

Giancarlo Quaranta, Gabriele Quinti
con Marina Cacace e Federico Marta

Esclusione sociale e povertà

Contributo per la conoscenza e la misurazione
dei rischi sociali e ambientali
nel contesto internazionale

CERFE 2005

Questo libro rappresenta una rielaborazione in lingua italiana del rapporto finale del progetto “Action-research on policy formulation capacities for the eradication of poverty and social exclusion” (RESP), realizzato dal CERFE su incarico del DESA (Department for Economic and Social Affairs) del Segretariato delle Nazioni Unite, con finanziamento della Direzione Generale allo Sviluppo del Ministero italiano degli Affari Esteri. Il testo è destinato a un uso interno.

Coordinamento editoriale: Maria Letizia Coen Cagli

2005 CERFE
Roma, Via Monte Zebio, 32

Indice

Introduzione	7
PARTE PRIMA	
IL DIBATTITO SULLA POVERTÀ E SULL'ESCLUSIONE SOCIALE COME FONDAMENTO CRITICO E POLITICO DEL MODELLO RAMSEP	13
Capitolo 1	
Primo vettore: la centralità della conoscenza	21
Capitolo 2	
Secondo vettore: la soggettivizzazione dei poveri	49
Capitolo 3	
Terzo vettore: la sociodinamica della povertà	61
Capitolo 4	
Quarto vettore: diversi tipi di poveri e di gruppi vulnerabili	87
Capitolo 5	
Quinto vettore: le politiche	107
Capitolo 6	
Conclusioni: convergenze e divergenze sui fabbisogni informativi	123
PARTE SECONDA	
VALIDAZIONE, STRUTTURE, DINAMICHE E CONSEGUENZE DEL MODELLO RAMSEP	129
Capitolo 7	
Itinerario di validazione del modello RAMSEP	135
1. L'esclusione sociale	136
2. La povertà	139

3. Il modello RAMSEP	140
4. La conclusione dell'itinerario di validazione: Maputo, Rabat, New York	146
Capitolo 8	
Definizioni	151
1. Fattori di rischio sociale e ambientale	151
2. Esclusione sociale generale	154
3. Esclusione sociale specifica	155
4. Povertà	155
Capitolo 9	
Strutture	161
1. Analisi Partecipata della Povertà e dell'Esclusione Sociale (APPES)	161
2. Operazionalizzazione delle <i>Poverty Lines</i> (OPL)	170
3. Analisi Diretta della Povertà (ADP)	171
Capitolo 10	
Dinamiche	173
1. Il modello RAMSEP "in azione"	173
2. Primo risultato operativo: la conoscenza e la sua mappatura	175
3. Secondo risultato operativo: la <i>Road Map</i>	176
4. Terzo risultato operativo: un più ampio spettro di risorse per la lotta alla povertà e all'impoverimento	181
Capitolo 11	
Impatto del modello RAMSEP sulla progettazione delle politiche pubbliche: il caso dei "Poverty Reduction Strategy Papers"	185
1. Processo partecipativo	186
2. Diagnostico della povertà	186
3. Le politiche	188
4. Sistemi di monitoraggio e valutazione	190
5. Sostenibilità	191
CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	193
1. Sintesi dei principali risultati	193
2. Valore aggiunto	196
3. Raccomandazioni	200

ALLEGATO 1	
LA SPERIMENTAZIONE IN MAROCCO	207
RECHERCHE-ACTION “POLICY FORMULATION CAPACITIES FOR THE ERADICATION OF POVERTY AND SOCIAL EXCLUSION”.	
DOCUMENT DE TRAVAIL MAROC – <i>EXTRAIT</i>	209
Première Partie	
Résultats théoriques et stratégiques et leurs effets potentiels	211
Deuxième Partie	
L’expérimentation effectuée au Maroc	213
4. Description des activités	215
5. Le processus d’exclusion sociale ou d’appauvrissement – ASSEP/EG	218
6. L’exclusion sociale spécifique des couches faibles – ASSEP/ES	233
7. La pauvreté	241
8. Le “vecteur situationnel” de la pauvreté et de l’exclusion sociale	262
9. Les politiques	268
10. Pour une stratégie de lutte contre la pauvreté et les processus d’appauvrissement au Maroc	273
Appendice A – Facteurs de risque social et indicateurs relatifs	277
Appendice B – Exclusion sociale spécifique	281
Appendice C – Absence de ressources, de socialite, d’ <i>agency</i>	283
Appendice D – La mesure de l’exclusion sociale	285
Appendice E – Le modèle du <i>Policy Assessment</i>	287
ALLEGATO 2	
LA SPERIMENTAZIONE IN MOZAMBICO	289
PESQUISA-ACÇÃO “POLICY FORMULATION CAPACITIES FOR THE ERADICATION OF POVERTY AND SOCIAL EXCLUSION”.	
DOCUMENTO DE TRABALHO MOÇAMBIQUE – <i>EXTRACTO</i>	291
Parte Primeira	
Resultados teóricos e estratégicos e seu efeitos potencies	293

Parte Segunda	
L'experimentação efectuada em Moçambique	295
4. Descrição das actividades	297
5. O processo de exclusão social ou de empobrecimento	299
6. A exclusão social específica das faixas fracas – ASSEP/ES	314
7. A pobreza	322
8. O “vector de estado” da pobreza e da exclusão social	343
9. As políticas	350
10. Para um reforço da estratégia de luta contra a pobreza e os processos de empobrecimento em Moçambique	356
Apendice A – Factores de risco social e relativos indicadores	359
Apendice B – Exclusão social específica	363
Apendice C – Ausencia de recursos, de socialidade, de <i>agency</i>	365
Apendice D – A medição da exclusão social	367
Apendice E – O modelo para a avaliação das políticas	369
ALLEGATO 3	
ALTRE BASI EMPIRICHE	371
A. Il processo di esclusione sociale o di impoverimento	375
1. Il processo di esclusione sociale nelle città di Roma, Parigi e Londra	377
2. Il processo di esclusione sociale in 14 quartieri urbani di Yaoundé e di Douala	382
3. Il processo di esclusione sociale nelle 2.810 comunità territoriali e nei 68 municipi del Nicaragua	389
4. Il processo di esclusione sociale in ambiente rurale (43 villaggi e 10 comuni rurali del Camerun)	397
5. La mappatura del processo di esclusione sociale al livello territoriale (esempi di raffigurazione grafica)	401
B. Il processo di esclusione sociale per categorie specifiche: la vulnerabilità infantile, l'esclusione sociale femminile	411
1. La vulnerabilità infantile nelle 2.810 comunità territoriali e nei 68 municipi del Nicaragua	413
2. L'esclusione sociale femminile nella zona metropolitana di Dakar	418

C. La povertà	429
1. Le differenti forme di povertà e le differenti reazioni alla deprivazione a Roma, Parigi e Londra	430
2. La rappresentazione sociale della povertà nelle 2.810 comunità territoriali del Nicaragua	441
3. La povertà in ambito rurale (43 villaggi e 10 comuni rurali in Camerun)	453
D. Il capitale sociale	469
1. Il capitale sociale nelle 2.810 comunità territoriali e nei 68 municipi del Nicaragua	471
2. Il capitale sociale in ambiente rurale (43 villaggi e 10 comuni rurali del Camerun)	485
 Bibliografia	 497

Introduzione

Questo testo rappresenta il tentativo di offrire un piccolo ma concreto ausilio agli attori coinvolti, a vario titolo – in primo luogo ai decisori politici – nella drammatica e terribile problematica della povertà e dell'esclusione sociale. Nel decennio trascorso il tema della lotta alla deprivazione sociale è diventato centrale nel contesto delle politiche pubbliche, sia al livello nazionale, in quasi tutti i paesi del sud del pianeta, sia a quello globale. Il sistema delle Nazioni Unite, inoltre, si è fatto promotore di una visione unitaria delle sfide che l'umanità deve affrontare anche in considerazione delle enormi dimensioni che la povertà ha assunto in un mondo abitato da circa sei miliardi di esseri umani, di cui oltre il quaranta per cento vive in condizioni materiali e morali assolutamente inaccettabili, da qualsiasi punto di vista. Con l'assemblea del millennio, tenutasi a New York nel settembre 2000, le Nazioni Unite hanno così fissato una serie di obiettivi – i Millennium Development Goals (in sigla MDGs) – tra cui quello di ridurre la povertà del 50% entro il 2015. Va detto subito che la questione, se investe soprattutto i Paesi in via di sviluppo o in difficoltà, non esclude i paesi cosiddetti industrializzati o di nuova industrializzazione, che presentano vecchie e nuove forme di povertà e in particolare di esclusione sociale.

In questo contesto e di fronte al fallimento di politiche di contrasto o di riduzione del fenomeno, che hanno messo in evidenza l'incapacità di molti interventi di raggiungere i target dei poveri estremi e dei gruppi sociali maggiormente a rischio, è andato all'ordine del giorno per governi, organismi internazionali e autorità locali il problema della conoscenza del fenomeno povertà e della sua misurazione. Constatata l'insufficienza di approcci esclusivamente economicistici e quantitativi, da una parte e, dall'altra, di quelli eccessivamente qualitativi e descrittivistici, il mondo della ricerca, soprattutto di paesi come India, Brasile, Regno Unito, si è orientato verso una visione del tutto rinnovata della questione. È stato posto al suo centro il tema dei poveri come esseri umani e quindi come attori, e non più quello della povertà, sia pure considerata nella sua multidimensionalità, ma sempre intesa solo come perdita e sottrazione di qualcosa di materiale (la ricchezza) o di funzionale (i servizi).

Questa svolta, che in qualche modo costituisce un mutamento di paradigma e dà origine, sin dagli anni ottanta, a un nuovo programma di ricerca di vastissime proporzioni, trova un significativo e concreto riscontro al livello dei governi di molti paesi, soprattutto del sud, nella redazione annuale dei "Poverty Reduction Strategy Papers" (PRSP), attraverso i quali si mettono in evidenza situazioni critiche, risorse e strategie di lotta alla povertà, per un lavoro congiunto tra autorità nazionali, cooperazione internazionale interstatale e organismi delle Nazioni Unite, organizzazioni non governative internazionali, con una decisa apertura al coinvolgimento delle società civili e delle autorità locali.

Le domande di conoscenza e di informazione che provengono dai governi redattori dei PRSP riguardano i tipi di povero presenti nel territorio, i processi di impoverimento o di esclusione sociale, i modi di prevenire, combattere e quindi ridurre o eliminare la povertà, la possibilità di localizzare i fattori di rischio sul territorio e la presenza di individui e gruppi particolarmente in difficoltà, e nello stesso tempo di mappare risorse e opportunità.

In questo contesto emergono due elementi nuovi dello scenario sociale internazionale. Il primo elemento è rappresentato da un maggiore realismo rispetto al decennio precedente, realismo che si manifesta, sia attraverso la determinazione di obiettivi più concreti e realizzabili, sia con una agenda sociale inclusiva e quindi maggiormente efficace. Questa agenda finalmente mette nello stesso quadro politico fenomeni come la lotta alla povertà e le migrazioni internazionali, che spesso al livello locale producono forme di esclusione sociale, o come la promozione dell'occupazione e le politiche della salute, senza le quali le stesse risorse umane necessarie allo sviluppo sono a rischio. Il secondo elemento è forse il più importante. Si tratta, in sostanza, di una forte convergenza sia teorica che pratica tra tutte le realtà politiche e sociali responsabili, ad ogni livello, con tre specificazioni:

- la fine della babele teorico-applicativa, e quindi una convergenza circa gli obiettivi concreti e i metodi da adottare nella lotta alla povertà;
- una convergenza sulla necessità di lavorare sì insieme, organismi internazionali, paesi donatori, organizzazioni non governative, imprese, ma favorendo al massimo la centralità e la responsabilità dei governi dei paesi interessati;
- una visione ampia delle risorse da mettere in campo a partire dalle capacità di autoriscatto dei gruppi umani in difficoltà, fino ad arrivare

all'esercizio della responsabilità sociale da parte delle imprese di ogni tipo e di ogni latitudine, passando ovviamente per le società civili e le autorità locali.

La ricerca sulla capacità di formulare politiche per lo sradicamento della povertà, di cui tratta questo testo, ha voluto raccogliere le domande di conoscenza e di orientamento pratico tipiche dell'attuale congiuntura mondiale, di cui nell'ambito delle Nazioni Unite si è fatto portatore il DESA (Department for Economic and Social Affairs del Segretariato delle Nazioni Unite) e fondamentale luogo di concertazione politica l'Ecosoc (Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite)¹.

Tale ricerca ha avuto un carattere internazionale e ha fatto riferimento a una base empirica molto vasta, comprendente tutti i principali materiali documentari, a carattere operativo e teorico, prodotti negli ultimi anni sul tema della povertà; i più rilevanti documenti relativi a 5 paesi (Albania, Angola, Marocco, Mozambico e Tunisia); i dati emersi dagli studi di caso (rappresentati dal Marocco e dal Mozambico), che hanno comportato un'attività di ricerca sul campo.

Il progetto è stato realizzato dal CERFE² nell'ambito di un Programma finanziato al DESA dalla Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo del Ministero italiano degli Affari Esteri, attraverso un'équipe di ricercatori multidisciplinare, con l'esito di proporre un approccio denominato "Rapid Appraisal Method on Social Exclusion and Poverty" (in sigla RAMSEP), funzionale alla progettazione di politiche pubbliche di contrasto della povertà e alla redazione dei PRSP, oggi indispensabili per una visione politica non settoriale della lotta alla deprivazione sociale.

¹ La ricerca trae le sue origini da due eventi riguardanti l'Ecosoc, organizzati entrambi congiuntamente dal DESA e dal CERFE: il parallel event su "Poverty, social exclusion and social policies" che si è svolto nel luglio 1999, durante la sessione ordinaria dell'Ecosoc; il panel "The people of the UN facing up the challenge of eradicating poverty", dell'aprile 2001, nell'ambito degli eventi preparatori della Sessione ordinaria dell'Ecosoc.

² Il CERFE è impegnato sui temi della povertà e dell'esclusione sociale da oltre un decennio. Ricerche sull'argomento sono state svolte in collaborazione con il sistema delle Nazioni Unite, con la Banca Mondiale e con la Commissione Europea in numerosi paesi dell'Africa (Angola, Camerun, Mozambico, Repubblica Sud-Africana, Senegal, Zimbabwe), dell'America Centrale e dell'America Latina (Argentina, Brasile, Perù) e, ovviamente, dell'Europa (Italia, Gran Bretagna, Francia). In proposito, il CERFE ha elaborato un proprio approccio teorico, ha messo a punto procedure di misurazione parzialmente innovative e ha proposto modelli di analisi.

Il progetto nel suo insieme è stato coordinato da Giancarlo Quaranta, sociologo e presidente del CERFE, che fin dai primi anni '90 ha lavorato all'elaborazione e alla messa a punto del metodo³. L'équipe è stata diretta da Stefano Taurelli e, successivamente, da Gabriele Quinti, entrambi statistico-metodologi. Hanno inoltre preso parte al progetto Marina Cacace, sociologa; Andrea Declich, economista; Daniele Mezzana, sociologo; Federico Marta, sociologo; Emanuela Mastropietro, socioeconomista; Marco Montefalcone, sociologo.

