

Povert  e impoverimento

Paolo Palazzi

Quanti sono i poveri nel mondo?

Esistono due possibili definizioni quantitative di povert : povert  assoluta e povert  relativa. La povert  assoluta   misurata attraverso indicatori assoluti di reddito, le pi  utilizzate dagli organismi internazionali sono le soglie di reddito di uno o due dollari al giorno. Tale misura   ovviamente rozza e approssimativa, ma il suo utilizzo permette un confronto rapido ed intuitivo a livello internazionale e nel tempo della dinamica della povert .

Le misure della povert  relativa invece passano attraverso l'utilizzo di valutazioni della disuguaglianza nel reddito all'interno a ciascuna situazione di riferimento (paese, regione, area geografica, gruppo sociale, ecc.).

In prima approssimazione   quindi possibile avere una visione della situazione mondiale della povert  e della sua dinamica utilizzando esclusivamente i livelli assoluti di reddito.

La Tabella 1 riporta di dati relativi al numero dei poveri nel mondo negli ultimi anni nelle due accezioni di soglia assoluta di povert : reddito giornaliero inferiore rispettivamente a uno o due dollari.

Tabella 1 - Distribuzione della povert  nel mondo

A - Popolazione con reddito inferiore a 1 dollaro al giorno				
Area	1990		2001	
	(Milioni)	% di popolazione	(Milioni)	% di popolazione
Asia Orientale e Pacifico	472.7	29.6	274.0	14.9
Europa e Asia Centrale	2.3	0.5	17.0	3.6
America Latina e Caraibi	49.1	11.3	49.9	9.5
Medio oriente e Africa del nord	5.5	2.3	7.3	2.4
Sud Asia	462.7	41.3	438.7	31.3
Africa Sub-Sahariana	227.6	44.6	319.8	46.4
Totale	1220.1	23.2	1106.7	18.3

B - Popolazione con reddito inferiore a 2 dollari al giorno				
Area	1990		2001	
	(Milioni)	% di popolazione	(Milioni)	% di popolazione
Est Asia e Pacifico	1116.4	69.9	871.8	47.4
Europa e Asia Centrale	22.8	4.9	93.0	19.7
America Latina e Caraibi	123.5	28.4	128.7	24.5
Medio oriente e Africa del nord	50.7	21.4	71.0	23.2
Sud Asia	958.0	85.5	1082.0	77.2
Africa Sub-Sahariana	382.8	75.0	527.9	76.6
Totale	2654.3	50.5	2774.2	45.8

Fonte: World Bank (2005)

Nell'ultimo decennio il numero assoluto dei poveri non ha subito notevoli variazioni: ciò, dato che si è avuto un aumento di popolazione, ha portato ad una diminuzione percentuale dei poveri sulla popolazione mondiale di circa 5 punti percentuali.

I dati riportati nella tabella 1 mostrano anche come tale diminuzione abbia una dinamica differenziata nelle aree del mondo, in particolare possiamo notare due fenomeni molto rilevanti in questo ultimo decennio:

1) La riduzione della povertà ha riguardato principalmente i paesi dell'Asia Orientale e del Sud

2) Un aumento rilevante del numero dei poveri e del loro peso sulla popolazione nell'area dell'Est Europa.

Questi due fenomeni sono facilmente spiegabili osservando, facendo ancora riferimento alla tabella 1, come nel periodo di osservazione (1990-2001) la dinamica del reddito pro capite nelle varie aree del mondo appaia molto differenziata. L'enorme aumento del PIL (Prodotto Interno Lordo) pro capite nei paesi asiatici e la forte diminuzione in quelli dell'Est Europa spiegano ampiamente la dinamica della povertà assoluta nel mondo.

Utilizzando il concetto di povertà assoluta non si può andare al di là di queste scarse e superficiali indicazioni. Anche se sono questi i dati ai quali si fa riferimento nei programmi internazionali di lotta alla povertà, le conclusioni che se ne traggono sono semplici e banali. La povertà assoluta si riduce quando l'economia cresce e il reddito cresce a ritmi superiori alla crescita della popolazione.

Conclusioni semplici ma che nella loro semplicità nascondono contraddizioni e gravi problemi interpretativi del fenomeno della povertà che invece semplice non è.

Riduzione della povertà nel mondo

La povertà che stiamo prendendo in considerazione è la povertà involontaria, quella che si subisce e non si sceglie, quella cioè che viene normalmente considerata soggettivamente e socialmente una condizione negativa, un problema da risolvere, una contraddizione da sanare.

Utilizzando il concetto di povertà assoluta le Nazioni Unite, in primo luogo, ma anche le altre organizzazioni internazionali, si sono poste per l'anno 2015 come obiettivo qualificante a livello mondiale il dimezzamento del numero dei poveri. La lotta alla povertà assoluta è il primo degli otto obiettivi qualificanti del *Millennium Development Goal* che le Nazioni Unite si sono impegnate a raggiungere per l'anno 2015.

(<http://www.un.org/millenniumgoals/>).

