen, il quale registra una performance inferiore anche con riferimento agli assiomi PP e D.

L'ampia gamma di indicatori di povertà utilizzabili e la loro solo parziale rispondenza alla struttura assiomatica ha quindi condotto recentemente ad una prassi più pragmatica (ad esempio, CIFOR, 2007), rivolta a definire indici di povertà SMART (*Simple, Measurable, Adapted, Robust e Timely*). In particolare, *S* implica che gli indicatori devono essere facili da comprendere e pratici da usare; *M* richiede che l'indicatore sia facile da calcolare (cioè non sia necessario utilizzare metodologie scientifiche dispendiose); *A* implica che l'indicatore sia di rilevanza nell'ambiente socioculturale e geografico in cui viene calcolato; *R* evita che il valore dell'indicatore sia sensibile alle condizioni in cui viene calcolato (ad esempio, stagionalità); infine *T* richiede che l'indicatore di povertà manifesti prontamente le variazioni del fenomeno (senza *lag* temporali).

Dallo sviluppo della teoria della misurazione della povertà consegue quindi che il principio generale di scelta di un indice dipenda in modo rilevante dall'obiettivo che si vuole conseguire. I teoremi di impossibilità di Kundu e Smith (1983), di Seidl (1988) e di Subramanian (2002) sono lì a ricordarci che un unico indice di povertà non può essere utilizzato per tutti i tipi di misurazione. E che quindi la scelta dell'indice appropriato debba essere il risultato – tra le altre condizioni – anche della specifica sensibilità al fenomeno che si vuole misurare. La rigorosa struttura assiomatica finisce, in altri termini, per “legittimare” parzialmente quel grado di arbitrarietà che essa prova a rimuovere.

3.4 *Misurare la povertà multidimensionale*

Molte delle problematiche espone in relazione alla misurazione della povertà unidimensionale si possono riproporre in re-

di reddito. Se a seguito di un trasferimento progressivo, un soggetto inizialmente povero con un reddito medio superiore a quello del gruppo dovesse collocarsi al di sopra della soglia di povertà, il reddito medio dei “rimanenti” poveri diminuirebbe, facendo aumentare PG in corrispondenza di un minor numero di persone in povertà.

lazione al tema della multidimensionalità. Con la differenza che in questo caso non è generalmente appropriato definire “una” soglia di povertà con la quale identificare la condizione di povero; ma è invece necessario posizionare l’individuo rispetto alle specifiche dimensioni di povertà e, eventualmente, sintetizzare la sua posizione attraverso l’impiego di un unico indicatore (più o meno ponderato per i pesi attribuiti alle diverse dimensioni).

Analogamente al caso unidimensionale, poi, anche quello multidimensionale può trovare fondamento sull’impiego di una struttura assiomatica. Al riguardo, tentativi sono stati compiuti di riformulare gli assiomi “unidimensionali” per la misurazione della povertà multidimensionale, con particolare riferimento agli assiomi di *Focus*, *Simmetria* e *Monotonicità* (Tsui, 2002). La traduzione in indici di questa estensione assume natura differenziata a seconda che si consideri un concetto di povertà assoluta o relativa. Con riferimento alla prima, Ravallion (1996) e Tsui (2002) dimostrano che le misure di povertà assoluta multidimensionale coerenti con la struttura assiomatica rappresentano varianti multidimensionali della classe degli indici di Foster trattati in precedenza. Con riferimento alla povertà relativa, invece, Mukherjee (2001) suggerisce di calcolare dapprima indici di deprivazione relativa *parziali* (cioè specifici a ciascuna dimensione considerata) calcolati come distanza tra gli esiti di ciascun individuo rispetto a quelli ottenuti da altri individui con esiti “migliori”. E poi di condensare gli indici parziali prima in un unico indice di deprivazione individuale (che contenga informazioni su tutte le dimensioni di povertà) e poi in un indice di deprivazione aggregata⁴⁰.

⁴⁰ Ad esempio, per un individuo i e per m dimensioni, l’indice di deprivazione parziale d (che dipende dall’ampiezza della popolazione n), potrebbe essere definito

come $d_{ik} = d\left(\left(\frac{y_{sk} - y_{ik}}{y_k}\right), \dots, \left(\frac{y_{nk} - y_{ik}}{y_k}\right)\right)$, in cui y_{ik} rappresenta l’esito nella specifica

dimensione k (tra le m considerate) del generico individuo i di cui si misura la deprivazione, $y_{sk} \dots y_{nk}$ sono gli esiti nella stessa dimensione degli individui da s a n , per i quali si suppone che $y_{nk} \geq y_{n-1,k} \geq \dots \geq y_{sk} \geq y_{ik} \geq \dots \geq y_{1k}$, cioè che siano considerati solo gli individui con esiti “migliori” rispetto a quello misurato per il generico individuo i di cui si misura la deprivazione. Ripetendo l’esercizio per m dimensioni rispetto allo stesso individuo, si otterrebbe un indice di deprivazione individuale del tipo $d_i = d_i(d_{i1}, \dots, d_{im})$, che condensa le deprivazioni nelle singole

Nell'ambito di un approccio multidimensionale, inoltre, l'assioma *Decomposability* (D) assume un particolare rilievo critico. Come utilizzata nella maggior parte della letteratura, la possibilità di scomporre un indice di povertà è in effetti indipendente dal tipo di partizione utilizzata. Sostiene Sen (2006), che un indice di povertà potrebbe essere perfettamente scomponibile anche nel caso in cui la popolazione sia partizionata sulla base della prima lettera del cognome. Ma questa scomposizione avrebbe senso? La risposta è no. In realtà, l'assioma D nella sua forma standard avrebbe l'indesiderato risultato di impedire una *comparative perspective* (p. 44) e di trattare ogni individuo come un'isola. Piuttosto – sostiene Sen – sarebbe importante avere a disposizione una misura di povertà che sia scomponibile per alcune partizioni e non per altre e che sia in grado di cogliere le caratteristiche delle persone che *link – or delink – them with each other* (p. 45). Diviene del tutto evidente, così, la tensione tra il desiderio di scomporre la povertà aggregata in povertà riferibile a particolari gruppi e il bisogno di disporre di informazioni (diverse dal reddito) che assicurino quando tale scomposizione abbia senso⁴¹.

Da un lato, quindi, si pone un'ulteriore complicazione per le applicazioni empiriche che coinvolgono il passaggio da misurazioni unidimensionali a ambienti multidimensionali; dall'altro, si rende ancora più manifesta – qualora fosse necessario – l'opportunità che a misurazioni economiche siano associati rilevanti significati sociali.

3.4.1 Lo *Human Development Index*

Rispetto agli sviluppi che hanno caratterizzato la teoria della misurazione della povertà a livello individuale – in particolare

dimensioni (possibilmente attraverso qualche schema di ponderazione) e un indice di deprivazione aggregata D del tipo $D = D(d_1, \dots, d_n)$ che condensa gli indici di deprivazione individuale (anche in questo caso applicando o meno uno schema di ponderazione). Per una discussione si veda DELBONO F. - LANZI D. (2007).

⁴¹ «... the philosophical dilemma that ultimately troubles this particular literature is the tension between the desire to “split up” aggregate poverty ... between different components ... and the need to have non-income information to be able to make sure when such a “split-up” would make sense and when it would not» (SEN A., 2006).

quella multidimensionale – la pratica segna qualche ritardo nel recepire nuove impostazioni teoriche con riferimento alle misure di confronto internazionale. Rispetto all'ampio dibattito sulle misure di povertà, gli indici sviluppati ed utilizzati dalle organizzazioni internazionali per lo studio della povertà tra paesi e tra aree geografiche sono in realtà estremamente semplificati. In questo contesto, un indice assai popolare è lo *Human Development Index* (HDI) sviluppato da UNDP, dal quale derivano due indici di povertà (*Human Poverty Index*) contraddistinti dalle sigle HPI-1 (per i paesi in via di sviluppo) e HPI-2 (per i paesi OCSE). La logica multidimensionale di HDI e dei due HPI (riconciliabile ad un approccio di *deprivation*) è immediatamente rintracciabile nell'impiego degli indicatori.

In particolare, HDI considera tre dimensioni:

– *a long and healthy life*, misurata dalla vita attesa alla nascita (LE) che genera un *life expectancy index* (LEI);

– *knowledge*, misurato da due indicatori, l'*adult literacy rate* (ALR) e il *gross enrolment ratio* (GER), che generano – rispettivamente – un *adult literacy index* (ALI) e un *gross enrolment index* (GEI). I due indici vengono poi fusi in un *education index* (EI);

– *a decent standard of living*, misurato dal GDP *pro capite* in dollari Kravis a parità di potere di acquisto, dal quale deriva il *GDP index* (GDPI).

Ciascun indice ha una sua specifica procedura di calcolo, a partire dalla quale l'HDI si compone come media semplice dei tre. In particolare:

$$a) LEI = \frac{LE - \min(LE)}{\max(LE) - \min(LE)};$$

$$b) EI = \frac{2}{3}ALI + \frac{1}{3}GEI;$$

$$c) GDPI = \frac{\ln(GDP) - \ln(\min(GDP))}{\ln(\max(GDP)) - \ln(\min(GDP))}$$

$$\text{in cui } ALI = \frac{ALR - \min(ALR)}{\max(ALR) - \min(ALR)} \text{ e } GEI = \frac{GER - \min(GER)}{\max(GER) - \min(GER)}.$$

Fino al 1994, i valori minimi e massimi delle variabili incluse nell'*HDI* erano quelli effettivamente osservati tra i paesi considerati nel calcolo. Dal 1994 in poi, questi limiti sono stati fissati in modo esogeno (i *fixed goalposts*) per favorire la comparabilità intertemporale dell'*HDI*. Al riguardo, la metodologia impiegata per il calcolo dei valori minimo e massimo del *LEI* tiene conto dei valori osservati in passato (dal 1960) e di quelli previsti per il futuro (fino al 2050); attualmente i *goalposts* sono rappresentati dal minimo di 25 e dal massimo di 85 anni. Allo stesso modo, il calcolo dell'*ALI* e del *GEI* (alla base del calcolo dell'*EI*) si basano su un valore minimo di *ALR* e di *GER* pari a zero e su un valore massimo pari a 100. Nell'*EI*, tuttavia, l'*adult literacy index* pesa per due terzi, mentre il *gross enrolment index* solo per un terzo. Infine, il *GDPI* è calcolato a partire dal *GDP pro capite*, introdotto in logaritmi, ancora secondo la logica della differenza tra valore effettivo (*GDP*) e minimo (al numeratore) in rapporto al campo di variazione. In questo caso, il livello minimo è il logaritmo di \$ 100 e quello massimo è il logaritmo di \$ 40.000.

Ciascun indice elementare entra poi con lo stesso peso nel calcolo dell'*HDI*, da cui $HDI = (LEI + EI + GDPI)/3$. L'unica concessione ad una struttura differenziata di pesi rimane quindi quella dell'*ALI* nel calcolo dell'*EI*. Per costruzione, quindi, $0 \leq HDI \leq 1$, con valori più alti ad indicare più elevati livelli di sviluppo umano e viceversa.

Questo indice, attraente per la semplicità espositiva e per la capacità comunicativa, nasconde in realtà alcune zone grigie, di cui una rassegna è in Raworth e Stewart (2003). In primo luogo, diversi studiosi hanno criticato l'approccio *HDI* – alcuni definendolo la “reinvenzione della ruota” (Srinivasan, 1994) – ma le maggiori perplessità si sono manifestate in relazione alla scarsa confrontabilità intertemporale degli *HDI* e ad alcune caratteristiche del loro “comportamento”. Per quel che riguarda il primo punto, gli *HDI* non sarebbero pienamente confrontabili perché per un certo periodo (prima del 1994) l'indice di un paese – attraverso i limiti minimi e massimi – dipendeva da ciò che accadeva altrove, in omaggio ad una filosofia che vedeva l'*HDI* principalmente come misura di performance relativa e non assoluta. Dal 1994 in

poi, come si è visto, i *goalposts* sono stati sterilizzati rispetto all'intervallo effettivamente osservato nei paesi considerati nel calcolo. Tuttavia, alcune questioni di confrontabilità permangono rispetto all'intera serie storica, soprattutto in relazione al fatto che dal 1999 il trattamento del reddito è stato modificato. Originariamente, infatti, l'HDI utilizzava una soglia di reddito al di sopra della quale l'incremento di reddito veniva considerato scarsamente significativo e perciò fortemente scontato⁴². Fino al 1993, il limite era pari alla soglia di povertà calcolata dal *Luxembourg Income Study* per i paesi industriali (trasformata in parità di potere di acquisto). Dal 1994, invece, si è adottata una soglia pari al valore corrente del GDP *pro capite* mondiale. La metodologia di sconto del reddito al di sopra della soglia, tuttavia, è rimasta invariata fino al 1999, anno in cui il trattamento del reddito è stato rivisto in modo da ridurre la severità del fattore di sconto al di sopra della soglia. Anche se il *World Development Report* ha ricostruito – per intervalli di 5 anni – HDI confrontabili, la questione relativa alla difficoltà di un esame dinamico dello sviluppo umano persiste. Per quel che riguarda il secondo punto, l'indice HDI parte da una prospettiva multidimensionale per giungere ad un indicatore comunque unidimensionale di sintesi. Il sistema di pesatura, tuttavia, consente all'indice HDI comportamenti non del tutto "ortodossi"⁴³. In secondo luogo, la multidimensionalità della povertà catturata dall'indice HDI è in alcuni casi più apparen-

⁴² La formula era la seguente: $\sum_{k=1}^{n-1} k(y^*)^{\frac{1}{k}} + n(y - (n-1)y^*)^{\frac{1}{n}}$, in cui y^* è la soglia di reddito adottata, y è il reddito effettivo e n è il numero dello scaglione nel quale il reddito y ricade. Ad esempio, se $2y^* < y < 3y^*$, allora $n = 3$ e il reddito rilevante ai fini del calcolo $y^* + 2(y^*)^{\frac{1}{2}} + 3(y - 2y^*)^{\frac{1}{3}}$.

⁴³ Utilizzando il simulatore di HDI disponibile nel sito hdr.undp.org/en/statistics/data/calculator/ si può costruire un esempio immaginando un paese con massima LE e livelli massimi di ALI e GEI, che avrebbe dunque un LEI ed un EI pari a 1. Se nello stesso paese si ipotizzasse il minimo livello di GDP *pro capite*, il GDPI sarebbe pari a zero. La pesatura dell'HDI darebbe comunque luogo ad un valore di 0,666, corrispondente ad un *medium human development*. Ma lo stesso risultato si potrebbe ottenere se il GDPI e l'EI fossero al loro livello massimo, ma tutta la popolazione morisse entro i 25 anni. Oppure, con una popolazione di molto ricchi che vivano a lungo, ma completamente analfabeti (l'esempio è tratto da CAPLAN B., 2009).

te che reale. Utilizzando i dati del rapporto 2009 (riferiti al 2007), si può constatare che i coefficienti di correlazione tra il GDP *pro capite* e il LEI e il GDP *pro capite* e l'EI sono entrambi molto vicini a 0,8. Qualora si indagassero i nessi di causalità tra le variabili considerate e si scoprisse che un elevato GDP *pro capite* "causa" un'aspettativa di vita più elevata e un maggiore livello (ponderato) di istruzione, utilizzare più dimensioni per misurare lo sviluppo umano risulterebbe superfluo. In altri termini, se dalla crescita del GDP *pro capite* conseguisse il miglioramento di altri elementi dello sviluppo umano (come fattori indotti), la multidimensionalità dell'HDI sarebbe solo apparente, una possibilità già discussa molti anni fa da McGillivray (1991)⁴⁴.

Tuttavia, a questo tipo di critica, si può replicare considerando che correlazioni elevate tra *livelli* in un dato istante di tempo non implicano necessariamente che le *variazioni* degli indici seguano la stessa direzione. In uno studio sulle relazioni tra sviluppo umano e crescita economica, Ranis *et al.* (2000) mostrano che i legami tra queste variabili possono generare quattro categorie di comportamento: *a) vicious*, quando performance basse dal lato dello sviluppo umano sono associate a performance basse della crescita economica; *b) virtuous*, nel caso opposto; *c) HD-lopsided*, con performance elevate dal lato dello sviluppo umano e performance basse dal lato della crescita; *d) EG-lopsided*, nel caso opposto a *c)*. Tuttavia, pur dimostrando che alcuni paesi in via di sviluppo possono effettivamente manifestare dei comportamenti *lopsided* (quindi con variazioni dello sviluppo umano e della crescita di segno opposto), gran parte dei paesi si colloca in posizioni che implicano variazioni di segno uguale (*virtuous* o *vicious*).

In terzo luogo, un'osservazione portata avanti da Hicks (1997), l'HDP considera solo i livelli delle variabili incluse nel calcolo, trascurando del tutto il modo in cui esse sono distribuite. Al riguardo, egli propone un indice HDP corretto per la disegualianza – che mira ad introdurre informazioni sulla distribuzione dei tre singoli indici che compongono l'HDP. Per ciascun elemento *x*, si avreb-

⁴⁴ A questa critica, si potrebbe aggiungere quella tesa a rilevare come nell'HDI sia presente una multidimensionalità prevalentemente materiale che non tiene conto dei necessari elementi spirituali e di sviluppo morale che pure caratterizzano lo sviluppo umano.

be dunque $x^* = \frac{(x - \min(x))\beta(1 - G(x))}{\max(x) - \min(x)}$, in cui $G(x)$ è l'indice di Gi-

ni che sintetizza la distribuzione delle variabili elementari e β è il peso assegnato alla componente distributiva nella correzione del singolo indicatore.