In Marocco, inoltre, il CERFE ha lavorato in stretta collaborazione con il CERED (Centre d'Etudes et Recherches Démographiques) del Haut Commissariat au Plan. L'équipe è stata diretta da Aziz Ajbilou con la collaborazione di Ali El-Youbi. In Mozambico, il CERFE ha beneficiato dell'apporto del Ministerio da Mulher e da Acção Social. L'équipe è stata diretta da Samsao Buque e da Antónia Xavier.

Di grande rilevanza, infine, il contributo proveniente dagli incontri e dai rapporti avuti periodicamente con i funzionari del DESA e, in particolare, con Patrizio Civili (Executive Director), Sergei Zalenev e Oleg Serezhin (Social Integration Branch).

Questo testo è stato predisposto in proprio dal CERFE in seguito alla conclusione del progetto svolto per conto del DESA ed è destinato a un uso essenzialmente interno, in particolare in Italia. Sarà cura del DESA provvedere in un successivo momento alla sua pubblicazione, in lingua inglese, in ambito internazionale.

Il testo è articolato, oltre alla presente introduzione, in due parti:

- la prima parte, dedicata alla presentazione dei risultati ottenuti attraverso l'analisi della documentazione e della letteratura prodotte dagli organismi internazionali, dai *policy-makers* e dalla comunità scientifica sui temi

³ In particolare, nel corso degli anni 1992-1993 il CERFE ha svolto un seminario di studio e ricerca funzionale alla realizzazione di alcune ricerche, diretto da Giancarlo Quaranta, in cui è stato messo a punto il modello di valutazione dell'esclusione sociale (cfr. Quinti G., *Etude sur les indicateurs d'exclusion sociale*, CERFE-Commission des Communautés Européennes, 1993; CERFE, PNUD-Prodere Edinfodoc, *Análisis y medición de la exclusión social a nivel departamental: los casos de Costa Rica, El Salvador y Guatemala*, Flasco Costa Rica-Hombres de Maiz, 1993)

della povertà e dell'esclusione sociale, che rappresenta il contesto e il fondamento del modello RAMSEP;

- la seconda parte, dedicata alla validazione del modello, all'illustrazione delle definizioni usate, alla descrizione delle strutture e delle dinamiche che lo caratterizzano e alla presentazione degli impatti che esso può avere, in termini operativi, sull'elaborazione di strategie e di politiche di lotta alla povertà e ai processi di impoverimento e, in particolare, sui "Poverty Reduction Strategy Papers".

A chiusura del testo sono riportate alcune conclusioni e raccomandazioni.

Il volume è inoltre corredato dalla bibliografia e da tre allegati (a supporto della seconda parte) relativi a:

- i risultati della sperimentazione svolta in Marocco (All. 1);
- i risultati della sperimentazione svolta in Mozambico (All. 2);
- i risultati tratti da altre basi empiriche utilizzate nell'ambito del presente lavoro e riguardanti ricerche svolte in Camerun, Nicaragua, Senegal, Italia, Francia e Regno Unito (All. 3).

A partire dai contenuti di questo testo è stato organizzato uno Special Event nell'ambito dell'High Level Segment della riunione della Social Commission dell'Ecosoc, svoltasi a New York i giorni 10 e 11 febbraio 2005 (cfr. cap. 7).

PARTE PRIMA

**Il dibattito sulla povertà e
l'esclusione sociale come
fondamento critico e politico
del modello RAMSEP**

Una delle principali azioni condotte nell'ambito del presente progetto è rappresentata dalla realizzazione di una ricerca a carattere documentario sui temi della povertà e dell'esclusione sociale. E questo, a fronte di una situazione di incertezza costituita dalla divergenza più o meno apparente tra i punti di vista dei principali attori nazionali e internazionali della lotta all'esclusione sociale e alla povertà.

La ricerca, in particolare, ha avuto due principali oggetti:

- le teorie e i concetti elaborati o diffusi nell'ultimo decennio, sia nelle sedi scientifiche, sia in quelle politiche, per trattare i fenomeni di deprivazione, le loro relazioni reciproche e i loro processi evolutivi;
- gli orientamenti dominanti o emergenti, sempre nell'ultimo decennio, nell'ambito della definizione di politiche e di interventi orientati alla prevenzione, al controllo, alla riduzione o all'eliminazione dei fenomeni di deprivazione.

La ricerca ha utilizzato, come base empirica, un insieme selezionato di testi – oltre 150, tra libri, articoli di riviste scientifiche e documentazione di altra natura (si veda in proposito la bibliografia) – prodotti nel periodo 1994-2004 da una pluralità di soggetti, quali ricercatori, esperti, enti di ricerca, organismi e agenzie nazionali e internazionali per la cooperazione allo sviluppo.

I principali risultati della ricerca possono essere sintetizzati nei punti che seguono.

- Nel periodo di tempo considerato, si è rilevata un'evoluzione del dibattito pubblico sulla deprivazione, per cui si è passati da una sostanziale divergenza operativa e linguistica a una situazione di sorprendente **convergenza** operativa e di una altrettanto sorprendente divergenza linguistica. Ciò, evidentemente, non significa che le posizioni espresse in questi anni siano oggi coincidenti, quanto piuttosto che, pur nella loro diversità, esse manifestano comunque alcune comuni tendenze di base. Tale orientamento alla convergenza – va sottolineato – costituisce un

evento inedito, soprattutto rispetto all'accentuata diversificazione, anche al livello di impostazione generale, che era possibile rilevare ancora all'inizio degli anni '90.

- Un simile orientamento si riscontra anche quando si esaminano le **domande di conoscenza e di informazione** espresse dai differenti soggetti considerati, domande che appaiono sempre più simili ed omogenee. Questo fatto, oltre che confermare ulteriormente la sostanziale convergenza di fondo nelle posizioni da essi assunte, indica anche una maggiore attitudine a rendere più esplicite le domande di conoscenza e di informazione, nonché una più consapevole percezione della rilevanza assunta da una stretta interazione tra attività di ricerca e *policy making*.
- A queste due tendenze generali si contrappone, tuttavia, una forte **dissonanza terminologica**, che si manifesta, in concreto, nell'utilizzazione di termini diversi per riferirsi agli stessi fenomeni o nel ricorso ai medesimi termini per indicare fenomeni totalmente o parzialmente dissimili. La presenza di questa diffusa e accentuata dissonanza terminologica produce alcuni effetti negativi, tra i quali si possono citare: l'insorgere, all'interno del dibattito scientifico e politico, di incomprensioni e incoerenze altrimenti evitabili; il ricorso, nel passaggio da uno schema interpretativo all'altro, a faticose operazioni di "traduzione" dei concetti e dei termini utilizzati; un rallentamento dei processi di cumolazione delle conoscenze; l'emergere di conflitti interpretativi non fondati su effettive divergenze nelle posizioni teoriche od operative assunte dalle parti interessate.

Come si è detto, tuttavia, il fenomeno nuovo e decisamente più rilevante emerso dalla ricerca è costituito, non dalla dissonanza terminologica – che esisteva anche in passato, sia pure come espressione di più profonde e sostanziali difformità di pensiero – bensì dalla presenza di una convergenza teorica e operativa e dal progressivo formalizzarsi di fabbisogni di conoscenza e di informazione sempre più condivisi.

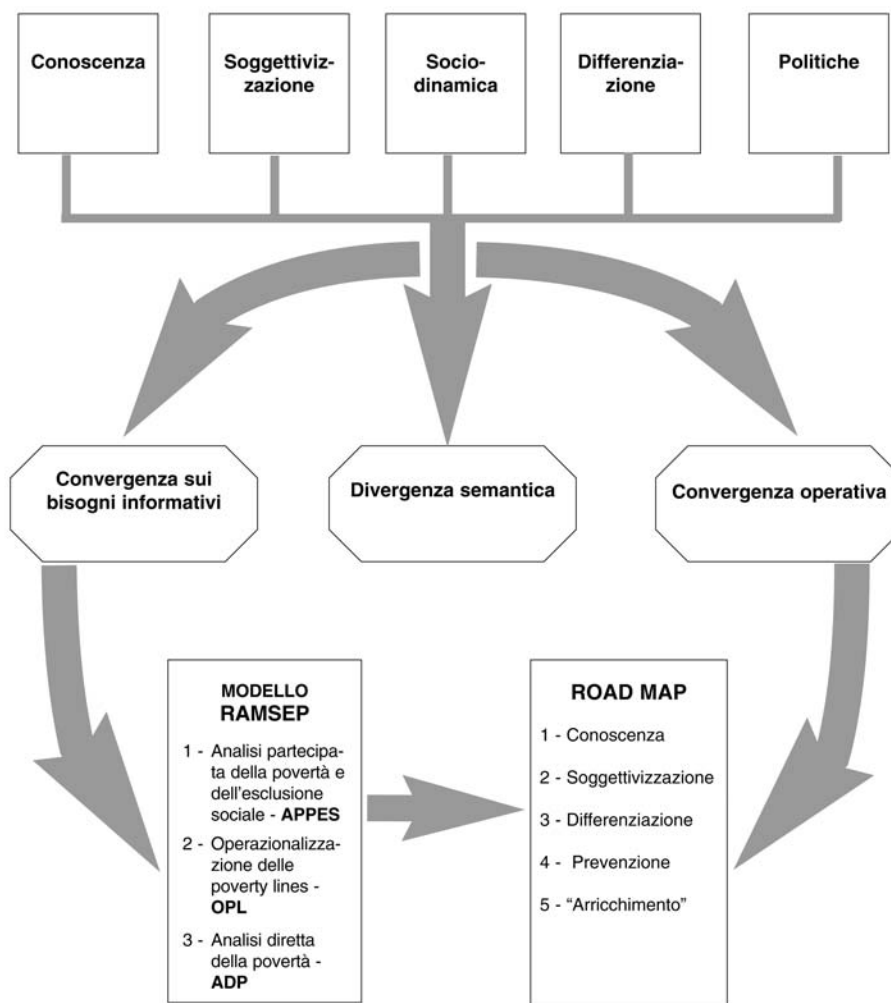
La ricerca ha consentito di scoprire l'esistenza di almeno cinque aree tematiche in cui tali tendenze si rendono evidenti già in modo netto e marcato. Queste aree possono essere colte come cinque "**vettori**" che, interagendo tra loro, stanno dando una direzionalità complessiva all'elaborazione teorica e politica in atto.

- **Primo vettore: la centralità della conoscenza.** Il primo vettore è costituito dal crescente rilievo riconosciuto all'acquisizione di adeguate conoscenze in merito ai caratteri, all'intensità e alle dinamiche dei fenomeni di deprivazione presenti sul territorio come passaggio preliminare alla elaborazione di politiche efficaci e pertinenti.
- **Secondo vettore: la soggettivizzazione dei poveri.** Il secondo vettore è dato dalla ormai consolidata attitudine a riconoscere i poveri come soggetti, e quindi come attori, e non meri beneficiari, delle politiche di lotta alla povertà.
- **Terzo vettore: la sociodinamica della povertà.** Il terzo vettore è rappresentato dalla comune attenzione a dare peso agli aspetti dinamici insiti nei fenomeni di deprivazione, con particolare attenzione a quelli implicati nei processi di impoverimento e a quelli che si sviluppano all'interno della condizione di povertà.
- **Quarto vettore: la differenziazione tipologica dei poveri e dei gruppi vulnerabili.** Il quarto vettore si manifesta in un crescente rifiuto delle generalizzazioni, in una sempre maggiore consapevolezza delle differenze esistenti tra i poveri e in una più determinata percezione dell'esistenza di gruppi di soggetti particolarmente vulnerabili cui dedicare una specifica attenzione.
- **Quinto vettore: la concretezza delle politiche.** Il quinto vettore si esprime nella tendenza a una crescente articolazione delle politiche, nell'intento di adattare alle caratteristiche dei vari soggetti coinvolti e a quelle del territorio in cui essi vivono e di renderle maggiormente capaci di fronteggiare gli aspetti dinamici della povertà, con specifico riferimento ai processi di impoverimento e ai percorsi di uscita dalla condizione di povertà.

A ognuno di questi cinque "vettori" è dedicato uno dei capitoli che seguono, al fine di dare conto, attraverso la disamina delle differenti posizioni, del grado di convergenza già raggiunto. Nel capitolo sesto, infine, si tireranno alcune conclusioni circa le tendenze generali emergenti dal dibattito internazionale di questi ultimi anni.

Come si vedrà meglio in seguito, i risultati ottenuti attraverso la ricerca documentaria hanno rappresentato, per così dire, il fondamento critico da cui hanno preso le mosse, da una parte il processo di formalizzazione del modello RAMSEP e, dall'altra, quello di elaborazione di una *Road Map* utile alla definizione di politiche e di interventi di lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Le relazioni tra questi risultati, il modello e la *Road Map* sono presentate, schematicamente, nel diagramma che segue. Il diagramma non intende entrare nel merito dei contenuti del modello e della *Road Map*, che saranno oggetto della seconda parte del documento. Esso serve solo a mettere in evidenza che il modello RAMSEP si configura come una possibile risposta ai fabbisogni conoscitivi e informativi emersi in questi anni in merito alla natura, alle caratteristiche e alle modalità evolutive dei fenomeni di deprivazione e che la *Road Map* costituisce, invece, un tentativo volto a dare sbocchi comuni ai processi di convergenza teorica, metodologica e politica già in atto.



Capitolo 1

Primo vettore: la centralità della conoscenza

La ricerca ha portato alla scoperta di una forte convergenza in merito alla necessità di conoscere in profondità la situazione della povertà e dell'esclusione sociale nelle aree in cui si intende intervenire, come atto preliminare alla definizione di programmi o all'elaborazione di politiche pubbliche efficaci e pertinenti.

Come si documenta nelle pagine che seguono, questa attenzione al tema della conoscenza deriva, in gran parte, dal raggiungimento di una comune consapevolezza circa il carattere multidimensionale della povertà. Se, da un lato, ciò ha consentito di chiudere conflitti interpretativi e teorici per lungo tempo attivi, dall'altro ha anche reso evidente quanto complesse, differenti e articolate siano le forme in cui la povertà si può manifestare all'interno di un determinato territorio. In questo quadro, è emerso con chiarezza il rischio di interventi attivati senza una chiara cognizione di quali forme siano effettivamente presenti, di quanto esse siano intense, di quali fasce di popolazione ne siano vittima e su quali fattori occorra incidere per contrastarle.

Il riconoscimento della natura multidimensionale della povertà, con il suo corollario in virtù del quale è impossibile di parlare dei “poveri” come di un’unica categoria indistinta, si è talmente diffuso nel corso dell’ultimo decennio da avere ormai sempre più spesso lo statuto di un assunto da ricordare nella premessa degli articoli scientifici, e non più quello di un’ipotesi da dimostrare. Tutto questo ha comportato alcune conseguenze rispetto al focus del dibattito scientifico in materia di povertà.