L'interpretazione della povertà definita attraverso livelli assoluti di reddito ha l'enorme pericolo di portare a far coincidere meccanicamente e passivamente la lotta alla povertà con gli obiettivi di crescita del reddito. E' ovvio che la crescita della capacità di un paese di aumentare la produzione di beni è un fattore rilevante sul tenore di vita dei cittadini e di conseguenza anche dei cittadini poveri, ma quello che risulta sempre più chiaro è che la crescita del reddito non è una condizione sufficiente

e in alcuni casi neppure necessaria per una diminuzione della povertà, anche nella sua accezione più semplice di povertà assoluta.

In sintesi, la lotta contro la povertà non deve essere ridotta e confusa con gli obiettivi di crescita economica.

Questa affermazione risulta rafforzata e valorizzata se si abbandona il concetto di povertà assoluta o, meglio, se si abbandona il concetto di povertà legato esclusivamente al livello di reddito, utilizzando invece una definizione di povertà ben più complessa e completa che la vede come fenomeno multidimensionale, dove aspetti quantitativi e qualitativi interagiscono e si fondono.

La lotta contro la povertà ha la speranza di essere efficace soltanto se si è in grado di definirne la multidimensionalità degli aspetti e conseguentemente di determinarne la molteplicità delle cause.

La povertà come fenomeno multidimensionale

Da alcuni anni si è affermato, sia nel mondo accademico e della ricerca che da quello di alcune organizzazioni internazionali, un approccio al problema della povertà che la vede come fenomeno dai molteplici aspetti.

Il pioniere di questa impostazione è il premio Nobel Amartya Sen, che ha fornito la base teorica che ha rivoluzionato gli studi sulla povertà.

I concetti introdotti sono semplici e si basano essenzialmente su due concetti il primo è quello dello *entitlement*, cioè la possibilità di un individuo di accedere attivamente ai beni e ai processi produttivi che possono soddisfare i suoi bisogni, il secondo della *capability*, che non è altro che il possesso degli strumenti che rendono capace una persona ad esprimere pienamente i molteplici aspetti del suo essere un essere umano. Sono concetti semplici che partono dalla ovvia considerazione che gli esseri umani non hanno solo bisogno di sopravvivere fisicamente, ma di vivere in pienezza.

Concetti semplici che però comportano difficoltà molto rilevanti quando dai concetti si cerca di passare alla identificazione, misurazione e politica di intervento in relazione alla povertà così come definita da Sen.

Il tentativo istituzionalmente più rilevante è quello fatto a partire dal 1990 dal Programma per lo Sviluppo delle Nazioni Unite (United Nations Development Programme, UNDP) attraverso la costruzione di un Indice di Sviluppo Umano che introduce organicamente nella definizione e misurazione dello sviluppo anche variabili diverse da quelle del reddito. In particolare, oltre a misure di reddito, vengono introdotte misure relative all'istruzione e alla salute.

Ogni anno viene pubblicato dall'UNDP un rapporto che, oltre al calcolo dell'Indice di Sviluppo Umano, analizza aspetti dello sviluppo di tipo qualitativo quali la distribuzione del reddito, le libertà, le discriminazioni di genere, religiosa o razziale.

La "istituzionalizzazione" di una definizione di Sviluppo che facesse riferimento all'uomo e non soltanto all'economia ha avuto un impatto notevole anche nell'analisi e nella definizione di povertà. Anche istituzioni internazionali usualmente legate ad un concetto di crescita economica come sinonimo di sviluppo, come la Banca

Mondiale, hanno iniziato ad essere sensibili ad aspetti più articolati nella definizione stessa di povertà.

Dal punto di vista della misurazione della povertà questo diverso e più articolato approccio ha portato alla difficoltà o meglio alla impossibilità di una misurazione univoca ed attendibile del numero di poveri nel mondo.

Questo ha portato a due opposte conseguenze:

- 1) Una articolazione dell'analisi delle condizioni di povertà tale da investire un numero di aspetti molto vario e diversificato tra i vari paesi. Nel rapporto del 2003 lo UNDP, affrontando un'analisi degli obiettivi del già citato Millennium Development Goal delle Nazioni Unite, dedica soltanto una tabella su 12 alla valutazione del numero dei poveri secondo il reddito; le altre tabelle presentano dati relativi agli altri numerosi aspetti che investono le caratteristiche di condizione umana indicanti situazioni di povertà (istruzione, uguaglianza di genere, mortalità infantile, diffusione dell'AIDS, sostenibilità ecologica, potabilità dell'acqua e servizi igienici, accesso al commercio, sostegno per paesi isolati, sostenibilità del debito internazionale, opportunità di lavoro, accesso alle medicine e alle nuove tecnologie). La logica conseguenza di questa impostazione sarà, o dovrebbe essere, quella di una altrettanto variegata e articolata lotta alla povertà, sia negli obiettivi sia negli strumenti adottati.
- 2) La difficoltà di una valutazione quantitativa oggettiva del numero dei poveri ha portato a mantenere l'utilizzazione di misure semplificate, quali il numero di persone sotto 1 o 2 dollari al giorno. Tale utilizzo ha spesso uno scopo "propagandistico e sensibilizzante" nel momento in cui si chiede ai paesi più ricchi di fornire risorse per aiutare i poveri. Per altri versi però tale valutazione si potrebbe dare indicazioni parziali o fuorvianti. Un esempio di questo pericolo è rilevabile dalla tabella 1, nella quale si registra una diminuzione (-133 milioni) della popolazione considerata povera secondo il reddito giornaliero di un dollaro. Ma in realtà questa diminuzione, come abbiamo notato è esclusivamente avvenuta nell'area asiatica (-222 milioni), di cui ben 163 milioni relativi alla sola Cina. Allora un'analisi della dinamica della diminuzione del numero dei poveri (così definiti) nel mondo va essenzialmente fatta riferendosi a ciò che è avvenuto in Cina negli ultimi anni e quindi un'analisi più approfondita porterebbe se non altro a ridimensionare il fenomeno di questa diminuzione della povertà nel mondo.

