

**Di che cosa parliamo quando parliamo di povertà assoluta****Prof.ssa Chiara Saraceno**

Il concetto di povertà assoluta, o estrema, e la sua misurazione empirica, sono stati a lungo considerati una questione riguardante esclusivamente i paesi in via di sviluppo, laddove nei paesi occidentali sviluppati, con l'eccezione significativa degli Stati Uniti, si è preferito guardare alla povertà relativa. Ciò dipendeva in parte dalla presunzione che in questi paesi la povertà estrema, la privazione di mezzi di sussistenza indispensabili, fosse stata eliminata dall'azione congiunta dello sviluppo e dei sistemi di welfare. Lo standard di vita medio, non la sussistenza, è il punto di riferimento e la povertà è, per dirla con Townsend (1979), l'incapacità di partecipare adeguatamente alla società in cui si vive per mancanza di risorse. Anche l'Unione Europea ha adottato, con l'indicatore "a rischio di povertà", un concetto di povertà relativa.

Negli anni recenti, tuttavia, è emersa una certa insoddisfazione per questo concetto, per diversi motivi. Uno riguarda la comparazione tra paesi con standard di vita medi molto diversi. Altri due riguardano invece la capacità della misura di povertà relativa di cogliere effettivamente la povertà, in quanto si tratterebbe più di un indicatore di disuguaglianza che di povertà, oltre ad essere troppo sensibile alla congiuntura (o prociclico), con il rischio di far apparire la povertà in aumento quando il tenore di vita medio migliora e viceversa in diminuzione quando viceversa peggiora. Per questi motivi, oltre ad un ricorso crescente all'ancoraggio delle linee di povertà relative ad un dato anno, è emersa la necessità di integrare la misurazione della povertà relativa con altri indicatori. Così Eurostat ha sviluppato il proprio indicatore multidimensionale di rischio di povertà ed esclusione sociale, in cui, accanto alla povertà relativa, vi è anche vivere in una famiglia a molto bassa intensità lavorativa e soffrire di grave deprivazione, ove quest'ultima dimensione si configura come una sorta di indicatore di povertà assoluta, anche se parziale, nella misura in cui individua una serie di beni/consumi il non potere accedere ad un certo numero dei quali (4 su nove) costituirebbe appunto una situazione di grave deprivazione. Ed ora, con il progetto ABSPO (measuring and mentoring absolute poverty, European Commission 2021) si sta valutando non solo la fattibilità, ma l'opportunità di sviluppare una misura monetaria di povertà assoluta che rappresenti un potere di acquisto di beni e servizi comparabile tra paesi e nel tempo, ad integrazione delle misure esistenti.

Tra i paesi europei l'Italia è l'unico che, a livello della statistica ufficiale, dal 1997 utilizza per stimare l'incidenza della povertà e il suo andamento nel tempo sia la povertà relativa che quella assoluta.

Ma che cosa si intende effettivamente per povertà assoluta?

La nozione di povertà assoluta richiama quella di bisogni fondamentali, una nozione tutt'altro che condivisa. Di conseguenza, assunti diversi circa quali siano i bisogni essenziali e i beni necessari per soddisfarli possono dar luogo a linee assolute differenti.