Più recentemente, altri autori hanno suggerito di costruire o integrare indici della stessa natura che fossero in grado di catturare alcuni aspetti della vita economica non inclusi nel calcolo del reddito nazionale, ma comunque in grado di generare significativi impatti sull'economia di un paese e sull'attività produttiva individuale. Ad esempio, Osberg e Sharpe (2002) considerano quattro variabili: *a*) il livello medio *pro capite* dei consumi (C); *b*) l'accumulazione sociale netta di risorse produttive (K); *c*) la distribuzione del reddito (D); *d*) la sicurezza economica (S). I valori determinati vengono poi sintetizzati da un indice generale di benessere (EWB) costruito come media semplice, cioè $EWB = \frac{C + K + D + S}{4}$. Sagar e Najam (1998) hanno invece preso in con-

siderazione la forma della funzione, consigliandone una versione moltiplicativa per evitare che uguali variazioni in valore assoluto delle componenti dell'HDI producano identici effetti sull'indice indipendentemente dai punti di partenza. Costantini (2006) costituisce infine un tentativo di integrare sviluppo umano e sviluppo sostenibile sulla base dell'HDI e dell'indice di sostenibilità *Genuine Savings* elaborato dalla Banca Mondiale, per analizzare le relazioni tra livelli di benessere e risorse naturali⁴⁵.

3.4.2 Lo *Human Poverty Index*

Ugualmente intrisa di aspetti problematici è poi la definizione dello *Human Poverty Index* (HPI) introdotto nel 1997 per i paesi in via di sviluppo e nel 1998 per i paesi OCSE. Nel primo ca-

⁴⁵ L'indice *Genuine Savings* della Banca Mondiale rappresenta il valore dell'accumulazione reale del capitale di un paese al netto del consumo delle risorse naturali, dei danni ambientali, del debito netto estero e dell'ammortamento delle risorse. Inoltre, l'indice tratta le spese per l'istruzione come risparmio e non come consumo sulla base del fatto che esse aumentano il capitale umano di un paese.

so, le dimensioni considerate sono le stesse considerate nell'HDI, ma gli indicatori di riferimento differiscono. Nello specifico:

- *a long and healthy life*, misurata dalla probabilità di sopravvivenza alla nascita non superiore a 40 anni (PS40);
- *knowledge*, misurato dal tasso di analfabetismo (IR);
- *a decent standard of living*, misurato da un lato dalla percentuale di popolazione non in grado di utilizzare acque trattate (PW); dall'altro dalla percentuale di bambini sottopeso (PC). Le due variabili compongono un indice di deprivazione di uno standard di vita decoroso (DS).

La combinazione dei tre elementi dà luogo allo HPI-1, secondo la formula $HPI1 = \left[\left(\frac{1}{3} \right) (PS40^\alpha + IR^\alpha + DS^\alpha) \right]^\frac{1}{\alpha}$ con $\alpha = 3$.

L'impiego di questo indice risponde a quanto proposto da Anand e Sen (1997) e utilizzato dall'UNDP anche per il calcolo del Gender Development Index (GDI) nel 1995.

L'impiego di $\alpha > 1$ consente di introdurre nel calcolo una ponderazione, cioè di ipotizzare che i tre fattori – nel calcolo della povertà – non siano perfetti sostituti. Per $\alpha \rightarrow \infty$, l'indice HPI-1 sarà determinato dal fattore per il quale la deprivazione è maggiore. All'altro estremo, con $\alpha = 1$, l'HPI restituirebbe la media semplice degli elementi di deprivazione inclusi nel calcolo. Si stabilisce quindi per HPI-1 una differenza netta nelle ipotesi di ponderazione rispetto al calcolo dell'HDI. In quest'ultimo caso, i fattori di deprivazione entrano con lo stesso peso. Nel caso dell'HPI-1, invece, il fattore di deprivazione con incidenza maggiore condiziona la struttura dell'indice di povertà. In ogni caso, le ipotesi di sostituibilità perfetta o imperfetta trascurano la possibile correlazione tra gli elementi che compongono HPI-1. Come nel caso di HDI, una forte correlazione tra fattori implicherebbe che pur potendosi riassumere in un'unica dimensione, la deprivazione di un individuo verrebbe contata una volta per ogni specifico indicatore.

L'impiego di un HPI-2 è poi previsto per alcuni paesi OCSE. Ma forse in omaggio alla necessità di una certa relativizzazione del calcolo della *Human Poverty* in dipendenza dello specifico contesto sociale ed economico, le tre dimensioni dell'HPI-1 sono definite da indici diversi ed integrate da una quarta dimensione:

- *a long and healthy life*, misurata dalla probabilità di sopravvivenza alla nascita non superiore a 60 anni (PS60);
- *knowledge*, misurato dalla percentuale di popolazione priva di *functional literacy skills* (FLS);
- *a decent standard of living*, misurato dalla percentuale di popolazione con un reddito inferiore al 50 per cento del reddito mediano familiare equivalente (PL);
- *social exclusion*, misurata dal tasso di disoccupazione di lungo periodo.

Particolarmente importante è il diverso trattamento riservato alla *income poverty* nell'HDI, nell'HPI-1 e nell'HPI-2. Nel primo caso, il punto di riferimento è una soglia assoluta misurata dal GDP *pro capite* a PPP; nel terzo caso (paesi OCSE), si tratta invece di una soglia relativa misurata dal 50 per cento del reddito mediano; ma nel secondo caso (paesi in via di sviluppo), la *income poverty* è semplicemente – e forse ingiustificatamente – trascurata. La principale giustificazione di questa assenza potrebbe rintracciarsi nella probabile correlazione esistente tra il reddito *pro capite* e gli indicatori utilizzati per HPI-1. Scegliendo quegli indicatori, quindi, si misurerebbe indirettamente l'influenza del reddito nella determinazione della povertà. Ma la stessa procedura si dovrebbe allora seguire nel caso di HDI – dove abbiamo già dimostrato che gli indicatori utilizzati sono in effetti fortemente correlati con il reddito *pro capite* – e nel quale invece la deprivazione di reddito è esplicitamente inserita nel calcolo. La presenza di elevata correlazione dunque implicherebbe un doppio calcolo del reddito. Questa asimmetria – tra calcolo della povertà e calcolo dello sviluppo umano – non appare quindi poggiata su solide basi teoriche ed espone l'HDI e gli HPI a forti critiche, che hanno consigliato nel tempo di spingere lo studio degli indicatori di sviluppo umano verso un approccio assiomatico più rigoroso (al riguardo, Chakravarty, 2003; Delbono e Lanzi, 2005).

Ma quanto è rilevante l'inserimento di altre dimensioni oltre al reddito nell'HPI? Considerando l'ordinamento di 25 paesi in base all'HPI-2 e in base al solo indicatore di povertà relativa (popolazione al di sotto del 50 per cento del reddito mediano) per l'anno 2007, 8 paesi sarebbero più poveri se ordinati con HPI-2 rispetto al caso in cui fossero ordinati con la sola dimensione red-

dituale. Tra questi, i casi più rilevanti di riordinamento riguardano Ungheria, Repubbliche Ceca e Slovacca e Italia (al 19° posto considerando solo il reddito, al 25° posto considerando l'HPI-2). Pur in presenza di ulteriori casi (minori) di riordinamento, la correlazione tra l'ordinamento della povertà sulla base del reddito e quello basato su HPI-2 è positiva e pari a 0,65. Risultati del tutto analoghi si ottengono qualora si considerino le stime di povertà relative prodotte dal *Luxembourg Income Study* per gli stessi paesi. Non è un caso che la possibilità che indicatori apparentemente diversi misurino lo stesso fenomeno abbia dato luogo, di recente, ad un *approccio per indicatori*, nel quale si definisce un insieme rilevante di dimensioni di sviluppo umano da depurare da correlazioni statistiche significative (Ranis *et al.*, 2006).

3.4.3 Il *Global Hunger Index* (GHI)

L'indice globale di scarsità di cibo è stato sviluppato dall'*International Food Policy Research Institute* (IFPRI) per monitorarne la dinamica e l'intensità nelle regioni del mondo più a rischio. Dal punto di vista della misurazione, il *GHI* si basa su criteri multidimensionali al pari dell'*HDI* e dell'*HPI*. In particolare, il *GHI* prende in considerazione:

- la percentuale di popolazione sottonutrita (PUN, cioè con un'insufficiente *food energy intake* secondo lo schema assolutista);
- la proporzione di bambini sottopeso con età inferiore a 5 anni (CUW);
- il tasso di mortalità dei bambini al di sotto dei 5 anni (CM).

Le tre dimensioni vengono poi semplicemente condensate nella media semplice (come nel caso dell'*HDI*) secondo la formula $GHI = (PUN + CUW + CM)/3$, in modo da far variare l'indice tra 0 (corrispondente al caso in cui nessuna delle tre proporzioni abbia un valore positivo) a 100 (caso in cui le tre precedenti dimensioni coinvolgano tutta la popolazione o tutti i bambini). Attualmente, il *GHI* viene calcolato per 121 paesi (tra paesi in via di sviluppo e economie in transizione); i paesi sono considerati in una situazione di rischio elevato (*extremely alarming*) quando il *GHI* supera il valore di 30.

Pur potendo affermare che il GHI – al pari degli altri – si pone come un utile strumento di rilevazione e segnalazione di condizioni di estrema povertà, i confronti temporali e tra paesi soffrono comunque di un certo grado di approssimazione. Come indicato dallo stesso IFPRI, la percentuale di popolazione sottotritta calcolata come media 1988-1992 per il GHI del 1990 è basata su adeguati metodi di stima. Nel caso specifico, la stima riguarda 69 paesi su 99 nel 1990 e 23 su 121 nel 2009. La disponibilità di dati e il miglioramento delle tecniche di rilevazione potrà fornire un impulso positivo alla misurazione della povertà, ma ancora una volta non costituisce eccesso di prudenza valutare l'andamento della povertà nel tempo con una certa cautela.

3.4.4 Gli indicatori di Laeken

Nel dicembre 2001, il Consiglio Europeo, riunitosi a Laeken, ha adottato un insieme di indicatori sociali allo scopo di rendere confrontabili le situazioni di esclusione sociale tra i paesi europei. Si tratta di indicatori comunemente definiti e che oltrepassano le metodologie nazionali di misurazione della povertà.

Come riportato nelle tavole 4 e 5, gli indicatori di Laeken si suddividono in indicatori primari e secondari. Gli 11 indicatori *primari* riportati nella tavola 4 dimostrano il ricorso ad una prospettiva multidimensionale di povertà, in cui il reddito costituisce uno dei possibili elementi. Laddove il reddito viene introdotto (indicatori da 1 a 4), la definizione di povertà assume un connotato relativo. Il rischio di povertà (indicatore 1) viene infatti definito dalla quota di individui con reddito (disponibile equivalente) al di sotto del 60 per cento del reddito mediano. Conferma di questa scelta deriva anche dall'indicatore 2, che misura il rapporto tra il reddito totale detenuto dal 20 per cento della popolazione più ricca e il reddito totale detenuto dal 20 per cento di quella più povera. Gli indicatori 3 e 4 elaborano poi informazioni che derivano comunque dall'impiego della stessa soglia relativa. Altre dimensioni di povertà – tra gli indicatori primari – sono invece rappresentate da elaborazioni del tasso di occupazione e/o disoccu-

INDICATORI SOCIALI PRIMARI DI LAEKEN

	Indicatore	Definizione	Note
1	<i>At-risk-of-poverty rate</i>	Quota di persone con reddito disponibile equivalente inferiore al 60% del livello mediano	Disaggregazione per età, per genere, per tipologia familiare, per frequenza di lavoro, per intensità di lavoro, per tipologia di alloggio
2	<i>Income quintile share ratio (S80/S20)</i>	Rapporto tra il reddito totale ricevuto dal 20% della popolazione più ricca e il reddito totale ricevuto dal 20% della popolazione più povera	
3	<i>Persistent at-risk-of-poverty rate</i>	Quota di persone con un reddito disponibile equivalente inferiore al livello fissato per l'indicatore 1, nell'anno corrente e nei due anni precedenti	Disaggregazione per età e per genere (quest'ultima applicabile ai maggiori di 16 anni)
4	<i>Relative median poverty risk gap</i>	Differenza tra il reddito equivalente mediano di persone al di sotto della soglia di cui all'indicatore 1 e la soglia stessa (in % della soglia)	Disaggregazione per età e per genere (quest'ultima applicabile ai maggiori di 16 anni)
5	<i>Regional cohesion</i>	Coefficiente di variazione dei tassi di occupazione a livello 2 del NUTS	Disaggregazione per genere
6	<i>Long term unemployment rate</i>	Popolazione disoccupata da più di 12 mesi in % della popolazione attiva (+ di 15 anni)	Disaggregazione per età e per genere
7	<i>Population leaving in jobless households</i>	Proporzione degli individui che vivono in famiglie di disoccupati in percentuale del totale	Disaggregazione per ragazzi (0-17 anni) e individui nella classe 18-59 anni
8	<i>Early school leavers not in education or training</i>	Quota di popolazione con età tra 18 e 24 anni che hanno solo istruzione secondaria e non hanno ricevuto istruzione o formazione nelle 4 settimane precedenti	Disaggregazione per genere
9	<i>Low reading literacy performance of pupils</i>	Quota di bambini fino a 15 anni con basso tasso di alfabetismo in lettura	Disaggregazione per genere
10	<i>Life expectancy</i>	Numero di anni di vita attesa alla nascita	Disaggregazione per genere
11	<i>Self-defined health status by income level</i>	Proporzione della popolazione con più di 16 anni nel primo e nell'ultimo quintile di reddito equivalente che si dichiara in "cattivo" o "molto cattivo" stato di salute	Disaggregazione per età e per genere

Nota: NUTS è l'acronimo di *Nomenclature of Territorial Units for Statistics*.

Fonte: adattamento da EUROSTAT (2005).

TAV. 5

INDICATORI SOCIALI SECONDARI DI LAEKEN

	Indicatore	Definizione	Note
1	<i>Dispersion around the at-risk-of-poverty threshold</i>	Quota di persone con reddito disponibile equivalente inferiore al 40%, 50% e 70% del livello mediano	Disaggregazione per età e per genere (quest'ultima applicabile ai maggiori di 16 anni)
2	<i>At-risk-of poverty rate anchored at a moment in time</i>	Quota di persone nel periodo <i>t</i> con redditi al di sotto della soglia nel periodo <i>t-3</i> rivalutata con il tasso di inflazione	Disaggregazione per età e per genere (quest'ultima applicabile ai maggiori di 16 anni)
3	<i>At-risk-of poverty rate before social cash transfer</i>	Rischio di povertà calcolato per tre diverse definizioni di reddito	Definizioni di reddito: 1) con esclusione di tutti i trasferimenti monetari; 2) con inclusione delle sole pensioni; 3) con inclusione di tutti i trasferimenti monetari. Disaggregazione per età e per genere (con più di 16 anni)
4	<i>Gini coefficient</i>	Indice di disegualianza di Gini	
5	<i>Persistent at-risk-of-poverty (50% of median equivalised income)</i>	Quota di persone con reddito disponibile equivalente inferiore al 50% del valore mediano nell'anno corrente e in almeno due dei tre precedenti	Disaggregazione per età e per genere (quest'ultima applicabile ai maggiori di 16 anni)
6	<i>In-work poverty risk</i>	Occupati che sono a rischio di povertà	Disaggregazione per età e per genere (quest'ultima applicabile ai maggiori di 16 anni)
7	<i>Long-term unemployment share</i>	Popolazione disoccupata di lungo periodo (più di 12 mesi) in proporzione al numero totale dei disoccupati (con più di 15 anni)	Disaggregazione per età e per genere
8	<i>Very long term unemployment rate</i>	Popolazione disoccupata di lunghissimo periodo (> 24 mesi) in proporzione della popolazione attiva (con più di 15 anni)	Disaggregazione per età e per genere
9	<i>Persons with low educational attainment</i>	Quota di popolazione adulta (con più di 25 anni) il cui livello di istruzione più elevato è ISCED 0,1,2	Disaggregazione per età e per genere

Nota: ISCED è l'acronimo di *International Standard Classification of Education*. Il livello 0 corrisponde all'istruzione pre-elementare. Il livello 1 corrisponde all'istruzione elementare o primo stadio di istruzione base. Il livello 2 all'istruzione secondaria inferiore o secondo stadio di istruzione base.

Fonte: Adattamento da EUROSTAT (2005).

pazione (indicatori 5, 6 e 7); da dimensioni legate all'istruzione (indicatori 8 e 9) e allo stato di salute (indicatori 10 e 11).