La povertà nei paesi ricchi

La povertà definita da un livello di reddito bassissimo come quello pari a 1 o 2 dollari al giorno è naturalmente presente soltanto nei paesi il cui reddito pro capite è molto basso.

Spesso viene definita come povertà estrema e, come abbiamo visto, va e viene affrontata come problema dell'umanità nel suo complesso.

Completamente diverso è il tema della esistenza della povertà nei paesi ricchi. In questo caso infatti la definizione e l'identificazione di uno stato di povertà è molto più complesso ed articolato.

In genere ogni paese ha un diverso approccio metodologico nella identificazione del concetto di povertà e quindi della misurazione della povertà stessa. Ci sono due caratteristiche comuni ai vari paesi e precisamente l'utilizzo di un concetto di povertà relativa e l'identificazione del gruppo familiare come oggetto di analisi.

Per quanto riguarda il concetto di povertà relativa, tutti i paesi utilizzano per l'identificazione dei poveri una linea di povertà: tale linea è definita come quel livello di reddito al di sotto del quale si è considerati e conteggiati poveri. Questa linea varia da paese a paese e nel tempo ed è quindi evidente che quello che viene preso in considerazione come povertà è uno stato di indigenza identificato in relazione alle condizioni storiche, culturali e sociali di ogni paese.

Ne consegue che la povertà nei paesi ricchi, dal punto di vista della misurazione e della identificazione è difficilmente confrontabile fra i vari paesi. Si può quindi concludere che il problema della povertà nei paesi ricchi è un problema interno ai singoli paesi e in quanto tale va analizzato tenendo conto delle specificità sociali, economiche e culturali del paese stesso.

Gli studi sulla povertà nei paesi ricchi sono molto numerosi, probabilmente in numero superiore a quelli dedicati alla povertà nei paesi poveri. Questo permette di ribadire che l'esistenza della povertà non va confusa con il problema dello sviluppo economico. Anche se naturalmente c'è una relazione fra i due aspetti, sarebbe sbagliato considerare lo sviluppo economico come ricetta principale se non unica per contrastare la povertà: un medesimo sviluppo economico può portare ad un aumento o ad una diminuzione della povertà a seconda del tipo di sviluppo e delle politiche economiche e sociali che lo accompagnano.

Il secondo aspetto che accomuna lo studio della povertà nei paesi ricchi è che l'unità di rilevazione della povertà è la famiglia. Il reddito familiare è quindi quello preso in considerazione per l'identificazione dei poveri. Questo comporta che nella determinazione della soglia di povertà venga tenuto conto della composizione familiare: ciò viene fatto utilizzando le cosiddette "scale di equivalenza" che non sono altro che dei moltiplicatori di reddito secondo la composizione numerica del gruppo familiare.

Ad esempio, posto pari a 1 il reddito al di sotto del quale una famiglia composta da una sola persona debba venir considerata povera, una famiglia composta da più di sette persone dovrà avere un reddito inferiore a 4 volte quello della famiglia mononucleare.

A titolo di esempio riportiamo nella tabella 2 alcune scale di equivalenza utilizzate in Usa, in Italia e dall'OECD (Organization for Economic Co-operation and Development), come si può notare ci sono differenze anche sensibili. In realtà le scale di equivalenza possono essere e sono molto più complesse di quelle presentate nella tabella 2: infatti, oltre alla composizione familiare numerica, vengono presi in considerazione altri aspetti relativi alla composizione familiare, quali la struttura per età, la condizione lavorativa ecc. Questo conferma il fatto che la definizione di povertà non è univoca ma dipende dalle condizioni dei singoli paesi e dalle scelte metodologiche di calcolo.

Tabella 2. Scale di equivalenza

Composizione familiare	USA	Italia	OECD
Una persona	1	1	1
Due persone	1.28	1.67	1.4
Tre persone	1.56	2.23	1.8
Quattro persone	2.00	2.72	2.2
Cinque persone	2.37	3.18	2.6
Sei persone	2.67	3.59	3
Sette persone	3.03	4.01	3.4
Otto persone	3.38	4.01	3.4
Nove persone o più	4.05	4.01	3.4

Fonte: Us Department of Commerce, OECD. Istat

Tenendo presente quanto detto prima in relazione alla non confrontabilità delle situazioni nei vari paesi, qui di seguito riporteremo dati relativi alla povertà negli Stati Uniti, in Europa ed in Italia. Presentare i dati sulla povertà negli Stati Uniti è interessante per mostrare come, anche il paese militarmente, economicamente e politicamente attualmente più potente nel mondo, non è immune dal problema dell'esistenza di poveri tra i suoi cittadini e che anzi la povertà ha caratteristiche peculiari legate a situazioni sociali tipiche di quel paese. I dati europei sulla povertà sono interessanti in quanto c'è uno sforzo di rendere confrontabili ed omogenee le rilevazioni della povertà nei paesi europei. Infine i dati sull'Italia sono ovviamente rilevanti per avere un'idea di quanto rilevante nel nostro paese sia il problema della povertà.

