



## **Porre fine ad ogni tipo di povertà nel mondo** *(Primo obiettivo dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite)*

A cura di Vincenzo Pira e Marco Pasquini

N.1 /2019



## Introduzione

Armadilla è una organizzazione non lucrativa di utilità sociale impegnata nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo ([www.armadilla.coop](http://www.armadilla.coop)). Svolge anche attività di formazione e informazione sui temi dell'agenda 2030 proposta dalle Nazioni Unite, per la difesa dei diritti umani e per il raggiungimento dei 17 obiettivi per lo sviluppo umano sostenibile: <https://www.unric.org/it/agenda-2030>

In questo ambito questi Quaderni vogliono contribuire a divulgare tra gli studenti e l'opinione pubblica a cui Armadilla si rivolge, informazione, analisi critiche, possibili risposte ai problemi prioritari che si affrontano. **La raccolta di tutti i Quaderni dal 2015 a oggi si trova in:** <http://armadilla.coop/quaderni/>

In questo Quaderno proponiamo il tema di lotta alla povertà considerando il primo obiettivo proposto dall'Agenda 2030: **porre fine ad ogni tipo di povertà nel mondo.**

Proponiamo un ragionamento su che cosa significhi oggi il concetto di povertà e quali possano essere le strategie e progettualità adeguate per raggiungere l'obiettivo di sradicare la povertà assoluta nel mondo nei prossimi 20 anni.

### **Quali sono i paesi e le aree in cui è maggiormente diffusa la povertà assoluta?**

Come è possibile che l'ISTAT abbia stimato che **in Italia, nel 2017, 1.778.000 famiglie (6,9% delle famiglie residenti) siano in condizione di povertà assoluta**, per un totale di 5 milioni e 58mila individui (8,4% dell'intera popolazione)?

Perché si denunciano, anche in paesi ritenuti ricchi, l'impoverimento di milioni di persone? Che cosa è la povertà assoluta e la povertà relativa? Quali le cause principali che causano le condizioni di povertà? Come si possono misurare tali livelli di povertà?

**Quali si suppone possano essere le politiche più adeguate per porre fine a ogni tipo di povertà nell'intero pianeta? E in Italia? Quale deve essere il contributo della cooperazione internazionale?** Come coniugare l'esigenza diffusa di aiuti umanitari e di assistenza con quella di consolidare processi di sviluppo umano sostenibile?

Tante domande a cui tenteremo di dare conto condividendo una visione proposta a livello globale dalle Nazioni Unite, riprendendo Amartya Sen e, localmente, quanto propone la Coalizione Italiana contro la povertà ([www.gcapitalia.it/](http://www.gcapitalia.it/)) e facendo, infine, riferimento specifico ad esperti che hanno affrontato questo tema.

# 1. Povertà e ricchezza nel mondo

Quando cerchiamo di immaginare che cosa intendiamo per povertà, le prime immagini che ci vengono in mente sono quelle di bambini denutriti di qualche sperduto villaggio africano o del sudest asiatico. Ma se vogliamo dare una definizione più elaborata di povertà, il problema si fa più complesso e non riguarda solo paesi lontani dell'Africa, dell'Asia o dell'America Latina.

I volti della povertà si vedono anche in Italia. Hanno lo sguardo dello straniero che non ha lavoro né casa e frequenta le mense della Caritas. Sono giovani disoccupati cronici o pensionati che non riescono con il loro reddito a pagare l'affitto e le utenze domestiche. Sono tante storie di solitudine di genitori separati e di minori coinvolti in situazioni di fragilità, obbligati da deprivazioni materiali a vivere nell'incertezza di un futuro positivo.

Il **Multidimensional poverty index - MPI** (<http://hdr.undp.org/en/2018-MPI>) è lo strumento statistico utilizzato dalle Nazioni Unite per misurare la povertà, considerandola nelle sue molteplici dimensioni. È una misurazione 'alternativa' rispetto a quella meramente economica, basata esclusivamente sul reddito pro-capite, e prende in esame tre fattori determinanti per il benessere della persona: la salute, l'educazione, gli standard di vita.

Nel Rapporto del 2018 si riassumono i seguenti dati sulla situazione mondiale:

- 1,3 miliardi di persone del pianeta vivono in stato di povertà.
- L'83% di tutti i poveri multidimensionali nel mondo vive nell'Africa sub-sahariana e nell'Asia meridionale.
- Due terzi di tutti i poveri MPI vivono in paesi a reddito medio.
- La metà dei poveri multidimensionali sono bambini di età compresa tra 0 e 17 anni.
- L'85% dei poveri MPI vive nelle zone rurali.
- Nel 2015-2016, più di 364 milioni di persone sono ancora povere (MPI) in India anche se in questo paese 271 milioni di persone sono uscite dalla povertà in dieci anni.
- 560 milioni di poveri vivono nell'Africa sub-sahariana.
- Nel Sud Sudan e nel Niger, oltre il 90% delle popolazioni è povero.
- In quasi il 70% delle regioni subnazionali dell'Africa sub-sahariana, oltre la metà della popolazione è povera. Il maggior contributo alla povertà nell'Africa subsahariana è la nutrizione.
- 546 milioni di persone nell'Asia meridionale sono in stato di povertà. Sia in Afghanistan che in Pakistan, una persona su quattro vive in grave povertà. 17 delle 19 regioni subnazionali più povere dell'Asia meridionale si trovano in Afghanistan.
- 66 milioni di persone vivono in povertà negli Stati arabi. Il 70% dei poveri MPI negli Stati arabi vive in Sudan, Yemen e Somalia. In Somalia, l'82% delle persone era povero multidimensionale.
- 40 milioni di persone vivono in povertà nella regione dell'America Latina e nei Caraibi. Oltre il 20% delle persone è identificato come vulnerabile alla povertà multidimensionale ad Haiti, in Guatemala e in Honduras. Ad Haiti, oltre il 5% della popolazione totale è povera e vive in una famiglia che ha vissuto la morte di un bambino negli ultimi cinque anni.