In primo luogo va detto che la ricerca sulla povertà in quanto tale ha assunto una **nuova centralità**. Una volta che si è riconosciuto, infatti, che la povertà è ben lontana dall’essere un fenomeno uniforme, si tratta di analizzare, di volta in volta, quali delle **dimensioni della povertà** stessa siano **prevalenti** nei diversi gruppi di poveri. Inoltre, diventa importante anche ricostruire la dinamica della povertà e dei processi di impoverimento negli **specifici contesti di riferimento**. Solo così, infatti, è possibile avere indicazioni sulle particolari configurazioni della povertà che è lecito aspettarsi nel prossimo futuro e intervenire con politiche adeguate.

In secondo luogo, **querelles di lunga data**, come quella che ha opposto per anni i teorici della povertà, prevalentemente anglosassoni, a coloro che ponevano al centro del proprio approccio la nozione di esclusione sociale, di origine europea, **tendono a perdere importanza** e a sfumare. Nel caso della povertà e dell’esclusione sociale, ad esempio, l’ampio consenso degli studiosi della povertà sulla multidimensionalità del fenomeno e sulla sua natura dinamica porta a ridurre la questione a un problema di natura largamente semantica, mentre poi quello che si va a studiare nei due casi si assomiglia sempre più.

Inoltre, gli **apparati metodologici** per la misurazione e l’analisi della povertà si stanno adeguando alla necessità di dare conto della multidimensionalità e della differenziazione che caratterizza i fenomeni indagati. Gli approcci economici perdono il loro monopolio in fatto di misurazione (almeno in teoria, come vedremo) e si tenta di integrarli con metodologie qualitative in grado di afferrare i diversi aspetti di un fenomeno così multiforme.

Come affermava Ellen Wratten nel 1995¹, “differenti approcci richiedono differenti tipi di informazioni, e le difformità nella natura della povertà sono centrali per decidere il modo migliore di studiare, misurare e analizzare il fenomeno.”

Secondo Wratten, ad esempio, quando la povertà si manifesta come il prodotto di una diversa subcultura, “allora la priorità potrebbe essere attribuita all’identificazione e alla raccolta di informazioni circa problemi del comportamento, come l’instabilità familiare, l’alcolismo, l’abuso di droghe. Al contrario, se predominano le cause strutturali, servirebbero informazioni non solo sull’accesso al lavoro, l’abitazione e le opportunità di istruzione al livello locale, ma anche sulle strutture sociali e istituzionali che ancora discriminano i poveri al livello internazionale e nazionale”.

Infine, grazie alla consapevolezza della sua natura multidimensionale e differenziata, stanno assumendo crescente importanza gli **approcci territoriali all’analisi e alla misurazione della povertà**. Tali approcci si traducono spesso in mappe nelle quali le diverse intensità e caratterizzazioni dei fenomeni di deprivazione trovano una rappresentazione di immediata evidenza e chiarezza, anche ai fini dell’impostazione di politiche e programmi pertinenti rispetto ai problemi effettivamente presenti sul territorio.

Nei prossimi paragrafi verranno dunque esaminati, sia pure in maniera sintetica, alcuni aspetti della convergenza che si registra rispetto agli elementi appena segnalati:

- la diffusione della concezione multidimensionale della povertà;
- la sempre maggiore somiglianza tra analisi della povertà e analisi dell’esclusione sociale;
- i tentativi di rendere multidimensionali anche gli apparati metodologici per la misurazione della povertà;
- l’importanza degli approcci territoriali.

¹ Wratten E., “Conceptualizing urban poverty”, in: *Environment and Urbanization - Urban Poverty. Characteristics, Causes and Consequences*, 7(1), 1995

La povertà come fenomeno multidimensionale

Nel 2001 il CERFE², nel riassumere le grandi direttrici di ricerca sulla povertà che avevano caratterizzato il decennio precedente, identificava sette grandi famiglie di approcci, riproposti nel riquadro che segue.

LE FAMIGLIE DI APPROCCI ALLO STUDIO DELLA POVERTÀ

Lo studio della povertà ha radici profondamente ramificate, che hanno prodotto una grande varietà di definizioni e di modalità di analisi. A partire dall'esame della letteratura è possibile identificare 7 principali famiglie di approcci allo studio della povertà, che si sono sviluppate in periodi diversi ma che trovano tutt'oggi seguito presso la comunità scientifica internazionale.

1. *Approccio dell'interazione sociale*³. La prima famiglia si basa su un approccio puramente sociologico e prende in considerazione la povertà come fenomeno di frammentazione sociale, di declino della coesione sociale e di assenza o perdita di forme di solidarietà sociale. Il filone specifico di questo approccio è legato all'approfondimento delle relazioni tra classi sociali, con una particolare accentuazione, in A. de Swaan, della percezione della sofferenza a distanza.
2. *Approccio economico e bio-fisiologico*⁴. Un ulteriore approccio si fonda su una visione monodimensionale della povertà, ovvero incentrata sulla dimensione economica e del possesso di beni e risorse. Secondo questo approccio, la povertà viene determinata in relazione non solo ai livelli di reddito e di consumo, ma anche all'assenza di beni essenziali o necessari misurata in base agli effetti che produce sull'organismo umano (misure antropometriche).
3. *Approccio socio-psicologico*⁵. Si può identificare, inoltre, una famiglia di studi che prende in considerazione la povertà come un fenomenomultidimensionale. In questo contesto si inserisce il concetto di povertà relativa, intesa come

² CERFE, *Working paper on poverty*, Rome, 2001

³ Simmel, G., *Soziologie*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1908; de Swaan A., "Lo studio sociologico delle società transnazionali", in: *Democrazia Diretta*, n. 2, 1995; Hossain N., *How Bangladeshi elites understand poverty?*, The Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, 1999

⁴ Streefen P., *First things first. Meeting basic needs in developing countries*, The World Bank, Oxford University Press, 1981; Lipton M., *Defining and measuring poverty. Conceptual issues*, United Nations Development Program, New York, 1996; Ravallion M., "Issues in measuring and modelling poverty", in: *The Economic Journal*, 106, 1996; Newman K.S., *No shame in my game. The working poor in the inner city*, Knopf/Russel Sage, New York, 1999

⁵ Townsend P., *Poverty in the United Kingdom. A survey of household resources and living standards*, Penguin Books, London, 1979; Sen A., *Commodities and capabilities*, North Holland, Amsterdam, 1985; UNDP, *Poverty strategies initiative. Progress report*, New York, 1997; de Haan A., "Social exclusion. An alternative concept for the study of deprivation?", in: *IDS Bulletin*, 29(1), 1998

deprivazione che investe vari ambiti della vita di un individuo, dall'ambito sociale alla sfera psicologica ("sentirsi povero"), e che può variare da un contesto territoriale all'altro.

4. *Approccio della "spirale della povertà"*⁶. La quarta famiglia fa riferimento a un approccio di tipo antropologico, in base al quale si può parlare di cultura della povertà come fattore che determina il riprodursi del fenomeno anche da una generazione all'altra (povertà intergenerazionale) e, quindi, di una spirale negativa da cui è sempre più difficile venire fuori.
5. *Approccio politico*⁷. Un quinto approccio è quello che considera la povertà come fenomeno determinato dall'iniquità nella distribuzione delle "opportunità di vita".
6. *Approccio della vulnerabilità*⁸. Il sesto approccio è quello secondo il quale la povertà va considerata in relazione all'analisi dei rischi sociali e ambientali collegata allo studio del fenomeno dell'esclusione sociale.
7. *Approccio del povero come attore*⁹. Infine, sulla scia delle elaborazioni della povertà intesa come vulnerabilità, si è sviluppato un approccio che parte dalla considerazione delle azioni e delle strategie dei poveri. In questo quadro, vengono analizzate le strategie di sopravvivenza degli individui in condizione di povertà, le loro forme e strategie di auto-organizzazione e le capacità o le potenzialità dell'attore povero di convertire le risorse potenziali in lavoro.

⁶ Lewis O., "The culture of poverty", in: *Scientific American*, 215(4), 1966; Grynspan R., "La pobreza en América Latina y estrategias para superarla", in: Menjivar Larin R., Kruijt D., van Vucht Tijssen L. (compiladores), *Pobreza, exclusión y política social*, FLACSO, San José, 1997; Burton C.E., *The poverty debate. Politics and the poor in America*, Greenwood Press, Westport, Connecticut and London, 1992; Francis P.A., *Poverty in Bangladesh. Profile and policy implications*, Report prepared for the Overseas Development Administration, May 1991

⁷ Hilal j., "Socio-political determinants of poverty in Palestine", in: Korayen K., Petmesidou M. (a cura di), *Poverty and social exclusion in the Mediterranean area*, Crop Publications, Bergen - Norway, 1998; Satterthwaite D. (a cura di), "Urban Poverty: Characteristics, Causes and Consequences", special issue of *Environment and Urbanization*, 7(1), 1995; Satterthwaite D. (a cura di), "Urban Poverty II: From Understanding to Action", special issue of *Environment and Urbanization*, 7(2), 1995; Sen A., *Development as freedom*, Anchor Books, New York, 2000

⁸ Chambers R., "Vulnerability, coping and policy", in: *IDS Bulletin*, 20(2), 1989; Moser C., "The asset vulnerability framework: Reassessing urban poverty reduction strategies", in: *World Development*, 26(1), 1998; Costantini G., *El proyecto de medición y monitoreo de la exclusión social*, CERFE, PNUD-Prodere Edinodoc, Roma, 1994; CERFE, PNUD-Prodere, *La medición de la exclusión social a nivel municipal e intermunicipal*, Roma, 1994

⁹ Chambers R., "Participatory rural appraisal: challenges, potential and paradigms", in: *World development*, 22, 1994; Rakodi C., "Poverty lines or household strategies? A review of conceptual issues in the study of urban poverty", in: *Habitat International*, 19(4), 1995; Narayan D., Patel J., Schafft K., Rademacher A., Koch-Schulte S., *Can anyone hear us? Voices from 47 countries, Voices of the poor*, The World Bank, Oxford University Press, Oxford, 1999; Quaranta G., Quinti G., "The missing pages. The role of the poor as volunteers in strategies for combating poverty", Cerfe/UNV, Rome, 2001

I contributi di queste sette grandi tradizioni sono sicuramente ancora presenti e vengono utilizzati nella ricerca, così come nel *policy-making*, in relazione alla povertà. Tuttavia, sempre più spesso, invece di essere considerati separatamente, tali contributi entrano a far parte di **un sistema integrato**, che concettualizza la povertà sulla base di tutte le dimensioni messe in rilievo da ciascuno.

Esempi evidenti di questo modo di procedere si rinvengono nelle definizioni che della povertà hanno dato i grandi organismi internazionali negli anni più recenti, veri **reperti linguistici** che testimoniano dell'ampio consenso ormai raggiunto dalla visione multidimensionale della povertà (vedi riquadro).

ALCUNE DEFINIZIONI MULTIDIMENSIONALI DELLA POVERTÀ

Commissione Europea¹⁰

La povertà non può essere definita semplicemente come mancanza di reddito e di risorse finanziarie, ma comprende anche la nozione di vulnerabilità e fattori quali il mancato accesso a un'alimentazione adeguata, all'istruzione e alla salute, alle risorse naturali e all'acqua potabile, alla terra, all'occupazione e al credito agevolato, all'informazione e alla partecipazione politica, ai servizi e alle infrastrutture.

Banca Mondiale¹¹

La povertà è la fame. La povertà è assenza di un riparo. La povertà è stare male e non avere la possibilità di consultare un medico. La povertà è non avere accesso alla scuola e non sapere leggere. La povertà è non avere un lavoro, è la paura del futuro, è vivere giorno per giorno. La povertà è perdere un figlio per una malattia provocata dall'acqua sporca. La povertà è essere impotenti, è la mancanza di rappresentanza e di libertà. La povertà ha molte facce che cambiano a seconda dei luoghi e del periodo storico e può essere descritta in molti modi.

¹⁰ *Declaration by the Council and the Commission on the European Community's development policy*, Brussels, 16 November, 2000

¹¹ World Bank, *Poverty analysis overview. Understanding poverty*, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPA/0,contentMDK:20153855~menuPK:435040~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:430367,00.html>

IFAD¹²

La povertà è una condizione di carenza di diversi tipi di risorse:

- umane e sociali (educazione, salute, organizzazioni);
- naturali (terra, acqua e foreste);
- tecnologiche (produzione agricola, metodi di lavorazione e commercializzazione);
- infrastrutturali (strade, comunicazioni, strutture sanitarie e scolastiche, alloggio);
- e finanziarie (vendite del raccolto e guadagni extra agricoli, capitale da investire e capitale per la produzione, risparmi sotto forma di bestiame e provviste).

Ma la povertà è anche una condizione di vulnerabilità, esclusione e impotenza. Essa riduce le capacità di liberarsi dalla paura e dalla fame e di essere ascoltati.

OCSE¹³

La povertà è un fenomeno multidimensionale che ha a che fare con la deprivazione in relazione alle seguenti aree di capacità:

- capacità economiche (consumi, reddito, assets);
- capacità umane (salute, educazione, nutrizione, acqua pulita e alloggio);
- capacità politiche (diritti, influenza, libertà);
- capacità socioculturali (dignità, status sociale);
- capacità protettive (sicurezza, vulnerabilità).

A queste dimensioni vanno aggiunti due elementi trasversali:

- il nesso tra genere e povertà;
- il nesso tra ambiente e povertà.

Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite¹⁴

La povertà può essere definita come una condizione umana caratterizzata dalla deprivazione temporanea o cronica di risorse, capacità, scelte, sicurezza e potere necessari per godere di uno standard di vita adeguato e degli altri diritti civili, culturali, economici, politici e sociali.

Le definizioni adottate dagli organismi internazionali emergono da un consenso molto esteso che si è creato al livello della comunità scientifica. In effetti, fin dalla metà degli anni '90, il lavoro degli scienziati sociali è stato orientato a **“bagnare di sociologia” la ricerca sulla povertà** e, integrandosi con gli approcci economici fino ad allora prevalenti, ha messo in evidenza la

¹² IFAD, *Enabling the urban poor to overcome their poverty*, Strategic Framework for IFAD 2002-2006, Rome, 2001

¹³ OECD, *The DAC Guidelines on Poverty Reduction*, OECD, Paris, 2001

¹⁴ United Nations Committee on Social, Economic and Cultural Rights, *Poverty. The human rights approach*, New York, 2001

complessità della povertà (in termini, sia di concettualizzazione, che di misurazione) e l'eterogeneità delle condizioni di povertà¹⁵.

Il fatto che ci siano molti tipi di poveri, invece di una massa indifferenziata, è ormai parte, come affermava Jenkins nel 2001¹⁶, del senso comune.

La multidimensionalità emerge anche dai sempre nuovi nomi che vengono dati ai fenomeni di deprivazione. Narayan, Chambers, Shah e Petesch¹⁷ introducono ad esempio, nel 2000, il concetto di *illness*, sulla base della loro ricerca sulla “voce dei poveri” e le loro rappresentazioni della povertà e della deprivazione.