La povertà negli Stati Uniti

La tabella 3 riporta i dati relativi al numero dei poveri e alla loro distribuzione secondo la razza nell'anno 2004 negli Usa, quando per povero si intendeva un individuo con un reddito annuo inferiore a 9645 dollari, in una famiglia composta da un solo membro.

Come si può notare, negli Usa il numero e il peso dei cittadini considerati poveri è molto elevato e mostra inoltre il problema di una loro distribuzione squilibrata secondo la razza o l'origine. Infatti mentre la percentuale di bianchi poveri è l'8,6% della popolazione bianca, ben il 24,7% e 21,9% rispettivamente dei neri e degli ispanici sono sotto la soglia di povertà. Interessante anche un'analisi storica della dinamica della povertà negli Stati Uniti: il figura 1 mostra l'andamento del numero dei poveri e del loro peso sulla popolazione tra il 1959 e il 2004. Si può notare come ad una forte diminuzione del numero dei poveri e del loro peso sulla popolazione sino al 1970 segua una dinamica irregolare, con periodi di forte aumento del numero dei poveri e della quota di poveri sulla popolazione.

Tabella 3. Individui e famiglie sotto il livello di povertà negli Stati Uniti (anno 2004)

Individui	Numero (000)	Composizione %	% della popolazione di riferimento
Bianchi	16870	45.6%	8.6%
Neri	9393	25.4%	24.7%
Asiatici	1303	3.5%	9.8%
Ispanici e altri	9132	24.7%	21.9%
Non definito	299	0.8%	...
Totale	36997	100.0%	12.7%

Fonte: United States Department of Commerce 2005

Ciò a dimostrare come, dato che il tasso di crescita medio annuo del reddito nei due periodi non è stato sensibilmente diverso, nella determinazione della povertà negli Usa (ma in genere in tutti i paesi ricchi) sono le politiche sociali e gli indirizzi politici governativi a fare la differenza. Nel figura 1, a titolo di esempio, sono segnati i periodi delle varie presidenze negli Stati Uniti: non è difficile legare la dinamica della povertà all'indirizzo ideologico e alle politiche dei singoli presidenti.

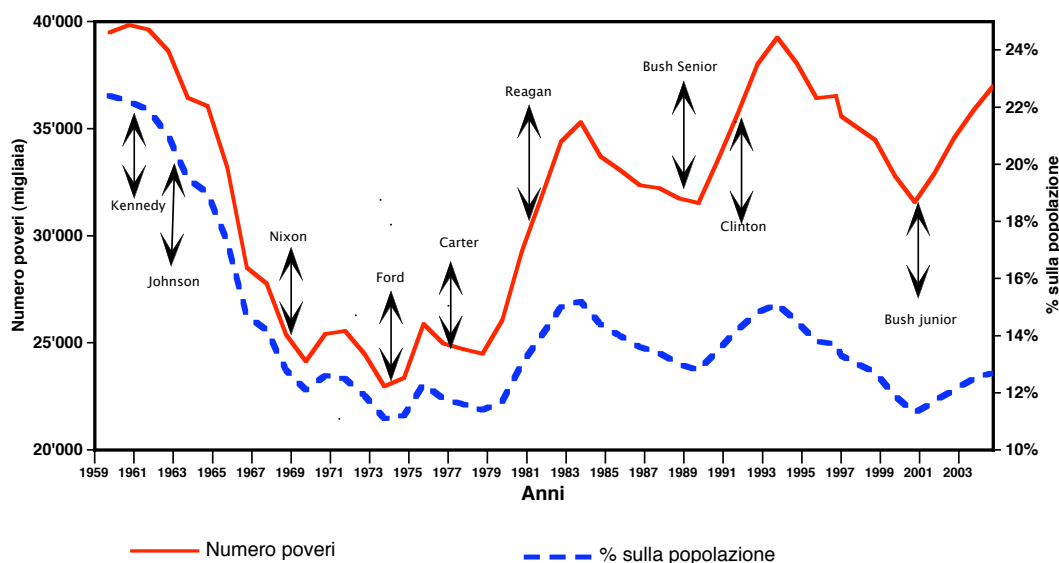


Figura 1. Dinamica della povertà negli Stati Uniti (1959–2004)

La povertà in Europa

La difficoltà di avere dati del livello di povertà confrontabili tra i vari paesi è stato affrontato dagli uffici statistici europei (Eurostat) che pubblicano dati sulle condizioni di povertà in Europa (sia l'Europa dei 15 paesi sia quella allargata di 25 paesi) tra loro confrontabili.

Dal 2001 è stata programmata la regolare rilevazione di 18 variabili per identificare la povertà e la esclusione sociale con una metodologia di rilevazione omogenea per tutti e 25 i paesi europei: la complessità dell'operazione porta però a spostare al dicembre 2006 la disponibilità dei dati.