- 118 milioni di poveri vivono nell'Asia orientale e nel Pacifico. La percentuale di poveri in ciascun paese all'interno della regione varia dal 46% in Timor-Est a meno dell'1% in Thailandia. Il maggior fattore che contribuisce a aumentare il grado di povertà in Asia orientale e nel Pacifico è la nutrizione che rappresenta il 26% del totale della multidimensionalità (MPI).

**Dal Rapporto Oxfam 2018 "Ricompensare il lavoro, non la ricchezza" ([consultabile a questo link](#)) riportiamo i seguenti dati:**

- *Nel corso dell'ultimo anno il numero dei miliardari è aumentato come mai prima: uno in più ogni due giorni. Attualmente vi sono nel mondo 2.043 miliardari (valore in dollari), e nove su dieci sono uomini. La loro ricchezza ha registrato un incremento enorme che, a titolo comparativo, rappresenta 7 volte l'ammontare delle risorse necessario per far uscire dallo stato di povertà estrema 789 milioni di persone.*
- *Di tutta la ricchezza globale creata nell'ultimo anno, l'82% è andato all'1% della popolazione mentre il 50% meno abbiente non ha beneficiato di alcun aumento. Mentre i patrimoni dei miliardari sono aumentati di 762 miliardi in un anno, le donne contribuiscono all'economia globale fornendo lavoro di cura non retribuito pari ad un valore annuo di 10.000 miliardi di dollari.*
- *In base a nuovi dati forniti da Credit Suisse, attualmente 42 persone possiedono la stessa ricchezza dei 3,7 miliardi di persone meno abbienti; il numero di persone che possiedono la stessa ricchezza del 50% più povero è stato aggiornato per l'anno scorso da 8 dell'anno scorso a 6124.*
- *L'1% più ricco continua a possedere più ricchezze di tutto il resto dell'umanità. In molti Paesi si registra una situazione analoga. Nel corso del 2017 le ricerche condotte da Oxfam e da altri soggetti hanno riscontrato che:*
  - a) In Nigeria, gli interessi sul patrimonio percepiti in un anno dall'uomo più ricco sarebbero sufficienti a liberare dalla povertà estrema due milioni di persone. Nonostante quasi un decennio di crescita economica sostenuta, la povertà nello stesso periodo è aumentata.*
  - b) In Indonesia 27 i quattro uomini più ricchi possiedono più dei 100 milioni più poveri.*
  - c) Negli Stati Uniti le tre persone più ricche possiedono lo stesso patrimonio della metà più povera della popolazione (circa 160 milioni di persone). In Brasile un cittadino che percepisce il salario minimo dovrebbe lavorare 19 anni per guadagnare la stessa cifra che un componente dello 0,1% più ricco della popolazione riceve in un mese."*

## 2. Che cos'è la povertà?

**Il dizionario definisce la povertà come "stato di indigenza consistente in un livello di reddito troppo basso per permettere la soddisfazione di bisogni fondamentali in termini di mercato, nonché in una inadeguata disponibilità di beni e servizi di ordine sociale, politico e culturale".**

La definizione tradizionale di povertà poggia essenzialmente sul concetto dell'indisponibilità di reddito e beni materiali, cioè una situazione in cui non si è in grado di garantire la pura efficienza fisica delle persone. Partendo da questo concetto, tutto incentrato sul reddito, le strategie di lotta alla povertà fino a tutti gli anni '60 si sono basate sul miglior modo per far crescere il Prodotto Interno Lordo nei Paesi poveri del mondo.

Qui i depositari del sapere erano tutti economisti di formazione occidentale, spesso funzionari di agenzie internazionali, che interloquivano esclusivamente a livello istituzionale di politiche. Il dibattito si è soprattutto incentrato sul concetto, gli indicatori, le azioni, ma molto meno sulle cause della povertà, soprattutto in rapporto ai Paesi ricchi. Negli anni successivi si approfondiscono i concetti di povertà assoluta e povertà relativa.

L'approccio difeso dai teorici dei "*Basic Needs*", innova l'approccio e mette al centro la persona e i suoi bisogni fondamentali: garantire un paniere di beni e servizi la cui disponibilità, per un individuo, è prerequisito stesso alla qualità della vita.

In tanti contesti la povertà dipende dal potere d'acquisto garantito dalle entrate. Un reddito di 10 Euro giornalieri, assolutamente insufficiente per sopravvivere in Italia, inserisce nella classe dei benestanti in un paese dell'Africa subsahariana.

Ma la povertà dipende anche dal metro di giudizio che si usa: in un paese ricco e democratico, in cui si soffrono minori privazioni e vi è un sistema di servizi sociali, sanitari ed educativi efficace, si tenderà ad avere un diverso criterio di misura per valutare quanto una persona è povera e se ha la libertà di vivere come desidera.