Secondo questi autori, la *illness* (malessere) è l'esperienza di una cattiva qualità della vita. Si tratta di uno stato di difficoltà mentale che i poveri hanno descritto come conseguenza della povertà e che presenta svariate dimensioni:

- **carenze e bisogni materiali** (cibo, mezzi di sostentamento, beni e denaro da destinare alla salute, all'educazione, al trasporto, al pagamento di piccole tangenti e multe, per le necessità quotidiane e spesso per la sussistenza, per occasioni sociali, per l'abbigliamento, per pagare debiti ad alto tasso di interesse);
- **malessere fisico** (fame, dolore e fastidio, esaurimento nervoso, umiliazione, vergogna e stigmatizzazione, angoscia, senso di lutto e afflizione);
- **cattive relazioni sociali** (esclusione, rifiuto, isolamento e solitudine; impotenza, debolezza, frustrazione, collera e rabbia);
- **insicurezza e paura** (vulnerabilità, preoccupazione; bassa autostima e fiducia in sé stessi, autoisolamento).

¹⁵ Chambers R., “Poverty and livelihoods: whose reality counts?”, in: *Environment and Urbanization - Urban Poverty. Characteristics, Causes and Consequences*, 7(1), 1995

¹⁶ Jenkins S.P., Rigg J.A., *The dynamics of poverty in Britain*, Department of Work and Pensions, London, Research report, n° 157, 2001

¹⁷ Narayan D., Chambers R., Shah M.K., Petesch P., *Crying out for change. Voices of the poor, vol. II*, World Bank, Washington, DC, 2000

È anche importante notare come, per Whelan, Layte e Maître¹⁸, una visione multidimensionale della povertà suggerisca l'idea che la stessa persona, o la stessa famiglia, possano essere colpite da più di un aspetto della deprivazione.

Il focus sul cosiddetto *multiple disadvantage*, che ne deriva, tende a puntare l'attenzione sul modo in cui “gruppi di problemi” si presentano, sull'emergenza di sistemi di valori alternativi, sulla concentrazione spaziale della povertà e sul bisogno di intervenire per interromperne il ciclo vizioso.

Per Anthias¹⁹, a questo proposito, la complessità della visione multidimensionale della deprivazione è indispensabile per comprendere gli effetti della sovrapposizione di fattori di diversa natura sulle medesime persone. Le divisioni sociali prodotte dai fattori etnici, dal genere e dalla classe sociale rinforzano le disuguaglianze materiali degli individui o si mostrano interrelate per produrre “contradictory locations”, in termini di posizionalità e identità. Si produce in questo modo un modello di **stratificazione sociale multidimensionale**.

Hulme, Moore, Shepherd²⁰ non solo mettono in evidenza come coloro che sono poveri tendono a esserlo in molti modi, al di là del reddito, ma rilevano, soprattutto, come la **multidimensionalità della deprivazione** sia tipica della **povertà cronica**.

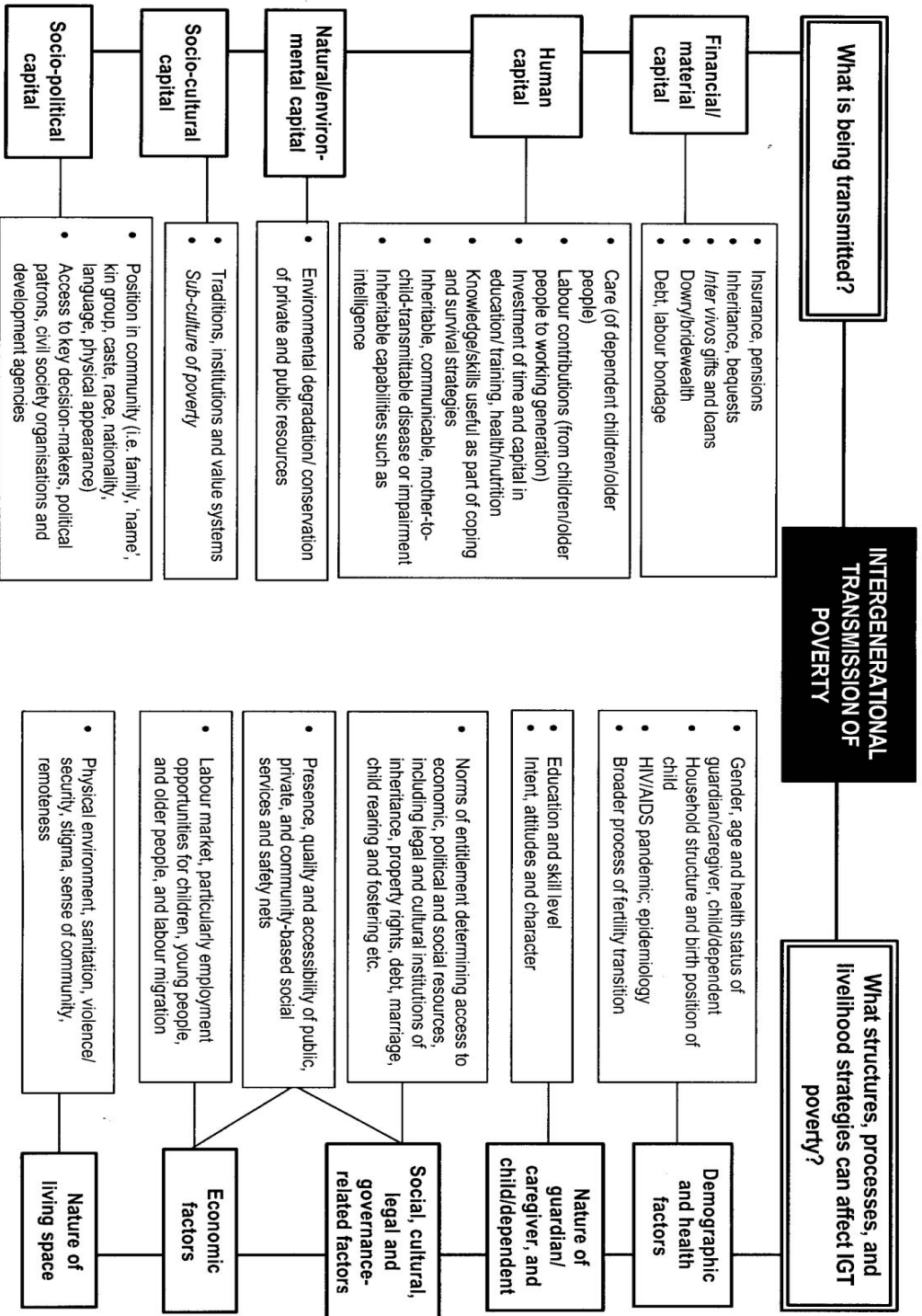
La figura nella pagina seguente, tratta da questi stessi autori, mostra con chiarezza quanto siano numerose e interrelate le dimensioni che sono collegate alla trasmissione intergenerazionale della povertà.

¹⁸ Whelan C.T., Layte R., Maître B., “Multiple deprivation and persistent poverty in the European Union”, in: *Journal of European Social Policy*, 12(2), 2002

¹⁹ Anthias F., “The concept of ‘social division’ and theorizing social stratification. Looking at ethnicity and class”, in: *Sociology*, 35, 2001

²⁰ Hulme D., Moore K., Shepherd A., *Chronic poverty. Meanings and analytical frameworks*, Chronic Poverty research Centre, Universities of Manchester and Birmingham, CPRC Working Papers, 2, 2001

Intergenerational transmission of poverty



In questo senso, alle tradizionali distinzioni tra povertà assoluta o relativa, generale ed estrema, si aggiungono con più insistenza altre categorizzazioni. Da una parte, infatti, è chiaro come la povertà relativa sia la più adatta a integrarsi nell'ottica della povertà multidimensionale²¹ (oltre ad esprimere con più efficacia la natura fondamentalmente sociale della povertà); dall'altra parte, si parla anche di povertà immateriale, relazionale, culturale, ecc., e acquistano crescente importanza le distinzioni della povertà in senso dinamico (povertà cronica, transitoria, intermittente, ecc.; se ne parlerà più avanti). Tutto questo porta il discorso sulla povertà ad avvicinarsi significativamente alle tematizzazioni più tipiche della riflessione sull'esclusione sociale.

La convergenza tra povertà ed esclusione sociale

Nello stesso documento in cui analizzava i sette approcci alla questione della povertà, il CERFE²², nel 2001, tentava anche di stabilire quali fossero le relazioni comunemente istituite tra i concetti di povertà e di esclusione sociale (vedi riquadro).

APPROCCI ALL'ESCLUSIONE SOCIALE

A partire dalla fine degli anni '80 è stato messo in luce, dapprima in ambito europeo, poi anche in America Latina e infine al livello internazionale, che dare spazio alle istanze che volevano mettere in evidenza il **carattere multidimensionale della povertà** equivaleva, di fatto, a non riferirsi più ad essa, ma a qualcosa di altro. È in questo contesto che si è iniziato a utilizzare la nozione di **esclusione sociale**.

Tuttavia, le opinioni in merito al significato preciso del termine differiscono. In primo luogo, non è sempre chiaro se l'esclusione sociale "comprenda" la povertà o viceversa. Non è nemmeno chiaro, in secondo luogo, se si tratti di due nozioni disgiunte ma comunque correlate. A tale proposito sono stati espressi diversi punti di vista.

- Secondo una prima tesi²³, l'esclusione sociale è un fenomeno estremamente vasto che abbraccia diverse forme di marginalizzazione e di deprivazione, compresa la povertà.

²¹ Strobel P., *From poverty to exclusion. A wage-earning society or a society of human rights?*, Blackwell, Oxford, 1996

²² Mastropietro E., *Rapid Appraisal Method of Social Exclusion and Poverty (RAMSEP), Handbook*, CERFE-European Commission, 2001

²³ Figueiredo J.B., de Haan A. (a cura di), *Social Exclusion. An ILO perspective*, ILO, Geneva, 1998

- Seguendo un'altra tesi²⁴ avverrebbe l'inverso, in quanto l'esclusione sociale avrebbe una natura "meno multidimensionale" rispetto alla povertà e sarebbe solo una delle dimensioni che caratterizzano la condizione di povertà.
- Stando a una terza tesi²⁵, i due concetti sono indipendenti: l'esclusione sociale è un processo che coinvolge tutti gli individui, dotati o meno di risorse (sia poveri che non). In questo contesto, l'esclusione sociale viene anche definita in termini di vulnerabilità (una ridotta capacità di rispondere ai rischi sociali e agli sconvolgimenti ambientali, politici ed economici).

Anche Gore e Figueiredo²⁶ avevano effettuato, nel 1997, un tentativo simile. Secondo questi autori l'esclusione sociale poteva essere:

- un sostituto della povertà come descrizione di una situazione di svantaggio personale;
- un elemento che deve essere preso in considerazione nel definire o calcolare la soglia di povertà in base al reddito e ai consumi;
- un modo particolare di concettualizzare la povertà che enfatizza la multidimensionalità del processo, il livello sociale e l'eterogeneità dei poveri;
- una conseguenza della povertà materiale;
- una causa della povertà materiale;
- un concetto normativo che si fonda su una visione della giustizia sociale diversa dalla filosofia utilitaristica che sta alla base di gran parte del pensiero sulla povertà.

Secondo altri autori, i rapporti tra esclusione sociale e povertà sono, in alcuni casi, mediati da elementi di natura dinamica. Per il Censis²⁷, ad esempio, la povertà costituisce un sotto-insieme ricompreso nel concetto più ampio di esclusione sociale, ed è anche possibile individuare una **dinamica di**

²⁴ Whelan B. J., Whelan C.T., "In what sense is poverty multidimensional?", in: *Beyond the threshold*, Bristol, 1995; Narayan D., Patel J., Schafft K., Rademacher A., Koch-Schulte S., *op.cit.*, 1999

²⁵ Moser C., *op. cit.*, 1998; Sulmont D., *Exclusion social y empleo. Notas para un debate*, BIT, Lima, 1995; CERFE, *Poverty and social exclusion*, Panel promoted by CERFE in parallel with the Substantive Session of the Economic and Social Council (ECOSOC) of the United Nations, Geneva, 9 July, 1999

²⁶ Gore C., Figueiredo J.B., *Social exclusion and anti-poverty policies. A debate*, ILO, Geneva, 1997

²⁷ Censis, *La povertà nel Lazio*, Regione Lazio, Assessorato Politiche per la Famiglia, Roma, 2002

transizione per cui, se si è poveri non necessariamente si è esclusi, ma, se si è esclusi, quasi sicuramente si diventa poveri.

L'**elemento dinamico** è in effetti quello che maggiormente **caratterizza la riflessione sull'esclusione sociale**. La ricerca sull'esclusione sociale include infatti frequentemente tra i suoi oggetti di studio anche individui "non poveri", e in particolare quelli che, pur non essendo in una situazione di povertà attualmente, sono però "prone to risk", vale a dire rischiano di essere coinvolti in processi di impoverimento²⁸. Anche su questo aspetto, tuttavia, si registra negli anni più recenti una forte convergenza, come dimostra la sempre maggiore diffusione di studi sulla dinamica della povertà, studi che verranno brevemente passati in rassegna più avanti.

Un altro aspetto che caratterizza l'approccio dell'esclusione sociale è quello della **cumulazione dei diversi fattori di rischio**. Per Tsakloglou e Papadopoulos²⁹, il concetto di esclusione sociale può essere approssimativamente descritto come "svantaggio cumulativo cronico"³⁰.

In un'ottica dinamica simile, Paugam³¹ studia i processi/meccanismi di esclusione e li localizza in differenti sfere sociali. Tali meccanismi sono relazionali e multidimensionali e includono:

- **processi istituzionali** e meccanismi come la protezione dei diritti civili e sociali;
- **processi economici**, come la ristrutturazione del mercato del lavoro;
- **processi culturali**, pratiche e norme relative allo stile di vita, alla xenofobia, alla stigmatizzazione, al razzismo, ecc.;
- **processi spaziali**, come lo sviluppo urbano e dei mercati degli immobili;
- processi legati al **capitale sociale**, come l'esclusione dalle reti sociali "giuste", cioè quelle che sono valutate positivamente.

Queste dimensioni, inoltre, interagiscono tra loro, rendendo la ricerca sull'esclusione sociale estremamente ampia. Oltretutto, l'inclusione in una

²⁸ CERFE, PNUD-Prodere, *op. cit.*, 1994

²⁹ Tsakloglou P., Papadopoulos F., "Aggregate level and determining factors of social exclusion in twelve European countries", in: *Journal of European Social Policy*, 12(3), 2002

³⁰ L'interpretazione del processo di esclusione o di impoverimento come una cumulazione sullo stesso soggetto di una pluralità di rischi sociali è anche propria del CERFE fin dai primi anni '90 (cfr. Introduzione e Parte Seconda, par. 1).