E' possibile comunque avere un quadro della presenza della povertà in Europa utilizzando indicatori e dati che, se non completi e interamente confrontabili, riescono comunque a dare una misurazione del numero dei poveri.

La soglia di rischio di povertà viene identificata dall'Eurostat nel 60% del reddito mediano di ogni singolo paese dopo i trasferimenti sociali.

Vanno tenuti presenti due aspetti: il primo è che ancora la condizione di povertà è definita separatamente per ogni paese, non si ha cioè (come negli Stati Uniti) una soglia unica europea di povertà; il secondo aspetto è che il reddito preso in considerazione per il calcolo della povertà comprende i trasferimenti sociali, cioè tutte quelle sovvenzioni a favore dei redditi che i vari sistemi di welfare adottano.

La Tabella 4 mostra il numero delle persone e la loro percentuale sulla popolazione che vengono considerati sotto la soglia di rischio di povertà nei paesi europei.

La percentuale di poveri si aggira attorno al 15% della popolazione europea, con oscillazioni tra i paesi che vanno da un minimo dell'8% in alcuni periodi in Finlandia e Svezia ad un picco del 25% della Turchia e di valori attorno al 20% di Portogallo, Grecia, Italia, Irlanda e Spagna.

Percentuali che portano a un numero di poveri all'interno della comunità europea rispettivamente di circa 60 milioni per l'Europa a 15 e di 67 milioni per quella a 25.

La dinamica temporale del fenomeno della povertà mostra inoltre che non si sono registrati nel tempo notevoli riduzioni della percentuale di persone considerate povere, il che, in presenza di aumento di popolazione, ha portato ad un aumento del numero di poveri, che secondo le più recenti valutazioni raggiunge nel 2003 la cifra di 72 milioni nell'Europa a 25, pari al 16% della popolazione.

Tabella 4. Numero dei poveri e percentuale sulla popolazione nei paesi europei

	1995		1996		1997		1998		1999	
	Numero poveri (000)	% sulla popolazione	Numero poveri (000)	% sulla popolazione	Numero poveri (000)	% sulla popolazione	Numero poveri (000)	% sulla popolazione	Numero poveri (000)	% sulla popolazione
EU (25 paesi)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
EU (15 paesi)	63298	17	59750	16	59916	16	56315	15	56454	15
Belgio	1618	16	1521	15	1422	14	1425	14	1326	13
Rep. Ceca	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Danimarca	521	10	...	...	526	10	...	...	530	10
Germania	12216	15	11435	14	9830	12	9024	11	9025	11
Estonia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Grecia	2294	22	2195	21	2200	21	2205	21	2208	21
Spagna	7442	19	7060	18	7856	20	7083	18	7496	19
Francia	8882	15	8913	15	8944	15	8975	15	9007	15
Irlanda	682	19	686	19	691	19	698	19	706	19
Italia	11441	20	11460	20	10905	19	10352	18	10366	18
Cipro	...	...	...	...	106	16	...	...	...	...
Latvia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Lituania	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Lussemburgo	48	12	45	11	46	11	51	12	55	13
Ungheria	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Malta	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Paesi Bassi	1692	11	1855	12	1553	10	1561	10	1728	11
Austria	1032	13	1113	14	1035	13	1036	13	957	12
Polonia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Portogallo	2299	23	2106	21	2212	22	2119	21	2127	21
Slovenia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Slovacchia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Finlandia	...	...	409	8	410	8	463	9	567	11
Svezia	...	...	...	...	707	8	...	...	708	8
Regno Unito	11679	20	10548	18	10585	18	11209	19	11256	19
Norvegia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Croazia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Romania	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Turchia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Norvegia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Fonte: Eurostat

Tabella 4. Numero dei poveri e percentuale sulla popolazione nei paesi europei

	1995		1996		1997		1998		1999	
	Numero poveri (000)	% sulla popolazione	Numero poveri (000)	% sulla popolazione	Numero poveri (000)	% sulla popolazione	Numero poveri (000)	% sulla popolazione	Numero poveri (000)	% sulla popolazione
EU (25 paesi)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
EU (15 paesi)	63298	17	59750	16	59916	16	56315	15	56454	15
Belgio	1618	16	1521	15	1422	14	1425	14	1326	13
Rep. Ceca	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Danimarca	521	10	...	...	526	10	...	...	530	10
Germania	12216	15	11435	14	9830	12	9024	11	9025	11
Estonia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Grecia	2294	22	2195	21	2200	21	2205	21	2208	21
Spagna	7442	19	7060	18	7856	20	7083	18	7496	19
Francia	8882	15	8913	15	8944	15	8975	15	9007	15
Irlanda	682	19	686	19	691	19	698	19	706	19
Italia	11441	20	11460	20	10905	19	10352	18	10366	18
Cipro	...	...	...	...	106	16	...	...	...	...
Latvia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Lituania	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Lussemburgo	48	12	45	11	46	11	51	12	55	13
Ungheria	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Malta	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Paesi Bassi	1692	11	1855	12	1553	10	1561	10	1728	11
Austria	1032	13	1113	14	1035	13	1036	13	957	12
Polonia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Portogallo	2299	23	2106	21	2212	22	2119	21	2127	21
Slovenia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Slovacchia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Finlandia	...	...	409	8	410	8	463	9	567	11
Svezia	...	...	...	...	707	8	...	...	708	8
Regno Unito	11679	20	10548	18	10585	18	11209	19	11256	19
Norvegia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Croazia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Romania	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Turchia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Norvegia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Fonte: Eurostat

Come già detto, il reddito di riferimento del calcolo della soglia di povertà comprende i trasferimenti sociali, perciò di un certo interesse può essere la tabella 5 nella quale sono indicati, per l'anno 2003, i dati sui trasferimenti sociali nei vari paesi, sia in valore pro capite che in percentuale del PIL.