**Il benessere di una persona dipende dal tipo di vita che essa è in grado di condurre, ovvero da ciò che ella riesce a fare e ad essere. La povertà diventa la mancata realizzazione delle funzioni essenziali per la vita umana, quindi l'incapacità di realizzare le proprie funzioni.**

La realizzazione di questi traguardi o funzionamenti dipende di certo anche dall'ammontare di risorse economiche a disposizione, ma anche da altri fattori: conta chi siamo, quali caratteristiche abbiamo, in quale contesto viviamo sul piano familiare, economico, sociale e culturale.

L'UE, a seguito dell'approvazione nel 1975 del primo Programma quinquennale di azione comunitaria contro la povertà, ha indicato una linea di povertà relativa, pari al 50% del reddito disponibile medio per equivalente di adulto nel paese membro di appartenenza.

La Banca Mondiale ha utilizzato il concetto di povertà assoluta nelle indagini sulla povertà iniziate nel 1990 e continuate successivamente indicando un limite inferiore pari a \$ 1 (più esattamente \$1,25) al giorno, e un limite superiore pari al doppio del primo.

Quando si parla di **povertà assoluta** si fa riferimento all'idea della semplice sopravvivenza o a quella di un livello di vita ritenuto al di sotto di un determinato minimo vitale. Essa è misurata sulla base di un importo prestabilito che viene considerato come il reddito minimo necessario per condurre una vita socialmente integrata nel Paese in questione.

**I bisogni che più spesso vengono identificati come essenziali sono l'alimentazione, l'alloggio, il vestiario, la salute, la formazione scolastica e l'igiene (talvolta si aggiunge anche la vita di relazione).**

A questa lista di bisogni si affianca una lista di consumi che ne permettono il minimo soddisfacimento, tramutando poi i consumi, attraverso i prezzi di mercato, nella somma di denaro necessaria. Si ottiene così una soglia di reddito minimo che stabilisce il "confine della povertà".

Questa concezione della povertà - qualificata come "assoluta" e quindi legata a necessità fisiologiche di base - si ricollega a concetti quali i bisogni primari, il minimo vitale, il fabbisogno nutrizionale minimo, la disponibilità di beni e servizi essenziali per la sopravvivenza. In sostanza è "assoluta" in quanto prescinde dagli standard di vita prevalenti all'interno della comunità di riferimento.

I limiti di questo concetto sono molti. Non è infatti facile stabilire, in primo luogo, l'ammontare minimo di consumi che garantisce la sopravvivenza (l'uomo potrebbe accontentarsi di un pezzo di pane al giorno, ma non è detto che poi esso sia sufficiente dal punto di vista nutrizionale); in secondo luogo, la definizione di un livello di vita minimo accettabile comporta il riferimento ad una data situazione storica, ambientale e sociale: ciò che viene ritenuto "minimo accettabile", per esempio oggi in Italia, è molto superiore non solo al minimo accettabile di un secolo fa ma anche al minimo di qualche paese povero dell'Africa o dell'America Latina.

Il riferirsi ad una concezione della povertà intesa come fenomeno relativo permette di superare questi inconvenienti e di disporre di una definizione più aderente alla realtà.

Come si può dire, ad esempio, se uno ha una buona istruzione?

All'inizio del secolo scorso saper appena leggere e scrivere era già considerato sufficiente, mentre dopo la seconda guerra mondiale era almeno richiesto il diploma di licenza elementare. L'acquedotto porta l'acqua dentro le case solo da alcuni decenni; e come prima era normale prendere l'acqua dal pozzo, oggi lo è farla scorrere dal rubinetto. Similmente si potrebbe dire per ogni aspetto delle condizioni di vita che oggi sono incredibilmente migliorate rispetto a periodi neanche troppo lontani.

Come potrebbe essere possibile, in questo continuo mutare di condizioni generali, mantenere immutata la soglia di povertà? I cambiamenti che sono evidenti in relazione al passare del tempo non sono poi meno importanti se rapportati invece allo spazio. Ciò che è accettabile in una società con un livello di vita mediamente basso è inaccettabile in un'altra dove le condizioni di vita sono mediamente superiori.

È pertanto preferibile porre alla base di ogni considerazione sulla povertà una definizione di **povertà relativa**, correlata agli standard di vita prevalenti all'interno di una data comunità e

comprendente bisogni che vanno al di là della semplice sopravvivenza, dipendente dall'ambiente sociale, economico e culturale e che quindi varia nel tempo e nello spazio.

**La prima apparente incongruenza si spiega richiamando il collegamento tra povertà e disuguaglianza.** La misura della diffusione della povertà è in realtà una misura dell'estensione della disuguaglianza. Un paese complessivamente povero, ma caratterizzato da una disuguaglianza molto ridotta avrà un tasso di povertà anch'esso molto ridotto perché una gran parte della popolazione vive in condizioni di vita che sono comprese entro un piccolo intervallo. All'opposto di un paese mediamente ricco che è percorso da una forte disuguaglianza si troverà ad avere un alto numero di poveri perché molte persone vivono in condizioni lontane dalla media, oltre la soglia di povertà.

La seconda obiezione si risolve richiamando la definizione di povertà relativa e le ragioni per la quale essa è stata preferita a quella di povertà assoluta.

È chiaro che un pensionato sociale in Italia ha un reddito più alto di un paria indiano, ma è ancora più chiaro che il nostro pensionato sociale deve vivere nell'Italia del duemila, circondato da persone che hanno il tenore medio di vita degli italiani d'oggi mentre il paria indiano vive nel suo ambiente, immerso in una povertà secolare. E così come essi sono separati dalla realtà, altrettanto non ha senso mescolarli concettualmente, facendo dei confronti in verità privi di senso.