I 9 indicatori *secondari* presentati nella Tavola 5 non differiscono molto per struttura. Anche in questo caso, alcuni indicatori sono centrati sul reddito e sulla sensibilità della misura della povertà alle soglie da esso definite (indicatori da 1 a 5), altri sulla condizione occupazionale (indicatori 6, 7 e 8) e uno sul livello di istruzione (indicatore 9). Ma nel complesso degli indicatori, solo uno è esplicitamente riferito alla povertà dei ragazzi con età compresa tra 0 e 17 anni, misurata come proporzione di coloro che vivono in famiglie di disoccupati.

4. - Quanti poveri ci sono e dove?

4.1 Nel mondo

Nello *Human Development Report* del 2009 – riferito agli anni 2007-2008 – la Norvegia risulta il paese con il più alto indice di sviluppo umano HDI (0,971) e il Niger il paese con quello più basso (0,340). Tra i paesi con il più basso HDI, 19 su 20 sono paesi africani. Nell'aggregazione geografica, il continente africano ha l'indice più basso (0,547), ma la zona sub-sahariana dell'Africa ha poi un indice ancora più basso della media del continente (0,514). Per confronto, il Nord America ha l'indice più alto (0,952), e l'Italia un indice di 0,951. Questo divario si riflette in tutti gli indici che entrano nel calcolo dell' HDI (il LEI, l'EI e il GDPI), solo che si pensi che il GDP *pro capite* in parità di potere di acquisto in Africa è calcolato pari a 2.729 dollari contro i 24.775 della media europea. La tavola 6 riporta una sintesi degli HDI per aree continentali, indicando – per ciascuna area – i 5 paesi con più elevati HDI e i 5 paesi con minori HDI. Gli estremi africani sono Libia e Niger; quelli americani Canada e Haiti; in Asia-Oceania, gli estremi sono Australia e Afghanistan; in Europa, Norvegia e Moldavia. Complessivamente, i valori più elevati – superiori anche a quelli degli Stati Uniti – sono per lo più riferibili a paesi scandinavi o del Nord Europa in generale (Norvegia, Islanda, Olanda e Svezia).

TAV. 6

L'INDICE DI SVILUPPO UMANO (HDI)

	Paesi	HDI
AFRICA		
Primi 5 Paesi		
1	Libia	0,847
2	Seychelles	0,845
3	Mauritius	0,804
4	Tunisia	0,769
5	Gabon	0,755
Ultimi 5 Paesi		
1	Niger	0,340
2	Sierra Leone	0,365
3	Repubblica Centro Africana	0,369
4	Mali	0,371
5	Burkina Faso	0,389
AMERICHE		
Primi 5 Paesi		
1	Canada	0,966
2	Stati Uniti	0,956
3	Barbados	0,903
4	Cile	0,878
5	Antigua and Barbuda	0,868
Ultimi 5 Paesi		
1	Haiti	0,532
2	Nicaragua	0,699
3	Guatemala	0,704
4	Guyana	0,729
5	Bolivia	0,729
ASIA E OCEANIA		
Primi 5 Paesi		
1	Australia	0,970
2	Giappone	0,960
3	Nuova Zelanda	0,950
4	Singapore	0,944
5	Hong Kong, China	0,944
Ultimi 5 Paesi		
1	Afghanistan	0,352
2	Timor-Leste	0,489
3	Papua New Guinea	0,541
4	Bangladesh	0,543
5	Nepal	0,553
EUROPA		
Primi 5 Paesi		
1	Norvegia	0,971
2	Islanda	0,969
3	Irlanda	0,965
4	Olanda	0,964
5	Svezia	0,963
Ultimi 5 Paesi		
1	Moldova	0,720
2	Ucraina	0,796
3	Bosnia-Erzegovina	0,812
4	Macedonia	0,817
5	Russia	0,817

Fonte: UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP), *Human Development Report*, 2009.

In termini di quale indice contribuisca di più alla formazione degli HDI (tra il LEI, l'EI e il GDPI), è inoltre opportuno rilevare come, all'interno di ciascun paese, si osservi una bassa variabilità dei tre indici. A livelli elevati di uno degli indici corrispondono generalmente livelli elevati anche degli altri. A fronte di una varianza massima di 0,333, quella massima effettivamente registrata è di 0,0764 associata alla Guinea Equatoriale; la successiva varianza massima è di 0,0467 associata al Lesotho. Come già osservato nel paragrafo 3.4.1, la correlazione tra indici è molto elevata ed è quindi motivo di discussione che essi assumano comportamenti tali da consentire di cogliere in modo soddisfacente aspetti diversi dello sviluppo umano.

Spostandosi sul terreno dello *Human Poverty Index*, in particolare dell'HPI-1 (che esclude gran parte dei paesi Ocse), 12 tra i 15 paesi con valori più elevati (quindi più poveri) sono paesi africani (tavola 7). Il primo paese africano in classifica – tra 135 complessivamente considerati – è la Libia al 60° posto; mentre tra i primi 15 paesi per i quali è calcolato l'HPI-1, figurano paesi europei come la Repubblica Ceca, la Croazia e l'Ungheria e altri paesi dell'Europa dell'Est. L'estremo inferiore è occupato dall'Afghanistan.

Se poi si considera il *Global Hunger Index* (GHI), nel 2009, 6 paesi del continente africano presentano una situazione di rischio estremamente elevato (*extremely alarming*). Al livello di rischio immediatamente precedente (*alarming*) – definito da un valore del GHI compreso tra 20 e 30 – si collocano 23 paesi, di cui 15 sono ancora africani. Per ciò che concerne l'evoluzione del GHI tra il 1990 e il 2009, si può osservare che per molti paesi la situazione del 2009 è migliore di quella del 1990 (un più basso GHI), ma il processo rimane molto lento; a livello globale, il GHI – in 20 anni – si è ridotto solo di 1/4, con grandi differenze tra aree, di cui la più problematica rimane la condizione dell'Africa subsahariana, in particolare per l'alta mortalità infantile dovuta alla scarsa efficacia dei governi, alla diffusione dei conflitti e all'elevato numero di individui e bambini affetti da AIDS.

Ma le stime di povertà mondiale probabilmente più citate sono quelle presentate nei *World Development Reports* della Banca

TAV. 7

L'INDICE HPI-1

Paese	Posizione	HPI-1
<i>Primi 15</i>		
Repubblica Ceca	1	1,5
Croazia	2	1,9
Ungheria	3	2,2
Barbados	4	2,6
Bosnia-Erzegovina	5	2,8
Uruguay	6	3,0
Serbia	7	3,1
Montenegro	8	3,1
Macedonia	9	3,2
Cile	10	3,2
Costa Rica	11	3,7
Armenia	12	3,7
Argentina	13	3,7
Singapore	14	3,9
Albania	15	4,0
<i>Ultimi 15</i>		
Papua New Guinea	121	39,6
Timor-Leste	122	40,8
Gambia	123	40,9
Senegal	124	41,6
Repubblica Centro Africana	125	42,4
Benin	126	43,2
Mozambico	127	46,8
Sierra Leone	128	47,7
Guinea	129	50,5
Etiopia	130	50,9
Burkina Faso	131	51,8
Ciad	132	53,1
Mali	133	54,5
Niger	134	55,8
Afghanistan	135	59,8

Fonte: UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNPD), *Human Development Report*, 2009.

Mondiale (WB). I dati diffusi dalla WB hanno avuto molta influenza nel determinare l'allocazione delle risorse, nel decidere le priorità di intervento e quindi nell'erogare i fondi corrispondenti. Inoltre, le stime della WB sono state assunte come riferimento dalle Nazioni Unite per definire l'obiettivo di riduzione della po-

vertà del 50 per cento entro il 2015, come stabilito nei *Millennium Development Goals*.

L'elemento principale della metodologia della WB consiste nella definizione di una soglia di povertà "comparabile" tra paesi e definita in termini di parità di potere di acquisto. Secondo questa definizione, può essere considerato "povero" un individuo che abbia a disposizione meno di \$ 1,25 al giorno espresso in parità di potere di acquisto rispetto agli Stati Uniti nel 2005. In altri termini, si è poveri se si dispone di beni che rappresentino meno di quanto \$ 1,25 possano comprare negli Stati Uniti nel 2005 (Robeyns, 2004).

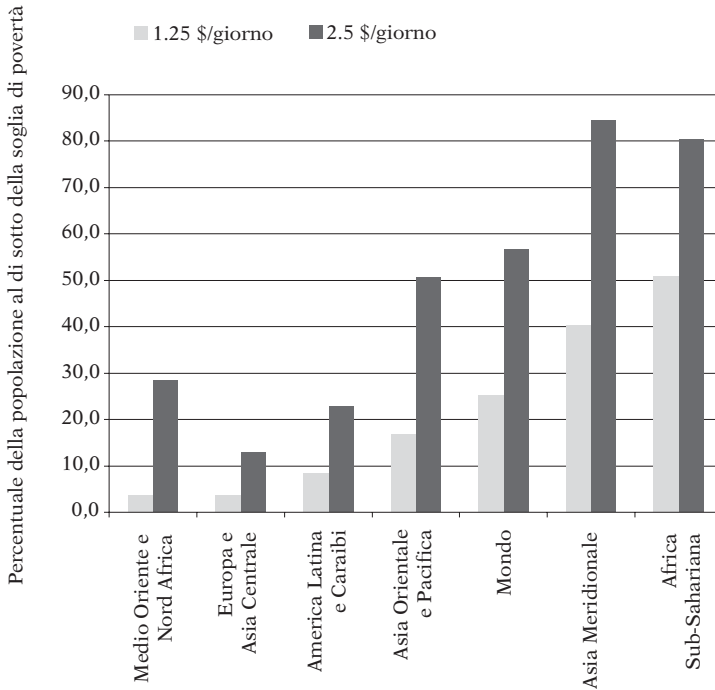
La definizione di questa soglia di povertà ha attratto numerose voci critiche. In primo luogo, essa sarebbe così bassa da includere solo individui "estremamente poveri". Al riguardo, il grafico 1 illustra ciò che si ottiene calcolando la percentuale di popolazione sotto la soglia di povertà utilizzando il valore di \$ 1,25 o di \$ 2,5⁴⁶. L'istogramma chiaro indica la percentuale di popolazione in povertà nelle diverse zone del pianeta (e totale per il mondo) quando si utilizza la soglia di \$ 1,25. In Medio Oriente, Europa, Asia Centrale, America Latina e Caraibi, Asia Orientale e Pacifica, la percentuale di popolazione in povertà non supera complessivamente il 20 per cento, a fronte comunque di una elevata variabilità. Si passa infatti dal 3,6 per cento in Medio Oriente/Nord Africa e Europa/Asia Centrale al 40 per cento dell'Asia Meridionale e al 51 per cento dell'Africa sub-sahariana. Complessivamente, 1/4 della popolazione mondiale vive sotto la soglia di povertà (circa 1,4 miliardi di individui).

Ma cosa accade se consideriamo il doppio della soglia di povertà? Dall'istogramma nero – che fornisce indicazioni sulla percentuale di popolazione in povertà corrispondente a questa nuova soglia – cogliamo che in Asia Meridionale e Africa sub-sahariana più dei 4/5 della corrispondente popolazione vivrebbe in povertà. Ma il fatto che la popolazione in povertà sia circa il dop-

⁴⁶ Le stime sono direttamente tratte dal sito della Banca Mondiale utilizzando le aggregazioni regionali *standard* <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povDuplic.html>.

GRAF. 1

LA DIFFUSIONE DELLA POVERTÀ CON SOGLIE ALTERNATIVE (2005)



Fonte: elaborazioni su dati WORLD BANK.

pio di quella in povertà calcolata utilizzando la soglia di 1,25 dollari potrebbe riflettere una relazione lineare tra soglia e numero di poveri. Tuttavia, se si considerano le altre aree geografiche, c'è qualche indicazione che questa relazione sia di tipo esponenziale. Ad un raddoppio della linea di povertà, in Medio Oriente e Nord Africa, il numero dei poveri subisce un incremento di circa 8 volte; in Europa e Asia Centrale, di 3,5 volte; in Asia Orientale e Pacifica, di 3 volte. Abbassando l'asticella, quindi, non ci si procura solo una *riduzione* del numero di individui in povertà, ma una *riduzione più che proporzionale* degli stessi.

Questo effetto è più probabile proprio dove il numero iniziale di poveri con la soglia di \$ 1,25 è più basso. Ma il fatto che questo effetto sia particolarmente pronunciato in Asia Orientale e Pacifica dipende in prevalenza da ciò che accade in Cina e – secondo i dati forniti da WB – da quello che accade nella Cina rurale. Con la soglia di \$ 1,25 al giorno, la popolazione cinese sotto la soglia di povertà sarebbe pari al 26 per cento nelle zone rurali; solo all'1,7 per cento nelle zone urbane. Il raddoppio della soglia di povertà decuplica la percentuale di cinesi in povertà nelle zone urbane (17,8 per cento) e fa cadere sotto la soglia circa il 70 per cento della popolazione che risiede in zone rurali. Si tratta di valori assoluti piuttosto rilevanti: più di 530 milioni di cinesi nelle zone rurali e 100 milioni di cinesi in quelle urbane su un totale mondiale che, nel 2005, supera comunque i 3 miliardi di persone. Un effetto imponente, di grande rilevanza anche per il più generale tema della diseguaglianza mondiale (Milanovic, 2002)⁴⁷.

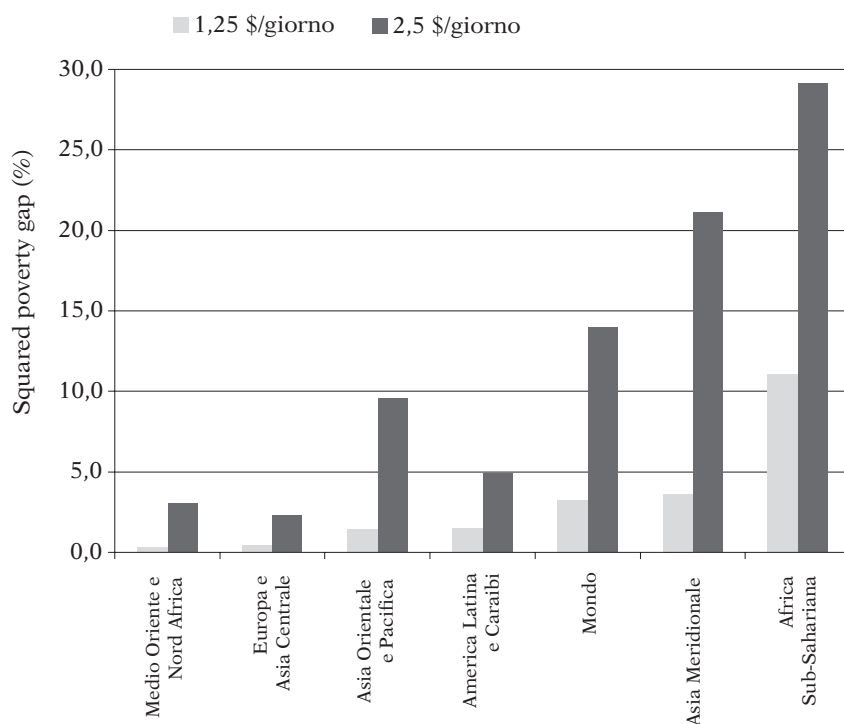
Un analogo effetto non si verifica, ad esempio, nell'Africa subsahariana, dove la concentrazione di popolazione è minore, ma solo perché la percentuale di individui in povertà con la soglia di \$ 1,25 è già in molti paesi al di sopra del 50 per cento. Qualcosa di molto più simile, invece, si registra in Asia meridionale per la presenza dell'India. Nelle zone rurali, la percentuale di popolazione in povertà con la soglia di \$ 1,25 è circa il 44 per cento; il 36 per cento nelle zone urbane. Raddoppiando la soglia, cade in povertà l'89 per cento (!) della popolazione rurale e il 77 per cento della popolazione urbana. Nuovamente, si tratta di valori assoluti molto rilevanti quando associati ad una sola nazione: circa 700 milioni di persone nelle zone rurali e circa 240 milioni nelle zone urbane. Tra Cina e India, quindi, si ripartisce circa la metà della popolazione povera del pianeta quando misurata con la soglia di \$ 2,5 al giorno.

⁴⁷ Il risultato dipende dalla considerazione di una stessa soglia di povertà per la zona urbana e quella rurale. Potrebbe darsi il caso che il potere di acquisto di \$ 1,25 sia maggiore nelle campagne rispetto alle città. In assenza di questa differenziazione spaziale interna ai paesi della parità di potere di acquisto risulta però complesso stimare i differenziali di povertà tra zone urbane e rurali.