Tabella 5 - Trasferimenti sociali e % poveri in alcuni paesi europei

Paesi	Trasferimenti pro capite (euro)	Trasferimenti sociali in % del PIL	% poveri
Belgio	6187	27.8	15.0
Rep. Ceca	1097	19.9	8.0
Danimarca	8782	30	12.0
Germania	7112	30.5	15.0
Grecia	2623	26.6	21.0
Spagna	2835	20.2	19.0
Francia	6945	30.6	12.0
Irlanda	4136	16	21.0
Italia	4736	26.1	19.0
Lussemburgo	10181	22.7	10.0
Ungheria	637	20.9	10.0
Malta	1589	17.7	15.0
Paesi Bassi	6543	28.5	12.0
Austria	7228	29.1	13.0
Portogallo	2537	25.4	19.0
Slovenia	1732	25.4	10.0
Slovacchia	597	19.2	21.0
Finlandia	5999	26.4	11.0
Svezia	8449	32.5	11.0
Regno Unito	6563	27.6	18.0
Norvegia	10249	26.3	10.0

Fonte: Eurostat

E' facile notare dal figura 2 che riporta i dati della percentuale di poveri e dei trasferimenti sociali, come ci sia una chiara relazione inversa fra trasferimenti sociali e livello di povertà.

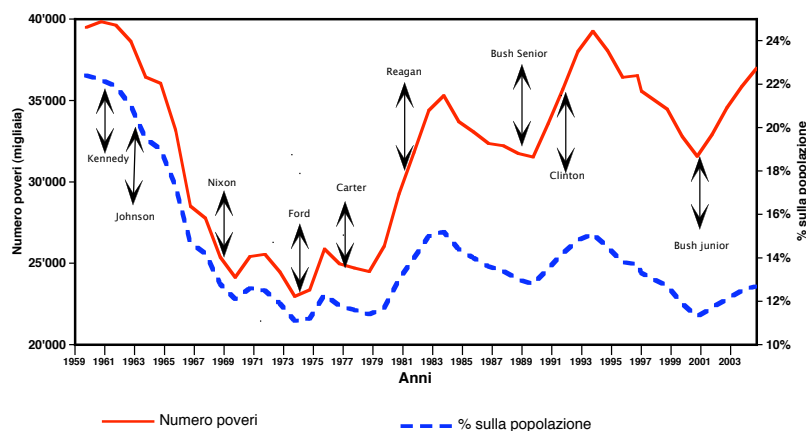


Figura 1. Dinamica della povertà negli Stati Uniti (1959–2004)

Uniche eccezioni alcuni paesi ex comunisti per i quali l'eredità di una struttura di sostegno sociale completamente diversa da quella occidentale rende ancora non completamente confrontabili i dati.

La povertà in Italia

La povertà in Italia sino all'anno 2000 era analizzata e monitorizzata da una speciale "Commissione sulla povertà ed emarginazione", attualmente invece è direttamente l'Istituto centrale di statistica italiano (Istat) che attraverso l'introduzione di particolareggiate e sofisticate rilevazioni sui consumi delle famiglie italiane elabora e pubblica i dati sulla povertà in Italia.

I dati sulla povertà relativa in Italia sono riferiti a una linea di povertà che varia di anno in anno in modo tale da compensare l'aumento dei prezzi e l'aumento medio dei consumi familiari. I valori indicati dei livelli di soglia (riportati nella tabella 6) si riferiscono alla soglia di reddito mensile di una famiglia di due componenti, per le altre tipologie di famiglia vengono applicate le scale di equivalenza di cui abbiamo parlato sopra. (vedi tabella 2).

Tabella 6. Linea di povertà in Italia per famiglie di 2 componenti.

Anni	Euro al mese
1997	738.84
1998	762.31
1999	770.72
2000	810.21
2001	814.55
2002	823.45
2003	874.74
2004	919.98

Fonte: Istat

La tabella 7 riporta la valutazione dell'Istat sulla povertà relativa in Italia negli ultimi anni (1997-2004), con dati relativi sia alle famiglie, sia agli individui, in valore assoluto e in percentuale rispetto alla popolazione.

Circa il 12-13% delle famiglie italiane e degli italiani in genere vengono considerati, secondo la definizione data dall'ISTAT, sotto la soglia di povertà. La dinamica della povertà negli anni di riferimento mostra un picco nel 2000 e una ripresa nel 2004.