Ciò che non bisogna mai dimenticare quando si ragiona in termini di povertà relativa è che la prima operazione essenziale è definire l'ambito territoriale (o sociale) di riferimento, perché è all'interno di esso che si colgono le relazioni di disuguaglianza e quindi di povertà; "ognuno è povero o non povero in rapporto agli altri tra i quali vive".

Considerare la povertà come la conseguenza estrema della disuguaglianza sociale è molto utile in termini operativi perché comporta la sostituzione di interventi assistenziali diretti verso le persone povere, con azioni di politica sociale volti a modificare i meccanismi sociali che producono la disuguaglianza prima, la povertà poi.

Questo legame va messo in evidenza allo scopo di controbattere la concezione "individualista" della povertà con lo scopo di sottolineare che stiamo affrontando un fenomeno sociale, prodotto dalla generale dinamica sociale.

La disuguaglianza, tuttavia, per il suo essere una caratteristica costante della vita sociale, può ragionevolmente essere contenuta entro certi limiti, ma non può essere eliminata del tutto.

È in relazione a questo che è importante mantenere chiara la distinzione fra povertà e disuguaglianza per non estendere alla prima tutti gli attributi della seconda. In particolare sarebbe grave considerare ineluttabile anche la povertà. Al contrario considerandola come



una forma di disuguaglianza portata all'estremo, si identifica immediatamente un obiettivo preciso da porre ad un intervento mirato alla riduzione della disuguaglianza: ridurla quel tanto che basta a far scomparire la povertà.

### 3. Agenda 2030: porre fine a ogni povertà

Per porre fine a ogni tipo di povertà l'Agenda 2030 pone l'attenzione su quattro parole chiave: "**Persone** - Siamo determinati a porre fine alla povertà e alla fame, in tutte le loro forme e dimensioni, e ad assicurare che tutti gli esseri umani possano realizzare il proprio potenziale con dignità ed uguaglianza in un ambiente sano.

**Pianeta** - Siamo determinati a proteggere il pianeta dalla degradazione, attraverso un consumo ed una produzione consapevoli, gestendo le sue risorse naturali in maniera sostenibile e adottando misure urgenti riguardo il cambiamento climatico, in modo che esso possa soddisfare i bisogni delle generazioni presenti e di quelle future.

**Prosperità** - Siamo determinati ad assicurare che tutti gli esseri umani possano godere di vite prosperose e soddisfacenti e che il progresso economico, sociale e tecnologico avvenga in armonia con la natura.

**Pace** - Siamo determinati a promuovere società pacifiche, giuste ed inclusive che siano libere dalla paura e dalla violenza. Non ci può essere sviluppo sostenibile senza pace, né la pace senza sviluppo sostenibile"...

#### Le mete proposte nell'Agenda 2030 sono le seguenti:

1.1. **Entro il 2030, sradicare la povertà estrema per tutte le persone in tutto il mondo**, attualmente misurata sulla base di coloro che vivono con meno di \$ 1,25 al giorno.

1.2. Entro il 2030, ridurre almeno della metà la quota di uomini, donne e bambini di tutte le età che vivono in povertà in tutte le sue forme, secondo le definizioni nazionali.

1.3. **Implementare a livello nazionale adeguati sistemi di protezione sociale e misure di sicurezza per tutti**, compresi i livelli più bassi, ed entro il 2030 raggiungere una notevole copertura delle persone povere e vulnerabile.

1.4. **Entro il 2030, assicurare che tutti gli uomini e le donne, in particolare i più poveri e vulnerabili, abbiano uguali diritti alle risorse economiche, insieme all'accesso ai servizi di base, proprietà privata, controllo su terreni e altre forme di proprietà, eredità, risorse naturali, nuove tecnologie appropriate e servizi finanziari, tra cui la microfinanza.**

1.5. Entro il 2030, rinforzare la resilienza dei poveri e di coloro che si trovano in situazioni di vulnerabilità e ridurre la loro esposizione e vulnerabilità ad eventi climatici estremi, catastrofi e shock economici, sociali e ambientali.

1.a Garantire una adeguata mobilitazione di risorse da diverse fonti, anche attraverso la cooperazione allo sviluppo, al fine di fornire mezzi adeguati e affidabili per i paesi in via di sviluppo, in particolare i paesi meno sviluppati, attuando programmi e politiche per porre fine alla povertà in tutte le sue forme.

1.b **Creare solidi sistemi di politiche a livello nazionale, regionale e internazionale, basati su strategie di sviluppo a favore dei poveri e sensibili alle differenze di genere, per sostenere investimenti accelerati nelle azioni di lotta alla povertà.**

### **Come porre fine alle povertà?**

Partendo dal concetto che “alle povertà” sottendono più dimensioni e concause, le strategie d'intervento per limitare, combattere o eliminare la povertà non possono che essere multidimensionali, integrali, articolate e complesse.

Innanzitutto va fatta una distinzione tra i casi di emergenze e/o interventi sulla povertà assoluta (campi profughi, vittime di guerre, eventi eccezionali) e le situazioni in cui si possono prevedere interventi di sviluppo umano sostenibile.

In quest'ultimo caso bisogna poter contare su alcune condizioni minime quali:

- Assenza di eventi naturali catastrofici quali terremoti, inondazioni, siccità prolungate e inaspettate.
- Clima interno di convivenza pacifica quindi assenza di conflitti sia tra stati, sia interni (etnici, religiosi, ecc.).