Un analogo ragionamento vale qualora si consideri un ulteriore indicatore di povertà proposto da WB, lo *squared poverty gap* (SPG). Con questo indicatore, si prende in considerazione la media del quadrato delle distanze tra ciascun reddito e la soglia di povertà (in proporzione della linea di povertà). Una diretta implicazione è il peso relativamente maggiore assegnato alle distanze maggiori – cioè ai soggetti più poveri – ragione per cui l'SPG può essere interpretato come indicatore di intensità di povertà. Il grafico 2 illustra ciò che avviene nelle stesse aree geografiche considerate in precedenza qualora si considerino le due soglie di po-

GRAF. 2

L'INTENSITÀ DELLA POVERTÀ CON SOGLIE ALTERNATIVE (2005)



Fonte: elaborazioni su dati WORLD BANK.

vertà. Con \$ 1,25 al giorno, la maggiore intensità di povertà si registra nell'Africa sub-sahariana. La seconda più grande – quella dell'Asia meridionale – sarebbe meno della metà nella scala di intensità proposta da questo indicatore. In Medio Oriente, Nord Africa, Europa, Asia Centrale, Asia Orientale e Pacifica, lo SPG si manterrebbe ad un livello sufficientemente basso. Ma perché? La risposta più ovvia è che i poveri in quelle aree non siano “profondamente poveri”, ma siano invece dei poveri sufficientemente vicini alla soglia di povertà utilizzata da generare bassi *poverty gap* e quindi bassi *squared poverty gap* individuali. Ma questo è in realtà solo l'effetto di tenere l'asticella troppo bassa. Quando l'asticella viene raddoppiata (\$ 2,5 al giorno), il valore dell'indicatore cresce di nuovo esponenzialmente in tutte le aree: di 10 volte in Medio Oriente e Nord Africa; di circa 7 volte nell'Asia orientale e pacifica; e di circa 6 volte nell'Asia meridionale. Anche nell'Africa sub-sahariana – con valori iniziali già elevati – l'intensità della povertà si moltiplica per un coefficiente di 2,6 (di 4,3 sul totale mondiale).

Nuovamente, Cina e India giocano un ruolo rilevante nella formazione dell'indicatore. Nella Cina rurale, si passa da un SPG del 2,3 per cento ad uno del 14,4 per cento in seguito al raddoppio della soglia; nell'India rurale, da un SPG del 3,6 per cento ad uno del 22,6 per cento. Tutto ciò implica che il raddoppio della soglia di povertà non solo include, come ovvio, un numero maggiore di poveri, ma anche che i nuovi poveri inclusi sono in realtà sufficientemente lontani dalla soglia da generare elevati *squared poverty gap*. L'uso di una soglia di \$ 1,25, in realtà, rende meno trasparente questo aspetto di profondità della povertà in molte aree geografiche, soprattutto in Asia meridionale e Africa sub-sahariana (Reddy e Pogge, 2005).

Nonostante questi numeri – al 2005 – siano impressionanti, la principale conclusione di molti studiosi è che la povertà mondiale si sia complessivamente ridotta quando osservata su un periodo di tempo più ampio, ad esempio dal 1990 (Chen e Ravallion, 2001 e 2004; Sala-i-Martin, 2002 e 2006, solo per citare alcuni esempi). Tuttavia, la conclusione è abbastanza controversa e spesso dipende proprio dalla contrapposizione tra Cina e India da

un lato e resto del mondo dall'altro (Milanovic, 2002) e dal considerare il numero relativo di poveri (in diminuzione) o il numero assoluto degli stessi (in aumento).

Reddy e Minoiu (2007), ad esempio, dimostrano che il risultato dipende da numerose assunzioni, la mancanza delle quali potrebbe portare a conclusioni diametralmente opposte. In ogni caso, i tassi abbastanza rapidi di convergenza della povertà verso un livello più basso osservati nel mondo dipendono in modo cruciale dalla Cina e dall'India, mentre in America Latina e Africa subsahariana i tassi di riduzione della povertà sono stati estremamente più lenti. In altri termini, il raggiungimento di un obiettivo a livello globale può ben essere il risultato di andamenti estremamente diversificati tra aree geografiche.

Reddy e Pogge (2005) sollevano anche numerose obiezioni all'impiego di questa soglia di povertà evidenziandone i difetti e le incoerenze. In primo luogo, perché la misura della WB è una *money-metric* basata sul livello dei prezzi di tutti i beni e servizi pesati per la quota di consumo degli stessi sul totale internazionale. Questo implica che la struttura dei consumi dei paesi più avanzati pesi di più nel determinare la parità di potere di acquisto. Da cui consegue che i prezzi dei beni alimentari, ad esempio, abbiano un peso minore, pur essendo importanti nella struttura dei consumi dei poveri. In secondo luogo, perché le rivalutazioni delle parità di potere di acquisto effettuate dalla WB tra il 1985, il 1993 e il 2005 rendono difficilmente comparabili i corrispondenti risultati e quindi arduo seguire l'evoluzione della povertà nel tempo (Reddy e Pogge, 2005).

4.2 Europa e OCSE

Per misurazioni omogenee della povertà in Europa si può ricorrere agli studi che prendono in considerazione gli indicatori di Laeken, ai dati elaborati dal *Luxembourg Income Study* e ai valori dello *Human Poverty Index* (HPI-2). La posizione dei diversi paesi europei in relazione alla media di ciascun indicatore primario di Laeken è riportata nella tavola 8, nella quale le caselle

ESITO DEGLI INDICATORI PRIMARI DI LAEKEN

Tipologia di indicatore	Sotto la media EU15	Sopra la media EU15	Fonte
<i>At-risk-of-poverty rate (2007)</i>	CZ, NL, SLK, SW, AU, DK, HUN, SLO, FIN, FR, BUL, LUX, MAL, BEL, GER, CYP, POL	IRL, POR, EST, LIT, ROM, UK, GR, IT, SP, LET	Elaborazioni su www.poverty.org.uk . Dati originali da EU-SILC, 2007
<i>Persistent at-risk-of-poverty rate (2001)</i>	DK, NL, BEL, AU, FIN, GER, FR, LUX	SP, UK, IRL, IT, GR, POR	Elaborazioni su www.poverty.org.uk . Dati originali da ECHP, 2001
<i>Relative median poverty risk gap (2007)</i>	FIN, AU, BUL, DK, FR, MAL, NL, BEL, CZ, IRL, LUX, SLO, SLK, CYP, EST, HUN, SW, IT	ROM, UK, GER, POL, POR, SP, LET, GR, LIT	Elaborazioni su www.poverty.org.uk . Dati originali da EU-SILC, 2007
<i>Regional cohesion (2007)</i>	NL, SW, POR, GR, AU, POL, CZ, ROM, GER, UK, FIN, FR, BUL, SP, SLK, BEL, HUN	IT	Elaborazioni su www.poverty.org.uk . Dati originali da Labour Force Survey, 2007
<i>Long term unemployment rate (2008)</i>	DK, CYP, SW, AU, NL, LIT, FIN, UK, LUX, IRL, EST, LET, SLO, SP, CZ, POL, MAL	FR, IT, BEL, HUN, GR, POR, GER, SLK	Elaborazioni su www.poverty.org.uk . Dati originali da Labour Force Survey, 2008
<i>Children leaving in jobless households (2008)</i>	SLO, DK, GR, LUX, CYP, FIN, POR, NL, AU, SP, IT, EST, CZ, LET, POL, FR, SLK, MAL, GER	LIT, ROM, BUL, BEL, IRL, HUN, UK	Elaborazioni su www.poverty.org.uk . Dati originali da Labour Force Survey, 2008
<i>Adults leaving in jobless households (2008)</i>	CYP, POR, NL, CZ, EST, SLO, LET, DK, AU, SP, GR, SLK, LUX, MAL, FIN, LIT, GER, BUL	IRL, IT, FR, POL, ROM, UK, BEL, HUN	Elaborazioni su www.poverty.org.uk . Dati originali da Labour Force Survey, 2008
<i>Early school leavers not in education or training (2008)</i>	POL, SLO, CZ, SLK, LIT, FIN, AU, SW, IRL, NL, DK, HUN, FR, GER, BEL, LUX, CYP, EST, GR, LET, UK	IT, SP, POR, MAL	Elaborazioni su www.poverty.org.uk . Dati originali da Labour Force Survey, 2008
<i>Self-defined health status by income level (2001)</i>	GER, IT, NL	FR, BEL, UK, POR, AU, FIN, SP, GR, IRL	Elaborazioni su www.poverty.org.uk . Dati originali da ECHP, 2001

Legenda: AU=Austria, BEL = Belgio, BUL = Bulgaria, CYP = Cipro, CZ = Repubblica Ceca, DK = Danimarca, EST = Estonia, FIN = Finlandia, FR = Francia, GER = Germania, GR = Grecia, HUN = Ungheria, IRL = Irlanda, IT = Italia, LET = Lettonia, LIT = Lituania, LUX = Lussemburgo, MAL = Malta, NL = Olanda, POL = Polonia, POR = Portogallo, ROM = Romania, SLK = Repubblica Slovacca, SLO = Slovenia, SW = Svezia.

Nota: le caselle in grigio rappresentano le performance non soddisfacenti dell'Italia con riferimento allo specifico indicatore.

Fonte: elaborazioni su www.poverty.org.uk. Dati originali da ECHP (2001).

ombreggiate rappresentano le situazioni di relativa criticità associate al caso italiano⁴⁸.

Secondo le elaborazioni presentate nel sito *www.poverty.org.uk*, rispetto all'indicatore 1 l'Italia si troverebbe con circa 3 punti percentuali al di sopra della media, quindi con un tasso di povertà pari a circa il 20 per cento della popolazione, di cui circa il 13 per cento sarebbe "persistente" (indicatore 2). Particolarmente preoccupante appare poi la posizione dell'Italia rispetto all'indicatore 4 (coesione regionale), misurato dal coefficiente di variazione dei tassi di occupazione. Questo coefficiente misura la dispersione dei tassi di occupazione tra regioni (per la popolazione di età compresa tra i 15 e i 64 anni). Assume così valore zero quando i tassi di occupazione sono identici tra regioni e tende ovviamente a crescere al crescere delle differenze nei tassi regionali di occupazione.

In base ai dati disponibili, l'Italia avrebbe un coefficiente di variazione superiore al 16 per cento, quasi il doppio di quello dell'Ungheria (il paese con l'indicatore immediatamente più elevato dopo quello italiano), a testimonianza di una forte caratteristica dualistica (Nord-Sud) dei tassi di occupazione. Il tasso di disoccupazione di lungo periodo (indicatore 5), superiore al 3 per cento, è superato – tra i principali paesi europei – solo da quello della Germania. Inoltre, pur avendo una elevata percentuale di popolazione adulta associata a famiglie senza lavoro (indicatore 7, circa il 10 per cento), l'Italia è superata – tra gli altri – dalla Francia e dal Regno Unito. Particolarmente pesante, infine, è il valore dell'indicatore 8: l'Italia presenta circa il 20 per cento della popolazione di età compresa tra 18 e 24 anni munita di sola istruzione secondaria, in questo superata solo dalla Spagna, dal Portogallo e da Malta.

Di qualche rilevanza – negli indicatori di Laeken – è la pressoché totale assenza dei paesi scandinavi (in questo includendo Svezia, Finlanda, Danimarca e Olanda) da situazioni di criticità. Scorrendo la tavola 8, l'unico caso in cui uno di quei quattro paesi si trova sul lato destro (sopra la media) è quella della Finlan-

⁴⁸ Sugli indicatori si veda anche COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE (2009, in particolare le pp. 61-75).

dia relativamente all'indicatore 9 (stato di salute), il quale è peraltro calcolato in base ad una percezione soggettiva. Come nel caso di HDI, in cui le migliori performance risultavano quasi sempre ascrivibili ai paesi di quella specifica area, anche con gli indicatori di Laeken tali paesi si candidano a costituire un punto di riferimento e un modello di convergenza. Altrettanto non può essere detto del Regno Unito, frequentemente presente nel lato destro della tavola 8.

In sintesi, come anche sostenuto dalla Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale (2009, p. 68), «la geografia della povertà ... europea se si tiene conto di tutte le dimensioni è quella nota: buone performance su tutte le dimensioni mostrano i paesi nordici e quelli dell'Europa centrale (con un sensibile peggioramento però della Germania. La situazione peggiore è, tra i vecchi Quindici, quella dell'Italia e degli altri grandi paesi mediterranei ... Tra i vecchi membri della UE, da segnalare il caso dell'Irlanda e in parte del Regno Unito, in cui ad una incidenza relativamente alta corrispondono migliori condizioni di vita dei poveri ...».

Guardando ai dati del LIS – che sono purtroppo disponibili per un confronto temporale omogeneo solo per gli anni intorno al 2000 – il quadro è molto simile, tenuto conto anche dell'estensione ad altri paesi OCSE extraeuropei. La tavola 9 riporta la percentuale di popolazione in povertà nei diversi paesi utilizzando tre soglie (40, 50 e 60 per cento del reddito mediano). In tutti i casi, il blocco dei paesi scandinavi risulta quello con minore incidenza della povertà, in particolare quando l'asticella viene innalzata al 60 per cento. Anche in questo caso, l'Italia non occupa una posizione molto onorevole, dato che presenta una delle incidenze più elevate tra i paesi europei compresi nel confronto. Stati Uniti, Russia e Messico sono invece persistentemente associati ai tre livelli di povertà più elevati secondo i calcoli del LIS.

Osservando le due ultime colonne della tavola 9, conferma della preminenza del modello scandinavo giunge anche dalla considerazione dell'indice HPI-2. Svezia, Norvegia, Olanda, Finlandia e Danimarca occupano le prime 5 posizioni. Tra i paesi europei è poi particolarmente preoccupante la posizione dell'Italia, all'ultimo posto tra i paesi considerati in ragione di una performance

TAV. 9

POVERTÀ RELATIVA IN EUROPA E IN ALCUNI PAESI OCSE

Paesi	40% del reddito mediano equivalente	Paesi	50% del reddito mediano equivalente	Paesi	60% del reddito mediano equivalente	Paesi	HPI-2
Lussemburgo	1,3	Olanda	4,9	Olanda	11,1	Svezia	6,3
Danimarca	2,0	Danimarca	5,4	Norvegia	12,3	Norvegia	6,8
Finlandia	2,2	Finlandia	5,4	Svezia	12,3	Olanda	8,1
Olanda	2,5	Lussemburgo	6,1	Finlandia	12,4	Finlandia	8,1
Francia	2,8	Norvegia	6,4	Lussemburgo	12,4	Danimarca	8,2
Norvegia	3,0	Svezia	6,6	Danimarca	13,1	Germania	10,3
Austria	3,6	Francia	7,3	Germania	13,4	Svizzera	10,7
Belgio	3,7	Svizzera	7,7	Austria	13,4	Canada	10,9
Svezia	3,8	Austria	7,7	Svizzera	13,5	Lussemburgo	11,1
Svizzera	3,9	Belgio	8,1	Francia	13,7	Austria	11,1
Taiwan	4,1	Germania	8,4	Taiwan	15,0	Francia	11,2
Germania	4,6	Taiwan	8,4	Polonia	15,8	Giappone	11,7
Polonia	5,0	Polonia	9,6	Belgio	16,1	Australia	12,1
Regno Unito	6,2	Canada	12,4	Canada	18,9	Belgio	12,4
Canada	7,2	Italia	12,8	Italia	20,0	Spagna	12,5
Italia	7,4	Regno Unito	13,7	Spagna	20,8	Regno Unito	14,8
Irlanda	7,4	Spagna	14,2	Regno Unito	22,0	Stati Uniti	15,4
Israele	7,5	Israele	15,6	Irlanda	22,5	Irlanda	16,0
Spagna	7,6	Irlanda	16,2	Israele	23,5	Italia	29,8
Stati Uniti	10,8	Stati Uniti	17,0	Stati Uniti	23,8		
Russia	13,7	Russia	18,7	Russia	25,6		
Messico	15,4	Messico	21,5	Messico	28,1		

Nota: i dati LIS si riferiscono al 2000; per Olanda, Polonia e Regno Unito i dati sono del 1999; per Israele i dati sono del 2001. I dati HPI-2 sono del 2008.

Fonte: LUXEMBOURG INCOME STUDY (LIS) e HUMAN DEVELOPMENT REPORT.

particolarmente insufficiente nella sezione *knowledge* (cioè dalla percentuale di popolazione priva di *functional skills*), e quella del Regno Unito. Tra i paesi extraeuropei, il Canada e l'Australia fanno meglio degli Stati Uniti (terzultimi nella graduatoria per livelli mediamente più elevati di tutte le dimensioni considerate).

4.3 *In Italia*

In Italia, le stime ufficiali sulla povertà relativa e assoluta sono fornite dall'Istat. Per quanto riguarda la *povertà assoluta*, la soglia “corrisponde alla spesa mensile minima necessaria per acquistare un determinato paniere di beni e servizi” (Istat, 2009). In particolare, il valore monetario del paniere complessivo viene calcolato con riferimento ad una famiglia di quattro componenti (questa è in effetti la base per il calcolo della componente alimentare), determinando poi le soglie relative alle altre tipologie familiari applicando “un’opportuna scala di equivalenza” (Istat, 2009). Si tratta dunque di un concetto di *basic needs*, dato che i beni considerati sono “essenziali a conseguire uno standard di vita minimamente accettabile” (Istat, 2009). Il calcolo della soglia di povertà è poi differenziato per dimensione familiare, per composizione familiare in base all’età, per ripartizione geografica (Nord, Centro e Sud) e per dimensione del comune di residenza (aree metropolitane, grandi comuni e piccoli comuni).