Nel dibattito internazionale, in effetti, si fronteggiano due definizioni diverse di povertà assoluta che si riferiscono a concezioni di bisogni fondamentali differenti non tanto a livello di elencazione quanto a livello di concezione teorica. Una prima definizione, più consolidata e che ha tra i suoi sponsor la World Bank, basata su una concezione di pura sussistenza, considera povertà assoluta la mancanza di risorse sufficienti a soddisfare, appunto, i bisogni di sopravvivenza: cibo, acqua bevibile, un tetto sulla testa e poco altro. La versione più estrema di questa definizione è quella della World Bank, utilizzata per comparare paesi tra loro e il cambiamento nel tempo. Secondo questa definizione, si trova in povertà assoluta chi vive con meno dell'equivalente in potere d'acquisto di 2,15 dollari al giorno. Si tratta di una cifra così bassa che anche una buona parte di coloro che sono al di sopra possono far fatica a sopravvivere e a maggior ragione a vivere dignitosamente. Basti considerare che nel 2020 corrispondeva a € 1,39 al giorno in Italia, €1.41 in Portugal, 7.49 yuan in China, 22.49 pesos in Mexico, 355.18 naira in Nigeria. Difficile sostenere che si possa soddisfare i propri bisogni di base con quella cifra e che chi ne è un poco al di sopra possa avere una vita decente. Per questo, vi sono state diverse proposte per arrivare ad una identificazione della povertà assoluta in modo meno arbitrario. È il caso, ad esempio della International Food poverty line di Kakwani e Son, basata sul costo degli alimenti individuati come fondamentali, del Minimum Income for Healthy living, di Morris ed altri, che si riferisce al livello di reddito necessario per conseguire livelli minimi di benessere fisico. Vale, per altro, la pena di ricordare che Rowntree (1937), cui viene riconosciuta la paternità dell'approccio della povertà assoluta, nel definire il paniere dei beni necessari nell'Inghilterra degli anni Trenta del secolo scorso, introdusse anche il tè e il tabacco, che non avevano alcun valore nutritivo ma erano psicologicamente e socialmente importanti per chi, specie se uomo, viveva in Inghilterra. E sostenne con forza che gli esseri umani anche poveri non vivono solo di mangime (fodder), ma hanno bisogni come tutti gli altri. In effetti, come osserva il Rapporto finale del progetto ABSPO, la maggior parte degli indicatori di povertà assoluta utilizzati nei paesi sviluppati configurano un riferimento (benchmak) considerevolmente più alto della pura sussistenza e si riferiscono alla accessibilità di beni di consumo ritenuti necessari o desiderabili dai membri di una determinata società.

Una seconda definizione di povertà assoluta, basata sugli approcci dei diritti umani e delle capacità (anche se vi è qualche differenza tra i due), considera povertà assoluta l'impossibilità a raggiungere livelli minimi accettabili delle capacità fondamentali (Sen, 1992; Tiraferri, 2008). Queste includono certo l'alimentazione, la salute (inclusa la protezione dal rischio di mortalità infantile) e l'abitare, ma anche l'istruzione, il riconoscimento, la dignità e soprattutto la possibilità di scegliere che vita condurre, quindi anche la misura in cui i diritti umani sono rispettati o viceversa violati. Perciò il difficile o impossibile accesso all'istruzione, alle cure mediche, al mercato del lavoro, l'assenza di protezione dallo sfruttamento, forti disparità nei rischi

di mortalità infantile e nelle speranze di vita a seconda della condizione sociale e – ad esempio in Italia nel caso della mortalità infantile – del luogo di residenza, sono dimensioni altrettanto importanti di quelle economiche nel determinare la povertà assoluta e come tali andrebbero considerate nell'individuare e misurarla. In questa prospettiva, Alkire e Foster (2011) hanno proposto il Multidimensional Poverty Index, allo scopo di misurare la povertà tramite un set di indicatori di deprivazione che si riferiscono alle dimensioni utilizzate nell'Indice di sviluppo umano - salute, istruzione, livello di vita. Anche il think tank *nef* propone una linea di povertà (RBPL) basata sul rapporto stimato tra reddito e indicatori di benessere che corrispondono a diritti economici e sociali distinti. La soglia di ciascun indicatore sarebbe universale, mentre il reddito necessario per ottenerla varierebbe. Vi è anche spazio per valutare il ruolo della disponibilità di beni pubblici nel raggiungere, ed eventualmente superare, la linea di povertà in una delle dimensioni individuate.