³¹ Paugam S., "Pauvreté et exclusion. La force des contrastes nationaux", in: Paugam S. (a cura di), *L'exclusion. L'état des savoirs*, Édition La Découverte, Paris, 1996

sfera come il mercato del lavoro può andare di pari passo con l'esclusione da un'altra sfera quale, ad esempio, il processo politico, o dalla cittadinanza. In alcuni casi, dunque, l'opposto di "esclusione" può non essere direttamente "inclusione", ma, ad esempio, "cittadinanza" o "rappresentanza politica".

I diversi tipi di esclusione dipendono quindi, in maniera molto simile a quanto accade con i diversi tipi di povertà, dalle dimensioni sociali dalle quali si è effettivamente esclusi.

Integrando nello stesso modello **povertà ed esclusione sociale**, Paugam osserva che è possibile distinguere tre tipi di povertà:

- povertà integrata;
- povertà marginale;
- dequalificante (*disqualifiante*).

La **prima** fa riferimento al concetto tradizionale di povertà economica; la **seconda** al contesto dell'esclusione sociale, ma riguarda solo una piccola frangia della popolazione, rimossa in qualche modo dalla coscienza collettiva (come nel caso dei barboni e di coloro che, inadatti alle condizioni di vita delle società contemporanee, si sono sottratti al loro sistema di norme³²); la **terza** si collega al concetto di esclusione sociale, ma riguarda fasce sempre più estese di popolazione, spinte fuori dal mondo della produzione e frequentemente dipendenti dalle istituzioni del welfare e di solidarietà sociale.

A questo tipo di categorizzazione si rifanno anche le diverse riflessioni sulle nuove povertà che emergono frequentemente in ambito urbano, come sintomo di un disagio sociale profondo e della perdita di coesione delle società contemporanee, in relazione a tematiche differenti rispetto ai soli problemi economici. Tra le nuove povertà vengono segnalate da Legros³³:

- la povertà tra i **giovani**, come disagio che si esprime in varie forme (tossicodipendenza, alcolismo, disturbi alimentari, tendenza al suicidio);
- la povertà tra gli **homelessness** (senza dimora);

³² Per la descrizione della povertà marginale Paugam fa riferimento all'originaria concettualizzazione di Lenoir, che nel 1974 ha coniato per primo l'espressione, in virtù della quale gli esclusi sono individui marginali disadattati rispetto al sistema di norme sociali in cui erano inseriti (Lenoir R., *Les Exclus. Un Français sur Dix*, de Seuil. Paris, 1974)

³³ Legros M., "Against poverty. A common measure", in: *International Review of Administrative Sciences*, 70(3), 2004

- la povertà tra gli **immigrati**;
- le povertà urbane delle **periferie** precarizzate, depauperate, “disaffiliate”³⁴;
- la povertà tra gli **anziani soli** e i **malati cronici**.

Negli anni più recenti, sembra comunque essere emerso un accordo tra scienziati sociali appartenenti a differenti discipline³⁵ circa un certo numero di attributi dell’esclusione sociale:

- prima di tutto, si tratta di un fenomeno **multidimensionale** e implica una condizione di deprivazione in un ampio insieme di aree relative allo standard di vita;
- di solito, questa deprivazione ha **dimensione di quartiere**, dal momento che può essere causata, non solo dalla mancanza di risorse personali, ma anche da insufficienti o insoddisfacenti risorse comunitarie;
- è, inoltre, di **natura dinamica** e implica che le persone non sono escluse solo a causa della loro situazione attuale, ma anche per la mancanza di prospettive per il futuro; all’interno di questo contesto teorico, analizzare l’esclusione sociale significa comprendere il processo e identificare i fattori che possono innescare l’ingresso o l’uscita dalla condizione dell’esclusione;
- si tratta, poi, di un **concetto puramente relativo**, in base al quale l’esclusione è sempre da cogliere rispetto a una particolare società in un determinato tempo (diversamente che per la povertà, non possiamo parlare di esclusione sociale assoluta e relativa);
- ancora, **la responsabilità** per la condizione di esclusione **va al di là della stretta responsabilità degli individui** e coinvolge invece l’azione delle istituzioni pubbliche e comunitarie;

³⁴ Legros fa in questo caso riferimento al termine “desaffiliation” introdotto da Robert Castel nel 1995 (Castel R., *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, Paris, 1995) per designare l’esito finale di un processo di progressiva esclusione dal contesto sociale generale.

³⁵ Tsakoglou P., Papadopoulos F., *op. cit.*, 2002; gli autori identificano l’area del consenso a proposito dell’esclusione sociale prendendo in particolare considerazione alcuni studiosi autorevoli: Room G., *Beyond the threshold. The measurement and analysis of social exclusion*, Policy Press, Bristol, 1995; Atkinson A.B., “Social exclusion poverty and unemployment”, in: Atkinson A.B., Hills J. (a cura di), *Exclusion, employment and opportunity*, Center for Analysis of Social Exclusion, CASE Paper n. 4, London, 1998; Sen A.K., *Social exclusion. Concept, application and scrutiny*, Asian Development Bank, Social Development Paper n. 1, Manila, 2000; Atkinson A.B., Cantillon B., Marlier E., Nolan B., *Social indicators. The EU and social inclusion*, Oxford University Press, Oxford, 2002

- infine, l'esclusione sociale è di **natura relazionale**, nel senso che implica una forte discontinuità nella relazione tra l'individuo e il resto della società, una partecipazione sociale inadeguata e una mancanza di integrazione e di potere.

Tali elementi mostrano forti tratti di continuità con le concettualizzazioni più avanzate della povertà e sottolineano come oggi la distinzione tra questo concetto e quello di esclusione sociale abbia, al di là delle sfumature, un carattere prevalentemente storico e semantico.

Gli apparati metodologici per lo studio della povertà multidimensionale

Secondo la Commissione Europea³⁶ è emerso negli ultimi anni un ampio consenso sul fatto che, oltre alle misure di base relative al reddito e ai consumi, la povertà deve tenere conto di indicatori sociali come quelli riguardanti l'educazione, la salute, l'accesso ai servizi e le infrastrutture. Vi è anche ampio accordo sul fatto che devono essere inclusi aspetti meno tangibili – il rischio, la vulnerabilità, l'insicurezza dei mezzi di vita (*livelihoods*), l'esclusione sociale, la perdita di dignità/l'umiliazione, la deprivazione, l'assenza di possibilità di scelta, la mancanza di potere. Soprattutto, si pone l'accento sui **metodi partecipativi** e quindi sulla consultazione degli esperti – gli stessi poveri – affinché definiscano la loro povertà e le loro necessità.

Brady³⁷ sottolinea che questa **rivitalizzazione dello studio della povertà da parte della sociologia** ha prodotti significativi risultati empirici, interessanti contributi teorici e applicazioni importanti al livello delle politiche. Allo stesso tempo, inoltre, molte pratiche metodologiche convenzionali sono state ampiamente accettate. Il consenso, comunque, è oscurato dal fatto che la questione della misurazione della povertà non è stata indagata sufficientemente e rimane ancora in larga misura affidata a metodi tradizionali inadeguati. Una misurazione della povertà adeguata alla teorizzazione sociologica messa in campo dovrebbe – per Brady – obbedire a **cinque criteri**:

- devono essere usate misure della povertà in grado di rendere conto efficacemente delle **variazioni storiche** e comparabili;

³⁶ European Union, DG Development, *Policy Framework for EU HAP and Poverty Work*, Member States Experts Meeting, Brussels, 2000

³⁷ Brady D., "Rethinking the sociological measurement of poverty", in: *Social Forces*, 3, 2003

- dovrebbe essere misurata la **povertà relativa** e non quella assoluta;
- la povertà dovrebbe essere concettualizzata in maniera ampia e **multidimensionale**, integrandosi con la nozione di esclusione sociale;
- gli indici di povertà dovrebbero misurare l'**intensità** e le **disuguaglianze tra i poveri**;
- l'analisi dovrebbe comprendere le **tasse**, i **trasferimenti** e i **benefits statali** nel calcolare le risorse familiari.

Anche per Hulme e Shepherd³⁸ le valutazioni del reddito e dei consumi sottostimano la realtà della deprivazione, e in particolare non riescono a cogliere la gravità della povertà cronica e a identificare la complessità dei fattori che fanno sì che i poveri restino tali. D'altra parte, si riconosce che l'analisi quantitativa sta andando oltre la misurazione "money-metric". L'adozione di contesti analitici basati sui capitali o sugli assets aiutano ad approfondire l'analisi, così come la **combinazione di metodi quantitativi e qualitativi**.

Questa combinazione ha cominciato ad essere predicata con insistenza già a partire dai primi anni '90. Martin Ravallion³⁹, economista della World Bank, riconosceva questa esigenza quando ha proposto, nel 1994, il metodo dei "**profili di povertà**".

Il profilo di povertà è, per Ravallion, una strategia di misurazione e di analisi delle condizioni di povertà orientata a **cogliere la multidimensionalità del fenomeno**, senza approdare a misurazioni di tipo sintetico. Il profilo di povertà si ottiene prendendo in considerazione un set di indicatori ritenuti significativi nell'analisi della povertà, calcolandone il livello per una data popolazione, generalmente disaggregata in diversi sottogruppi sociali omogenei e, sulla base dei risultati ottenuti per ciascun indicatore, costruendo profili che consentono di "**fotografare**" le **singole dimensioni della povertà** per ogni strato della popolazione. In questo tipo di analisi non si fa riferimento, né a questioni legate alla cumolazione delle varie dimensioni, né a un eventuale indice sintetico che possa offrire una informazione generale del livello di povertà. L'autore propone **quattro aree di indicatori** da utilizzare nelle analisi e nella misurazione della povertà:

³⁸ Hulme D., Shepherd A., "Conceptualizing chronic poverty", in: *World Development*, 31(3), 2003

³⁹ Ravallion M., Bidani B., "How robust is a poverty profile?", in: *The World Bank Economic Review*, 8(1), 1994

- indicatori della spesa pro-capite per beni e servizi alla collettività;
- indicatori dell'accesso ai beni non di mercato per i quali non è possibile identificare un prezzo (educazione, sanità, ecc.);
- indicatori di distribuzione delle risorse (assets) all'interno delle famiglie (indicatori di disparità di genere e del livello nutrizionale dei bambini);
- indicatori circa particolari caratteristiche personali che possono rappresentare un ostacolo nel cercare di migliorare la propria condizione (ad esempio, handicap fisici).

Carvalho e White⁴⁰ identificano alcuni elementi di forza e di debolezza degli approcci quantitativo e qualitativo per l'analisi della povertà.

Elementi di forza dell'approccio quantitativo:

- rendere possibile l'aggregazione;
- assicurare risultati la cui affidabilità può essere misurata;
- consentire la simulazione degli effetti di diverse scelte politiche.

Elementi di debolezza dell'approccio quantitativo:

- errori di campionamento e non;
- non considerare ciò che non è facilmente quantificabile;
- incapacità di catturare le dinamiche extra-familiari.

Elementi di forza dell'approccio qualitativo:

- definizione più approfondita della povertà;
- spiegazione dei processi causali;
- precisione e profondità delle informazioni;
- fornire informazioni su questioni specifiche e particolari.

Elementi di debolezza dell'approccio qualitativo:

- incapacità di generalizzare oltre l'ambito di ricerca;
- difficoltà di verificare le informazioni.

Fonte: Carvalho, White, 1997

Per Perry⁴¹ i risultati sono significativamente diversi quando si misura la povertà usando un approccio legato al reddito e quando invece si ricorre a

⁴⁰ Carvalho S., White H., *Combining the quantitative and qualitative approaches to poverty measurement and analysis*, World Bank Technical Paper n. 366, Washington, DC, 1997

⁴¹ Perry B., "The mismatch between income measures and direct outcome measures of poverty", in: *Social Policy Journal of New Zealand*, 1, 2002

indicatori legati a livelli accettabili di standard di vita. Per meglio catturare la natura multidimensionale della povertà e la sua complessità, in ogni caso, è opportuno utilizzare un set di misure, piuttosto che una misura singola, e soprattutto assistere la misurazione con l'**analisi dei fattori e dei processi che contribuiscono ad escludere i cittadini** da uno standard minimo accettabile – accettabile nei loro stessi paesi – di vita. L'indicatore riferito al reddito deve comunque essere utilizzato insieme agli indicatori legati alle concrete condizioni di vita. Va anche sottolineato, per Perry, che una misurazione del reddito per un periodo di tempo prolungato ha una maggiore correlazione con i risultati dell'applicazione di *living standards* che non una misurazione nel breve periodo.

L'elemento dinamico, suggerito da Perry, viene citato da diversi altri autori. La necessità di passare da una definizione della povertà che, non solo è monodimensionale e basata sul reddito, ma è anche statica, a una **definizione dinamica, oltre che multidimensionale**, è stata ripetutamente sottolineata nel corso degli anni, così come è andata crescendo la preoccupazione per l'accumularsi nel tempo di *multiple disadvantage*.

Tuttavia, secondo Whelan, Layte e Maître⁴², la ricerca sulla dimensione dinamica e multidimensionale della deprivazione per documentare la natura e l'ampiezza dello svantaggio multiplo è stata modesta e ha riguardato quasi esclusivamente la **disoccupazione** e l'effetto della precarietà occupazionale sull'isolamento sociale.

La **disoccupazione** è anche la principale preoccupazione che viene espressa nei documenti sulle politiche sociali della Commissione e del Consiglio d'Europa⁴³. Emerge, infatti, da una parte, l'enfasi sul carattere multidimensionale della povertà e dell'esclusione sociale, che implica un intervento, non solo sul fronte occupazionale o della protezione sociale, ma anche su quelli delle politiche legate all'edilizia abitativa, all'istruzione, alla sanità, all'informazione e alla comunicazione, alla mobilità, alla sicurezza e alla giustizia, al tempo libero e alla cultura. Dall'altra parte, però, si ribadisce che "l'occupazione è la migliore tutela contro l'esclusione sociale" e che "i sistemi di protezione sociale svolgono un ruolo strategico".

⁴² Whelan C.T., Layte R., Maître B., *op. cit.*, 2002

⁴³ Consiglio d'Europa, *Lotta contro la povertà e l'esclusione sociale. Definizione degli obiettivi adeguati*, Nizza, 7-10 dicembre 2000, 14110/00

Questo si riflette anche sul piano della **misurazione**. Gli Stati sono infatti chiamati a definire piani nazionali di lotta alla povertà e all'esclusione sociale per il monitoraggio dei quali è stato definito, da parte del Comitato per la Protezione Sociale e dal suo sottogruppo tecnico sugli indicatori, un **insieme di indicatori** comuni. Questi, anche se è possibile notare un tentativo di allargare il campo, **si riferiscono ancora prevalentemente al reddito e all'occupazione** (vedi riquadro).

Indicatori primari

- tasso di basso reddito dopo i trasferimenti, con la soglia del basso reddito fissata al 60% del reddito mediano;
- distribuzione del reddito (tasso dei quintili di reddito);
- persistenza del basso reddito;
- scarto nel reddito basso mediano;
- coesione regionale (coefficiente di variazione dei tassi di occupazione);
- tasso di disoccupazione a lungo termine;
- persone che vivono in famiglie composte da persone disoccupate;
- persone che lasciano la scuola precocemente e non seguono né studi né formazione;
- aspettativa di vita alla nascita;
- percezione della propria salute.