Nel 2007, il valore del paniere relativo alle aree metropolitane del Nord oscilla da un minimo di 659,96 euro per una famiglia con un solo componente con più di 75 anni di età a 1.757,12 euro per una famiglia composta da tre componenti adulti (tra 18 e 59 anni di età) e 2 componenti di età compresa tra 11 e 17 anni. I corrispondenti valori sono di 627,10 euro e 1.623,01 euro al Centro; e di 484,39 euro e 1.365,23 euro al Sud. Secondo gli ultimi dati disponibili (2008), in Italia sono in povertà assoluta il 4,6 per cento delle famiglie, cioè circa 1,13 milioni di famiglie (corrispondenti al 4,9 per cento degli individui per un totale di circa 2,9 milioni di persone). Si tratta di un livello analogo a quello del 1997 che interrompe un periodo di riduzione iniziato alla fine degli anni '90. La distribuzione geografica di questa povertà presenta però scostamenti elevati. Come molti dei fenomeni negativi che interessano il paese, le concentrazioni maggiori si rinvencono al Sud. Così, a fronte del 3,2 per cento di famiglie al Nord e del 2,9 per cento di famiglie al Centro, nel Sud le famiglie in povertà assoluta sono il 7,9 per cento del totale (tavola 10).

Le famiglie più colpite sono in generale quelle composte da

Tav. 10

INCIDENZA DELLA POVERTÀ IN ITALIA

2008	Relativa				Assoluta			
	Nord	Centro	Sud	Italia	Nord	Centro	Sud	Italia
Famiglie	4,9	6,7	23,8	11,3	3,2	2,9	7,9	4,6
Persone	5,9	8,1	26,7	13,6	3,2	3,1	8,1	4,9
1 componente	3,0	3,3	17,2	7,1				5,2
2 componenti	4,8	7,1	21,7	9,9				4,0
3 componenti	4,8	5,7	23,0	10,5				3,0
4 componenti	7,4	9,2	28,6	16,7				5,2
5+ componenti	12,8	18,1	38,1	25,9				9,4
persona sola con 65+	4,6	5,3	24,3	10,7				6,9
coppia con 1 figlio	4,6	5,2	21,1	9,7				2,7
coppia con 2 figli	6,9	8,2	28,0	16,2				4,9
almeno 1 figlio minore	7,8	8,4	28,3	15,6				5,1
operaio	7,4	7,9	28,8	14,5				5,9
autonomo	3,7	4,8	16,6	7,9				2,9

Fonte: ISTAT.

numerosi componenti o da persone anziane. Rispetto alla media del 4,6 per cento, le famiglie con 5 o più componenti in povertà assoluta sono il 9,4 per cento del totale. Se dei 5 o più componenti almeno tre sono figli minori, l'incidenza sale all'11 per cento e scende all'8,7 per cento con tre figli maggiorenni. Se poi si è soli con più di 65 anni, l'incidenza è del 9,4 per cento. Particolarmente significativa, infine, è l'incidenza della povertà tra le famiglie in cui la persona di riferimento è un operaio (o assimilato). Nel 2008, il 5,9 per cento delle famiglie appartenenti a questa categoria è in povertà; un livello assai elevato rispetto alla media nazionale – considerando che si tratta di poveri *lavoratori* – aggravato dalla preoccupazione che questa incidenza sembra in forte ascesa negli ultimi anni (nel 2006, il dato Istat per le stesse famiglie registra un'incidenza del 4,4 per cento).

Per la stima della *povertà relativa*, invece, l'Istat fa riferimento alla spesa media mensile per persona rilevata su un campione

di circa 28 mila famiglie⁴⁹. La soglia di povertà così calcolata si applica alle famiglie di due componenti; anche in questo caso, per famiglie di ampiezza diversa, «il valore della linea si ottiene applicando una opportuna scala di equivalenza» (Istat, 2009)⁵⁰. I numeri della povertà relativa appaiono più preoccupanti, anche se le loro fluttuazioni nel tempo hanno stimolato indagini specifiche rivolte a verificarne il grado di affidabilità (D'Apice, 1999 e 2009). Nel 2008, l'11,3 per cento delle famiglie ha un livello di spesa mensile al di sotto della media (corrispondente al 13,6 per cento degli individui). Lo spaccato geografico, però, registra nuovamente una estrema variabilità: si passa dal 4,9 per cento del Nord (in riduzione rispetto al 5,5 per cento del 2007) al 6,7 per cento del Centro (+0,3 punti percentuali sul 2007) al 23,8 per cento del Sud (+1,3 punti percentuali rispetto al 2007). Corrispondentemente, ci sarebbero impressionanti tassi di povertà relativa per alcune tipologie familiari: sotto la soglia di povertà (relativa) si troverebbero circa il 26 per cento delle famiglie con 5 o più componenti (38 per cento al Sud); il 25 per cento delle coppie con 3 o più figli (36,6 per cento al Sud); più del 27 per cento delle famiglie con 3 o più figli minori (38,8 per cento al Sud). Come segnalato da Delbono e Lanzi (2006, p. 26), «questi dati sono sufficienti a comprendere come una corretta interpretazione della povertà richieda un approccio il più possibile locale-territoriale».

Ugualmente degni di attenzione sono i dati sulla povertà soggettiva elaborati dall'ISAE nell'Inchiesta mensile svolta su un campione di 2.000 consumatori. L'obiettivo è quello di verificare la "condizione di disagio, o di insoddisfazione, legata alla percezione della inadeguatezza delle risorse possedute rispetto a quanto permetterebbe ... di condurre una vita più dignitosa" (ISAE, 2009). Secondo i dati elaborati nel 2009 – come riportato nella nota di

⁴⁹ Il punto di riferimento di questa metodologia è l'*International Standard of Poverty Line* (ISPL).

⁵⁰ Questa procedura ha suscitato alcune obiezioni metodologiche, in quanto nel calcolo della spesa *pro capite* è implicita l'assegnazione di un coefficiente pari a 1 a ciascun componente, mentre nella estensione della linea di povertà a tipologie familiari con più di un componente si fa esplicito ricorso ad una scala di equivalenza. Più corretto, secondo l'ISPL, sarebbe definire la soglia di povertà direttamente in termini di spesa equivalente (si veda DE SANTIS G., 1995).

luglio – la soglia di reddito considerata necessaria dagli intervistati per una vita dignitosa è pari a circa 1.300 euro per un single fino a circa 2.600 euro per le famiglie con 5 o più componenti, quindi mediamente più elevate di quelle ottenute dall'approccio assoluto e dall'impiego di soglie relative di fonte Istat. Dall'analisi emerge che percentuali significative delle famiglie povere hanno avuto difficoltà a finanziare alcune tipologie di spesa: circa il 24 per cento nell'acquisto di beni alimentari; il 14,8 per cento nel fronteggiare le spese di affitto, mutuo, condominio, e per l'abitazione in generale; più del 33 per cento nell'onorare le utenze domestiche; e il 23 per cento circa nel finanziare spese mediche. Inoltre, tra coloro che dichiarano difficoltà, il 95,6 per cento dichiara di aver dovuto modificare le abitudini di acquisto dei beni alimentari; il 58,6 per cento dichiara di aver modificato le modalità di effettuazione delle spese mediche; e circa l'87 per cento dichiara di aver dovuto modificare le modalità di pagamento delle utenze domestiche. Una situazione di disagio piuttosto pronunciata, ma certamente influenzata – nell'ultimo anno – dalla diffusa crisi economica, se è vero che solo l'1 per cento delle famiglie povere dichiara un miglioramento della propria situazione economica negli ultimi 12 mesi e solo il 4,4 per cento dichiara che essa migliorerà nei prossimi 12 mesi.

5. - Cosa si fa contro la povertà?

Le misure di contrasto alla povertà possono essere classificate in base alla scala di attuazione in locali, nazionali, regionali e globali. Le politiche locali si caratterizzano principalmente per il coinvolgimento – spesso esclusivo – dei governi e delle comunità locali organizzate nella soluzione di specifiche situazioni di disagio (aiuto alle famiglie numerose, gestione degli alloggi popolari, assistenza domiciliare agli indigenti e ai malati, ecc.). Si tratta, per lo più, di interventi strettamente legati al territorio, che richiedono conoscenza approfondita e una significativa rapidità di azione e che, per certi versi, possono costituire un efficace complemento alle politiche nazionali.

Queste ultime – rivolte ad affrontare situazioni di povertà più rilevanti – si servono invece di strumenti di intervento di più ampio respiro che siano in grado di incidere sugli aggregati macroeconomici, come le politiche di stabilizzazione, settoriali, redistributive, e di ristrutturazione dell’allocazione dei fondi pubblici. In questo contesto, particolare rilevanza riveste, nei singoli stati, l’ampiezza e la generosità delle reti di sicurezza sociale, alimentate da trasferimenti monetari (come i sistemi pensionistici) e dall’accesso gratuito a servizi di base (come le cure sanitarie e l’istruzione), e la capacità redistributiva dei sistemi tributari.

La capacità di realizzazione di questi interventi è però assai differenziata tra paesi. Seppure con qualche diversità di grado, le economie relativamente più avanzate sono generalmente dotate della necessaria stabilità politica e delle risorse per poter procedere ad operazioni redistributive di significativa portata con risultati efficaci dal lato della riduzione del livello di povertà. La questione si pone in modo assai diverso nei paesi relativamente più poveri, dove la capacità di intervento è assai più limitata a causa di risorse scarse e dell’assenza di istituzioni che siano in grado di governare con efficacia politiche di contrasto alla povertà. Le politiche nazionali – mentre costituiscono parte integrante dell’attività del settore pubblico di paesi economicamente più sviluppati in cui la povertà costituisce in ogni caso un fenomeno di minoranza – necessitano invece di significativi sostegni “esterni” nei casi di paesi con risorse scarse, basso sviluppo infrastrutturale e povertà estesa.

Al riguardo, le politiche regionali costituiscono una prima possibile integrazione all’insufficienza delle politiche nazionali. Questa forma di contrasto prende generalmente in considerazione aree geografiche particolarmente a rischio, che travalicano i confini dei singoli stati, con l’obiettivo di rimuovere situazioni estese di arretratezza economica. Molto spesso, queste politiche sono esplicitamente rivolte a favorire lo sviluppo dei commerci leciti (limitando quelli illeciti), ma più spesso si pongono l’obiettivo di adeguare dotazioni infrastrutturali carenti dal lato della fornitura di servizi di pubblica utilità e di creare condizioni di sicurezza per convogliare le spese militari in spese per lo sviluppo (Pasha, 2002).

Politiche regionali sono tuttavia presenti anche in aree più sviluppate. La strategia di Lisbona – definita nel 2000 dai Capi di Stato e di Governo dei paesi membri dell’Unione Europea – contiene, tra gli altri, obiettivi di riduzione del rischio di povertà per circa 70 milioni di cittadini europei, e si pone come *commitment* verso obiettivi sociali comuni e condivisi.

Infine, le politiche globali – che coinvolgono generalmente la maggior parte dei paesi del mondo – si pongono grandi obiettivi di modifica degli assetti economici e sociali (una sorta di condivisione di principi di base che debbono regolare l’umana esistenza), per il raggiungimento dei quali è in genere necessario movimentare quantità di risorse che non sono a disposizione dei singoli stati. Al riguardo, assumono particolare rilevanza i *Millennium Development Goals* (MDG) predisposti dalle Nazioni Unite nel 2000, condivisi da 191 paesi, e il cui raggiungimento è stato originariamente previsto per il 2015 (tavola 11).

Si tratta di 8 grandi obiettivi, che per molti versi si pongono come complemento del radicale cambio di impostazione dell’approccio alle politiche di sviluppo iniziato con gli *Human Development Report*, soprattutto se confrontati con le direttive di politica economica per i paesi in via di sviluppo indicate alla fine degli anni Ottanta dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale e note con il termine di *Washington Consensus*. Gli obiettivi sono i seguenti: 1) sradicare la povertà e la fame; 2) garantire l’educazione primaria universale; 3) promuovere la parità dei sessi e l’autonomia delle donne; 4) ridurre la mortalità infantile; 5) migliorare la salute materna; 6) combattere l’AIDS, la malaria, la tubercolosi e altre malattie; 7) garantire la sostenibilità ambientale; 8) sviluppare un *partenariato* mondiale per lo sviluppo.

In una prospettiva di funzionamenti *à la Sen*, i MDG tendono a rimuovere le cause di incapacità di condurre una vita dignitosa, quindi di consentire che la maggior parte della popolazione mondiale sia in grado di convertire la disponibilità di risorse in effettivi funzionamenti. Per molti profili, essi sono anche compatibili con l’idea che la povertà abbia un nucleo assolutista. Questo è particolarmente evidente nella definizione dei sotto-

I MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS

Tipologia	Obiettivi e indicatori
1. Sradicare la povertà estrema e la fame	<p>1.A) Ridurre della metà, fra il 1990 e il 2015, la percentuale di popolazione che vive in condizione di povertà estrema (con meno di un dollaro al giorno).</p> <p>1.1) <i>Percentuale della popolazione che vive con meno di \$ 1,25 (in PPP) al giorno; 1.2) Poverty gap; 1.3) Quota del consumo nazionale del quintile più povero della popolazione; 1.4) Crescita del PIL per occupato; 1.5) Percentuale di occupati in rapporto alla popolazione; 1.6) Percentuale di occupati che vivono con meno di un dollaro (in PPP) al giorno; 1.7) Percentuale di lavoratori autonomi e di occupati in attività a condizione familiare sul totale degli occupati; 1.8) Percentuale di bambini sottopeso sotto i cinque anni d'età; 1.9) Percentuale della popolazione sotto il livello minimo di apporto calorico</i></p> <p>1.B) Garantire una piena e produttiva occupazione e un lavoro dignitoso per tutti, compresi donne e giovani</p> <p>1.C) Ridurre della metà, fra il 1990 e il 2015, la popolazione che soffre la fame</p>
2. Garantire l'educazione primaria universale	<p>2.A) Assicurare che, entro il 2015, tutti i ragazzi, sia maschi che femmine, possano terminare un ciclo completo di scuola primaria</p> <p>2.1) <i>Tasso di iscrizione netto alla scuola primaria; 2.2) Percentuale di alunni che arrivano alla fine della scuola primaria; 2.3) Tasso di alfabetismo di ragazzi e ragazze fra i 15 e i 24 anni</i></p>
3. Promuovere la parità dei sessi e l'autonomia delle donne	<p>3.A) Eliminare la disparità dei sessi nell'insegnamento primario e secondario preferibilmente per il 2005, e per tutti i livelli di insegnamento entro il 2015</p> <p>3.1) <i>Rapporto ragazze/ragazzi iscritti alla scuola primaria, secondaria e terziaria; 3.2) Proporzioni di donne impiegate nel settore non-agricolo; 3.3) Percentuale di seggi tenuti da donne nel parlamento nazionale</i></p>
4. Ridurre la mortalità infantile	<p>4.A) Ridurre di due terzi, fra il 1990 e il 2015, la mortalità dei bambini al di sotto dei cinque anni</p> <p>4.1) <i>Tasso di mortalità per i bambini al di sotto dei cinque anni; 4.2) Tasso di mortalità infantile; 4.3) Percentuale di bambini sotto l'anno di età vaccinati contro il morbillo</i></p>

(continua)

I MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS

Tipologia	Obiettivi e indicatori
5. Migliorare la salute materna	<p>5.A) Ridurre di tre quarti, fra il 1990 e il 2015, il tasso di mortalità materna</p> <p>5.B) Rendere possibile, entro il 2015, l'accesso universale ai sistemi di salute riproduttiva</p> <p>5.1) <i>Tasso di mortalità materna</i>; 5.2) <i>Percentuale di nascite seguite da personale medico preparato</i>; 5.3) <i>Indice di diffusione dei metodi di contraccezione</i>; 5.4) <i>Tasso di mortalità giovanile</i>; 5.5) <i>Tasso di assistenza medica pre-parto (almeno una visita e almeno quattro visite)</i>; 5.6) <i>Tasso di assenza dei requisiti per la pianificazione familiare</i></p> <p>6.A) Bloccare la propagazione dell'HIV/AIDS entro il 2015 e cominciare a invertire la tendenza malattia ed altre malattie</p> <p>6.B) Garantire entro il 2010 l'accesso universale alle cure contro l'HIV/AIDS a tutti coloro che ne abbiano bisogno</p> <p>6.C) Bloccare entro il 2015 l'incidenza della malaria e di altre malattie importanti e cominciare a invertire la tendenza attuale</p> <p>6.1) <i>Prevalenza dell'HIV fra la popolazione di età compresa tra i 15 e i 24 anni</i>; 6.2) <i>Utilizzo del preservativo nell'ultimo rapporto sessuale a rischio</i>; 6.3) <i>Percentuale della popolazione di età compresa tra i 15 e i 24 anni con una conoscenza corretta ed esauriva dell'HIV e dell'AIDS</i>; 6.4) <i>Rapporto fra alunni orfani e non orfani di età compresa tra i 10 e i 14 anni</i>; 6.5) <i>Percentuale della popolazione affetta da HIV con accesso ai farmaci antiretrovirali</i></p>
6. Combattere l'HIV/AIDS, la malaria ed altre malattie	<p>7.A) Integrare i principi di sviluppo sostenibile nelle politiche e nei programmi dei paesi; invertire la tendenza attuale nella perdita di risorse ambientali</p> <p>7.B) Ridurre il processo di annullamento della biodiversità raggiungendo, entro il 2010, una riduzione significativa del fenomeno</p> <p>7.C) Ridurre della metà, entro il 2015, la percentuale di popolazione senza un accesso sostenibile all'acqua potabile e agli impianti igienici di base</p> <p>7.D) Ottenere un miglioramento significativo della vita di almeno 100 milioni di abitanti delle baraccopoli entro l'anno 2020</p> <p>7.E) In cooperazione con le aziende farmaceutiche, rendere le medicine essenziali disponibili ed economicamente accessibili nei paesi in via di sviluppo</p> <p>7.F) In cooperazione con il settore privato, rendere disponibili i benefici delle nuove tecnologie, specialmente quelle inerenti l'informazione e la comunicazione</p>
7. Garantire la sostenibilità ambientale	<p>8.A) Sviluppare al massimo un sistema commerciale e finanziario che sia fondato su regole, prevedibile e non discriminatorio. Esso deve includere l'impegno in favore di una buona gestione, dello sviluppo e della riduzione della povertà sia a livello nazionale che internazionale</p> <p>8.B) Tenere conto dei bisogni speciali dei paesi meno sviluppati. Questo include l'ammissione senza dazi e vincoli di quantità per le esportazioni di questi paesi, potenziamento dei programmi di alleggerimento dei debiti per i paesi poveri fortemente indebitati, cancellazione del debito bilaterale ufficiale, e una più generosa assistenza ufficiale allo sviluppo per quei paesi impegnati nella riduzione della povertà</p> <p>8.C) Rivolgersi ai bisogni speciali degli Stati senza accesso al mare e dei piccoli Stati insulari in via di sviluppo (tramite il Programma di Azione nazionale ed internazionale per lo Sviluppo Sostenibile dei Piccoli Paesi Insulari in Via di Sviluppo e le conclusioni della ventiduesima sessione speciale dell'Assemblea Generale)</p> <p>8.D) Occuparsi in maniera globale del problema del debito dei paesi in via di sviluppo attraverso misure internazionali tali da rendere il debito stesso sostenibile nel lungo termine</p> <p>8.E) In cooperazione con le aziende farmaceutiche, rendere le medicine essenziali disponibili ed economicamente accessibili nei paesi in via di sviluppo</p> <p>8.F) In cooperazione con il settore privato, rendere disponibili i benefici delle nuove tecnologie, specialmente quelle inerenti l'informazione e la comunicazione</p>
8. Sviluppare un partenariato mondiale per lo sviluppo	

Nota: in corsivo gli indicatori utilizzati per monitorare il perseguimento dell'obiettivo.