Atkinson e Bourguignon (1999) hanno formulato una proposta di integrazione tra le due concezioni di povertà assoluta, distinguendo due livelli di capacità. Il primo riguarderebbe, appunto, la sussistenza o sopravvivenza fisica, il secondo invece i funzionamenti sociali. Secondo questi due autori, tuttavia, il primo si riferirebbe alla povertà assoluta e il secondo alla povertà relativa, laddove per Sen anche i funzionamenti sociali richiedono un livello minimo di possibilità di realizzazione perché una persona possa considerare di avere una vita degna. Quindi l'impossibilità a realizzarli configura anch'essa uno stato di povertà assoluta. Di relativo, secondo Sen, c'è solo il fatto che le risorse disponibili per "funzionare" adeguatamente e raggiungere livelli minimi di capacità accettabili variano da un contesto all'altro. In altri termini, "essere in buona salute", o "avere l'istruzione minima necessaria" sono valori assoluti, con lo stesso status dell'aver cibo a sufficienza, accesso ad acqua non inquinata, un tetto sulla testa e di che vestirsi e riscaldarsi secondo le necessità del luogo in cui si vive. Ma la definizione dei livelli soglia e la realizzazione concrete dipendono dalle infrastrutture igieniche, sanitarie, o scolastiche disponibili. "La specificità dell'assolutezza non è né la costanza nel tempo né l'invarianza tra le diverse società, né la semplice concentrazione sul cibo o il nutrimento. E' il modo di considerare la deprivazione di una persona in termini assoluti e non relativo a fronte dei livelli di vita goduti da altri nella società" (Sen, 1985, p. 673). Perciò propone di definire la povertà nei termini di un insuccesso, o impossibilità delle capacità di base di raggiungere livelli minimi accettabili (Sen 1992, p. 109).

Doyal and Gough (1991), di fatto riprendendo il concetto di funzionamenti di Sen, con il concetto di "bisogni intermedi" hanno cercato di rendere l'idea di bisogni di base universali maggiormente utilizzabile dalle politiche sociali. In analogia alle capacità combinate, i bisogni intermedi non esistono come potenzialità astratte ma sono mediati dalle risorse. Nelle loro parole (Doyal and Gough, 1991, p. 157), essi sono "il ponte cruciale tra i bisogni di base universali e i mezzi per soddisfarli che sono socialmente relativi".. Di conseguenza, oggetto di valutazione dal punto di vista dell'accertamento della povertà non

sono i bisogni, o le capacità, in astratto, ma la disponibilità di, e accesso a capacità combinate o bisogni intermedi (cibo nutriente, acqua pulita, un'abitazione adeguata, istruzione di base, libertà riproduttiva. Va detto che Townsend stesso dalla metà degli anni novanta del secolo scorso, con l'obiettivo di permettere una comparazione tra paesi, inclusa una comparazione tra paesi sviluppati e in via di sviluppo, ha sostenuto una definizione della povertà in due parti, che combina una nozione assoluta e relativa di povertà. Adottata dalle Nazioni Unite nel 1995, definisce la povertà assoluta come una "deprivazione grave dei bisogni umani di base, incluso il cibo, acqua pulita, infrastrutture igieniche, salute, abitazione (shelter), istruzione e informazione. E' legata tanto ai servizi quanto al reddito".

Come ha osservato Ravallion qualche anno fa (2016), in effetti, possiamo osservare una crescente compatibilità tra indicatori di povertà relativa e assoluta, proprio a partire dalla consapevolezza del carattere context specific degli indicatori di povertà assoluta. Un esito di questa consapevolezza è la costruzione di linee di povertà e indicatori insieme internazionali e specifici per gruppi di paesi.