**Per l'eliminazione della povertà bisogna redistribuire la ricchezza innanzitutto a livello internazionale: i paesi ricchi devono rinunciare a qualcosa o anche solo eliminare gli sprechi; in questa dimensione ci sta anche lo sforzo individuale dei consumatori del nord che possono fare scelte etiche.**

Per ciascun Paese un aumento del PIL pro capite deve accompagnarsi ad una politica tesa a ridurre la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi, che permetta cioè a tutti di partecipare al processo di sviluppo.

Coerentemente con le moderne definizioni di povertà, s'individuano le seguenti strategie che dovranno essere dotate della sufficiente “flessibilità” e pertinenza:

1. **Maggiori investimenti dei governi verso settori che negli ultimi decenni hanno subito la privatizzazione e la riduzione dell'intervento dello stato; quindi ri-allocazione della spesa pubblica verso settori chiave quali ad esempio:**

- **Educazione:** intesa come investimento nella formazione e riqualificazione di insegnanti, lotta alla dispersione scolastica e all'insuccesso; programmi per l'inclusione delle bambine e adolescenti nel sistema educativo; programmi interculturali e bilingui diretti a minoranze etniche specifiche; attenzione all'educazione di qualità anche nelle aree periferiche.
- **Sanità:** formazione di personale locale qualificato sia medico che paramedico; garanzia di forniture medicine e attrezzature fondamentali anche nelle aree periferiche; campagne di vaccinazione; attenzione a programmi diretti alla salute sessuale e riproduttiva; programmi diffusi sul territorio di attenzione alla salute materno-infantile.
- **Servizi di base:** migliorare la vivibilità dell'ambiente, facilitando l'accesso a beni e servizi essenziali (acqua, energia, trasporto, comunicazioni) da parte delle persone che hanno difficoltà ad accedervi.

2. **Promozione di azioni in campo economico volte a:**

- Garantire la sicurezza e la sovranità alimentare delle famiglie rurali con interventi a sostegno dell'agricoltura sostenibile, dell'utilizzo di sementi locali selezionate, tecnologie a basso costo e basso impatto ambientale. Proposta di micro-credito per permettere la sopravvivenza delle microimprese famigliari.
- Appoggiare la nascita e/o il consolidamento di piccole imprese artigiane e attività commerciali attraverso il micro credito, il sostegno alla formazione per il miglioramento della qualità del prodotto.
- Sostegno all'individuazione di canali di commercializzazione sia sul mercato nazionale che internazionale per i prodotti agricoli, artigianali, industriali e prezzi equi.
- Fomento della microimprenditorialità femminile e giovanile introducendo qui un elemento di equità di genere e intergenerazionale.

3. **Tener presente che uscire dalla povertà significa anche poter contare su alcune condizioni quali:**

- Esistenza di accordi internazionali quali ad esempio la soppressione delle sovvenzioni e dei dazi che permetterebbe ai prodotti dei Paesi più poveri di competere liberamente con quelli occidentali; abolizione delle sovvenzioni ai produttori agricoli dei Paesi ricchi che rendono non competitivi i prodotti locali.
- Eliminazione o attenuazione delle pressioni nei confronti dei governi delle potenze europee e americana per la liberalizzazione commerciale forzata senza tener conto dei tempi e dei processi in atto nei diversi Paesi.
- Politiche che permettano un accesso a risorse fondamentali quali terra, lavoro, capitale, alle fasce maggioritarie delle persone oggi escluse.

- Controllo sul commercio illegale di armi e regolamentazione dell'esportazione di armi da parte dei Paesi ricchi.
- Costruzione di sistemi fiscali efficienti e giusti.
- Lotta alla corruzione nelle istituzioni.

Senza queste ed altre condizioni minime, anche gli interventi più interessanti e di successo rischiano di restare episodici e isolati, senza concorrere realmente ad abbattere la povertà.

La molteplicità e diversità degli attori sulla scena della cooperazione internazionale, così come la necessità di concentrare gli sforzi per non disattendere gli obiettivi proposti, impone di rivedere le strategie di coordinamento negli interventi di aiuto:

- Costruire rapporti paritari e di reciprocità, che significa pensare le relazioni di partenariato tra territori, considerando tutti i soggetti come attori a pari diritto, chiamati a definire i contenuti e le modalità di attuazione dei processi di sviluppo. Puntare sulla reciprocità risulta essenziale per uscire dalla logica dell'aiuto e massimizzare il valore aggiunto che i rapporti di cooperazione possono rappresentare anche per i soggetti del Nord.
- Sviluppare piani-paese coordinati e in grado di favorire la logica di processo e di sistema, cioè predisponendo una progettazione con criteri d'integralità, sostenibilità, continuità e partecipazione, in coordinamento con le politiche locali.

## 4. La povertà in Italia

I dati statistici dell'ISTAT sulla povertà in Italia riguardano la situazione nel 2017 e si contano in povertà assoluta 1.778.000 famiglie residenti in cui vivono 5.058.000 individui; rispetto al 2016 la povertà assoluta è in aumento. L'incidenza di povertà assoluta è pari al 6,9% per le famiglie (da 6,3% nel 2016) e all'8,4% per gli individui (da 7,9%).

L'incidenza della povertà assoluta fra i minori permane elevata e pari al 12,1% (1.208.000, 12,5% nel 2016); si attesta quindi al 10,5% tra le famiglie dove è presente almeno un figlio minore, rimanendo molto diffusa tra quelle con tre o più figli minori (20,9%).

L'incidenza della povertà assoluta aumenta prevalentemente nel Mezzogiorno sia per le famiglie (da 8,5% del 2016 al 10,3%) sia per gli individui (da 9,8% a 11,4%), soprattutto per il peggioramento registrato nei comuni Centro di area metropolitana (da 5,8% a 10,1%) e nei comuni più piccoli fino a 50mila abitanti (da 7,8% del 2016 a 9,8%).