Fonte: elaborazione su documentazione UNITED NATIONS.

obiettivi dell'obiettivo 1, in cui si richiede: di ridurre della metà, tra il 1990 e il 2015, la percentuale di popolazione che vive in condizione di povertà estrema (1A); di garantire occupazione e lavoro dignitoso per tutti, donne e giovani (1B); di ridurre della metà, nello stesso periodo di tempo, la percentuale di popolazione che soffre la fame (1C). Per questo scopo, gli indicatori utilizzati per monitorare il progresso degli obiettivi (riportati nella tavola 8 in corsivo), sono spesso un misto di indicatori di deprivazione, di capacità e di equità (McKinley, 2005).

Ma come raggiungere gli obiettivi? La portata di gran parte di essi travalica le capacità finanziarie dei singoli stati e richiederebbe che, in linea di principio, il loro perseguimento sia affiancato da un rafforzamento delle strategie di investimento pubblico, anche in forma di aiuti statali internazionali. Sotto questo profilo, le *performance* non sembrano particolarmente soddisfacenti per la maggior parte delle aree geografiche. Levine (2005) mostra come solo in Asia Orientale si sia registrato un incremento della quota di investimenti pubblici sul PIL tra gli anni '70 e '90 (dal 3,4 al 4,1 per cento). Nel Nord Africa e nell'Africa sub-sahariana, invece, la stessa quota ha mostrato un significativo declino (rispettivamente dall'11,7 al 6,8 per cento; e dal 4,7 al 3,3 per cento). Per molti versi, questo declino ha un connotato negativo (Levine, 2005, p. 6); per altri, è necessario tener conto del fatto che il legame tra investimenti pubblici e miglioramento delle condizioni di vita (in particolare con la crescita economica) è empiricamente incerto (Anderson *et al.*, 2006), evidenza che rende incerta anche l'efficacia di strategie indifferenziate di investimento pubblico a supporto del raggiungimento dei MDG⁵¹.

A questa consapevolezza, tuttavia, appare discutibile opporre la risposta di coloro che affidano ai meccanismi della crescita la soluzione spontanea del problema della povertà, un meccanismo che negli anni '50 e '60 è divenuto noto come *trickle-down*. Se-

⁵¹ Al riguardo, lo UN MILLENNIUM PROJECT (2005) segnalava che, per aumentarne la probabilità di efficacia, le strategie di investimento dovessero essere integrate, complementari e *mutually reinforcing*. Si veda poi MOYO D. (2009) per una analisi delle ragioni per cui gli aiuti internazionali in Africa non hanno funzionato.

condo questa impostazione teorica, i flussi verticali di ricchezza dai paesi ricchi a quelli poveri avrebbero garantito benefici a questi ultimi in termini di crescita. A molti anni di distanza, alcuni osservatori ritengono che il *trickle-down* e le politiche ad esso associate (privatizzazioni, liberalizzazioni commerciali e finanziarie) abbiano mostrato seri limiti (Kakwani e Pernia, 2000; Pasha, 2002), soprattutto nel caso in cui esse non siano state precedute da riforme istituzionali e di *governance*, un problema che nella letteratura è noto come *wrong sequencing*⁵².

Idee diverse su quale siano i migliori strumenti per raggiungere i MDG dovranno però confrontarsi con un dato di fatto attuale. Come segnalato da recenti interventi delle Nazioni Unite, a più di metà strada dalla scadenza del 2015, la lotta alla povertà ha rallentato o invertito la sua marcia, soprattutto in alcune aree geografiche particolarmente a rischio⁵³. Un recente studio di Gentilini e Webb (2006) ha mostrato che un buon numero di paesi ha effettivamente compiuto passi significativi verso il raggiungi-

⁵² Interventi di privatizzazione sono stati spesso accusati di dar luogo a monopoli o oligopoli privati associati a riduzioni di occupazione, vanificandone i potenziali guadagni. A ciò si aggiunga che le privatizzazioni hanno spesso riguardato – nei paesi in via di sviluppo – anche l'accesso a prestazioni sanitarie ed educative, generando una struttura segmentata, con prestazioni pubbliche generalmente di bassa qualità. Rispetto alle liberalizzazioni commerciali, DAVIS D.R. - MISHRA P. (2007) suggeriscono che la visione del teorema Stolper-Samuelson – secondo cui la liberalizzazione contribuisce alla riduzione dei divari salariali – potrebbe essere pericolosa in ragione dell'insussistenza di molte delle ipotesi sulle quali il teorema lavora. Dal lato della liberalizzazione dei movimenti di capitale nei paesi in via di sviluppo, si ritiene che essi possano agevolare la crescita, l'accesso al credito e – più in generale – la riduzione di situazioni di svantaggio. Tuttavia, PRASAD E.S. *et al.* (2007) suggeriscono che nel caso in cui la dimensione degli afflussi di capitale in un paese sia inferiore al 50% del suo PIL, l'integrazione finanziaria accrescerebbe la volatilità (e l'instabilità) dei sistemi, soprattutto se coniugata con l'assenza di istituzioni, di buona *governance* e con livelli di corruzione elevati. Ad esempio, nel 2007, le economie latino-americane hanno assorbito 184 miliardi di dollari di investimenti in entrata, ma nel 2008 gli importi si sono ridotti a 89 miliardi, e la stima per il 2009 è di 43 miliardi (FAO, 2009).

⁵³ Il MDG 1 poteva in effetti essere *globalmente* alla portata nel 2015 fino a circa un anno e mezzo fa (SUMNER A. - TIWARI M., 2008), anche se con una accentuata variabilità tra aree geografiche. In particolare, l'Africa sub-sahariana e parte dell'Asia Meridionale erano già lontane dal percorso necessario al raggiungimento dell'obiettivo prima ancora del manifestarsi della crisi mondiale, a causa dell'innalzamento dei prezzi dei beni alimentari. I tassi molto elevati di disoccupazione associati alla crisi hanno poi reso difficilmente percorribile anche l'obiettivo occupazionale del MDG 1.

mento dell'obiettivo 1; ma anche che troppi paesi, in particolare nel continente africano, se ne stanno invece allontanando. In conseguenza, la prevista verifica intermedia del 2010 rischia di ratificare l'impossibilità di raggiungere gli obiettivi prefissati in un arco di tempo ormai così breve.

Ma perché? Molti osservatori concordano sul fatto che la recente crisi economica abbia compromesso molta parte del percorso finora svolto, soprattutto a causa della sua rapida propagazione. Sul tema specifico, è stato mostrato come crisi e crescita abbiano in effetti un impatto asimmetrico sui tassi di povertà in molti paesi in via di sviluppo (Fao, 2009). Alle crisi si associa generalmente un immediato innalzamento dei tassi di povertà; successivamente, sono di solito necessari un certo numero di anni di crescita per riportare i tassi di povertà almeno al livello iniziale.

Anche su questo fronte, tuttavia, non c'è molto di particolarmente nuovo. La crisi asiatica del 1997 – con centro in Indonesia – spazzò via in una notte gli sforzi di riduzione della povertà del precedente decennio, generando un incremento della diffusione della povertà dal 35 al 59 per cento della popolazione (Frankenberg e Thomas, 2006). Nel caso del Messico nel 1995, della Thailandia nel 1997 e dell'Argentina nel 2001, sono stati necessari dai 5 agli 8 anni per riassorbire l'incremento dei tassi di povertà. E ancora, alla caduta del PIL (conseguente alla crisi asiatica) in 12 su 17 economie latino-americane si è dovuto far fronte con una media di 5 anni di interventi per ripristinare i livelli di reddito precedenti alla crisi. Allo stesso modo, la crescita sostenuta del tasso di disoccupazione in 15 dei 17 paesi ha richiesto un tempo medio di riassorbimento pari a 8 anni (FAO, 2009, p. 13)⁵⁴.

⁵⁴ La ragione di questa difficoltà si può cogliere assumendo una soglia di povertà assoluta e immutabile nel tempo (un'ipotesi che gioca a favore della crescita) e un tasso di crescita annua del 3% che faccia crescere il reddito dei poveri nella stessa percentuale. Il numero di anni necessario al reddito medio dei poveri per raggiungere la soglia di povertà si può ottenere dalla formula

$$T = \frac{\ln(z/\bar{y}_p)}{\ln(1+g)} \quad (\text{KANBUR R., 1987}).$$

Utilizzando i dati della Banca Mondiale sul

poverty gap medio, ad esempio, si può calcolare che per l'Africa sub-sahariana, il cui reddito medio dei poveri è circa il 55% della soglia di povertà, sarebbero

Rispetto al passato, c'è dunque un elemento nuovo nella diffusione della povertà a livello mondiale. Essa, in un paese, può dipendere da crisi che nascono altrove, a migliaia di chilometri di distanza, che si ripercuotono sulle economie nazionali in dipendenza del loro grado di integrazione. Complessivamente, il *Fao Global Information and Early Warning System* (GIEWS) ha identificato 26 paesi particolarmente vulnerabili che hanno sperimentato qualche tipo di crisi negli ultimi dieci anni (tra cui Somalia, Afghanistan, Etiopia, Iraq, Eritrea, Sudan, Haiti, Burundi, Congo, Liberia, Angola, Mongolia, Corea del Nord, Uganda, Tajikistan, Georgia)⁵⁵.

Per molti versi, quindi, l'integrazione economica costituisce un fattore propulsore dello sviluppo; dall'altro, essa costituisce un vincolo al raggiungimento graduale degli obiettivi di contrasto alla povertà⁵⁶. Anche su questo tema, tuttavia, le opinioni sono controverse⁵⁷. Non è un caso che alle grandi politiche macroeconomiche, nei paesi in via di sviluppo, si siano sovente preferite o af-

necessari circa 20 anni di crescita ininterrotta (e di soglia di povertà costante) perché quel reddito medio raggiunga la soglia di povertà. Un tempo assai elevato per poter confidare solo sulla crescita economica come fattore di soluzione del problema della povertà. Tuttavia, gli anni sarebbero poco più di 6 se si beneficiasse di tassi di crescita del 10 per cento.

⁵⁵ L'aumento dei prezzi del cibo sperimentato nel periodo della *global food crisis*, ha aumentato i tassi di vulnerabilità e povertà di molti di questi paesi (importatori netti di cibo), soprattutto in ragione di una aumentata dipendenza dalle importazioni di beni alimentari. Tra i paesi in via di sviluppo, il consumo di grano importato è il 17 per cento del totale (era l'8 per cento nel 1970); il consumo di zucchero importato è pari al 45 per cento (contro il 18 per cento del 1970); il consumo di oli vegetali importati copre il 55 per cento del totale (era il 9 per cento nel 1970) (FAO, 2009).

⁵⁶ Persino l'efficacia di uno strumento immediato – come le rimesse degli immigrati – può essere compromesso da crisi economiche diffuse. Il loro effetto anticiclico – quando le crisi sono localizzate prevalentemente nel paese destinatario delle rimesse – diviene pericolosamente ciclico in presenza di crisi globali che investono le economie dei paesi da cui le rimesse provengono. La Banca Mondiale – con riferimento all'ultima crisi – ha stimato che le rimesse degli immigrati, dopo essere cresciute di circa il 20 per cento nel triennio 2005-2007, diminuiranno di circa il 5 per cento nel 2009. Stime dell'elasticità della povertà rispetto alle rimesse degli immigrati consentono di affermare che una riduzione delle rimesse di 1 punto di Pil in Africa e in America Latina potrebbero generare un aumento di circa lo 0,3-0,5 per cento del numero di persone che vivono al di sotto della soglia di povertà (FAO, 2009; ANYANWU J.C. - ERHIJAKPO A.E.O., 2008; ACOSTA *et al.*, 2008).

⁵⁷ Per una sintesi delle diverse dimensioni di questa relazione si vedano DE BENEDICTIS L. - HELG R. (2002); AISBETT E. *et al.* (2005) e HARRISON A. (2007).

fiancate politiche micro-settoriali di sostegno all'agricoltura e all'opportunità che i risultati dello sfruttamento delle risorse naturali vengano convogliati all'interno del paese⁵⁸. I risultati possono essere molto diversi in ragione delle diverse condizioni di partenza – non escluse le modalità di distribuzione delle terre coltivabili o la distribuzione delle risorse naturali – ma il successo delle politiche di investimento pubblico in agricoltura in paesi assai differenti come la Cina, l'India, l'Uganda, e la Tanzania, lasciano supporre che lo sforzo di sradicamento della povertà e della fame non possa trascurare il settore primario delle economie di molti paesi (Fao, 2009) e in generale il sistema rurale. Da sostenere, poi, con la predisposizione di più tradizionali reti di sicurezza sociale di breve e di lungo periodo (in forma di stabilizzatori automatici) che siano in grado di compensare gli effetti avversi di crisi economiche e finanziarie di ampia portata senza compromettere il percorso di riduzione della povertà e salvaguardando i potenziali effetti benefici della libera circolazione delle risorse.

Anche recentemente – accordando maggiore enfasi a temi già studiati in passato (Kakwani, 1993) – si è esplorata la possibilità di guidare la crescita economica in favore dei poveri (*pro-poor growth*). Ciò non autorizza ad immaginare che politiche di riduzione delle diverse povertà siano applicabili alla generalità dei paesi o che sulle specifiche politiche debba manifestarsi consenso unanime; ma la teoria del *pro-poor growth* suggerisce alcune strade che potrebbero far ricadere sui poveri gran parte dei benefici della crescita economica. Al riguardo, la sintesi di Kakwani e Pernia (2000) definisce le possibili alternative, fornendo ampio spazio alla riflessione economica: «Promoting pro-poor growth requires a strategy that is deliberately biased in favor of the poor so that the poor benefit proportionally more than the rich [...] A

⁵⁸ Il *World Development Report* della Banca Mondiale del 2008 indica che l'investimento nel settore agricolo può giocare un ruolo cruciale nella riduzione della povertà, specialmente in quei paesi in cui il settore rurale occupa una ampia percentuale della popolazione. Ci sono indicazioni che la politica di sviluppo centrata sull'agricoltura implementata dalla Cina nella prima parte degli anni '80 abbia portato a riduzioni dei tassi di povertà rurali molto significativi. E che questa riduzione abbia invece rallentato nel momento in cui la strategia di sviluppo ha privilegiato esportazioni e investimenti diretti esteri (PASHA H.A., 2002).

pro-poor growth strategy entails the removal of institutional and policy-induced biases against the poor, as well as the adoption of direct pro-poor policies [...] discrimination on grounds of gender, ethnicity, and religion hurts the poor more than the rich; the same can be said of artificial barriers to entry into certain trade and professions, or into the formal labor market in general. Macro policies that tend to constrain pro-poor growth include such policies as overvalued exchange rates, big-city oriented industrial location policies, and public infrastructure spending biases toward urban areas against rural areas. Similarly, there are micro policies that work against the poor's welfare [...] monopoly powers enjoyed by some firms that result in high prices; subsidized public utilities [...] state universities [...] that benefit primarily the nonpoor; and housing policy [...] that limits housing supply. Direct pro-poor policies are also required. These include adequate public spending for basic education, health and family planning services, improved access to credit, and the promotion of small and medium enterprises. A well-administered progressive tax system is also pro-poor».