Indicatori secondari

- dispersione attorno alla soglia del reddito basso pari al 60% del reddito mediano;
- tasso di reddito basso ancorato a un punto nel tempo;
- tasso di reddito basso prima dei trasferimenti;
- distribuzione del reddito (coefficiente di Gini);
- persistenza del basso reddito (basato sul 50% del reddito mediano);
- tasso di disoccupazione di lunga durata;
- tasso di disoccupazione di lunghissima durata;
- persone con scarso successo scolastico.

Fonte: Consiglio d'Europa, 2000

Tuttavia, numerosi paesi europei tengono conto delle molte dimensioni della povertà e dell'esclusione sociale, indicate dalla stessa Commissione, nello stilare i loro rapporti nazionali, includendo indicatori diversi rispetto a quelli del reddito o della disoccupazione. Le dimensioni diverse dal reddito di cui si

tiene conto in alcuni rapporti nazionali sulla povertà e l'esclusione sociale sono riportate nella tabella che segue⁴⁴.

DIMENSIONI IDENTIFICATE IN ALCUNI RAPPORTI NAZIONALI SULLA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE (escluso il reddito)						
Dimensioni	1	2	3	4	5	6
Occupazione	+	+	+		+	+
Istruzione	+		+		+	+
Alloggio	+	+	+	+	+	+
Salute	+	+	+	+	+	+
Consumi durevoli			+			
Criminalità				+		+
Accesso ai servizi			+		+	
Giustizia			+			
Tempo libero/svago				+		
Integrazione socio-culturale		+	+			

(1) Dimensioni identificate all'*European Union Lisbon Summit*
 (2) *Social situation of households* (Austria)
 (3) *Yearbook of poverty and social exclusion* (Belgio)
 (4) *Poverty monitoring and social indicators* (Paesi Bassi)
 (5) *Social report* (Svezia)
 (6) *Opportunity for all in a world of change* (Regno Unito)

Fonte: Estivil, 2003

La natura multidimensionale della povertà viene invece tradotta con maggiore facilità in indicatori quando si ascoltano “le voci dei poveri”. Nel riquadro che segue sono riportati gli indicatori identificati da Narayan, Patel, Schafft, Rademacher e Koch-Schulte⁴⁵ per misurare la povertà delle famiglie in Vietnam, ricavati da interviste ai poveri stessi.

INDICATORI DI BENESSERE DELLE FAMIGLIE DESCRITTI DAI POVERI DEL VIETNAM
<i>Famiglie relativamente benestanti:</i>
<ul style="list-style-type: none"> • possedere case solide e robuste che vengono ristrutturate di solito ogni 15 anni; • disporre di mezzi di trasporto, siano essi una motocicletta, una bicicletta o entrambi; • possedere un televisore; • mandare i figli a scuola; • non rimanere mai senza soldi, nemmeno quando il raccolto è finito o è stato venduto;

⁴⁴ Estivil J., *Lotta contro la povertà e l'esclusione sociale*, ILO, Ginevra, 2003

⁴⁵ Narayan D., Patel J., Schafft K., Rademacher A., Koch-Schulte S., *op. cit.*, 1999

- essere in grado di risparmiare denaro;
- disporre di giardini con piante e alberi produttivi.

Famiglie di medio livello di benessere:

- possedere una casa robusta che di solito non ha bisogno di essere ristrutturata per dieci anni;
- possedere un televisore o una radio;
- avere cibo a sufficienza per tutto l'anno;
- mandare i figli a scuola;
- possedere pozzi o disporre di un facile accesso all'acqua.

Famiglie povere:

- vivere in case non solide, spesso fatte di fango;
- non avere un televisore o una radio;
- non riuscire a risparmiare denaro;
- avere figli che non possono andare a scuola oppure che hanno lasciato la scuola prematuramente;
- avere in genere cibo a sufficienza fino al raccolto successivo, ma soffrire talvolta di carenza di cibo per uno o due mesi all'anno;
- essere incapaci di utilizzare le risorse naturali disponibili a proprio vantaggio;
- non disporre di pozzi o di un facile accesso all'acqua.

Fonte: Narayan D., Patel J., Schafft K., Rademacher A., Koch-Schulte S., 1999

Anche Bhalla e Lapeyre⁴⁶ notano le difficoltà poste dalla misurazione dell'esclusione sociale, difficoltà che hanno a che vedere con la natura multidimensionale del fenomeno osservato. Un indice composto, in cui quindi sono stati pesati e inseriti aspetti economici, sociali e politici, sembra loro poco utile. Per quel che concerne gli **aspetti economici**, il semplice PIL procapite non è adeguato: meglio dare più peso all'intensità della povertà e alle disparità di reddito.

Per quanto riguarda gli **aspetti sociali e politici**, si potrebbero utilizzare tre tipi di indicatori:

- i) **indicatori di accesso ai beni e ai servizi pubblici** (l'accesso a scuole e strutture sanitarie può essere valutato attraverso l'aspettativa di vita alla nascita, il tasso di mortalità infantile, il tasso di alfabetizzazione degli adulti o di frequenza della scuola secondaria, tanto per citare alcuni esempi);
- ii) **indicatori di accesso al mercato del lavoro e soprattutto al segmento positivo del mercato del lavoro** (tasso di disoccupazione e disoccupazione a lungo termine, vulnerabilità o precarietà

⁴⁶ Bhalla A., Lapeyre F., "Social Exclusion. Towards an analytical and operational framework", in: *Development and Change*, 28(3), 1997

dell'occupazione misurate da alcuni parametri di insicurezza e rischio, come ad esempio i tassi di ricambio della manodopera, la percentuale di persone con un secondo lavoro, la stima degli occupati nel settore informale, le tendenze del reddito familiare);

- iii) **indicatori di partecipazione sociale** (definiti, ad esempio, in termini di tassi di iscrizione ai sindacati, alle associazioni locali impegnate nelle attività mirate a integrare i gruppi emarginati dalla società) oppure indicatori del declino della struttura sociale o della frammentazione della società.

Whelan, Layte, Maître, Nolan⁴⁷ identificano 23 indicatori di deprivazione (ripartiti in cinque dimensioni), intendendo con questo termine la mancanza delle risorse per ottenere beni, servizi e opportunità per partecipare nel modo che viene ritenuto generalmente accettabile alla vita della propria comunità. Le cinque dimensioni della deprivazione sono:

- **deprivazione primaria dello stile di vita** (cibo, abbigliamento, vacanze una volta all'anno, sostituzione di mobili usurati, ritardi nei pagamenti, ecc.);
- **deprivazione secondaria dello stile di vita** (beni che in genere non vengono considerati essenziali: automobile, telefono, televisore a colori, ecc.)
- **attrezzature domestiche** (servizi domestici quali la disponibilità di un bagno o di una doccia, una toilette interna con scarico e acqua potabile)
- **deterioramento della casa** (problemi quali perdite dal tetto, umidità e decadimento dei telai delle finestre e dei pavimenti)
- **problemi ambientali** (rumore, inquinamento, vandalismo, crimine, spazio e illuminazione insufficienti).

La dimensione territoriale dello studio della povertà

È soprattutto a partire dagli anni '70 e '80 che la crescente concentrazione della povertà in alcuni quartieri urbani ha portato a una maggiore attenzione agli aspetti della famiglia, del quartiere e della cultura come determinanti della povertà⁴⁸.

⁴⁷ Whelan C.T., Layte R., Maître B., *op. cit.*, 2002

⁴⁸ Small M.L., Newman K., "Urban poverty after 'The truly disadvantaged'. The rediscovery of the family, the neighborhood, and culture", in: *Annual Review of Sociology*, 1, 2001

Secondo Stewart⁴⁹ è particolarmente utile **combinare la prospettiva dell'inclusione sociale con la prospettiva regionale**, perché comprendere dove è localizzata la deprivazione è importante per un corretto targeting delle politiche.

A questo proposito, alcuni⁵⁰ distinguono tra “people poverty” e “place poverty”. La *people poverty* prevale quando gli individui sono poveri prevalentemente in relazione a caratteristiche personali o familiari. Se si trovano concentrati in clusters, è perché il loro reddito condiziona il posto in cui vivono, piuttosto che il contrario. Invece, la *place poverty* è quella che emerge quando le circostanze di un'area, come la qualità dei servizi pubblici, contribuiscono pesantemente agli outcomes in termini di povertà: le persone insomma sono povere prevalentemente in relazione al posto in cui vivono.

La maggior parte degli studi di tipo quantitativo sulla povertà si riferisce alla *people poverty* e raccoglie numerose informazioni sugli individui e le famiglie e molto poche sulle condizioni del territorio in cui vivono. L'importanza della *place poverty* è confermata dalla prevalenza del fenomeno della concentrazione della deprivazione, soprattutto quando si prendono in considerazione regioni più ampie rispetto a un singolo quartiere (in quest'ultimo caso l'area di residenza potrebbe in effetti essere determinata dal reddito).

Come suggerisce Powell⁵¹, è soprattutto significativo considerare la *place poverty* dal punto di vista degli interventi e delle **politiche**. Gli indicatori nazionali primari identificati dalla Commissione Europea in un'ottica di *people poverty*⁵² e i loro equivalenti regionali per la misurazione della povertà sono riportati nella tabella seguente.

⁴⁹ Stewart K., “Monitoring social inclusion in Europe's regions”, in: *Journal of European Social Policy*, 13(4), 2003

⁵⁰ Smith D.M., *Human Geography. A welfare approach*, Edward Arnold, London, 1977; Powell M., Boyne G., Ashworth R., “Towards a geography of people poverty and place poverty”, in: *Policy and Politics*, 29(3), 2001

⁵¹ Powell M., Boyne G., Ashworth R., *op. cit.*, 2001

⁵² European Commission, *Second report on economic and social cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2001

Primary indicators and regional equivalents

<i>National indicator</i>	<i>Data source</i>	<i>Proposed regional indicator</i>	<i>Proposed data source</i>
Poverty and inequality			
1. Poverty headcount (share of individuals in households with income below 60% national equivalized median income) ^{a,b}	Eurostat ECHP	a. Poverty headcount	Luxembourg Income study
2. Quintile share ratio (S80/S20)	Eurostat ECHP	b. Decile ratio ^c	Luxembourg Income study
3. Poverty persistence (share below 60% median income in at least two out of three years) ^b	Eurostat ECHP		
4. Median poverty gap ^b	Eurostat ECHP		
Regional cohesion			
5. Coefficient of variation of unemployment rates at NUTS level-2	Eurostat LFS	c. CV of unemployment rates	Eurostat LFS
Unemployment			
6. Long-term unemployment rate ^b	Eurostat LFS	d. Long-term unemployment rate	Eurostat LFS
7. Persons living in jobless household	Eurostat LFS		
Education			
8. Low educational attainment (% of 18-24-year-olds without ISCED3 qualifications, and not in education or training) ^b	EurostatLFS	e. Share of 17-year-olds not in education or training	Eurostat LFS
Health			
9. Life expectancy at birth ^b	Eurostat Demography Statistic	f. Standardized mortality ratio	Eurostat Demography Statistic
10. Self-assessed poor health by income level (ratio of share in bottom and top income groups assessing their health as bad or very bad) ^b	Eurostat ECHP	g. Self-assessed poor health	Eurostat ECHP

Notes

^a The poverty headcount it also to be provided with breakdown by employment status, household type and tenure status.

^b These indicators are to be provided for the whole population and with gender breakdown.

^c The inequality measures and the self-assessed health measure are not presented in this paper because of space constraints: for further discussion, including an explanation of why the decile ratio is favoured over the quintile share ratio, see Stewart (2002)

Source: For national indicators: Social Protection Committee (2001)

La **Banca Mondiale**⁵³ sottolinea come sia necessario raccogliere informazioni sulla povertà che possano essere disaggregate dal punto di vista geografico. Rappresentare tali informazioni su mappe – le **mappe della povertà** – è infatti utile per mostrare visivamente la distribuzione spaziale della

⁵³ World Bank, *Mapping poverty*: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPA/0,,contentMDK:20219777~menuPK:462078~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:430367,00.html>

povertà e comprendere meglio le sue cause e i possibili interventi per combatterla. È anche utile segnalare sulle mappe l'intensità della povertà e le sue dimensioni maggiormente presenti nelle diverse località.

In un'ottica territoriale, Francesconi⁵⁴ identifica **diverse aree di vulnerabilità**, che dipendono in molti casi:

- dalla fluidità e dalla discontinuità tra dimensione sociale e dimensione spaziale in ambito urbano, con conseguenti fenomeni di asocialità;
- dallo smarrimento di riferimenti di appartenenza territoriale;
- dalle nuove dinamiche geografiche e abitative che comportano una evoluzione, a volte allarmante, della geografia insediativa dei quartieri e delle città;
- dalla mancata riproduzione di risorse di tipo comunitario;
- dallo stesso campo di azione delle politiche sociali.

Per Francesconi, inoltre, possono essere identificati alcuni “**contenitori concettuali**”, traducibili in più piani di analisi, questi ultimi a loro volta scomponibili negli elementi che, ipoteticamente, potrebbero cogliere la dinamica e la complessità del fenomeno della vulnerabilità. Un primo contenitore è collegato al **territorio** e include al suo interno due principali piani di analisi, legati rispettivamente, l'uno alla dimensione spaziale privata e/o domestica, e l'altro alla dimensione di socialità/appartenenza ad un dato contesto territoriale. Il secondo contenitore fa riferimento alla **dimensione relazionale e affettiva** di tipo primario (famiglia e rete amicale intima dei soggetti). Il terzo contenitore concettuale, che fa riferimento al lavoro di Sen sulle *capabilities*, riguarda le **specifiche capacità individuali nella gestione delle risorse** nel corso del tempo.

Anche l'Osservatorio Nazionale Francese su povertà ed esclusione sociale attribuisce grande importanza all'**analisi territoriale della povertà**⁵⁵. La comparazione delle situazioni di deprivazione sul territorio nazionale non deve essere però condotta sulla base di un singolo indicatore, come il reddito o i consumi, l'occupazione o la condizione abitativa. Le **mappe della povertà** cambiano, infatti, in relazione all'età, alla composizione della famiglia e alle diverse forme di occupazione. Inoltre, la povertà sul territorio deve essere

⁵⁴ Francesconi C., “Vulnerabilità sociale e processi di impoverimento. Un possibile ambito di ricerca”, in: *Sociologia urbana e rurale*, 62, 2000

⁵⁵ Legros M., *op. cit.*, 2004

percepita in maniera dinamica, perché diversi settori della popolazione si spostano, cambiando la geografia della deprivazione.

Per Guidicini⁵⁶, nella costruzione della **linea della povertà** non si può prescindere dalle condizioni e dai caratteri dell'ambiente e del luogo. Lo spazio non può infatti essere inteso come fatto generico e indifferenziato, bensì deve essere percepito come un insieme di luoghi specifici e pertanto generatori di differenziati meccanismi di sollecitazione dei bisogni, dei consumi, dei legami parentali, sociali e di gruppo. E non ultimo di quel modo di intendere il rapporto con le strutture e con le logiche del welfare che sta alla base dei percorsi di intervento.