La povertà aumenta anche nei centri e nelle periferie delle aree metropolitane del Nord. L'incidenza della povertà assoluta diminuisce all'aumentare dell'età della persona di riferimento. Il valore minimo, pari a 4,6%, si registra infatti tra le famiglie con persona di riferimento ultra sessantatreenne, quello massimo tra le famiglie con persona di riferimento sotto i 35 anni (9,6%). A testimonianza del ruolo centrale del lavoro e della posizione professionale, la povertà assoluta diminuisce tra gli occupati (sia dipendenti sia indipendenti) e aumenta tra i non occupati; nelle famiglie con persona di riferimento operaio,

l'incidenza della povertà assoluta (11,8%) è più che doppia rispetto a quella delle famiglie con persona di riferimento ritirata dal lavoro (4,2%).

Cresce rispetto al 2016 l'incidenza della povertà assoluta per le famiglie con persona di riferimento che ha conseguito al massimo la licenza elementare: dall'8,2% del 2016 si porta al 10,7%. Le famiglie con persona di riferimento almeno diplomata, mostrano valori dell'incidenza molto più contenuti, pari al 3,6%. Anche la povertà relativa cresce rispetto al 2016.

Nel 2017 riguarda 3 milioni 171mila famiglie residenti (12,3%, contro 10,6% nel 2016), e 9 milioni 368mila individui (15,6% contro 14,0% dell'anno precedente). Come la povertà assoluta, la povertà relativa è più diffusa tra le famiglie con 4 componenti (19,8%) o 5 componenti e più (30,2%), soprattutto tra quelle giovani: raggiunge il 16,3% se la persona di riferimento è un under35, mentre scende al 10,0% nel caso di un ultra sessantatreenne.

L'incidenza di povertà relativa si mantiene elevata per le famiglie di operai e assimilati (19,5%) e per quelle con persona di riferimento in cerca di occupazione (37,0%), queste ultime in peggioramento rispetto al 31,0% del 2016. <sup>2</sup> Si confermano le difficoltà per le famiglie di soli stranieri: l'incidenza raggiunge il 34,5%, con forti differenziazioni sul territorio (29,3% al Centro, 59,6% nel Mezzogiorno).

L'incidenza della povertà assoluta è calcolata sulla base di una soglia corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire un paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano e per una famiglia con determinate caratteristiche, è considerato essenziale a uno standard di vita minimamente accettabile. Sono classificate come assolutamente povere le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia (che si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e per tipo di comune di residenza).

Gli indicatori vengono inoltre forniti a livello di famiglie e caratteristiche della persona di riferimento all'interno della famiglia, e a livello di individui, classificati come poveri se appartenenti a famiglie povere.

Nel 2017 si stima che 1 milione 778mila famiglie (6,9% delle famiglie residenti) siano in condizione di povertà assoluta in Italia, per un totale di 5 milioni e 58mila individui (8,4% dell'intera popolazione).

In entrambi i casi si tratta del valore più alto dal 2005.

Con riferimento alle famiglie, l'incremento rispetto al 2016 (da 6,3% a 6,9%) si deve per due decimi di punto percentuale alla crescita dei prezzi al consumo che nel 2017 è stata pari a +1,2%. Il Mezzogiorno registra un incremento significativo rispetto all'anno precedente (da 8,5% a 10,3%) confermandosi come area del Paese più svantaggiata.

L'incidenza della povertà assoluta cresce anche per gli individui (da 7,9% dell'anno precedente a 8,4%), raggiungendo nel Mezzogiorno<sup>2</sup> il valore più elevato (11,4%) tra le ripartizioni.

L'intensità della povertà, che rappresenta, in termini percentuali, quanto la spesa mensile delle famiglie povere è mediamente sotto la linea di povertà, ovvero "quanto poveri sono i poveri", è sostanzialmente stabile a 20,9% nel 2017 (20,7% l'anno precedente) con l'eccezione del Mezzogiorno dove invece si osserva una crescita (da 20,5% a 22,7%).

Tra gli individui in povertà assoluta si stima che le donne siano 2 milioni 472mila (incidenza pari all'8,0%), i minorenni 1 milione 208mila (12,1%), i giovani di 18-34 anni 1 milione e 112mila (10,4%, valore più elevato dal 2005) e gli anziani 611mila (4,6%). Le condizioni dei minori rimangono quindi critiche: il valore dell'incidenza, infatti, dal 2014 non è più sceso sotto il 10%; nel tempo crescono anche i valori dell'incidenza fra gli adulti tra i 35 e i 64 anni (da 2,7% del 2005 a 8,1% del 2017).

Peggiorano le condizioni delle famiglie con un figlio minore e di quelle con anziani.

I livelli di povertà assoluta si mantengono elevati per le famiglie con cinque o più componenti (17,8%), soprattutto se coppie con tre o più figli (15,4%).

Nel lungo periodo la crescita della povertà assoluta è più marcata tra le famiglie con quattro o cinque componenti e più: per quelle con 4 componenti l'incidenza passa da 2,2% del 2005 a 10,2% del 2017; per quelle di 5 componenti e più da 6,3% (del 2005) a 17,8%.

Nel 2017 peggiorano, rispetto al 2016, le condizioni delle famiglie con un figlio minore: l'incidenza della povertà assoluta sale a 9,5% da 7,2% (Prospetto 3), continuando il consistente incremento registrato a partire dal 2013. L'incidenza è infatti elevata quando in famiglia è presente almeno un figlio minore (10,5%) e raggiunge il massimo se ci sono tre o più figli minori (20,9%).