6. - Conclusioni

La lezione principale che è possibile trarre dalla nostra ricognizione è la seguente: la povertà è un fatto semplice, intuitivo, nitido, ma la sua traduzione operativa è complessa, articolata e sfuocata. Si tratta dunque di scegliere. La povertà è innanzitutto un fatto di sussistenza, di garanzia di condizioni di base per la sopravvivenza, di efficienza fisica e di salvaguardia dallo squallore; ma è al tempo stesso un fatto relativo, che si può manifestare come carenza delle condizioni ritenute socialmente, geograficamente, culturalmente e storicamente appropriate. Inoltre, la povertà può essere non solo un problema legato al possesso delle risorse necessarie ad attivare i funzionamenti di base, ma anche l'assenza delle capacità di convertire risorse in funzionamenti semplici o complessi. Da cui deriva che anche i metodi per la sua mi-

surazione non possano essere sposati acriticamente. Misure relativamente semplici possono risentire dell'assenza di una adeguata base teorica; d'altro lato, misure teoricamente più solide possono a loro volta manifestarsi carenti nella traduzione pratica. L'esame degli indici prevalentemente utilizzati a livello di singoli stati e a livello internazionale ha reso palese la distanza – talvolta elevata – tra ciò che si vorrebbe misurare e ciò che effettivamente si misura. Lo sforzo, tuttavia, va apprezzato. L'assenza di una misura perfetta non dovrebbe pregiudicare l'azione; e la possibilità di scegliere tra diverse definizioni e diversi indici contribuisce proprio ad assegnare al tema della povertà quella complessità che ad essa appartiene.

BIBLIOGRAFIA

- AABERGE R. - MELBY I., «The Sensitivity of Income Inequality to Choice of Equivalence Scales», *Review of Income and Wealth*, n. 44, 1998, pp. 565-569.
- ABEL-SMITH B. - TOWNSEND P., *The Poor and the Poorest*, Londra, Bell, 1965.
- ACOSTA P. - CALDERÓN C. - FAJNZYLBER P. - HUMBERTO LÓPEZ J., «Do Remittances Lower Poverty Levels in Latin America?», in FAJNZYLBER P. - HUMBERTO LÓPEZ J. (eds.), *Remittances and Development: Lessons from Latin America*, Washington D.C., World Bank, 2008, pp. 87-133.
- AISBETT E. - HARRISON A. - ZWANE A., *Globalization and Poverty: What is the Evidence?*, University of Florida, Gainesville, Florida, 2005.
- ALKIRE S., «Dimensions of Human Development», *World Development*, n. 30, 2002, pp. 181-205.
- ANAND S. - SEN A., *Concepts of Human Development and Poverty: A Multidimensional Approach*, Human Development Papers, UNDP, New York, 1997.
- ANDERSON G. - IBBOTT P., *Measuring Poverty in Canada: Ambiguity and Conflict*, paper presented at the Conference on the State of Living Standards and Quality of Life in Canada, Ottawa, Canada, 1999.
- ANDERSON E. - DE RENZIO P. - LEVY S., *The Role of Public Investment in Poverty Reduction: Theories, Evidence and Methods*, Overseas Development Institute, Working Paper 263, 2006.
- ANYANWU J.C. - ERHIJAKPO A.E.O., *Do International Remittances Affect Poverty in Africa?*, African Development Bank, Tunisi, 2008.
- ATKINSON A., *Poverty in Britain and the Reform of Social Security*, Cambridge, Cambridge University Press, 1969.
- - —, «On the Measurement of Inequality», *Journal of Economic Theory*, n. 2, 1970, pp. 244-263.
- - —, «On the Measurement of Poverty», *Econometrica*, n. 55, 1987, pp. 749-764.
- BALDINI M. - TOSO S., *Diseguaglianza, povertà e politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- BALESTRINO A., «Poverty and Functionings: Issues in Measurement and Public Action», *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, n. 53, 1994, pp. 389-406.
- BARAN P.A. - SWEETZ P.M., «Economics of Two Worlds», in *On Political Economy and Econometrics: Essays in Honour of Oskar Lange*, Oxford, Pergamon Press, 1965.
- BASILE E. - CECCHI C. - DE MURO P., «Un'introduzione ai problemi teorici e metodologici nell'analisi della povertà», *La Questione Agraria*, n. 41, 1991, pp. 29-69.
- BELLÙ L.G. - LIBERATI P., *Equivalence Scales: General Aspects*, module 032, FAO, Roma, 2005a.
- - —, — - —, *Equivalence Scales: Subjective Methods*, module 033, FAO, Roma, 2005b.
- - —, — - —, *Equivalence Scales: Objective Methods*, module 034, FAO, Roma, 2005c.
- - —, — - —, *Impacts of Policies on Poverty - Basic Poverty Measures*, module 007, FAO, Roma, 2005d.
- - —, — - —, *Impacts of Policies on Poverty - Distributional Poverty Gap Measures*, module 009, FAO, Roma, 2005e.

- BELLÙ L.G. - LIBERATI P., *Impacts of Policies on Poverty - Generalised Poverty Gap Measures*, module 010, FAO, Roma, 2005f.
- — — — —, *Impacts of Policies on Poverty - Poverty and Dominance*, module 035, FAO, Roma, 2005g.
- — — — —, *Impacts of Policies on Poverty - Axioms for Poverty Measurement*, module 008, FAO, Roma, 2005h.
- — — — —, *Impacts of Policies on Poverty - Absolute Poverty Lines*, module 005, FAO, Roma, 2005i.
- — — — —, *Impacts of Policies on Poverty - Relative Poverty Lines*, module 006, FAO, Roma, 2005l.
- BLAUG M., «The Myth of the Old Poor Law and the Making of the New», *Journal of Economic History*, n. 23, 1963, pp. 151-184.
- BOOTH C., *Life and Labour of the People in London*, MacMillan, Londra, 1889.
- BOURGUIGNON F., «From Income to Endowments: The Difficult Task of Expanding the Income Poverty Paradigm», in GRUSKY D. - KANBUR R. (eds.), *Poverty and Inequality*, Stanford, Stanford University Press, 2006.
- BOWLEY A.L. - BURNETT-HURST A.R., *Livelihood and Poverty: A Study in the Economic Conditions of Working-Class Households in Northampton*, Stanley and Reading, Warrington, 1915.
- — — — —, *Has Poverty Diminished? A sequel to Livelihood and Poverty*, King, Londra, 1925.
- BUHMANN B. - RAINWATER L. - SCHMAUS G. - SMEEDING T.M. (1988), «Equivalence Scales, Well-Being, Inequality and Poverty: Sensitivity Estimates Across Ten Countries Using the Luxembourg Income Study (LIS) Database», *Review of Income and Wealth*, n. 34, 1988, pp. 115-142.
- CALLAN T. - NOLAN B., «Concepts of Poverty and the Poverty Line», *Journal of Economic Surveys*, n. 5, 1991, pp. 243-261.
- CALLAN T. - NOLAN B. - WHELAN B. - WHELAN C. - WILLIAMS J., *Poverty in the 1990: Evidence from the Living in Ireland Survey*, Dublino, Oak Tree Press, 1996.
- CAPLAN B., «Against the Human Development Index», econlog.econlib.org/archives/2009/05/against_the_hum.html, 2009.
- CARBONARO G., «Nota sulle scale di equivalenza», in *La povertà in Italia*, Rapporto Conclusivo della Commissione di Studio istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1985.
- CERIOLO A. - ZANI S., «A Fuzzy Approach to the Measurement of Poverty», in DAGUM C. - ZENGA M. (eds.), *Income and Wealth Distribution, Inequality and Poverty*, Springer-Verlag, Berlin, 1990, pp. 272-284.
- CHAKRAVARTY S.R., «A Generalized Human Development Index», *Review of Development Economics*, n. 7, 2003, pp. 99-114.
- CHELI B. - LEMMI A., «A Totally Fuzzy and Relative Approach to the Multidimensional Analysis of Poverty», *Economic Notes*, n. 24, 1995, pp. 115-134.
- CHEN S. - RAVALLION M., «How Did the World's Poorest Fare in the 1990s?», *Review of Income and Wealth*, n. 47, 2001, pp. 283-300.
- — — — —, «How Have the World's Poorest Fared Since the Early 1980s?», *The World Bank Research Observer*, n. 19, 2004, pp. 141-169.
- CHIAPPERO MARTINETTI E., «A Multidimensional Assessment of Well-Being Based on Sen's Functioning Approach», *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, n. 2, 2000, pp. 207-239.

- CHIAPPORI P.A., «Collective Labour Supply and Welfare», *Journal of Political Economy*, n. 100, 1992, pp. 437-467.
- CIFOR, *Capturing Nested Spheres of Poverty: A Model for Multidimensional Poverty Analysis and Monitoring*, Jakarta, Indonesia Printer, 2007.
- CITRO F. - MICHAEL R.T., *Measuring Poverty: A New Approach*, Washington D.C., National Academy Press, 1995.
- COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, Roma, 2009.
- COSTANTINI V., «Sviluppo sostenibile e sviluppo umano: un approccio integrato», *Rivista di Politica Economica*, marzo-aprile 2006, 2006, pp. 1-50.
- COSTANTINI V. - MONNI S., «Gender Disparities in the Italian Regions from a Human Development Perspective», *Journal of Socio-Economics*, n. 38, 2009, pp. 256-269.
- D'APICE C., «Riflessioni critiche sui rapporti ufficiali sulla povertà in Italia», in ACOCELLA N. - REY M. - TIBERI M. (a cura di), *Saggi di politica economica in onore di Federico Caffè*, Milano, Franco Angeli, 1999.
- - —, *La povertà nei paesi avanzati*, dispense per il corso di Economia e Politica Sociale, disponibili su //host.uniroma3.it/facolta/economia/, 2009.
- DASGUPTA P., «Poverty Traps», in KREPS D.M. - WALLIS K.F. (eds.), *Advances in Economics and Econometrics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- DAVIS D.R. - MISHRA P., «Stolper-Samuelson Is Dead: And Other Crimes of Both Theory and Data», in HARRISON A. (ed.), *Globalization and Poverty, National Bureau of Economic Research Conference Report*, Chicago, The University of Chicago Press, 2007.
- DE BENEDICTIS L. - HELG R., «Globalizzazione», *Rivista di Politica Economica*, marzo-aprile, 2002, pp. 139-209.
- DE HAAN A., *Social Exclusion: Enriching the Understanding of Deprivation*, paper preparato per il World Development Report 2001 Forum on Inclusion, Justice and Poverty Reduction, 2001.
- DE SANTIS G., *Le misure di povertà in italia: scale di equivalenza ed aspetti demografici*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1995.
- DEATON A., *The Analysis of Household Surveys*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1997.
- DELBONO F. - LANZI D., *Poverta, di che cosa?*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- DESAI M. - SHAH A., «An Econometric Approach to the Measurement of Poverty», *Oxford Economic Papers*, n. 40, 1988, pp. 505-522.
- DRÈZE J. - SEN A., *Hunger and Public Action*, Oxford, Clarendon Press, 1989.
- - —, — - —, *India: Economic Development and Social Opportunity*, Delhi and Oxford, Oxford University Press, 1995.
- DUBNOFF S. - VAUGHAN D. - LANCASTER C., «Income Satisfaction Measures in Equivalence Scale Application», *American Statistical Association Proceedings*, Washington, 1981.
- DUCLOS J. - ARAAR A., *Poverty and Equity: Measurement, Policy and Estimation with DAD*, New York, Springer, 2006.
- DUFFY K., «Human Dignity and Social Exclusion», in SYKES R., ALCOCK R., ALCOCK P. (eds.), *Developments in European Social Policy: Convergence and Diversity*, Bristol, Policy Press, 1998.
- EUROPEAN COMMISSION (EC), *Joint Report on Social Inclusion*, Bruxelles, 2004.

- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO), *The State of Food Insecurity in the World*, Roma, 2009.
- FIEGEHEN G. - LANSLEY P. - SMITH A., *Poverty and Progress in Britain 1953-1973*, Cambridge, Cambridge University Press, 1977.
- FISHER G.M., «The Development and History of the Poverty Threshold», *Social Security Bulletin*, n. 55, 1992, pp. 3-14.
- - —, *Is There Such a Thing as an Absolute Poverty Line Over Time?*, US Department of Health and Human Services, Washington D.C., 1995.
- FOSTER J., «Absolute versus Relative Poverty», *American Economic Review*, n. 88, 1998, pp. 335-341.
- FOSTER J. - GREER J. - THORBECKE E., «A Class of Decomposable Poverty Measures», *Econometrica*, n. 52, 1984, pp. 761-766
- FOSTER J. - SHORROCKS A., «Inequality and Poverty Orderings», *European Economic Review*, n. 32, 1988, pp. 654-661.
- FRANKENBERG E. - THOMAS D., «Household Responses to the Financial Crises in Indonesia: Longitudinal Evidence on Poverty, Resources, and Well-Being», in HARRISON A. (ed.), *Globalization and Poverty, National Bureau of Economic Research Conference Report*, Chicago, The University of Chicago Press, 2007.
- FUCHS V.R., «Redefining Poverty and Redistributing Income», *The Public Interest*, n. 5, 1967, pp. 88-95.
- GALBRAITH J.K., *The Affluent Society*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1958.
- GENTILINI U. - WEBB P., «How Are We Doing on Poverty and Hunger Reduction? A New Measure of Country-Level Progress», *Food Policy*, n. 33, 2008, pp. 521-532.
- GEREMEK B., *La pietà e la forza - Storia della miseria e della carità in Europa*, Bari, Laterza, 2003.
- GILLIE A., «The Origin of the Poverty Line», *Economic History Review*, n. 49, 1996, pp. 715-730.
- GLENNERSTER H. - HILLS J. - PIACHAUD D. - WEBB J., *One Hundred Years of Poverty and Policy*, York, Joseph Rowntree Foundation, 2004.
- GLOVER J., «The Research Program of Development Ethics», in NUSSBAUM M.C. - GLOVER J. (eds.), *Women, Culture and Development*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 116-140.
- GOEDHART T. - HALBERSTALDT V. - KAPTEYN A. - VAN PRAAG B., «The Poverty Line: Concept and Measurement», *Journal of Human Resources*, n. 12, 1977, pp. 503-520.
- GRANAGLIA E., «Più o meno eguaglianza di risorse? un falso problema per le politiche sociali», *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, n. 53, 1994, pp. 349-366.
- HAGENAARS A.J.M., *The Perception of Poverty*, Amsterdam, North Holland, 1986.
- HARRINGTON M., *The Other America: Poverty in the United States*, New York, MacMillan, 1962.
- HARRISON A. (ed.), *Globalization and Poverty, National Bureau of Economic Research Conference Report*, Chicago, The University of Chicago Press, 2007.
- HICKS D., «The Inequality-Adjusted Human Development Index: A Constructive Proposal», *World Development*, n. 25, 1997, pp. 1283-1298.
- HOBSBAWM E.J., «Poverty», in *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, New York, 1968.

- HUNTER R., *Poverty: Social Conscience in the Progressive Era*, New York, Macmillan, 1904.
- INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE (IFPRI), *Global Hunger Index - The Challenge of Hunger: Focus on Financial Crisis and Gender Inequality*, Washington D.C., 2009.
- INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT (IFAD), *Household Food Security: Implications for Policy and Action for Rural Poverty Alleviation and Nutrition*, IFAD paper for the World Food Summit, Roma, 1996.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO), *Employment, Growth and Basic Needs: A One World Problem*, Ginevra, 1976.
- IKEMOTO Y., *Poverty and Affluence: A Capability Approach*, Washington D.C., World Bank, 2001.
- ISAE, *La povertà soggettiva in Italia*, Nota mensile, luglio 2009.
- ISTAT, *La povertà in Italia, statistiche in breve*, Roma, 2009.
- - —, *La misura della povertà assoluta, metodi e norme*, n. 39, Roma, 2009.
- JENKINS S.P., *Do the Poor Stay Poor? New Evidence about Income Dynamics from the British Household Panel Survey*, Occasional Paper 95-2, ESRC Research Centre on Micro-Social Change, Colchester, University of Essex, 1995.
- JENKINS S. - LAMBERT P., «Three I's of Poverty Curves, with an Analysis of UK Poverty Trends», *Oxford Economic Papers*, n. 49, 1997, pp. 317-327.
- KAKWANI N., «On a Class of Poverty Measures», *Econometrica*, n. 48, 1980, pp. 431-436.
- - —, «Poverty and Economic Growth with Application to the Cote d'Ivoire», *Review of Income and Wealth*, n. 39, 1993, pp. 121-139.
- KAKWANI N. - PERNIA E.M., «What is Pro-poor Growth?», *Asian Development Review*, n. 18, 2000, pp. 1-16.
- KANBUR R., «Measurement and Alleviation of Poverty - With an Application to the Impact of Macroeconomic Adjustment», *IF Staff Papers*, n. 30, 1987, pp. 60-85.
- KAPTEYN A. - VAN DE GEER S. - VAN DEN STADT H., «The Impact of Changes in Income and Family Composition on Subjective Measures of Well-being», in DVID M., SMEEDING T. (eds.), *Horizontal Equity and the Distribution of the Tax Burden*, Chicago, NBER and Chicago University Press, 1985.
- KEEN M., «Needs and Targeting», *The Economic Journal*, n. 102, 1992, pp. 67-89.
- LAMBERT P., *The Distribution and Redistribution of Income*, Manchester, Manchester University Press, III edition, 2001.
- LAMPMAN R.J., *The Low Income Population and Income Growth*, US Congress, Joint Economic Committee, Study Paper, n. 12, 1959.
- - —, *Ends and Means of Reducing Income Poverty*, New York, Basic Books, 1971.
- LANDES D.S., *La ricchezza e la povertà delle nazioni*, Milano, Garzanti, 2000.
- LENOIR R., *Les Exclus: Un Français sur Dix*, Parigi, Editions du Seuil, 1974.
- LEROY-BEAULIEU P., *Essai sur la répartition de richesse et sur la tendance à une moindre inégalité des conditions*, Parigi, Guillaumine et Cie, 1881.
- LEVINE E., *The Crowding-In Effect of Public Investment on Private Investment*, UNDP Background Paper on the Macroeconomics of Poverty Reduction, 2005.
- LYDALL H. - LANSING J.B., «A Comparison of the Distribution of Personal Income and Wealth in the United States and Great Britain», *American Economic Review*, n. 49, 1959, pp. 43-67.

