Le diverse dimensioni delle povertà: un quadro d'insieme

Roberto Fantozzi e Elisabetta Segre

Le condizioni di vita della popolazione, sin dai primi anni della storia unitaria, sono state oggetto di indagini da parte dei governi. Inizialmente l'interesse era rivolto a mantenere l'ordine stabilito poiché indigenza e miseria erano considerate pericolosi focolai di instabilità politica; successivamente la povertà è stata riconosciuta come un'ingiustizia sociale da combattere. Il mutato interesse nei confronti della povertà è stato accompagnato dalla necessità di dotarsi di misure quantitative adeguate. Anche se nella letteratura di riferimento sembra affermarsi l'idea di seguire un approccio multidimensionale, la povertà è ancora rilevata prevalentemente seguendo un approccio unidimensionale basato su criteri economici. Tuttavia anche l'approccio unidimensionale presenta numerosi punti di criticità che rendono le stime poco robuste e non univoche. La povertà è un fenomeno multidimensionale e come tale deve essere rilevato.

1. Introduzione

La povertà, ovvero «la condizione di chi scarseggia delle cose necessarie per una normale sussistenza» (www.treccani.it) è un fenomeno multidimensionale e tipicamente di natura latente, ossia non direttamente osservabile in quanto richiama condizioni di scarsità che devono essere rilevate simultaneamente in differenti domini della vita dell'individuo. Il modo in cui si definisce e si misura la povertà assume quindi una particolare rilevanza sia per comprendere la natura stessa del fenomeno sia per la valutazione delle politiche di contrasto.

Misurare la povertà presuppone la capacità di saper identificare, e quindi distinguere, i soggetti poveri da quelli non poveri. La distinzione in due categorie, però, presuppone la necessità di tracciare una linea in grado di separare i due gruppi. Negli ultimi decenni del secolo scorso si è affermato un approccio unidimensionale alla povertà che ne considera solo l'aspetto economico legato alla capacità reddituale o di consumo della famiglia o dell'individuo. Questo ha

semplificato di molto, soprattutto nell'approccio di povertà relativa, il compito di individuare una soglia di reddito o consumo che permettesse l'identificazione dei poveri. Allo stesso tempo, però, ha di molto sacrificato la complessità del fenomeno, la sua comprensione e la sua analisi.

Se, come vedremo nel paragrafo 1, l'approccio unidimensionale è relativamente recente, bisogna riconoscere che è in corso una rivisitazione delle misure quantitative della povertà a favore di una interpretazione multidimensionale. La breve rassegna, proposta nel paragrafo 2, di alcune misure di disagio in specifici domini di vita, come la salute o l'istruzione, mostra, infatti, che, se determinati fenomeni particolarmente importanti dal punto di vista dell'emarginazione sono stati superati, altri ne sono emersi, compromettendo fortemente l'inclusione sociale e il superamento delle condizioni di povertà. Del resto la stessa «Strategia europea per una crescita inclusiva e sostenibile (Europa 2020)» pone tra i suoi obiettivi la riduzione della povertà e l'integrazione sociale, dove l'indicatore di riferimento, «Rischio di povertà o di esclusione sociale», rileva non solo le persone a rischio di povertà[1] ma anche quelle che vivono in una famiglia a bassa intensità di lavoro[2] o affrontano gravi deprivazioni materiali[3]. La necessità di superare l'approccio unidimensionale emerge chiaramente dall'analisi proposta nei paragrafi 4 e 5, in cui, oltre a mostrare gli andamenti della povertà economica, sia in Italia sia in Europa, si evidenzieranno tutte le criticità e i risultati contraddittori ascrivibili a questo approccio.

Il contributo intende, quindi, evidenziare la necessità di riprendere a trattare la povertà come fenomeno multidimensionale, ricordando come l'approccio unidimensionale, relativamente recente, non permetta una rappresentazione esaustiva del fenomeno.

[1] Persone che vivono in famiglie con un reddito disponibile equivalente inferiore al 60% della mediana della distribuzione del reddito familiare disponibile equivalente.

[2] Famiglie in cui il rapporto fra il numero totale di mesi lavorati e il numero totale di mesi teoricamente disponibili per lavorare è inferiore a 0,20.

[3] Famiglie che non possono permettersi di affrontare almeno 4 su 9 condizioni di deprivazione materiale: (arretrato nel pagamento di bollette, affitto, mutuo o altro tipo di prestito; riscaldamento adeguato dell'abitazione; spese impreviste, pasti adeguati; ferie; televisore a colori; lavatrice; automobile; telefono).

2. Breve storia degli approcci allo studio della povertà

Focalizzando l'attenzione sull'Italia, fin dai primissimi anni della storia unitaria, il governo ha mostrato notevole interesse per le condizioni di vita della popolazione. Indigenza e miseria erano, infatti, considerate possibili focolai di instabilità politica in grado di minare la sopravvivenza dell'ordine stabilito e in quanto tali richiedevano l'intervento degli Stati moderni. A partire dall'Unità di Italia iniziò, quindi, la stagione delle grandi inchieste parlamentari che furono, fino agli anni ottanta del Novecento, con una parentesi durante la dittatura fascista, gli strumenti conoscitivi privilegiati dalla classe politica per acquisire informazioni sulle reali condizioni di vita della popolazione italiana. Si tratta di poderosi lavori documentali per lo più di natura qualitativa, con solo alcuni aspetti quantitativi e comunque in nessun caso finalizzati a dare una misura quantitativa e sintetica del numero di poveri. Tuttavia rappresentano, a nostro avviso, una via efficace per esplorare gli sviluppi degli studi della povertà negli ultimi 150 anni.

Si possono individuare, per gli scopi di questa breve rassegna, due filoni di interesse. Il primo è il filone delle grandi inchieste sulle condizioni di vita della popolazione del Regno. Il secondo riguarda le inchieste svolte sulle Opere pie e in generale sugli enti che svolgevano attività di assistenza.

Le inchieste sulle condizioni di vita della popolazione spesso si focalizzavano sui contadini, che del resto rappresentavano la stragrande maggioranza della popolazione, e in particolare sui contadini del Mezzogiorno, considerati, a ragione, il segmento più vulnerabile della popolazione italiana. In questo tipo di inchieste venivano raccolte e commentate numerose monografie di famiglia, ma in nessun caso si perveniva a una misura sintetica e quantitativa dell'incidenza del fenomeno povertà. Una delle poche informazioni quantitative presenti proveniva dalla raccolta di bilanci di famiglia, un classico strumento della ricerca sociale dell'epoca che costituiva uno dei primi tentativi di applicare il metodo scientifico all'analisi delle condizioni di vita della popolazione (Vecchi, 2011, p. 365).

Le inchieste parlamentari fecero in più di un'occasione ampio uso di questo strumento raccogliendo molteplici bilanci di famiglia. Questa numerosità però non va intesa in una moderna ottica di campionamento: gli studi raccoglievano generalmente un numero di bilanci che andava dalle poche decine a qualche centinaio e le famiglie venivano scelte in accordo a logiche lontane da quelle della rappresentatività sta-

tistica. Vale la pena ricordare, però, che la questione della rappresentatività non si era ancora affacciata sul piano del dibattito scientifico[4]. Ciononostante, i bilanci di famiglia erano strumenti di rilevazione e misurazione quantitativa innovativi perché possedevano una natura sistematica, che garantiva la comparabilità dei risultati e la loro analisi. Complessivamente però il loro ruolo rimaneva corollario rispetto a quello attribuito all'analisi qualitativa.