È più contenuta, ma in crescita rispetto all'anno precedente, l'incidenza di povertà nelle famiglie dove sono presenti anziani (4,8%) mentre arriva a 5,1% nelle famiglie con un anziano.

L'incidenza di povertà aumenta anche per l'insieme di famiglie raggruppate genericamente nella tipologia "altro" (vi rientrano ad esempio famiglie in cui coabitano più nuclei familiari) dove il valore dal 10,9% del 2016 raggiunge il 15,7%.

L'incidenza di povertà assoluta diminuisce all'aumentare dell'età della persona di riferimento. Questa relazione inversa si consolida, seppur in misura meno marcata, nel 2017: si passa infatti dal 9,6% tra le famiglie con persona di riferimento di 18-34 anni al 4,6% tra quelle con persona di riferimento ultra sessantaquattrenne. La fascia di età della persona di riferimento 55-64 anni mostra una crescita dell'incidenza (da 5,2% del 2016 a 6,7% del 2017).

L'istruzione continua a essere fra i fattori che più influiscono sulla condizione di povertà assoluta. Si aggravano le condizioni delle famiglie in cui la persona di riferimento ha conseguito al massimo la licenza di scuola elementare (da 8,2% del 2016 al 10,7%); tale valore è il più alto osservato nell'intera serie storica a partire dal 2005. Le famiglie con persona di riferimento almeno diplomata, mostrano valori dell'incidenza molto più contenuti, pari al 3,6%.

Fra le famiglie con persona di riferimento occupata e dipendente, si confermano i valori più elevati di incidenza di povertà assoluta se la condizione professionale è quella di 'operaio e assimilato' (11,8%); l'incidenza di povertà cresce in generale fra i non occupati (da 6,1% del 2016 al 7,7%) e raggiunge il valore massimo tra le famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione (26,7%); mentre permane al di sotto della media tra le famiglie di ritirati dal lavoro (4,2%).

Il territorio mostra differenti profili di disagio. Rispetto al 2016, le famiglie residenti nelle periferie delle aree metropolitane e nei grandi comuni del Nord vedono peggiorare la propria condizione, con un'incidenza di povertà assoluta che si porta a 5,7% da 4,2% del 2016. Nel Mezzogiorno, invece, cresce l'incidenza di povertà assoluta nei centri delle aree metropolitane (da 5,8% del 2016 a 10,1%) e nei comuni più piccoli fino a 50mila abitanti (da 7,8% al 9,8%).

Nel 2017 l'incidenza di povertà assoluta si mantiene più contenuta, e al di sotto del valore medio, tra le famiglie di soli italiani (5,1%), sebbene in aumento (era 4,4% nel 2016), soprattutto nel Mezzogiorno (da 7,5% nel 2016 a 9,1% nel 2017). Si attesta invece su valori molto elevati tra le famiglie con componenti stranieri: 29,2% in quelle di soli stranieri, che riportano valori superiori al 20% in tutte le ripartizioni, con il Mezzogiorno che supera il 40%. Per le famiglie miste il valore dell'incidenza è pari a 16,4, in calo rispetto al 2016.

Le soglie di povertà assoluta rappresentano i valori rispetto ai quali si confronta la spesa per consumi di una famiglia al fine di classificarla assolutamente povera o non povera. Ad esempio, per un adulto (di 18-59 anni) che vive solo, la soglia di povertà è pari a 826,73 euro mensili se risiede in un'area metropolitana del Nord, a 742,18 euro se vive in un piccolo comune settentrionale, a 560,82 euro se risiede in un piccolo comune del Mezzogiorno.

### **Cresce anche la povertà relativa, soprattutto nel Mezzogiorno.**

La stima dell'incidenza della povertà relativa (percentuale di famiglie e persone povere) viene calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà), che individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi. La soglia di povertà per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media mensile pro-capite nel Paese, e nel 2017 è risultata di 1.085,22 euro (+2,2% rispetto al valore della soglia nel 2016, quando era pari a 1.061,35 euro). Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa mensile pari o inferiore a tale valore sono classificate come povere. Per famiglie di

ampiezza diversa il valore della linea si ottiene applicando un'opportuna scala di equivalenza, che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti.

Nel 2017, si stima siano 3 milioni 171mila le famiglie in condizione di povertà relativa (con un'incidenza pari a 12,3% tra tutte le famiglie residenti), per un totale di 9 milioni 368mila individui (15,6% dell'intera popolazione). Di questi, 4 milioni 669mila sono donne (15,1%), 2 milioni e 156mila sono minori (21,5%) e quasi 1 milione e 400mila anziani (10,5%).

L'incidenza della povertà relativa risulta in crescita rispetto al 2016 sia in termini di famiglie (da 10,6% del 2016 a 12,3%) sia di persone (da 14,0% a 15,6%); tale peggioramento è trainato in larga parte dal Mezzogiorno (da 19,7% a 24,7% in termini di famiglie, da 23,5% a 28,2% in termini di individui).

L'intensità della povertà<sup>4</sup> nel 2017 è pari a 24,1% e corrisponde ad una spesa media equivalente delle famiglie povere di 824,02 euro mensili; nel 2016 era di 803,79 euro (24,3%). Per gli individui, l'incidenza cresce in maniera significativa fra i maggiorenni; per i minori si confermano comunque valori elevati, pari al 21,5%.