Il riferimento al contesto rimanda immediatamente alla questione non solo della comparazione tra paesi, ma anche della variabilità nel tempo all'interno di uno stesso paese di quelli che sono definiti bisogni fondamentali. Non si modificano solo i beni disponibili per soddisfare un determinato bisogno, si modifica anche ciò che è ritenuto adeguato alla sussistenza. L'innalzamento del livello di istruzione richiesto per muoversi adeguatamente in una società, la facilitazione dell'accesso all'acqua - fino all'acqua corrente - o ai mezzi di riscaldamento, la modifica delle tecnologie abitative e di comunicazione - questi cambiamenti ed altri ancora possono fare sì che chi ne è escluso si trovi più facilmente in situazione di povertà assoluta rispetto a prima, non solo perché non beneficia di questi cambiamenti e perciò non raggiunge il nuovo livello di vita minimo del contesto in cui vive, ma perché questi cambiamenti incidono anche sulle risorse prima disponibili, riducendone o eliminandone alcune, con la conseguenza di peggiorare la situazione di chi su queste contava per soddisfare i propri bisogni. Ad esempio, spariscono le fontane o i pozzi, oggi anche le cabine telefoniche. Non si possono allevare galline o conigli in casa. Non si ha più accesso a piccoli appezzamenti su cui fare una agricoltura di sussistenza. Non si può più auto-costruire la propria abitazione. Se fino agli anni sessanta del secolo scorso il possesso di un frigorifero e di una lavabiancheria erano un indicatore di buono status sociale, oggi la loro mancanza può essere un indicatore di grave deprivazione. Se un tempo si poteva vivere decentemente anche senza telefono, oggi senza accesso ad internet è difficile persino trovare una occupazione. Vale la pena di osservare che l'unico paese sviluppato che utilizza unicamente la linea di povertà assoluta, gli USA, per aggiornarla considera solo la crescita dei consumi e come questa abbia modificato la proporzione tra consumi alimentare e tutti gli altri. Al contrario in Italia il paniere di "beni essenziali" e il loro equilibrio sono stati aggiornati sia nel 2009 sia oggi. Si potrebbe dire che il concetto di povertà assoluta sottostante il metodo di misurazione italiano, ovvero il modo in cui è individuato il paniere di beni, è più ampio di quello di sussistenza non solo perché è

accuratamente contestualizzato – nei beni che individua come necessari - nel tempo-spazio sociale cui si riferisce, ma perché è pluridimensionale e non trascinato univocamente, come quello statunitense, dalla componente alimentare. Non corrisponde, tuttavia, all'approccio delle capacità e neppure a quello dei diritti, nella misura in cui, come ha osservato anche Brandolini (2021) la spesa per consumi, certo più adatta del reddito a cogliere il livello di benessere/malessere, riflette solo il costo dei beni e servizi acquistati, ma ignora la variabilità nella disponibilità dei servizi pubblici e privati e di altri importanti aspetti ambientali che incidono sulla qualità della vita delle persone (cfr. anche D'Alessio 2018). La scarsità di servizi per la prima infanzia, di scuole a tempo pieno, un servizio sanitario pubblico inefficiente o poco accessibile, trasporti pubblici carenti, inquinamento atmosferico e così via possono ridurre in modo sostanziale la qualità della vita dei più poveri, differenziandoli nella capacità di soddisfacimento dei bisogni - nei funzionamenti - non solo dai più abbienti, che possono ricorrere al mercato, ma anche da individui e famiglie nelle stesse condizioni economiche che vivono in aree del paese meglio dotate di beni pubblici e in quartieri meno inquinati.

La questione di se e come includere il valore dei beni pubblici fruiti pone, ovviamente, non irrilevanti problemi metodologici, non solo perché richiederebbe un'analisi dettagliata ad hoc sia sui contesti a livello micro, sia sugli individui e famiglie. Una cosa è, come si è fatto nei primi anni di misurazione della povertà assoluta, non considerare la spesa per consumi in questo campo in quanto in Italia sanità e istruzione sono servizi pubblici, o ancora, come suggeriscono Baldini et al. (2014), imputarne il valore stimato alle famiglie, altro è invece considerare l'effettiva disponibilità e accessibilità di questi beni per famiglie di differente ceto sociale e nei diversi contesti. Ad esempio, diverse ricerche, non solo italiane, hanno documentato che l'asilo nido non solo è disponibile in misura diversa sul territorio nazionale, ma è in larga misura frequentato da bambini i cui genitori sono ad alta istruzione e di ceto medio-alto, un fenomeno tanto più accentuato quanto più l'offerta è scarsa.

La soluzione a questi problemi non è semplice, né a livello metodologico né a livello concettuale.

Il progetto ABSPO, finanziato dall'Unione Europea, sembrerebbe andare in questa direzione, nella misura in cui definisce the targeted living standard as adequate participation in society, argomentando che questa definizione è coerente con l'approccio delle capacità per due motivi. First, this definition is consistent with the widespread view of social participation as a summary indicator of both individual well-being and the fulfilment of one's social rights (Kahneman, Diener, and Schwarz, 1999; Lister, 1990; 2013). Second, it is consistent with the capability approach to poverty measurement that focuses on individuals' effective freedom, agency and attainable societal roles in explaining material and social deprivation (Sen, 1987; Nussbaum, 2000). Third, the concept of adequate social participation is generic and flexible enough for the needs of international measurement where countries of different socio-economic backgrounds are compared. Finally, most existing minimum budget standards and poverty measures in advanced

economies, including the IMPROVE/EURB reference budgets used for ABSPO implementation, also rely on the same definition”.