La prima grande inchiesta venne condotta negli anni 1878-79 e riguardava, nello specifico, le condizioni delle famiglie agricole. Era un'iniziativa del Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio (Maic), nel cui ordinamento era stata, non a caso, collocata la prima direzione centrale di statistica del Regno d'Italia. L'inchiesta, denominata «Notizie intorno alle condizioni dell'agricoltura», faceva parte di un più ampio progetto di pubblicazioni periodiche sullo stato dell'agricoltura (104 per l'esattezza; Vecchi, 2011). Quasi contemporaneamente venne avviata l'«Inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola», costruita intorno a due filoni principiali: uno di natura tecnica sull'agricoltura e l'economia rurale e uno sociale sulle condizioni della classe agricola (Fiocco, 2004). Nel 1909, poi, vennero pubblicati i risultati dell'Inchiesta Montemartini avviata su iniziativa sempre del Maic e in cui l'attenzione era rivolta al mercato del lavoro agricolo nel Mezzogiorno. L'inchiesta, oltre all'analisi di diverse monografie di famiglie, riportava alcune tavole sul salario, l'orario di lavoro, la domanda e l'offerta di lavoro (Vecchi, 2011). Anch'essa rivolta allo studio delle condizioni dei contadini meridionali, e in particolare in Sicilia, fu l'Inchiesta Faina i cui lavori vennero pubblicati nel 1911. Come già accennato, nessuna di queste inchieste aveva l'intenzione di arrivare a un conteggio del numero di poveri che veniva, invece, realizzato per lo più con metodi indiretti, andando ad attingere le informazioni dalle liste di coloro che erano destinatari di attività assistenziali.

Il secondo filone di analisi della povertà, come detto, si riferisce proprio alle inchieste parlamentari e governative basato sulle analisi svolte dalle Opere pie e, in generale, da tutti gli enti dedicati all'assistenza. Le Opere pie erano istituzioni pre-unitarie legate alla chiesa cattolica che, gestendo donazioni di privati, organizzavano diversi servizi di beneficienza e sostegno alle popolazioni bisognose. Già nel 1862 il Ministero dell'Interno avviò una rilevazione statistica sulle Opere pie che ven-

[4] L'Istituto internazionale di statistica accettò il campionamento come metodo scientifico solo nel 1925.

ne poi replicata nell'ambito dell'«Inchiesta Correnti» istituita nel 1880 con il compito di proporre un riordinamento del sistema. La parte quantitativa venne affidata alla direzione centrale di statistica che eseguì, poi, una nuova indagine nel 1900 (Di Cicco, 1988-1993). Tuttavia, lo scopo conoscitivo delle rilevazioni statistiche a riguardo non era tanto conoscere le caratteristiche degli assistiti quanto effettuare un'analisi economico-amministrativa delle Opere pie stesse.

Solo nel 1906 venne assegnato ai Comuni il compito di identificare le persone indigenti che, in quanto tali, avessero diritto all'assistenza sanitaria gratuita (Vecchi, 2011, p. 275). I criteri per definire lo stato di povertà, però, non erano generali ma variavano a seconda dell'amministrazione comunale tipicamente dotata di ampia discrezionalità in materia. L'assenza di criteri omogenei influì sfavorevolmente durante le prime rilevazioni sistematiche di informazioni sulla popolazione in condizione di povertà; queste furono affidate nei primi anni trenta al neonato Istituto centrale di statistica, il quale chiese ai Comuni di redigere gli elenchi dei poveri (Istat, 1933, Compendio statistico VII, Assistenza e Beneficenza).

Il problema principale era riconducibile al metodo indiretto che vedeva inseriti nelle liste di poveri coloro che potevano accedere ai servizi offerti dai Comuni. Chiaramente quelli con maggiori risorse erano in grado di assistere un maggior numero di persone. Nel 1937 il governo istituì gli Enti comunali di assistenza (Eca) che avevano il compito di fornire servizi ai più bisognosi non coperti dall'azione dei neonati enti previdenziali che fornivano nuove forme di protezione sociale solo alla parte economicamente attiva della popolazione. Anche in questo caso però non si stabiliva a priori la condizione di povertà e gli elenchi degli assistiti dagli Eca costituivano osservazioni parziali e arbitrarie sul fenomeno.

La dittatura fascista interruppe la tradizione delle grandi inchieste liberali. Le indagini ripresero nel dopoguerra: nell'ottobre del 1951 venne costituita la Commissione parlamentare incaricata di condurre un'inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla. L'inchiesta metteva in qualche modo insieme i due filoni illustrati sopra. Se da un lato aveva il compito di eseguire una rassegna degli organi statali e degli enti pubblici e privati con scopi assistenziali e della normativa vigente in materia, dall'altro aveva il compito di studiare quanta e quale parte della popolazione avesse diritto all'intervento dello Stato. A tal proposito, la Commissione si diede l'obiettivo di elaborare una misura complessiva del malessere sociale che doveva dar conto di tre dimen-

sioni: le condizioni abitative, l'alimentazione e l'abbigliamento. Il tenore di vita complessivo venne graduato in 4 livelli: misero, disagiato, medio ed elevato (Vecchi, 2011; Fiocco, 2004). La Commissione chiese all'Istat di realizzare un'indagine sulle condizioni di vita della popolazione. Questa si concentrò sulle condizioni abitative delle famiglie italiane e venne affiancata, per ragioni di praticità, a quella già in fase di progettazione sulle Forze di lavoro, che utilizzava in via sperimentale il metodo del campionamento. Dai risultati emerse che due milioni di famiglie vivevano al tempo in case sovraffollate, mentre quasi il 2% viveva in abitazioni improprie, quali baracche, cantine o grotte (Istat, 2016b). La Commissione approfittò anche dei lavori condotti dall'Istat per la realizzazione di un'indagine campionaria sui bilanci delle famiglie appartenenti alle categorie professionali e chiese di estendere il campione anche alle famiglie povere e con membri disoccupati per conoscerne i livelli di spesa mensile.

L'indagine sui bilanci di famiglia dell'Istat, tuttavia, non era stata concepita per lo studio delle condizioni di vita della popolazione ma piuttosto per la compilazione dei conti nazionali[5]. Solo più tardi, l'indagine sui bilanci di famiglia divenne lo strumento principale per la realizzazione delle statistiche ufficiali sulla povertà. L'indagine sui consumi venne, infatti, utilizzata nel 1979 per la produzione della prima statistica ufficiale sulla povertà in Italia realizzata dallo studio di Sarpellon (1982) per conto della Cee. La definizione, scelta a livello comunitario si basava su un approccio di povertà relativa dei redditi disponibili, tuttavia in Italia la carenza di informazioni sui redditi rese necessario l'utilizzo dei dati tratti dall'indagine sui consumi. Si adottava, comunque, per la prima volta ufficialmente un approccio economico unidimensionale e riconducibile all'idea di povertà relativa (cfr. par. 4). A partire dal lavoro di Sarpellon, il governo decise di dare vita a una Commissione di indagine sulla povertà che nacque nel 1984 e che, con vicende alterne, fu incaricata di produrre le stime della povertà in Italia fino al 1997 quando questo incarico venne assunto dall'Istat.