Lo studio della povertà nei paesi sviluppati, e quindi anche in Italia, avviene attraverso rilevazioni, analisi di dati ed elaborazioni molto sofisticate, che permettono l'identificazione non solo e non tanto del numero di poveri, ma delle loro caratteristiche demografiche, sociali, culturali, spaziali, ecc. E' così possibile meglio identificare le cause e quindi eventualmente anche le politiche atte a ridurre il fenomeno.

A titolo di esempio abbiamo riportato nella tabella 7 anche la suddivisione territoriale dei poveri in Italia rispetto alle tre grandi circoscrizioni: Nord, Centro e Mezzogiorno. Si può subito notare come di fatto la povertà sia un problema ben più rilevante nel Mezzogiorno rispetto al resto dell'Italia, in questa circoscrizione infatti più di un quarto della popolazione risulta essere sotto la soglia di povertà.

Tabella 7. La povertà in Italia (1997-2004)

A - Famiglie povere

Anni	Numero (migliaia)	%	Nord	Centro	Mezzogiorno
			%	%	%
1997	2575	12.0%	6.0%	6.0%	24.2%
1998	2557	11.8%	5.7%	7.5%	23.1%
1999	2600	11.9%	5.0%	8.8%	23.9%
2000	2707	12.3%	5.7%	9.7%	23.6%
2001	2663	12.0%	5.0%	8.4%	24.3%
2002	2456	11.0%	5.0%	6.7%	22.4%
2003	2401	10.8%	5.5%	5.8%	21.6%
2004	2674	11.7%	4.7%	7.3%	25.0%

B- Individui Poveri

Anni	Numero (migliaia)	%	Nord	Centro	Mezzogiorno
			%	%	%
1997	7427	13.0%	5.8%	6.6%	25.2%
1998	7418	13.0%	5.7%	7.9%	24.5%
1999	7508	13.1%	5.0%	9.3%	25.1%
2000	7948	13.9%	5.9%	10.5%	25.5%
2001	7828	13.6%	5.2%	9.6%	26.2%
2002	7140	12.4%	5.4%	7.9%	23.6%
2003	6829	12.0%	5.8%	6.6%	22.6%
2004	7588	13.2%	4.9%	7.4%	26.7%

Fonte: Istat

Altro tipo di analisi che può essere fatta è quella della identificazione delle probabilità di essere povero rispetto a caratteristiche di localizzazione, di caratteristiche del capofamiglia e della famiglia.

Nella tabella 8 è riportata una stima delle probabilità positive e negative di trovarsi sotto la linea di povertà in Italia.

La probabilità di chi non abita in una regione del Mezzogiorno di essere povero diminuisce (a parità di altre condizioni) dello 1,2% e dello 0,6% rispettivamente se si è residenti al Nord o al Centro.

Altre caratteristiche rilevanti in relazione all'aumento di probabilità di essere poveri sono: essere in casa in affitto, essere disoccupato, avere figli minorenni, avere invalidi in casa.

Sono naturalmente possibili analisi ancora più sofisticate e disaggregate e tali da poter bene identificare quali siano le caratteristiche determinanti i rischi di essere povero ma anche di diventare povero.

Analisi di questo tipo sono utili non solo e non tanto da un punto di vista puramente conoscitivo e descrittivo, ma anche e soprattutto per determinare eventuali linee di intervento per ridurre il numero dei poveri.

Tabella 8 - Determinanti della povertà in Italia anno 2002

	Variazioni della probabilità di essere poveri
Residenza	
Nord	-1.2%
Centro	-0.6%
Caratteristiche del capofamiglia	
Maschio	0.1%
Sposato	-0.4%
Diploma media inferiore	-0.6%
Diplomato o laureato	-1.7%
Pensionato	-0.4%
Caratteristiche della famiglia	
In affitto	2.2%
Numero componenti	-0.1%
Numero occupati	-0.7%
Numero figli minorenni	0.6%
Numero disoccupati	0.4%
Presenza invalidi	3.2%

Fonte : Declich, Polin (2005)

A titolo di esempio dalla tabella precedente, relativa ai rischi di povertà, potremmo individuare alcune possibili linee guida di interventi sia generali, sia specifici. Ovviamente una politica di sviluppo del Mezzogiorno e dell'occupazione si può facilmente identificare con una politica che può dare un importante contributo alla riduzione della povertà: possiamo vedere come però da indicazioni generali ed indifferenziate sia possibile invece passare a politiche e target specifici di intervento. Politiche della casa, dell'aumento della istruzione, una politica sanitaria di assistenza agli invalidi, un sostegno ai giovani possono meglio perseguire l'obiettivo non solo di ridurre la povertà, ma di ridurre anche le possibili cause di caduta nella povertà, costituire cioè politiche di prevenzione.

Le politiche per ridurre la povertà

Nella stragrande maggioranza dei casi il fenomeno della povertà, anche se per ragioni che possono essere diverse, viene giudicato negativo non solo per le persone povere, ma anche per la funzionalità di una società nel suo complesso.

Sia a livello dei singoli paesi che a livello internazionale, l'analisi della povertà si accompagna sempre con proposte e misure di politica economica e sociale volte a combattere e ridurre il numero dei poveri.