Tuttavia, lo stesso Rapporto finale ammette che “The concept of adequate social participation is somewhat elusive and needs to be made operational through a series of practical measurement choices. These should clarify what social participation means, how adequacy is defined, and where the boundaries of the relevant society are drawn in each particular context.” Ed aggiunge: “ There is no agreement on these topics in the theoretical literature: many alternative concepts of social integration and participation are used simultaneously, while the study of social adequacy and societal boundaries provides little effective guidance for practical measurement”.

Soprattutto, anche tra gli indicatori proposti dal rapporto manca la disponibilità di e accesso a beni pubblici. Eppure, come osservano Lanau, Mack e Nandy (2020), ricordando che anche nella citata dichiarazione UN sulla povertà l’accesso ai servizi gioca un ruolo altrettanto importante del reddito, “Where universal provision of basic services is lacking, current approaches to poverty measurement may result in underestimates, thereby raising comparability and identification issues.”

Forse la strada migliore è quella di procedere, in parallelo all’indagine sulla povertà assoluta così come è effettuata da ISTAT, con tutti i perfezionamenti e aggiornamenti che sono stati fatti e che si faranno, alla ricostruzione di contesti omogenei dal punto di vista della disponibilità di beni pubblici considerati essenziali e delle modalità di accesso, in modo da procedere poi ad analisi per piccole aree.

#### Riferimenti biblio

Alkire S. e J. Foster (2011), Counting and multidimensional poverty measurement, *Journal of Public Economics*, 2011, vol. 95, issue 7-8, 476-487

Atkinson A. e F. Bourguignon (1999), “Poverty and Inclusion from a World Perspective”, in Conseil d’Analyse Economique e World Bank (a cura), *Governance, Equity and Global Markets: Proceedings of the Annual Bank Conference on Development Economics in Europe*, June 21-23 1999, Paris, La Documentation Française, pp. 179-192.

Baldini M., P. Brunori, V. Peragine (2014). “Soglie di povertà regionali. Un esercizio basato su una definizione estesa di reddito”, in V. Peragine (a cura di), *Povertà e politiche di inclusione sociale. Differenze e confronti territoriali*, Roma, Carocci.

Brandolini A. (2021) Il dibattito sulla povertà in Italia, *Questioni di economia e di finanza*, Banca d’Italia, n. 648.

D’Alessio G. (2018). “Benessere, contesto socio-economico e differenze di prezzo: il divario tra Nord e Sud”, *Rivista economica del Mezzogiorno*, 32(3), pp. 471-498.

Doyal L. e I. Gough (1991), *A theory of Human need*, Springer 1991

European Commission (2021) *JRC Technical Report, Measuring and mentoring absolute poverty*, Luxemburg, Publication Office of the European Union.

Kakwani N e H. H. Son (2006), *New Global Poverty Counts*, International Poverty Centre, UNPD

Lanau A., J, Mack e Sh. Nandy (2020). Including services in multidimensional poverty measurement for SDGs: modifications to the consensual approach, *Journal of Poverty and Social Justice*, 28, 2, pp. 149-168

Ravaillon M. (2016) *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* . 1 edition. New York: Oxford University Press.

Rowntree B.S., *The human needs of labour*, London, Longmans Green, 1937

Sen A. (1992) *Inequality Reexamined*. Oxford: Clarendon Press

Tirafferri A. (2008), "La valutazione del well-being nello spazio dei functionings e delle capabilities: un nuovo criterio basato sui refined functionings", in A. Brandolini e C. Saraceno (a cura), *Povert  e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Bologna, il Mulino, pp. 305-328.

Townsend P. (1979), *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth, Penguin.

World Bank (2005), *Poverty Manual*, Washington, World Bank, cap. 3.