È a partire quindi dai primissimi anni ottanta che si afferma indiscusso un approccio di povertà associato al reddito e alla capacità di spesa che arriva fino ai giorni nostri. Del resto in quegli anni la povertà associata a fenomeni quali la malnutrizione, l'analfabetismo o la diffusione di malattie epidemiche sembrava ormai superata grazie al boom

[5] Risale, infatti, all'immediato dopoguerra l'affidamento all'Istat del compito di compilare la contabilità nazionale per pervenire una stima del reddito.

economico. La trasformazione della società italiana da prevalentemente agricola, artigianale e incentrata sull'autoconsumo a società industriale prima e terziaria poi, fondata sul consumo di massa, ha condotto a legare l'idea di scarsità delle cose necessarie alla mancanza di reddito per il loro acquisto e quindi alla capacità di consumo. Al contempo, e per lo più per le stesse ragioni, si faceva strada il dibattito in merito a nuove forme di povertà ed emarginazione legate prevalentemente alla diseguale distribuzione dei redditi e della ricchezza. Come scriveva lo stesso Sarpellon: «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 senso 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, in Liberati, 2009). Se per oltre quindici anni la povertà relativa non lascia spazio, almeno nel contesto italiano ma anche europeo, ad altri approcci di misurazione, nel 1995 partono i lavori di una commissione che darà vita nel 1997 alla prima misura di povertà assoluta in Italia.

L'approccio multidimensionale non abbandona però la scena del dibattito scientifico, a partire dal *capability approach* di A. Sen (1985), ripreso poi dallo *Human Development Index* delle Nazioni Unite, e chiaramente alla base anche dei più recenti indici di deprivazione materiale utilizzati in ambito europeo. In quest'ottica, nel prossimo paragrafo, passeremo in rassegna alcuni indicatori in grado di dar conto per determinate dimensioni della povertà del perdurare di condizioni di disagio e di emarginazione.

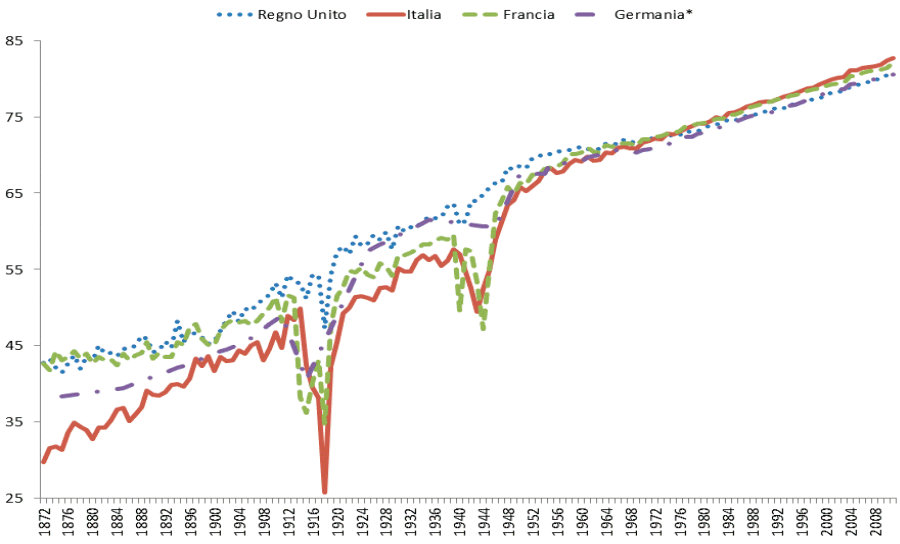
3. Le dimensioni osservabili della povertà diverse dal reddito

In questo paragrafo si propone un excursus dell'andamento delle principali dimensioni associabili alla condizione di povertà, a partire, dove possibile, già dai primi anni dell'Unità di Italia. Come si potrà facilmente osservare molti dei sintomi tipici della povertà tra la fine del XIX e la prima metà del XX secolo sono stati superati a partire dal II dopo guerra, lasciando spazio a nuovi fenomeni ugualmente forieri di emarginazione economica e sociale.

3.1 Condizioni di salute

La serie storica dei dati sulla speranza di vita (figura 1) è certamente un ottimo strumento per rappresentare il miglioramento delle condizioni di salute della popolazione italiana ed europea: un trend crescente vede l'Italia partire alla fine del XIX secolo da livelli sostanzialmente più bassi rispetto agli altri paesi europei, per poi agganciarli durante gli anni settanta del XX secolo e superarli all'inizio del nuovo secolo. Un trend interrotto da alcuni eventi drammatici, comuni ai grandi paesi europei: la prima guerra mondiale e l'epidemia di spagnola negli anni dieci del Novecento, che hanno portato la speranza di vita alla nascita al minimo storico di 25 anni nel 1918, e la seconda guerra mondiale.

Figura 1 - Speranza di vita (anni 1872-2010)

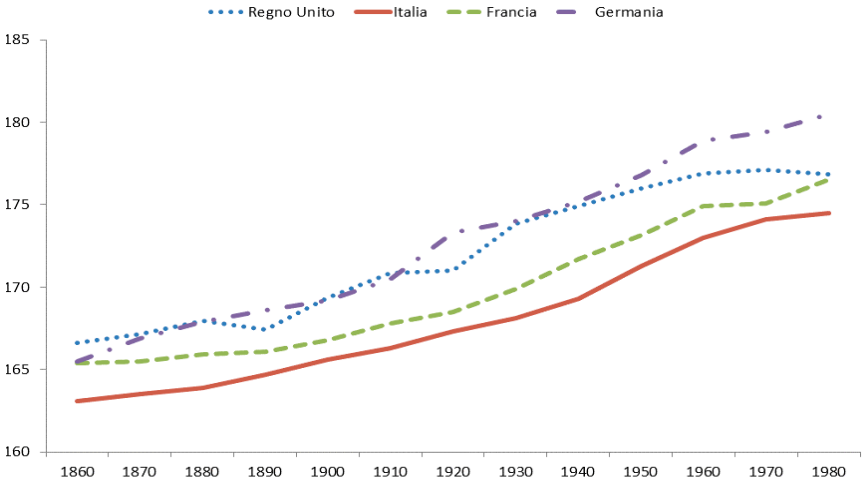


* I dati per la Germania precedenti al 1950 sono disponibili solo per gli anni 1875, 1885, 1895, 1905, 1911, 1915, 1925, 1935, 1946. I valori intermedi sono stati ottenuti per interpolazione lineare.

Fonte: Clio-infra db.