Dare un quadro unitario delle misure di politica economica e sociale che nei singoli paesi ed a livello internazionale sono state attuate è assolutamente impossibile, essenzialmente per due ragioni:

- 1) La prima ragione è di carattere teorico. Gli approcci teorici che studiano i motivi e le caratteristiche della povertà sono stati e sono molto diversi fra loro: l'accettazione o il rifiuto di una teoria comporta inevitabilmente diverse e spesso contrastanti indirizzi di politica economica e sociale. In tempi diversi e in paesi diversi ci sono stati mutamenti notevoli nelle strategie per affrontare il problema della povertà. A titolo di esempio possiamo accennare al dibattito della relazione fra crescita e povertà: sul problema se una crescita del Pil di per sé porti ad una riduzione della povertà ci sono state e ci sono attualmente almeno quattro impostazioni teoriche: a) l'unico sistema per abbattere la povertà è la crescita del reddito; b) la crescita del reddito è una condizione necessaria ma non sufficiente; c) la crescita del reddito può essere un fattore positivo o negativo, a seconda degli aspetti qualitativi di tale crescita; d) gli sforzi per ottenere una crescita del reddito portano ad un aumento della povertà. In questa situazione è ovvio che le politiche per affrontare il problema della povertà siano le più diverse e difficilmente elencabili. Ulteriore distinzione possibile è quella della dimensione dell'intervento, del privilegiare cioè interventi macroeconomici e macrosociali (ad esempio aiuti alimentari massicci, politiche di investimenti infrastrutturali, politiche di controllo demografico, politiche di welfare, ecc.), o interventi microeconomici e microsociali servendosi essenzialmente di Organizzazioni non governative (ad esempio con interventi mirati su singole comunità o strati sociali).
- 2) La seconda ragione è relativa alla stessa definizione di povertà come fenomeno multidimensionale. Per sua natura un fenomeno multidimensionale si presenta con caratteristiche diverse da paese a paese e da periodo a periodo. Ogni politica di lotta alla povertà deve naturalmente tener conto delle caratteristiche specifiche che la povertà assume e l'efficienza e l'efficacia di una politica di lotta alla povertà deriverà molto probabilmente dalla capacità di identificazione ed adattamento alla specificità del problema.

In conclusione, senza pericolo di esagerare, si può affermare che siano state tentate ed attuate tutte le possibili politiche di lotta alla povertà che la fantasia dei governi nazionali e delle organizzazioni internazionali sia stata in grado di immaginare.

In questo quadro di variabilità e indeterminatezza è altrettanto difficile una valutazione globale della capacità di tali politiche di ridimensionare il fenomeno della povertà.

In conclusione è utile ricordare un aspetto teorico di base che ancora viene dibattuto e che porta a misure ed interventi di politica economica e sociale profondamente diversi e spesso contrastanti in relazione alla lotta contro la povertà. Si tratta essenzialmente della controversia sul ruolo dello stato e del mercato, e in particolar modo della organizzazione pubblica del welfare. Su questo tema si confrontano essenzialmente due posizioni: coloro che considerano l'intervento pubblico a sostegno delle classi più disagiate come un male necessario da attuare con prudenza e in casi limitati, per arginare solo gli aspetti estremi o occasionali di indigenza e povertà, mentre va lasciato al mercato la crescita dell'economia e quindi la diminuzione della povertà; coloro che invece vedono il ruolo dello stato nell'organizzare una struttura ampia e generalistica del welfare come principale strumento di difesa non solo di coloro che per varie ragioni si trovino in condizioni di povertà, ma anche per assicurare a tutti i cittadini una "difesa preventiva", reale e psicologica, da avvenimenti che potrebbero portare a drastici cambiamenti delle loro condizioni di vita tali da portarli alla povertà (disoccupazione, malattie, incidenti, vecchiaia, ecc.).

L'affermazione a livello di governo locale o internazionale di una o l'altra delle due impostazioni teoriche avrà una rilevanza decisiva sulla impostazione complessiva delle politiche economiche e sociali nazionali ed internazionali e in questo quadro anche, e forse soprattutto, avrà degli effetti sulle politiche e sugli esiti della lotta alla povertà.

Pubblicato in AA.VV. *XXI Secolo – Aggiornamento dell'Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti*. Treccani 2007.

Bibliografia

C. Declich, V. Polin, *Povert  assoluta e costo della vita: un'analisi empirica sulle famiglie italiane*, in *Politica Economica*, n. 2, pp. 265-306, 2005.

Eurostat, *Poverty and social exclusion*,
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>

Istat, *La stima ufficiale della povert  in Italia (1997-2000)*, in *Argomenti* n. 24, 2002

Istat, *La povert  in Italia*, Note rapide, (vari anni),

P. Palazzi, *Povert  ed emarginazione*, Enciclopedia del novecento, Supplemento III, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2004

A. K. Sen, *Poverty and famines : an essay on entitlement and deprivation*, Clarendon Press, Oxford, 1981

UNDP, *Human Development Report*. Oxford U.P., New York, (vari anni),

U.S. Census Bureau, *Poverty*,
<http://www.census.gov/hhes/www/poverty/poverty.html>

World Bank, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, 2000

World Bank, *World Development Indicators 2005*, World Bank, Washington, 2005