- LOK-DESALLIEN R., *Review of Poverty Concepts and Indicators*, New York, UNDP, 1997.
- LØVENDAL C.R. - KNOWLES R. - HORII N., «Understanding Vulnerability to Food Insecurity - Lessons from Vulnerable Livelihood Profiling», *ESA, Working Paper*, n. 04-18, FAO, Roma, 2004.
- LUZZATTO G., *Storia economica. L'età moderna*, Padova, Cedam, 1932.
- MABUGHI N. - SELIM T., «Poverty as Social Deprivation: A Survey», *Review of Social Economy*, n. 64, 2006, pp. 181-204.
- MACK J. - LANSLEY S., *Poor Britain*, Londra, Allen e Unwin, 1985.
- MADDEN D., «Relative or Absolute Poverty Lines: A New Approach», *Review of Income and Wealth*, n. 46, 2000, pp. 181-199.
- MAGGIONI G., «Introduzione», in MALTHUS T.R., *Saggio sul principio di popolazione (1798)*, Torino, Einaudi, 1977.
- MARTELLI V., «La povertà tra il Medioevo e l'inizio dell'Età Moderna: marginalità, inclusione ed esclusione», *Rivista On-Line della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze*, n. 5, 2006, pp. 1-20.
- MARSHALL A., *Principii di Economica*, Torino, Utet, 1927.
- McGILLIVRAY M., «The Human Development Index: Yet Another Redundant Composite Development Index?», *World Development*, n. 19, 1991, pp. 1461-1468.
- McKINLEY T., *Human Poverty and the MDGs: The Implications for Economic Policies*, Brasilia, UNDP International Poverty Centre, 2005.
- MERTON R., *Social Theory and Social Structure*, New York, Free Press, 1957.
- MILANOVIC B., «True World Income Distribution, 1988 and 1993: First Calculation Based on Household Surveys Alone», *Economic Journal*, n. 112, 2002, pp. 51-92.
- MILIBAND R., «Politics and Poverty», in WEDDERBURN D. (ed.), *Poverty, Inequality & Class Structure*, Cambridge, Cambridge University Press, 1974.
- MILLER S.M. - ROBY P., «Poverty: Changing Social Stratification», in TOWNSEND P. (ed.), *The Concept of Poverty*, Heinemann, Londra, 1970, 124-145.
- MOYO D., *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There is Another Way for Africa*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2009.
- MYRDAL G., *An American Dilemma, The Negro Problem and Modern Democracy*, New York, Harper & Row Publishers, 1944.
- - —, *Asian Drama: An Inquiry Into the Poverty of Nations*, New York, Twentieth Century Fund, 1968.
- MUKHERJEE D., «Measuring Multidimensional Deprivation», *Mathematical Social Science*, n. 42, 2001, pp. 233-251.
- NOTTEN G. - DE NEUBOURG C., *Poverty in Europe and the USA: Exchanging Official Measurement Methods*, MPRA Paper, n. 4669, 2007.
- NUSSBAUM M.C., «Human Capabilities, Female Human Beings», in NUSSBAUM M.C. - GLOVER J. (eds.), *Women, Culture and Development*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 61-105.
- - —, *Women and Human Development: The Capabilities Approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- - —, «Poverty and Human Functioning: Capabilities as Fundamental Entitlements», in GRUSKY D. - KANBUR R. (eds.), *Poverty and Inequality*, Stanford, Stanford University Press, 2006, pp. 47-75.
- O'HIGGINS M. - JENKINS S., «Poverty in the EC: Estimates for 1975, 1980, and 1985», in TEEKENS R. - VAN PRAAG B. (eds.), *Analysing Poverty in the European Com-*

- munity: Policy Issues, Research Options, and Data Sources, Office of Official Publications of the European Communities, Lussemburgo, 1990.
- OECD, *Public Expenditure on Income Maintenance Programmes*, Studies in Resource Allocation, n. 3, Parigi, 1976.
- ORSHANSKY M., «Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile», *Social Security Bulletin*, n. 28, 1965.
- OSBERG L. - SHARPE A., «An Index of Economic Well-Being for Selected OECD countries», *Review of Income and Wealth*, n. 48, 2002, pp. 291-316.
- PASHA H.A., *Pro-Poor Policies, Fourth Global Forum on Citizens, Businesses and Governments: Dialogue and Partnerships for the Promotion of Democracy and Development*, Marocco, 2002.
- PIACHAUD D., *The Distribution and Redistribution of Incomes*, Occasional Papers on Social Administration, n. 67, Bedford Square Press, Londra, 1982.
- - —, «Problems in the Definition and Measurement of Poverty», *Journal of Social Policy*, n. 16, 1987, pp. 147-164.
- PIGOU A.C., *The Economics of Welfare*, Londra, MacMillan and Co., IV edizione, 1946.
- POLENBERG R., *The Era of Franklin D. Roosevelt, 1933-1945: A Brief History with Documents*, New York, Palgrave MacMillan, 2000.
- PRASAD E.S. - ROGOFF K. - WEI S. - KOSE M.H. (2007), «Financial Globalization, Growth, and Volatility in Developing Countries», in HARRISON A. (ed.), *Globalization and Poverty*, Chicago, National Bureau of Economic Research Conference Report, The University of Chicago Press, 2007.
- PROCCACI G., *Governare la povertà*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- QIZILBASH M., «The Concept of Well-Being», *Economics and Philosophy*, n. 14, 1998, pp. 51-73.
- RAHNEMA M., *Quando la povertà diventa miseria*, Torino, Einaudi, 2005.
- RAINWATER L., *What Money Buys: Inequality and the Social Meaning of Income*, New York, Basic Books, 1974.
- RANIS G. - STEWART F. - RAMIREZ A., «Economic Growth and Human Development», *World Development*, n. 28, 2000, pp. 197-219.
- RANIS G. - STEWART F. - SAMMAN E., «Human Development: Beyond the HDI», *Journal of Human Development*, n. 7, 2006, pp. 323-358.
- RAVALLION M., «Poverty Comparisons», *Fundamentals of Pure and Applied Economics*, n. 56, 1994, pp. 219-232.
- - —, «Issues in Measuring and Modelling Poverty», *Economic Journal*, n. 106, 1996, pp. 1328-1343.
- RAVALLION M. - BIDANI B., «How Robust is a Poverty Profile?», *The World Bank Economic Review*, n. 8, 1994, pp. 75-102.
- RAWLS J., *A Theory of Justice*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1971.
- RAWORTH K. - STEWART F., «Critiques of the Human Development Index: A Review», in FUKUDA-PARR S. - SHIVA KUMAR A.K. (eds.), *Readings in Human Development*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- REARDON T. - VOSTI S.A., «Links Between Rural Poverty and the Environment in Developing Countries: Asset Categories and Investment Poverty», *World Development*, n. 23, 1995, pp. 1495-1506.
- REDDY S.G. - MINOIU C., «Has World Poverty Really Fallen?», *Review of Income and Wealth*, n. 53, 2007, pp. 484-502.

- REDDY S.G. - POGGE T., «How Not to Count the Poor», in ANAND S. - STIGLITZ J. (eds.), *Measuring Global Poverty*, Oxford, Oxford University Press, 2007.
- REIN M., «Problems in the Definition and Measurement of Poverty», in TOWNSEND P. (ed.), *The Concept of Poverty*, Londra, Heinemann, 1970.
- RITTER G.A., *Storia dello stato sociale*, Bari, Laterza, 1996.
- ROBEYNS I., «Sen's Capability Approach and Gender Inequality: Selecting Relevant Capabilities», *Feminist Economics*, n. 9, 2003, pp. 61-92.
- - —, *The Rethoric of Global Poverty Statistics*, mimeo, 2004.
- ROLL E., *Storia del pensiero economico*, Torino, Bollati Boringhieri, 1977 (dall'edizione originale *A History of Economic Thought*, Faber & Faber, Londra, 1973).
- ROOM G., «Poverty in Europe: Competing Paradigms of Analysis», *Policy and Politics*, n. 23, 1995, pp. 103-113.
- ROSE A., «Poverty in Canada: An Essay Review», *Social Service Review*, n. 43, 1969, pp. 74-84.
- ROWNTREE B.S., *Poverty: A Study of Town Life*, Londra, MacMillan, 1901.
- - —, *Poverty and Progress: A Second Social Survey of York*, Londra, Longmans, 1941.
- RUNCIMAN W.G., *Relative Deprivation and Social Justice*, Londra, Routledge & Kegan Paul, 1966.
- SAGAR A.D. - NAJAM A., «The Human Development Index: A Critical Review», *Ecological Economics*, n. 25, 1998, pp. 249-264.
- SALA-I-MARTIN X., «The Disturbing "Rise" of World Income Inequality», *NBER Working Paper*, n. 8904, 2002.
- - —, «The World Distribution of Income: Falling Poverty and Convergence Period», *Quarterly Journal of Economics*, n. 121, 2006, pp. 351-397.
- SARACENO C., «Problemi Teorici e metodologici nella definizione della povertà», in *La povertà in Italia*, Rapporto conclusivo della Commissione di studio istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1985.
- SARPELLO G. (a cura di), *La povertà in Italia*, 2 voll., Milano, Franco Angeli, 1982.
- SCHUMPETER J., *Storia dell'analisi economica*, Torino, Edizioni Scientifiche Einaudi, 1959 (dall'edizione originale *History of Economic Analysis*, New York, Oxford University Press, 1954).
- SEIDL C. «Poverty Measurement: A Survey», in BOS D. - ROSE M. - SEIDL C. (eds.), *Welfare and Efficiency in Public Economics*, New York, Berlino e Tokyo, Springer, 1988, 71-147.
- SEN A., «Poverty: An Ordinal Approach to Measurement», *Econometrica*, n. 44, 1976, pp. 219-231.
- - —, «Issues in the Measurement of Poverty», *Scandinavian Journal of Economics*, n. 81, 1979, pp. 285-307.
- - —, «Equality of What?», in McMURRIN S. (ed.), *Tanner Lectures on Human Values*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980.
- - —, «Poor, Relatively Speaking», *Oxford Economic Papers*, n. 35, 1983, pp. 153-169.
- - —, *Resources, Values and Development*, Cambridge, MA e Oxford, Blackwell e Harvard University Press, 1984.
- - —, *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North-Holland, 1985.
- - —, «The Standard of Living: Lecture I Concepts and Critiques», in HAWTHORN

- G. (ed.), *Tanner Lecture in Human Values*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.
- SEN A., «Capability and Well-Being», in NUSSBAUM M.C. - SEN A. (eds.), *The Quality of Life*, Oxford, Clarendon Press, 1993, pp. 30-54.
- — —, *On Economic Inequality*, Oxford, Clarendon Press, 1997.
- — —, *Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny*, Social Development Papers, n. 1, Manila, Asian Development Bank, 2000.
- — —, «Conceptualizing and Measuring Poverty», in GRUSKY D. - KANBUR R. (eds.), *Poverty and Inequality*, Stanford, Stanford University Press, 2006, pp. 30-46.
- SHARI I., «Estimation of Poverty Lines and the Incidence of Poverty in Peninsular Malaysia, 1973», *Philippine Economic Journal*, n. 18, 1979, pp. 418-449.
- SHORROCKS A., «Deprivation Profiles and Deprivation Indices», in JENKINS S.P. - KAPTEYN A. - VAN PRAAG B., *The Distribution of Welfare and Household Production: International Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 250-267.
- SMITH A., *An Enquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Londra, Strahan e Cadell, 1776.
- SPENCER B. - FISHER S., «On Comparing Distributions of Poverty Gaps», *Indian Journal of Statistics*, n. 54, 1992, pp. 114-126.
- SRINIVASAN T.N., «Human Development: A New Paradigm or Reinvention of the Wheel», *American Economic Association Papers and Proceedings*, n. 84, 1994, pp. 238-242.
- STEWART F., *Planning to Meet Basic Needs*, Londra, MacMillan, 1985.
- STIGLITZ J.E. - SEN A. - FITOUSSI J., *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Parigi, 2009.
- STREETEN P., «Basic Needs: Some Unsettled Questions», *World Development*, n. 12, 1984, pp. 973-978.
- STREETEN P. - BURKI J. - UL HAQ M. - HICKS N. - STEWART F., *Firts Things First: Meeting Basic Needs in Developing Countries*, New York, World Bank/Oxford University Press, 1981.
- SUBRAMANIAN S., «Counting the Poor: An Elementary Difficulty in the Measurement of Poverty», *Economics and Philosophy*, n. 18, 2002, pp. 277-285.
- SUGDEN R., «Welfare, Resources and Capabilities: A review of Inequality Reexamined by Amartya Sen», *Journal of Economic Literature*, n. 31, 1993, pp. 1947-1962.
- SUMNER A. - TIWARI M., *After 2015: International Development Policy at a Crossroads*, Londra, MacMillan, 2008.
- TAYLOR G., *The Problem of Poverty, 1660-1834*, Londra, Longman Publishing Group, 1969.
- TAWNEY R.H., *Poverty as an Industrial Problem*, Londra, William Morris Press, 1913.
- THON D., «On Measuring Poverty», *Review of Income and Wealth*, n. 25, 1979, pp. 429-439.
- TINIOS P. - SARRIS A. - AMANI H.K.R., *Households, Consumption and Poverty in Tanzania: Results from the 1991 National Cornell-ERB Survey*, Cornell Food and Nutrition Policy Programme, New York, Ithaca, 1993.
- TITMUS R., *Essays on the Welfare State*, Londra, Allen & Unwin, 1958.
- TOSO S. (a cura di), *Selettività e assistenza sociale*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- TOWNSEND P., «The Meaning of Poverty», *British Journal of Sociology*, n. 8, 1962.

- TOWNSEND P., «Poverty as Relative Deprivation: Resources and Style of Living», in WEDDERBURN D. (ed.), *Poverty, Inequality and Class Structures*, Cambridge, Cambridge University Press, 1974.
- - —, *Poverty in the United Kingdom*, Londra, Penguin, 1979.
- - —, «A Sociological Approach to the Measurement of Poverty: A Rejoinder to Professor Amartya Sen», *Oxford Economic Papers*, n. 37, 1985, pp. 659-668.
- TRIGILIA C., *La crisi del modello socialdemocratico e i dilemmi del centrosinistra italiano*, Il Mulino, n. 3, 2002, pp. 411-427.
- TSUI K., «Multidimensional Poverty Indices», *Social Choice and Welfare*, n. 19, 2002, pp. 69-93.
- UL HAQ M., *Reflections on Human Development*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- UN MILLENNIUM PROJECT, *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, Report to the UN Secretary General, New York, 2005.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP), *Human Development Report*, Oxford University Press, New York, vari anni.
- VAN PRAAG B. - GOEDHART T. - KAPTEYN A., «The Poverty Line: A Pilot Study in Europe», *Review of Economics and Statistics*, n. 62, 1980, pp. 461-465.
- WALKER R., «Consensual Approaches to the Definition of Poverty: Towards an Alternative Methodology», *Journal of Social Policy*, n. 16, 1987, pp. 213-226.
- WATTS H.W., «An Economic Definition of Poverty», in MOYNIHAN D.P. (ed.), *On Understanding Poverty*, New York, Basic Books, 1968.
- WORLD BANK, *World Development Report: Attacking Poverty*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- - —, «The Concept of Poverty and Well-Being», in *Poverty Manual*, chapter 1, Washington D.C., 2001.
- WORLD DEVELOPMENT REPORT, *Development and Climate Change*, Washington, World Bank, 2010.
- WORLD FOOD SUMMIT, *Food, Agriculture and Food Security: Developments Since the World Food Conference and Prospects*, Technical Background Document, vol. I, Roma, 1996.
- ZADEH L.A., «Fuzzy Sets», *Information and Control*, n. 8, 1965, pp. 325-352.