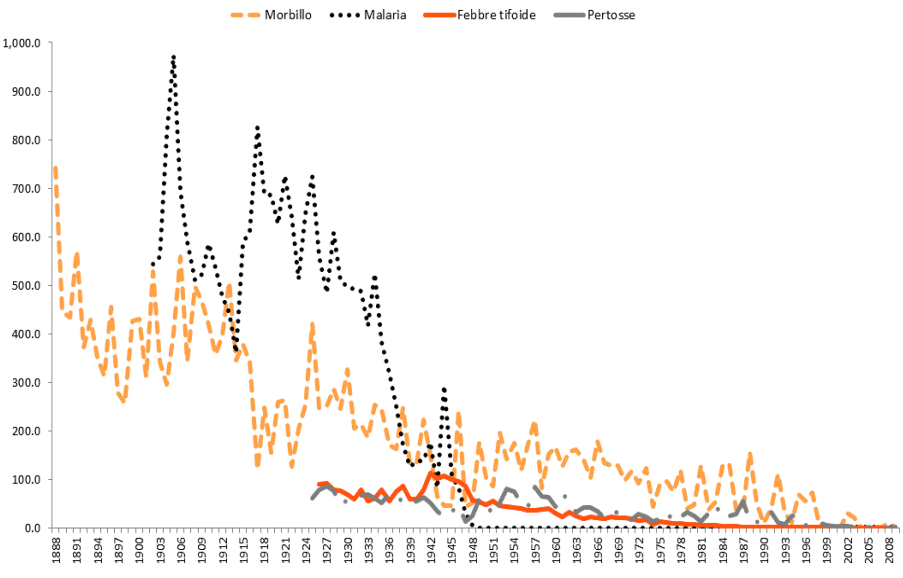
Il miglioramento delle condizioni di salute associato a questa dinamica della speranza di vita è riconducibile a livelli nutrizionali più adeguati, indirettamente dimostrato anche dalla costante crescita dell'altezza media delle reclute (figura 2) e al debellamento di malattie come la malaria nelle campagne del Sud e morbillo e pertosse nei contesti urbanizzati (figura 3).

Figura 2 - Altezza media delle reclute. Ogni 10 anni dal 1860 al 1980



Fonte: Clio-infra db.

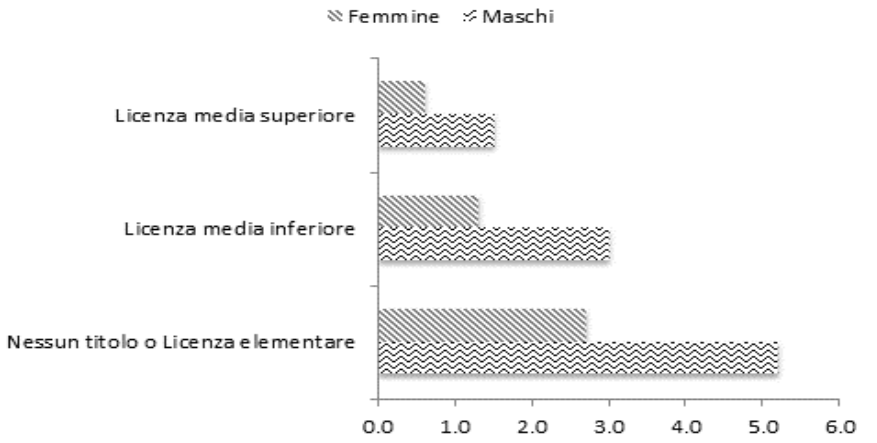
Figura 3 - Casi denunciati di alcune malattie soggette a denuncia obbligatoria (anni 1888-2008)



Fonte: Istat, Serie storiche.

Nonostante il miglioramento delle condizioni di salute nella popolazione abbia interessato, anche grazie all'universalità del sistema sanitario nazionale, in maniera trasversale tutte le fasce della popolazione, persistono tuttora nel nostro paese profonde diseguaglianze nell'accesso alle cure e nella diffusione di stili di vita salutari sistematicamente legati allo status socio economico. Più in generale persiste una forte associazione tra diseguaglianze sociali (nei comportamenti e nelle opportunità) e diseguaglianze nella salute (Marmot, 2016). Un sintomo di queste differenze piò essere rintracciato nella differenza della speranza di vita per titolo di studio presentata nella figura 4.

Figura 4 - Differenza nella speranza di vita per titolo di studio (categoria di riferimento laurea o titolo superiore. Anno 2015)

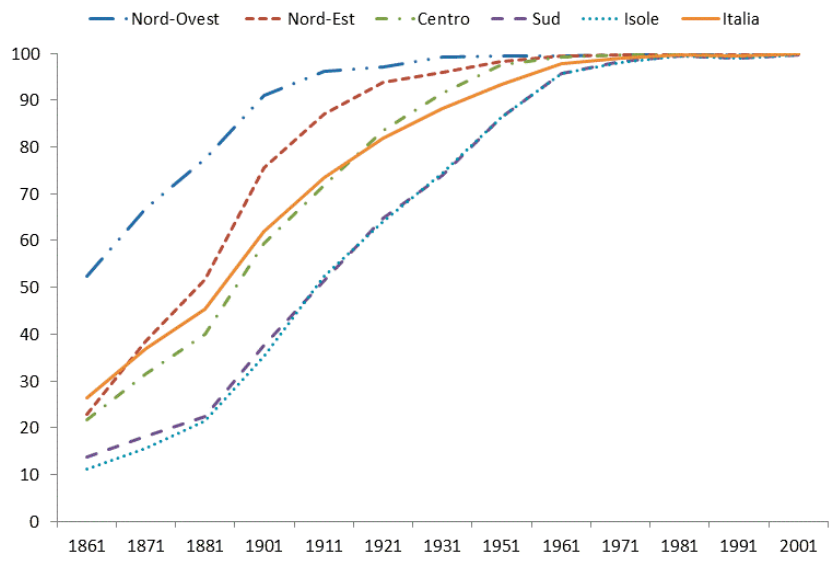


Fonte: Istat, 2016a.

3.2 Istruzione

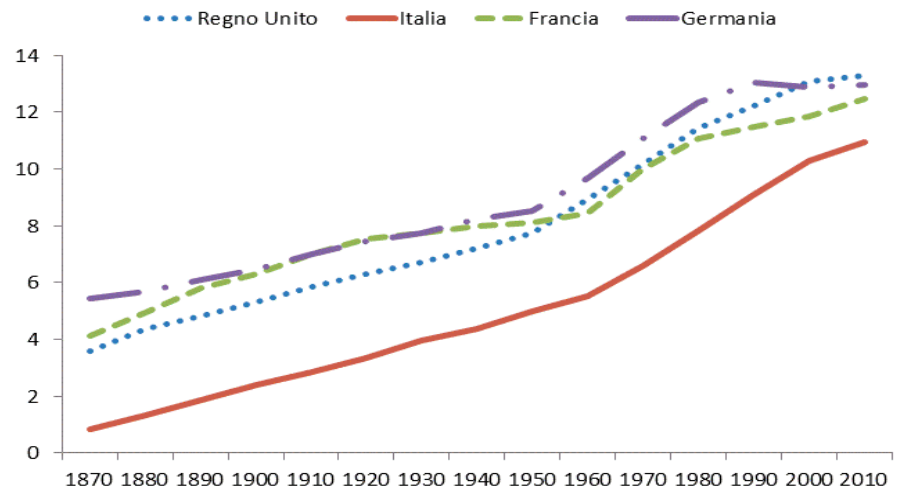
Un altro sintomo tipico di uno stato di povertà ed emarginazione sociale è rappresentato dall'analfabetismo, o, più in generale, dal basso livello di istruzione. Le figure 5 e 6 mostrano i grandi miglioramenti ottenuti dallo Stato unitario nella lotta all'analfabetismo, fenomeno al giorno d'oggi pressoché inesistente in tutto il territorio italiano, che si è accompagnata a un costante aumento degli anni medi di istruzione.