Le **nuove povertà**, il cui studio, come si è visto, richiede l'adozione di un'ottica multidimensionale molto vicina a quella dell'esclusione sociale, vanno comprese, per alcuni⁵⁷, con un approccio spaziale-territoriale e sono anche connesse con il fenomeno della nuova vulnerabilità sociale diffusa.

Guidicini ha anche esplorato il **rapporto tra territorialità e vulnerabilità diffusa**⁵⁸. Per questo autore, la città paleotecnica prima, e quella razionalista poi, si sono sviluppate partendo dalla contrapposizione tra aree urbane degradate (quindi di concentrazione della povertà) e aree urbane ricche.

Questa contrapposizione è, almeno in parte, alla base di tutte le argomentazioni e gli studi classici sulla povertà. Oggi la scomposizione del territorio in sub-aree differenziate spiega sempre meno il problema della povertà. Non ne spiega in modo esaustivo i processi di formazione, mentre i processi di localizzazione delle forme di povertà più appariscenti avvengono attraverso meccanismi diversi. Il problema è quello della **penetrazione strisciante di condizioni più o meno appariscenti di povertà, all'interno di tutto il tessuto urbano.**

⁵⁶ Guidicini P., "Dalle povertà alle vulnerabilità", in: *Sociologia urbana e rurale*, 62, 2000

⁵⁷ Università di Pavia, *Povertà ed esclusione sociale nella città*, Pavia, 2004

⁵⁸ Guidicini P., *op. cit.*, 2000

Capitolo 2

Secondo vettore: la soggettivizzazione dei poveri

Il secondo vettore emerso dalla ricerca è rappresentato dall'ampia convergenza di posizioni registrata riguardo alla capacità dei poveri di agire. A differenza del passato, oggi tutti concordano nel riconoscere i poveri, non come meri soggetti beneficiari di assistenza, bensì come attori in grado di elaborare strategie anche molto efficaci per fare fronte alla propria condizione e come soggetti che possono assumere un ruolo propositivo nelle politiche di lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Ovviamente questa impostazione non comporta una fuga dalle responsabilità sociali da parte di attori pubblici, privati e non profit dalle politiche di lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Ciò vale in particolare per gli attori pubblici al livello nazionale e internazionale.

Nel presente capitolo, si espongono le modalità di espressione di questa acquisita percezione della soggettività dei poveri. Allo stesso tempo, tuttavia, si sottolineano anche gli elementi problematici che vengono immediatamente alla luce, come, ad esempio, i rischi connessi con alcune forme di "self-help" promosse dai poveri, che si traducono, paradossalmente, in "trappole" che rallentano, anziché accelerare, i processi di uscita dalla condizione di povertà, o la perdurante difficoltà di definire strumenti partecipativi efficaci e adatti alla condizione sociale e culturale che vivono i poveri.

Nel corso degli anni '90, la visione dei poveri come soggetti passivi e meri recettori di aiuti e sussidi è stata gradualmente messa da parte, sia nel Nord che nel Sud del pianeta. Una parte considerevole degli studi effettuati e del dibattito all'interno degli organismi internazionali si è quindi concentrato sulla questione della soggettività dei poveri (e/o dei soggetti a rischio di impoverimento, ovvero esclusi sociali)

Anthias⁵⁹ sottolinea, ad esempio, l'esistenza di vari problemi che vale la pena di mettere in rilievo nell'analisi dell'esclusione sociale; tra questi, la tendenza a identificare gli individui come "gli esclusi". Ciò implica il rischio di ridurre coloro che sono soggetti a processi di esclusione sociale a vittime passive o soggetti responsabili della propria denigrazione. Il pericolo, in questo caso, è la tendenza a patologizzare e a omogeneizzare: **produrre un'identità dequalificata**.

Nel periodo preso in esame, inoltre, sono state condotte numerose ricerche empiriche che hanno dimostrato la capacità dei poveri di essere attori sociali in senso pieno, ovvero di essere in grado di mettere in campo **attività e strategie autonome e razionali** per garantirsi la sopravvivenza e il futuro.

Il livello individuale e familiare: i portafogli di azione dei poveri

Gli studi in questione prendono spesso le mosse dalla concezione di Sen della povertà come perdita di *capabilities*⁶⁰. Per Francesconi⁶¹, ad esempio, lo studio della vulnerabilità sociale e dei processi di impoverimento deve integrare l'analisi del livello macro o di sistema con lo **studio microsociologico dei soggetti, delle loro attitudini e capacità**. Sulla base del "capability approach" di Sen, infatti, si impone la necessità di rivolgere l'attenzione verso gli aspetti microcomportamentali, ovvero verso il "tenore di vita" delle singole persone, la rete di relazioni in cui si trovano inserite, le loro

⁵⁹ Anthias F., *op. cit.*, 2001

⁶⁰ Sen A., *op. cit.*, 1985

⁶¹ Francesconi, *op. cit.*, 2000

capacità di far fronte a eventi critici e infine verso le microfratture che segnano il loro percorso biografico.

Robert Chambers⁶² afferma che, contrariamente a un pregiudizio molto diffuso, i sistemi di vita e **le strategie di sopravvivenza dei poveri sono di solito molto complesse e diversificate**. Si può esemplificare la situazione, per Chambers, ricorrendo all'analogia dell'istrice e della volpe. "La volpe ha molte idee, ma l'istrice ha una sola, grande idea". Per Chambers, la maggior parte degli impiegati, nel Nord e anche nel Sud del pianeta, sono istrici: essi dipendono infatti, per la loro sopravvivenza, interamente da una unica rilevante fonte di reddito. Altri istrici sono alcune categorie di poveri particolarmente svantaggiati, spesso disperati o sfruttati, che hanno una sola strategia di sopravvivenza: persone ridotte in schiavitù o sfruttate sessualmente, mendicanti, ecc.

Ma **la stragrande maggioranza dei poveri del Sud del pianeta** (e sempre più anche del Nord) sono "volpi". Essi **non hanno una sola fonte di reddito, ma molte**. Gestiscono infatti un **insieme diversificato di attività**, in maniera coordinata rispetto agli altri membri della famiglia, per identificare e sfruttare diverse fonti di cibo, foraggio, carburante, soldi e sostegno, in diversi luoghi e in differenti momenti dell'anno. La loro vita viene così sostenuta dalle loro capacità di assicurarsi risorse tangibili e intangibili.

La **strategia** usata dalla maggior parte dei poveri è dunque quella di **diversificare** le attività e le relazioni, per ridurre la vulnerabilità. Questa abilità dei poveri viene spesso ignorata o percepita solo parzialmente, a causa del fatto che, in genere, ci si concentra solo sull'impiego formale per valutare la situazione delle persone.

Anche Carol Rakodi⁶³ mette in evidenza "l'**attivismo dei poveri**" e afferma che possono essere identificati alcuni grandi tipi di **azioni strategiche al livello familiare**, messe in campo dai poveri per contrastare le difficoltà, gli stress, gli shock e i processi negativi che li colpiscono:

⁶² Chambers R., "Poor people's realities: The professional challenge", in: Yogesh et al. (a cura di), *Poverty and participation in civil society*, UNESCO Publisher, Paris, 1997

⁶³ Rakodi C., "Poverty lines or household strategies? A review of conceptual issues in the study of urban poverty", in: *Habitat International*, 19(4), 1995; anche Caroline Moser adotta una simile prospettiva in: Moser C., "The asset vulnerability framework. Reassessing urban poverty reduction strategies", in: *World Development*, 26(1), 1998

- strategie finalizzate all'aumento delle **risorse** disponibili;
- strategie per mitigare o limitare il declino dei **consumi**;
- strategie per cambiare la composizione della **famiglia**.

Tra le diverse strategie, inoltre, esisterebbe una sorta di **gerarchia** (*strategy sequencing*) per cui, ad esempio, la conservazione delle risorse tende ad avere la priorità sull'accesso immediato ai beni alimentari. La Rakodi configura inoltre i poveri, proprio in virtù del loro attivismo diversificato e composito, come “**manager di complessi portafogli di risorse**”, costantemente tenuti a compiere scelte per minimizzare lo spreco delle risorse a loro disposizione, calcolando in modo intuitivo la fattibilità, i benefici e i costi delle diverse azioni.

La World Bank⁶⁴ ha raccolto, nel suo Development Report del 2001, gli studi che, come quelli degli autori brevemente citati sopra, hanno svelato e analizzato, negli ultimi anni, la complessità delle strategie di azione messe in campo dai poveri. Il Report contiene una **classificazione delle strategie** che possono essere attuate per affrontare il problema della povertà, sottolineando il **ruolo importante che i poveri giocano** al riguardo:

- **strategia di riduzione dei rischi**, che tende a diminuire la probabilità di uno shock o di una fluttuazione negativa;
- **strategia di mitigazione dei rischi**, volta a prevenire le conseguenze negative e a ridurre l'impatto potenziale di uno shock o di una fluttuazione negativa;
- **strategie di confronto con i rischi**, utilizzate per ridurre l'impatto di uno shock o di una fluttuazione negativa, dopo che questi eventi si sono verificati.

Numerosi altri autori, negli ultimi anni, hanno analizzato i meccanismi, spesso razionali ed efficaci, utilizzati dai poveri per sopravvivere in condizioni difficili. Basti qui concludere sottolineando come la soggettività dei poveri e dei poverissimi del sud del pianeta abbia ricevuto, attraverso questi studi, un riconoscimento nuovo, che pone le base per una sempre maggiore considerazione anche della loro **qualità piena di attori sociali** che – attraverso opportune azioni di *empowerment* – sarà possibile inserire a pieno titolo tra le risorse della società.

⁶⁴ World Bank, *World Bank Development Report 2000/2001. Attacking poverty*, Washington, DC, 2000

Il livello collettivo: poveri, partecipazione e capitale sociale

Secondo Rakodi⁶⁵, laddove storia e cultura hanno promosso la concezione della cittadinanza attiva e dell'organizzazione dei poveri, non solo questi ultimi mostrano una maggiore capacità di esercitare i propri diritti, ma anche i sistemi democratici incorporano un maggior numero di modalità per assicurare il riconoscimento degli interessi delle fasce svantaggiate, garantendo diverse forme di democrazia deliberativa o partecipativa.

Le tematiche della **partecipazione** sono pervasive, quando si affronta la letteratura che si occupa dei poveri (ci si riferisce in questo caso soprattutto ai poveri del Sud del pianeta) e della loro possibilità di essere attori sociali.

Vi sono comunque differenze di approccio. In primo luogo, va notato che, mentre a proposito dei paesi del Nord si mette l'accento soprattutto sugli aspetti rivendicativi, lobbistici o conflittuali dell'azione collettiva delle fasce sociali svantaggiate, nei termini classici della teoria dei movimenti collettivi, la "partecipazione" nel Sud appare essere, allo stesso tempo, un passo indietro e uno avanti, rispetto a questa tematizzazione.

Le tematiche collegate alla partecipazione sembrano essere "**un passo indietro**" perché fanno spesso riferimento a **sistemi democratici incompiuti**, che non arrivano a coinvolgere tutti i cittadini, e nei quali le azioni di protesta e rivendicative rischiano di avere scarso peso.

Le stesse tematiche rappresentano invece "**un passo avanti**" quando conducono, come è avvenuto negli ultimi anni nell'ambito della riflessione internazionale, alla questione della **governance** congiunta dei rischi sociali e ambientali, questione che si pone con grande forza, oggi, in tutto il mondo.

Come riporta il Guidebook to Participation⁶⁶, preparato dal Civil Society Organizations & Participation Programme (CSOPP) dell'UNDP, se anche l'ultimo decennio è quello in cui gli sforzi per garantire una reale partecipazione sono giunti a maturazione, il concetto della partecipazione risale

⁶⁵ Rakodi C., "Representation and responsiveness. Urban politics and the poor in ten cities in the south", in: *Community Development Journal*, 39(3), 2004

⁶⁶ UNDP, "Empowering people: A Guide to Participation", CSOPP Documents, 1999, <http://www.undp.org/sl/Documents/Manuals/Empowering/toc.htm>

a molti decenni fa. Già alla fine degli anni '40, infatti, erano state attuate le prime iniziative di assistenza allo sviluppo nei paesi del terzo mondo. Tali iniziative, gradualmente, ma soprattutto tra gli anni '50 e '60, avevano cominciato a tentare con sistematicità di **coinvolgere le popolazioni locali** negli sforzi per migliorare le proprie comunità, secondo la prospettiva del *community development*.

Gli **anni '90** sono stati quelli in cui, più che in ogni altra epoca, gli sforzi di tutte le agenzie di cooperazione e di tutti gli organismi internazionali sono stati volti a promuovere la partecipazione allo sviluppo. Questo ha portato a **mutamenti nella metodologia degli interventi** (da allora rigorosamente *bottom-up*) e anche **nelle procedure di ricerca**, con l'introduzione della *participatory research*.

Rispetto al *community development*, il *participatory development* si basa sul principio che le popolazioni parteciperanno più facilmente e in maniera più proficua a interventi e progetti che sono stati decisi da loro stesse, con maggiore autonomia rispetto al passato.

Alcune definizioni del concetto di partecipazione, che vanno dagli anni '70 agli anni '90, sono esemplificate nel box che segue. È interessante notare come, negli approcci partecipativi, diversamente dal modello tradizionale del *community development*, si riconosca alle popolazioni la **titolarità alla partecipazione ai processi decisionali** relativi ai programmi di sviluppo. Nel corso del tempo, poi, si sono aggiunti ulteriori elementi:

- la consapevolezza che la partecipazione è di **natura processuale**;
- il ricorso a strumenti come l'**empowerment**, per rendere effettiva la partecipazione;
- la diffusione di politiche come quella della **partnership**, che rende la partecipazione una necessità, non più per le sole popolazioni, ma per gli stessi governi e per gli attori privati.