Tale indicatore, in termini percentuali, indica quanto la spesa mensile delle famiglie povere è mediamente sotto la linea di povertà, ovvero "quanto poveri sono i poveri".

Nel Mezzogiorno anche le famiglie con anziani mostrano segnali di peggioramento delle condizioni (dal 16,3% del 2016 al 22,3%): quelle con 1 anziano presentano la crescita più elevata (dal 14,9% del 2016 al 21,2%).

Valori inferiori alla media nazionale si registrano invece tra i single (6,1% per le persone con meno di 65 anni e 7,6% per gli ultra sessantaquattrenni), tra le coppie senza figli (7,8% per le coppie con persona di riferimento under 65 e 8,3% per le coppie con persona di riferimento ultra sessantaquattrenne).

Rispetto all'età, le famiglie più colpite sono quelle con persona di riferimento sotto i 34 anni (16,3%); di contro, si rilevano valori inferiori alla media nazionale tra le famiglie con persona di riferimento di 55 anni o più (11,0% tra i 55-64enni e 10,0% tra gli ultra sessantaquattrenni). Considerando il livello di istruzione della persona di riferimento, segnali di peggioramento si rilevano ai livelli medio-bassi: con nessun titolo di studio o licenza elementare si passa dal 15,0% al 19,6%, con licenza di scuola media dal 15,0% al 16,6%. Se la persona di riferimento ha almeno il diploma l'incidenza si attesta a 6,5%.

Rispetto al 2016 un importante aumento dell'incidenza si ha nel Mezzogiorno sia per le famiglie con persona di riferimento con un titolo di studio molto basso (licenza di scuola elementare o nessun titolo di studio, dal 24,6% al 35,7%) sia per quelle con persona di riferimento con titolo di studio elevato (diploma e oltre, dall'11,6% al 14,1%).



La diffusione della povertà relativa tra le famiglie con persona di riferimento in posizione di operaio e assimilato (19,5%) si conferma come la più marcata fra gli occupati; tra le famiglie di lavoratori indipendenti l'incidenza è pari all'8,4%, stabile rispetto al 2016. La crescita più elevata si registra tra le famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione (dal 31% al 37,0%), seguono quelle di ritirati dal lavoro (dall'8,0% al 9,0%).

Nel Mezzogiorno, la crescita riguarda sia le famiglie di occupati dipendenti (dal 18,3% al 22,0%), soprattutto con persona di riferimento inquadrata fra gli operai e assimilati (dal 27,6% al 32,7%), sia quelle di non occupati (dal 21,0% al 27,8%), in cerca di occupazione (dal 40,1% al 48,8%) e di ritirati dal lavoro, sebbene in misura più contenuta (dal 18,0% al 21,5%).

Per le famiglie che vivono nei comuni più piccoli (fino a 50mila abitanti ma non appartenenti alla Periferia delle aree metropolitane) l'incidenza di povertà relativa, pari a 13,3%, è più elevata sia della media nazionale sia di quella dei comuni Centro di area metropolitana (10,0%); i valori relativi a queste tipologie comunali sono in crescita, soprattutto nel Mezzogiorno, dove per i comuni Centro di area metropolitana raggiungono il 23,3%, percentuale più che doppia rispetto al 2016.

Emerge tuttavia una diversa combinazione di fattori sul territorio: al Centro e nel Mezzogiorno si ripropone quanto osservato per l'Italia nel suo complesso, ossia valori più elevati (rispettivamente 9,2% e 25,6% - nei comuni fino a 50mila abitanti contro 5,1% e 23,3% dei comuni Centro dell'area metropolitana); nel Nord, invece, l'incidenza nei comuni Centro dell'area metropolitana (6,9%) è superiore sia a quella dei comuni più piccoli (fino a 50mila abitanti), sia a quella dei comuni Periferia area metropolitana e comuni con 50.001 abitanti e più (entrambe le tipologie con incidenza pari a 5,7%).

Infine, l'incidenza di povertà relativa è decisamente più elevata nelle famiglie dove sono presenti stranieri: in quelle di soli stranieri è pari a 34,5%, nelle famiglie miste è pari a 23,9% (in miglioramento rispetto al 2016); i valori delle famiglie di soli italiani sono decisamente più contenuti (10,5%), sebbene in aumento sia nel Nord (a 3,5% da 2,9%) sia nel Mezzogiorno (a 23,5% da 18,3%).

Per come è definita, la linea di povertà relativa (per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media per persona nel Paese) si sposta di anno in anno a causa della variazione sia dei prezzi al consumo sia della spesa per consumi delle famiglie. Nell'analizzare la variazione della stima si deve, dunque, tener conto dell'effetto combinato di entrambi gli aspetti.

Nel 2017, la linea di povertà relativa è risultata pari a 1.085,22 euro, circa 24 euro in più di quella del 2016. La linea di povertà del 2016 rivalutata al 2017, in base all'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività (+1,2%), risulta pari a 1.074,09 euro e l'incidenza di povertà risulta così pari all'11,9% (3 milioni e 72mila famiglie povere); la differenza delle incidenze fra la linea 2016 rivalutata e quella standard del 2017 non mostra variazioni significative.

Rimane aperta la discussione politica di quanto investire in politiche assistenziali di emergenza (doverose quando sono l'unica scelta possibile - un malato ha bisogno di cure, a un affamato prima di d  il cibo per sopravvivere poi gli si chiede di guadagnarselo) e quanto per superare le emergenze in politiche di sviluppo sostenibile, in promozione dell'occupazione e del miglioramento dei sistemi formativi, della ricerca, dell'innovazione tecnologica.