Figura 5 - Tassi di alfabetismo per ripartizione geografica. Anni censuari dal 1861 al 2001



Fonte: Vecchi (2011).

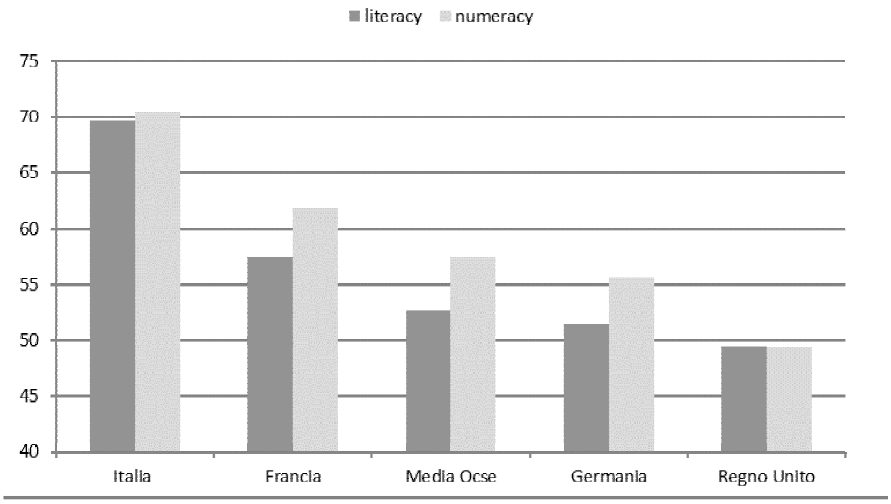
Figura 6 - Media degli anni di istruzione (alcuni anni dal 1870 al 2010)



Fonte: Clio-infra db.

Nonostante i grandi progressi ottenuti, l'Italia rimane però indietro rispetto agli altri grandi paesi europei per quanto riguarda sia il numero medio di anni di istruzione sia il livello medio di risultati ottenuti dalla popolazione adulta nei testi di *literacy e numeracy*. Circa il 70% dei residenti in Italia (figura 7) ottiene risultati al di sotto del livello di competenza 3. Questo livello è ritenuto il minimo necessario per lavorare e vivere efficacemente nella società contemporanea (Isfol, 2014). Non raggiungerlo rappresenta quindi un segnale da non sottovalutare di una potenziale condizione di emarginazione economica e sociale e quindi di povertà, magari non necessariamente di mezzi economici ma di strumenti per una vita pienamente integrata.

Figura 7 - Adulti con un livello inferiore a 3 nei test di literacy e numeracy (periodo 2011-2012)



Fonte: Ocse rilevazione Piaac.

4. Tanti modi di essere povero: alcune definizioni

Nei paragrafi precedenti è stato argomentato che la povertà non è riconducibile esclusivamente a una condizione reddituale, ma ha caratteristiche tali da renderlo un fenomeno multidimensionale. Allo stesso tempo abbiamo osservato come le prime indagini-inchieste sulla povertà contenessero sia monografie delle famiglie intervistate sia in-

formazioni quantitative derivanti dalla raccolta dei loro bilanci. Tuttavia, pur disponendo di informazioni quantitative, non si perveniva a una misura sintetica del fenomeno. Solo successivamente è emersa la necessità di fornire indicazioni sul numero dei poveri. La letteratura economica ha così proposto varie tipologie di misure, nessuna di queste, però, capace di discriminare in modo univoco i poveri dai non poveri.

Dietro questa difficoltà agiscono diverse cause. La prima riguarda la «dimensione» del fenomeno che vogliamo rilevare, ad esempio possiamo osservare la natura monetaria oppure fare riferimento anche ad altre forme di deprivazione (salute, istruzione, ecc.), seguendo l'una o l'altra strada giungeremo a misure e indicatori differenti. La seconda, invece, interessa «l'universalità» della definizione, ossia la possibilità di trasferire la stessa definizione da una tipologia di società a un'altra. Infine, la terza, considera i criteri utilizzati per determinare le soglie che separano i poveri dai non poveri. La scelta della soglia è un'operazione centrale nella stima della povertà e, come ben sintetizza Scitovsky (1978, p. 108), ricca di insidie: «the dividing line [...] between necessities and luxuries turns out to be not objective and immutable, but socially determined and ever changing»[6].

Nel seguito restringeremo il campo di osservazione esclusivamente a indicatori di povertà unidimensionale; in particolare concentreremo l'attenzione sulla povertà economica e, come mostreremo, la scelta della sola «dimensione monetaria» non sarà sufficiente a garantire misure robuste in quanto variando alcuni fattori, come ad esempio l'indicatore (reddito *vs* consumo) o l'unità di analisi (famiglie *vs* individui), otterremo dimensioni della povertà differenti.

In generale, è possibile distinguere due concetti di povertà: la povertà relativa e quella assoluta. La povertà relativa utilizza un indice di posizione di una specifica distribuzione (reddito o consumo), mentre la povertà assoluta individua degli standard minimi ritenuti essenziali per la sopravvivenza di un individuo.

Più in particolare la povertà relativa definisce «relativamente poveri» quegli individui per i quali un determinato standard di vita – reddito o consumo – è minore della media o della mediana del reddito/consumo della popolazione di riferimento. Di contro la povertà assoluta

[6] La linea di separazione [...] tra necessità e lussi risulta non oggettiva e immutabile, ma determinata socialmente e in continua evoluzione.

rappresenta la spesa minima necessaria per acquisire quei beni e servizi ritenuti essenziali nel contesto di riferimento.

In Italia, ad esempio, entrambi gli indicatori prendono come dimensione di riferimento la spesa per consumi. Nel caso della povertà relativa la soglia è calcolata per una famiglia di due componenti ed è pari alla spesa media pro-capite ottenuta dividendo, mediante opportuna scala di equivalenza[7], la spesa totale per consumi delle famiglie per il numero totale dei componenti. A livello europeo (secondo la definizione adottata da Eurostat), invece, sono poveri relativi gli individui il cui reddito disponibile equivalente si colloca al disotto del 60% del reddito mediano equivalente nazionale.

Indipendentemente dal paramento di riferimento utilizzato (reddito o consumo) la soglia della povertà relativa risulta legata direttamente alla distribuzione, assumendo così un concetto più vicino alla misurazione della disuguaglianza. Questo aspetto implica che la povertà relativa può non coincidere con una reale variazione delle condizioni di vita della popolazione; ad esempio se la popolazione di un paese registra forti incrementi di reddito che lasciano, però, inalterata la distribuzione, allora il numero di poveri relativi resterà invariato anche a seguito di un miglioramento delle condizioni generali. Inoltre l'andamento della povertà relativa può seguire il ciclo economico, aumentando nelle fasi di crescita e diminuendo in quelle di recessione.

La soglia di povertà assoluta, invece, rappresenta la spesa minima necessaria per acquisire i beni e servizi inseriti in uno specifico paniere di riferimento. In Italia[8] la spesa minima necessaria è determinata sulla base di un paniere costituito da tre componenti: generi alimentari, abitazione, spesa residuale (vestiario trasporto e altro); inoltre, la soglia varia, per costruzione, in base alla dimensione della famiglia, alla sua composizione per età, alla ripartizione geografica e alla dimensione del comune di residenza[9]. A differenza della povertà relativa che

[7] La scala di equivalenza è un insieme di coefficienti, calcolati secondo diversi criteri, che permettono di rendere comparabili famiglie con un numero di componenti differenti. Dividendo il reddito/consumo familiare per il coefficiente di scala otteniamo il reddito/consumo equivalente, misura che non dipende più dalle caratteristiche demografiche della famiglia.

[8] Cfr. Istat (2009).

[9] La stima non include la popolazione dei senza dimora, cioè le persone che vivono in strada, in spazi pubblici, in alloggi di fortuna o presso servizi di accoglienza notturna.

tiene conto della distribuzione e, quindi, implicitamente dei cambiamenti economici del contesto, la soglia di povertà assoluta è slegata dal ciclo economico poiché il suo valore, determinato in un anno base, viene rivalutato tenendo conto solo dell'andamento dei prezzi. Allo stesso tempo la determinazione della povertà assoluta risente delle notevoli difficoltà, su cui esiste un ampio dibattito a livello internazionale[10], che si incontrano nel definire i beni e i servizi ritenuti essenziali. La definizione del paniere introduce, infatti, elementi di relatività intesi sia in termini di spazio sia di tempo; nel primo caso, ad esempio, il paniere di beni e servizi essenziali di una città norvegese è differente da quello di una città africana, nel secondo caso, pur prendendo a riferimento lo stesso luogo, i beni e i servizi necessari cambiano nel corso degli anni.

Per cogliere i diversi aspetti del problema fino ad ora richiamati, è un buon esempio osservare l'ultimo rapporto della Banca mondiale, *Taking on inequality*[11]. Nel rapporto la soglia di povertà estrema è fissata in 1,90$ giornalieri in parità di potere d'acquisto. Sulla base di questa soglia l'incidenza della povertà – ovvero il rapporto tra numero di individui il cui reddito è al di sotto della soglia di povertà e il totale della popolazione – è stato stimato essere pari al 10,7% della popolazione mondiale, corrispondente a 767 milioni di individui. Nella rilevazione della Banca mondiale la definizione della linea di povertà estrema è ottenuta partendo dalle linee di povertà nazionali (che solitamente riflettono la possibilità di accedere a esigenze nutrizionali minime e/o beni ritenuti essenziali) e poi resa omogenea mediante un'operazione di deflazione. La metodologia con cui calcolare la «parità di potere d'acquisto», però, non è neutrale e il numero dei poveri può risentire molto delle scelte compiute.

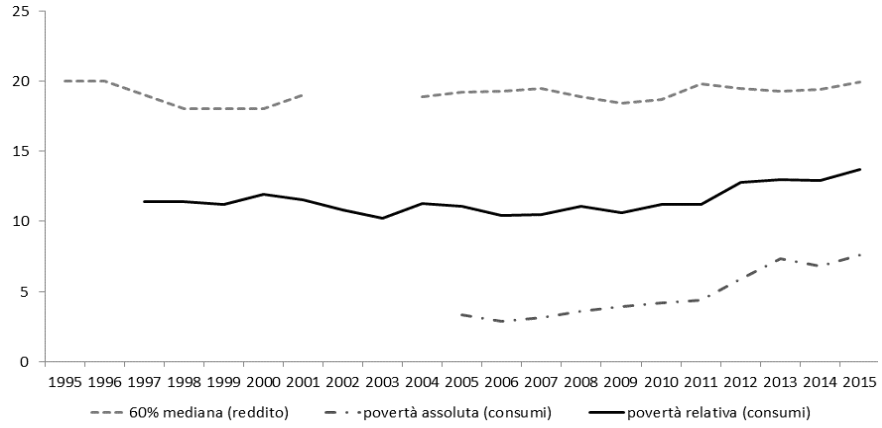
Come abbiamo visto la Banca mondiale fa riferimento alle linee di povertà nazionali che, come già anticipato, possono fornire indicazioni differenti a seconda della tipologia di povertà o dell'unità di rifermento scelte.

Così, per l'Italia, seguendo l'approccio della povertà relativa (figura 8) osserviamo che ricorrendo ai redditi otteniamo un'incidenza del fenomeno più elevata rispetto a quella determinata osservando la spesa per consumi. La povertà assoluta, invece, fornisce una dimensione del fenomeno più contenuta rispetto alle altre due misure.

[10] Cfr. Foster (1998) e Ravallion (2008).

[11] Previsto come pubblicazione annuale del progetto «Poverty and Shared Prosperity».

Figura 8 - Incidenza della povertà singolo individuo (anni 1995-2015, valori percentuali)



Fonte: Istat.

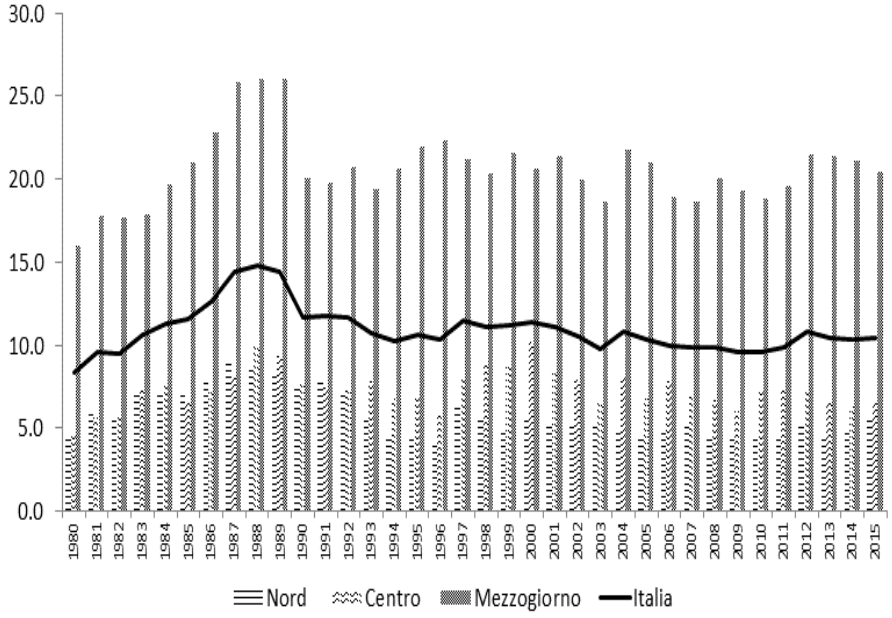
Non solo le misure di incidenza del fenomeno cambiano da definizione a definizione, ma anche gli andamenti tracciano traiettorie a volte differenti. Ad esempio gli indicatori di povertà relativa indicano una sostanziale stabilità del fenomeno tra gli anni 2005 e 2009, per poi subire una crescita durante gli anni della crisi. L'incidenza della povertà assoluta, invece, dal 2005 al 2011, registra una crescita di 1,1 punti percentuali passando dal 3,3% al 4,4%.

5. Andamenti della povertà in Italia e in Europa

Come è stato mostrato in precedenza, la povertà può essere rilevata in modi e in ambiti diversi; è stato evidenziato, inoltre, come pur concentrandoci sulle sole dimensioni economiche è possibile determinare diverse soglie di povertà. In questo paragrafo richiameremo sia la povertà assoluta sia quella relativa (calcolata in termini di consumi o di redditi), mostrando prima la situazione in Italia per soffermarci, poi, su alcuni confronti con i principali paesi europei.
Osservando in Italia l'andamento dell'incidenza della povertà relativa (calcolata sulla spesa per consumi e non su i redditi come nei due gra-

fici precedenti) a partire dal 1980, emerge come i valori più elevati siano stati registrati tra il 1986 e il 1990, per poi iniziare una discesa che si è stabilizzata oscillando intorno ad un'incidenza del 10% (figura 9). L'andamento registrato nelle macro aree evidenzia, invece, situazioni ben diverse. Il Mezzogiorno rimane l'area più interessata dal fenomeno della povertà, facendo registrare valori compresi tra il 26% raggiunto negli anni 1986-1988 e il 16% registrato nel 1980. Di contro, mentre agli inizi degli anni ottanta l'incidenza della povertà era leggermente più elevata al Nord che nel Centro, a partire dal 1988 questa tendenza si è invertita. Solo nel 2014 e 2015 il Nord torna ad avvicinarsi ai valori rilevati nell'Italia centrale.

Figura 9 - Incidenza per ripartizione geografica della povertà relativa (famiglie; anni 1980-2015)[*]



[*] I dati relativi agli anni 1997-2015 non sono direttamente confrontabili con quelli degli anni precedenti, a seguito della profonda modifica del disegno e degli strumenti di indagine.

Fonte: Elaborazioni a cura degli autori su dati Istat.

Esaminando più nel dettaglio il 2015 (tabella 1), emerge che 1 milione 582 mila famiglie residenti (il 6,1% del totale) sono stimate in condizione di povertà assoluta; si tratta di 4 milioni e 598 mila individui (il 7,6% dell'intera popolazione).
Di contro le famiglie in povertà relativa sono risultate 2 milioni 678 mila per un totale di 8 milioni 307 individui.

Tabella 1 - Indicatori di povertà assoluta e relativa per ripartizione geografica. Anno 2015, migliaia di unità e valori percentuali

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	Assoluta	Relativa	Assoluta	Relativa	Assoluta	Relativa	Assoluta	Relativa
Migliaia di unità								
Famiglie povere	613	667	225	346	744	1,666	1,582	2,678
Persone povere	1,842	2,261	671	1,160	2,084	4,885	4,598	8,307
Composizione percentuale								
Famiglie povere	38,8	24,9	14,2	12,9	47,0	62,2	100,0	100,0
Persone povere	40,1	27,2	14,6	14,0	45,3	58,8	100,0	100,0
Incidenza della povertà (%)								
Famiglie	5,0	5,4	4,2	6,5	9,1	20,4	6,1	10,4
Persone	6,7	8,2	5,6	9.,7	10,0	23.,5	7,6	13,7

Fonte: Elaborazioni a cura degli autori su dati Istat.

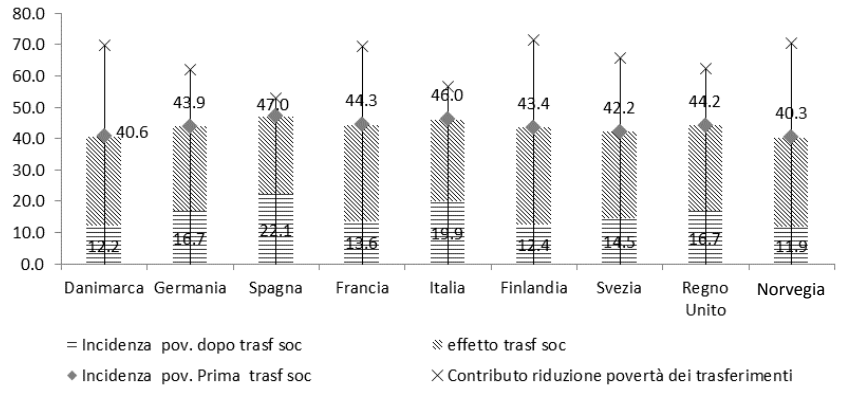
Tabella 2 - Incidenza di povertà assoluta e relativa per sesso, classe di età, titolo di studio (Anno 2015, valori percentuali)

Italia	Assoluta	Relativa
Sesso		
Maschio	7,9	14,2
Femmina	7,3	13,3
Classe di età		
Fino a 17 anni	10,9	20,2
tra 18 e 34 anni	9,9	16,6
tra 35 e 64 anni	7,2	12,7
65 anni e più	4,1	8,6
Titolo di studio		
Licenza di scuola elementare nessun titolo di studio	8,5	15,9
Licenza di scuola media	8,7	13,8
Diploma e oltre	3,5	5,8

Fonte: Elaborazioni a cura degli autori su dati Istat.

Tanto nel caso della povertà assoluta quanto di quella relativa, il fenomeno registra una diffusione maggiore nel Mezzogiorno, dove sono state stimate in condizioni di povertà assoluta il 9,1% delle famiglie residenti nell'area in cui vivono oltre 2 milioni di individui poveri (il 45,3% del totale dei poveri assoluti in Italia). Considerando la povertà relativa, invece, l'incidenza sale al 23,4% interessando quasi circa 5 milioni di individui (il 62,2% del totale dei poveri relativi in Italia).
L'incidenza sia della povertà assoluta sia di quella relativa registra valori significativi tra i minori ed è più elevata nel Mezzogiorno e nel Nord. La quasi totalità dei minori poveri ha genitori con un titolo di studio non elevato. L'incidenza di povertà, sia assoluta sia relativa, diminuisce infatti all'aumentare del grado di istruzione. Infine, tra le famiglie con stranieri la povertà assoluta (28,3%) risulta maggiore delle famiglie formate sia da stranieri sia da italiani (14,1%) e di gran lunga più diffusa rispetto alle famiglie composte solamente da italiani (4,4%).
Lo scenario fin qui osservato ci ha permesso di descrivere nel dettaglio la situazione italiana, risulta ora interessante ampliare l'analisi riferendoci al contesto europeo dove la determinazione della soglia segue criteri differenti.
Nel 2015, la Spagna (47%) e l'Italia (46%) presentano l'incidenza della povertà relativa, prima dei trasferimenti sociali (incluse le pensioni) più elevata rispetto agli altri grandi paesi europei (figura 10). L'azione delle prestazioni sociali contribuisce a ridurre, anche se con efficacia diversa, il fenomeno della povertà: un caso esemplare emerge dal confronto tra Italia e Francia (44,3%) che pure presentando livelli di povertà prima dei trasferimenti simili mostrano livelli di povertà dopo i trasferimenti sensibilmente diversi (rispettivamente 19,9% e 13,6%). Questa evidenza è frutto di un'azione dei trasferimenti che nel nostro paese risulta meno efficace.
Questa tendenza richiede due brevi considerazioni: la prima, più specifica del caso italiano, riguarda l'assenza di una misura unica di contrasto alla povertà e la conseguente frammentazione delle azioni di contrasto a oggi esistenti. A conferma, è utile ricordare che durante la prima parte della crisi, unitamente al sostegno al reddito dei lavoratori (indennità di disoccupazione e assegni di integrazione salariale), hanno svolto un ruolo di rilievo i trasferimenti pensionistici che in molti casi hanno impedito il peggioramento della condizione economica delle famiglie, grazie anche all'effetto di importanti economie di scala messe in atto attraverso la convivenza tra generazioni.

Figura 10 - Incidenza della povertà prima e dopo i trasferimenti sociali (anno 2015, valori percentuali)*



* La soglia di povertà è pari al 60% del reddito mediano equivalente; i trasferimenti sociali includono le pensioni.

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat.

La seconda considerazione, invece, riguarda l'importanza delle politiche di «pre-distribution»[12] e la necessità di non affidarsi più alle sole azioni redistributive. Queste politiche dovrebbero occuparsi del complesso dei fattori alla base delle crescenti disuguaglianze di mercato, dove il termine predistribuzione comprende tutte le misure capaci di contrastare quelle disuguaglianze, non accettabili, generate dal mercato[13].

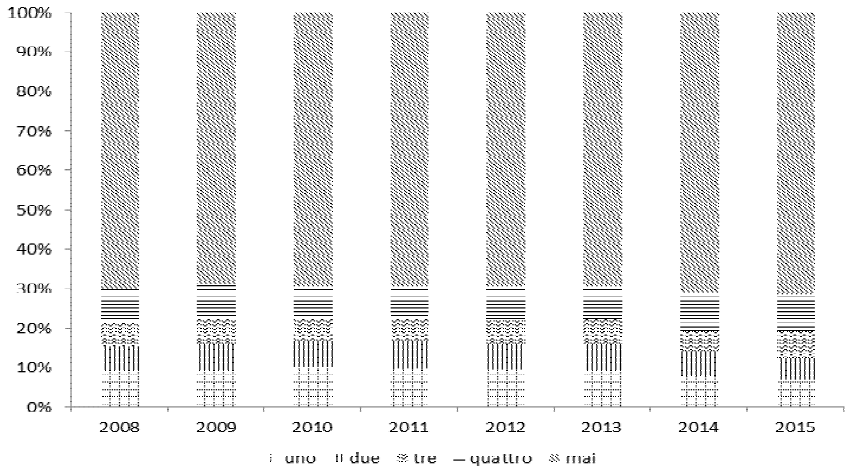
La necessità di rivedere la rete di welfare esistente emerge anche osservando la figura 11 dove si evidenzia come, in Italia, durante tutta della crisi iniziata dal 2008, circa il 30% della popolazione è stato toccato almeno una volta dalla povertà, e circa il 10% della popolazione ha fatto registrare redditi inferiori alla soglia per almeno 4 anni consecutivi, potendosi quindi considerare «poveri permanenti».

Come abbiamo mostrato, anche osservando scenari simili, la povertà può assumere dimensioni differenti. Questa evidenza conferma la necessità di guardare sempre di più alla povertà come fenomeno multidimensionale in modo da poter adottare anche policy adeguate.

12 Cfr. Franzini e Raitano (2014).

13 Per un'analisi più approfondita cfr. Franzini, Granaglia e Raitano (2014).

Figura 11 - Percentuale della popolazione per numero di anni vissuti in povertà in Italia (anni 2008-2015)*



* La soglia di povertà è pari al 60% del reddito mediano equivalente; la percentuale di popolazione è calcolata all'interno di un periodo di quattro anni.

Fonte: Elaborazioni a cura degli autori su dati Eurostat.

Un primo tentativo in questa direzione può essere individuato nell'indicatore «Rischio di povertà o di esclusione sociale» (adottato nella strategia Europa 2020). Seguendo questo indicatore, infatti, nel 2015, in Italia, si trova a rischio di povertà o esclusione sociale il 28,7% delle persone residenti, più del doppio rispetto a quelle individuate dalla povertà relativa e più del triplo di quelle individuate dalla povertà assoluta.

6. Conclusioni

In questo contributo abbiamo proposto un excursus degli approcci allo studio e alla misura della povertà in un'ottica storica, ripercorrendo le grandi inchieste parlamentari che hanno costituito i principali strumenti conoscitivi utilizzati dai governi a partire dall'Unità di Italia. A emergere sono due aspetti degni di interesse. Il primo riguarda la trasformazione della povertà da fenomeno in grado di minare la stabilità politica a forma di grave ingiustizia sociale. Parallelamente a questa

evoluzione anche l'intervento dello Stato è mutato da garante dello status quo a garante del diritto a condurre una vita dignitosa. Il secondo aspetto è più strettamente legato all'evoluzione della misura della povertà che solo recentemente ha acquisito anche il carattere di fenomeno prettamente economico e uni-dimensionale a cui siamo abituati. Un'evoluzione che seppur comprensibile, alla luce delle profonde trasformazioni economiche e sociali del dopo guerra, ha oscurato altre dimensioni rilevanti della povertà di cui è stata proposta una breve rassegna. Del resto, l'approccio unidimensionale della povertà economica non è scevro di complicazioni concettuali e di misurazione che impediscono di fatto di giungere alla definizione di una misura univoca. Per questi motivi è necessario considerare la povertà come un fenomeno multidimensionale e come tale rilevarlo.

Riferimenti bibliografici

Banca mondiale, 2016, *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality*, World Bank, Washington, Dc.

Di Cicco, 1988-1993, *La pubblica beneficenza nel Mezzogiorno. Dalle Opere pie all'Ente comunale di assistenza*, «la Capitanata - Rassegna di vita e di studi della Provincia di Foggia», Foggia, a. XXV-XXX, pp. 73-84.

Fiocco G., 2004, *L'Italia prima del miracolo economico. L'Inchiesta parlamentare sulla miseria, 1951-1954,* Editore Lacaita, Taranto.

Foster J., 1998, *Absolute versus Relative Poverty*, «American Economic Review», vol. 88, n. 2, p. 335-341.

Franzini M. e Raitano M., 2014, *Tendenze e caratteristiche della diseguaglianza dei redditi: le ragioni della predistribution*, «QA - Rivista dell'Associazione Rossi-Doria», n. 4, pp. 89-117.

Franzini M., Granaglia E. e Raitano M., 2014, *Dobbiamo preoccuparci dei ricchi?*, il Mulino, Bologna.

Isfol, 2014, *Piaac-Ocse. Rapporto nazionale sulle competenze degli adulti*, disponibile all'indirizzo internet: www.isfol.it/piaac/Rapporto_Nazionale_Piaac_ 2014.pdf.

Istat, 2009, *La misura della povertà assoluta*, «Metodi e Norme», n. 39.

Istat, 2016a, *Rapporto annuale 2016. La situazione del Paese*, Sintesi letta dal Presidente dell'Istat Giorgio Alleva, maggio.

Istat, 2016b, Audizione del Presidente: «Disegni di legge nn. 2494, 2241 e 2437 Contrasto alla povertà e riordino delle prestazioni sociali», novembre.

Liberati P., 2009, *Povertà*, «Rivista di politica economica», vol. I-III, il Mulino, Bologna.

Marmot M., 2016, *La salute diseguale*, Il Pensiero Scientifico Editore, Roma.

Ravallion M., 2008, *On the Welfarist Rationale for Relative Poverty Lines*, «The World Bank Policy Research Working Paper», n. 4486.
Sarpellon G. (a cura di), 1982, *La povertà in Italia*, Franco Angeli, Milano.
Sen A., 1985, *Commodities and Capabilities*, North-Holland, Amsterdam.
Scitovsky T., 1978, *The Joyless Economy,* Oxford University Press, Oxford.
Vecchi G., 2011, *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità a oggi*, il Mulino, Bologna.