CONCETTI DI PARTECIPAZIONE

“La partecipazione implica il **coinvolgimento delle persone nei processi decisionali** e nell’implementazione degli interventi, la condivisione dei benefici derivanti da programmi di sviluppo e la partecipazione agli sforzi per valutare tali programmi.” (Cohen e Uphoff, 1977)⁶⁷

“Il concetto di partecipazione si riferisce agli impegni intenzionali mirati a **incrementare il controllo delle risorse e delle istituzioni regolative** in determinate situazioni sociali da parte di gruppi e di movimenti fino a quel momento esclusi da una tale forma di controllo.” (Pearse e Stifel 1979)⁶⁸,

“La partecipazione comunitaria è un **processo attivo** tramite il quale il gruppo di beneficiari o di utenti influenza la direzione e l’esecuzione di un progetto di sviluppo con l’obiettivo di migliorare il proprio benessere in termini di reddito, crescita personale, autostima o qualsiasi altro valore che stia ad essi a cuore.” (Paul 1987)⁶⁹,

“La partecipazione può essere vista come un **processo di empowerment dei bisognosi e degli esclusi**. Questa visione si basa sul riconoscimento delle differenze esistenti rispetto al potere politico ed economico tra i diversi gruppi e classi sociali. La partecipazione, in questo senso, necessita della creazione di organizzazioni di poveri che siano democratiche, indipendenti e autonome.” (Ghai, 1990)⁷⁰

“La partecipazione è stata definita come un **processo** attraverso il quale i partecipanti influenzano e conquistano il **controllo sulle iniziative di sviluppo**, sulle decisioni e sulle risorse che le influenzano.” (World Bank, 1994)⁷¹

“Lo sviluppo partecipato significa **partnership**, che trova il proprio fondamento nel dialogo tra vari attori, durante il quale l’agenda viene preparata congiuntamente e le visioni e la conoscenza locali vengono deliberatamente ricercate e rispettate. Questo implica negoziazioni più che predominio di un’agenda progettuale redatta esternamente. **Pertanto le persone diventano attori** anziché essere meri beneficiari.” (OECD, 1995)⁷²

⁶⁷ Cohen J., Uphoff N., *Rural development participation. Concepts and measures for project design, implementation and evaluation*, Cornell University, Ithaca, 1977

⁶⁸ Citato in: UNDO, *op. cit.*, 1999

⁶⁹ Paul S., *Community participation in development projects. The World Bank experience*, World Bank Discussion Papers, World Bank, Washington, DC, 1987

⁷⁰ Ghai D., "Participatory development. Some perspectives from grassroots experience" in: Griffin K., Knight J. (a cura di), *Human development and the international development strategies for the 1990s*, Macmillan, London, 1990

⁷¹ World Bank, *The World Bank and participation*, Operations Policy Department, Washington, DC, 1994

⁷² OECD, *Participatory Development and Good Governance*, Paris, 1995

Secondo Krishna⁷³, da quando lo Stato ha iniziato a ritirarsi dalla guida dei processi di sviluppo e della lotta alla povertà, per mancanza di risorse finanziarie e umane, molti analisti hanno invocato l'intervento della società civile a sostegno delle autorità pubbliche in difficoltà. Tuttavia, per Krishna, per praticare tali soluzioni **bisogna prima dimostrare che i cittadini, e i poveri in particolare**, in ogni parte del mondo, **possono agire in maniera coordinata ed efficace**.

Suggerimenti utili a questo proposito possono venire, per l'autore, dalla **letteratura sul capitale sociale**. Per Putnam⁷⁴, ricorda Krishna, il capitale sociale può essere definito come «l'insieme di quei tratti dell'organizzazione sociale, come le reti, le norme e la fiducia, che facilitano la cooperazione e il coordinamento per il bene comune». Il capitale sociale è dunque, secondo Putnam, un bene collettivo, una **propensione funzionale per l'azione collettiva** della quale le società possono essere dotate a livelli diversi. Le comunità che possiedono un elevato capitale sociale si possono impegnare nella cooperazione su vasta scala; le comunità che invece ne hanno poco sono meno capaci di organizzarsi efficacemente.

Molte ricerche, condotte prevalentemente negli Stati Uniti e in Europa, hanno considerato che esistessero elevati livelli di capitale sociale in quelle comunità in cui un numero molto alto di persone si iscrive ad **associazioni della cittadinanza, di natura prevalentemente formale** o comunque strutturata. In base a queste misurazioni, la maggior parte dei paesi in via di sviluppo risulta estremamente povera di capitale sociale.

In questi paesi, invece, sono le associazioni informali, piuttosto che quelle formali, a essere più importanti per lo sviluppo. **La maggior parte dell'azione collettiva**, nei 69 villaggi indiani studiati da Krishna, **si manifesta all'interno di reti informali** di sostegno, che si aggregano e si disperdono in relazione alle opportunità e ai bisogni. L'unica prova duratura della presenza e dell'efficacia di tali network è rappresentata dalle “mappe cognitive” degli abitanti dei villaggi. I vicini si aiutano a vicenda in caso di necessità, e si sa che questo aiuto verrà offerto e accettato. Gli abitanti dei villaggi si danno una mano nel **raccolto delle messi, nell'educazione dei bambini, nella cura delle malattie e**

⁷³ Krishna A., *Social capital, collective action, and the state: Understanding economic development, community peace, and democratic governance in rural north India*, Dissertation submitted to the Faculty of the Graduate School of Cornell University, 2000

⁷⁴ Putnam R.D., "Bowling alone: America's declining social capital", in: *Journal of Democracy*, January, 1995

in numerosi altri compiti legati alla vita in ambito rurale. Tuttavia, esistono poche associazioni vere e proprie, a sostenere tali sforzi. Più dell'80% degli abitanti di questi villaggi, 1522 su 1898 persone, partecipavano con regolarità a gruppi di lavoro collettivo.

Tuttavia, per Krishna, sorge a questo punto un altro **dubbio cruciale**. Altri livelli di capitale sociale, espresso in queste forme tradizionali, costituiscono un capitale di azione collettiva in senso moderno, spendibile per superare la povertà e favorire lo sviluppo?

Anche Deepa Narayan⁷⁵ tenta di istituire distinzioni tra i differenti tipi di organizzazioni ai fini della partecipazione per la lotta alla povertà. Non tutte le associazioni costituiscono infatti, dal suo punto di vista, strumenti per la produzione di capitale sociale funzionale ai fini dello sviluppo generale della società. La distinzione principale è quella tra **associazioni “bonding”** (in cui le persone si aiutano tra loro, ma restano sostanzialmente intrappolate in una prospettiva limitata) e **associazioni “bridging”** (che creano legami tra i diversi gruppi, ampliando così le prospettive e le capacità di azione, mettendo in contatto le persone con differenti fonti di informazioni, risorse e opportunità).

Come anche Krishna, la Narayan si chiede infatti se la società civile sia sempre in grado di assumersi ruoli pubblici. Il Kenya, ad esempio, ha una fortissima tradizione di self-help, nella forma del cosiddetto **“harambee”**. Lo **sfruttamento eccessivo di questo strumento tradizionale** ha lasciato la gente esausta e senza più desiderio di partecipare in alcun harambee fondato dal governo. Un “Participatory poverty assessment” condotto in Kenya ha stimato che in quel paese esistono oltre 30.000 gruppi di self-help, composti primariamente da poveri. Le loro attività variano dall'allevamento delle galline al sostegno del pagamento delle spese scolastiche e ospedaliere attraverso il microcredito. Tuttavia la maggior parte essi, soprattutto fra i poveri, rimangono gruppi di solidarietà isolati, incastrati in **“poverty traps”**.

I gruppi che invece hanno membri che tagliano trasversalmente diversi ceti sociali sono in grado di sfruttare meglio le risorse e le opportunità dell'ambiente. I **gruppi con legami cross-cutting** si sono inoltre dimostrati, in

⁷⁵ Narayan D., *Bonds and bridges: Social capital and poverty*, World Bank, Washington, D.C., 1999

paesi come la Tanzania⁷⁶ e il Ghana⁷⁷, utili strumenti di coesione e integrazione sociali e di diffusione delle informazioni e dell'educazione a tutti i livelli.

Anche alcuni studi della World Bank⁷⁸ confermano l'**importanza dell'eterogeneità** (anche al livello di reddito) **della membership** delle associazioni volontarie. Altre ricerche, condotte in particolare in America Latina, mostrano che, ancora una volta, nonostante alti tassi di solidarietà comunitaria, **le comunità indigene restano povere a causa delle scarse connessioni che hanno con l'esterno**. Insomma, in assenza di alleati esterni, il capitale sociale delle comunità povere resta quello che è: un misero sostituto delle risorse e dei servizi che dovrebbero essere forniti dallo Stato.

Anche l'IFAD⁷⁹ si pone in questa stessa ottica: sottolineare le potenzialità dell'azione organizzata dei poveri, da un lato, e allo stesso tempo mettere in evidenza i limiti che, senza un sostegno esterno, questa stessa azione manifesta. L'IFAD, in effetti, rileva che sembra esserci un **apprezzamento insufficiente del contributo che gli stessi poveri rurali possono offrire** per affrontare le nuove sfide dello sviluppo. Contemporaneamente, comunque, si afferma che la mancanza di una forte organizzazione sociale rende difficoltoso per i poveri sfruttare le potenziali opportunità nell'ambito delle comunità di appartenenza e sviluppare legami con partner esterni.

Nello Strategic Framework, inoltre, l'IFAD afferma che l'obiettivo prioritario dell'organizzazione è quello di **mettere i poveri rurali nelle condizioni di vincere la loro povertà**, così come essa viene percepita dai poveri stessi. Questo in concreto implica:

- sviluppare e rafforzare le organizzazioni dei poveri per affrontare le tematiche che essi identificano come cruciali:

⁷⁶ Narayan D., Pritchett L., "Cents and Sociability. Household Income and Social Capital in Rural Tanzania," in: *Economic Development and Cultural Change*, University of Chicago Press, 47(4), 1999

⁷⁷ Barr A., *Social capital and technical information flows in the Ghanaian manufacturing sector*, Unpublished paper, Centre for the Study of African Economies, Oxford University Press, Oxford, 1997

⁷⁸ Grootaert C., Narayan D., *Local level institutions study*, Social Development Department, World Bank, Washington, D.C., 1999; Grootaert C., Swamy A., Oh G.T., *Social capital and development outcomes in Burkina Faso*, Social Development Department, Environmentally and Socially Sustainable Development Network, World Bank, Washington, D.C., 1998

⁷⁹ IFAD, *op. cit.*, 2001

- incrementare l'accesso alle conoscenze in modo che i poveri possano cogliere le opportunità e superare gli ostacoli;
- accrescere l'importanza della lotta alla povertà nella politica e nelle istituzioni pubbliche;
- aumentare il potere contrattuale dei poveri sul mercato del lavoro.

Secondo Chambers⁸⁰, il primo pilastro su cui si fonda il paradigma della nuova agenda sulla riduzione della povertà è rappresentato dall'analisi e dall'azione condotte dalla popolazione locale **ponendo al centro le priorità dei poveri**. Punto focale del paradigma è il diritto umano fondamentale dei poveri di condurre una propria analisi della condizione in cui si trovano. Una politica di sviluppo che si incentri sugli individui non deve iniziare con l'analisi da parte di soggetti esterni potenti e dominanti, bensì consentendo alla gente del luogo, in particolare ai poveri, di condurre la propria valutazione, di esprimere propri valori, definizioni di benessere e priorità, in breve, di presentare la propria realtà.

⁸⁰ Chambers R., *op. cit.*, 1995

Capitolo 3

Terzo vettore: la sociodinamica della povertà

L'esistenza di una ormai generalizzata tendenza alla convergenza nel riconoscere la natura dinamica della povertà costituisce un'altra rilevante scoperta emersa dalla ricerca. Sia in ambito politico, che in quello scientifico, in effetti, per decenni hanno dominato rappresentazioni che coglievano la povertà come una condizione essenzialmente statica, omogenea e quasi senza sbocchi, a scapito di quelle che cercavano piuttosto di considerarne il carattere comunque dinamico e disomogeneo.

Qui di seguito viene documentato come si stia verificando questo importante passaggio, basato su una riconsiderazione del ruolo giocato dalla variabile "tempo" in quanto fattore decisivo, non solo nel produrre differenti forme di povertà e di esclusione sociale (povertà intermittente, persistente, ricorrente, cronica, intergenerazionale, ecc.), ma soprattutto nello scandire le diverse fasi che portano alla povertà o che, al contrario, consentono di uscirne fuori.

A partire dalla metà degli anni '90, e soprattutto dopo il 2000, si sono fatti sempre più insistenti gli appelli alla considerazione della **natura dinamica della povertà**, e in particolare dei diversi tipi di povertà che stanno emergendo nelle società contemporanee. Quello che viene richiesto è dunque un aggiornamento della concettualizzazione della povertà, in virtù della quale al carattere multidimensionale venga affiancato con pari importanza il tratto della dinamicità. Questo comporta anche la necessità di una rivisitazione della strumentazione per la misurazione della povertà, che utilizzi anche indici di carattere longitudinale.

Analisi statiche e dinamiche

Rigg⁸¹, ad esempio, sottolinea che studi recenti hanno messo in evidenza che la **“dinamica della povertà” rappresenta una significativa lacuna nella nostra conoscenza della povertà stessa**. Sono pochi gli studi che monitorizzano la povertà nel tempo e ancora meno quelli che ne descrivono le coorti; anche gli studi longitudinali sono notevolmente deficitari. Come affermano Dercon e Krishnan, **“un difetto importante della maggior parte degli studi sulla povertà è la mancanza di una dimensione inter-temporale”**⁸².

Inoltre, per Rigg, sta diventando sempre più evidente che ci sono molte più transizioni attraverso la linea di povertà rispetto a quanto non si sia finora immaginato. Ciò comprende sia gli individui e le **famiglie che oscillano tra le categorie di povertà e di non povertà** in risposta a eventi di durata relativamente breve (povertà indotta dalla stagionalità, ad esempio), sia le traiettorie di cambiamento a più lungo termine in virtù delle quali essi possono uscire dalla povertà in modo permanente. Queste due categorie sono talvolta definite, seguendo Ravallion⁸³, **povertà transitoria e povertà cronica**.

⁸¹ Rigg J.A., *Poverty dynamics*, 2000, at: www.ssc.ruc.dk/inco/activities/deskstudies/Poverty%20dynamics.pdf

⁸² Dercon S., Krishnan P., “Vulnerability, seasonality and poverty in Ethiopia”, in: *Journal of Development Studies*, 36(6), 2000

⁸³ Ravallion M., “Expected poverty under risk-induced welfare variability”, in: *Economic Journal*, 98, 1988

Baulch e Hoddinott⁸⁴ distinguono tra “mobilità economica” e “dinamica della povertà”. Essi definiscono la **dinamica della povertà** come le transizioni di individui e famiglie dentro e fuori la povertà nel breve termine in risposta a cambiamenti di durata limitata nelle loro vicende personali. La **mobilità economica** è invece la transizione a più lungo termine di individui e famiglie attraverso la povertà.

Alcuni autori interpretano questo passaggio come il risultato del definitivo ingresso della sociologia nel campo dello studio e della misurazione della povertà, che verrebbe così sottratto al predominio della scienza economica.

Secondo Brady⁸⁵, ad esempio, una **misurazione sociologica della povertà** dovrebbe rimediare ad alcuni dei principali difetti della misurazione tradizionale adottata negli Stati Uniti. Essa dovrebbe:

- catturare la complessa natura della povertà, enfatizzando le differenze tra diversi gruppi della popolazione e diversi contesti geografici;
- fornire un quadro accurato delle variazioni della povertà nel tempo.

In questa stessa direzione, Fouarge e Layte⁸⁶ sostengono l’esistenza di una percezione popolare che la povertà, tanto nei paesi in via di sviluppo quanto in quelli industrializzati, sia un fenomeno strutturale, di lungo termine. Tuttavia, i risultati di inchieste longitudinali sulle famiglie, nei paesi in via di sviluppo ma anche in quelli industrializzati, indicano che la povertà è principalmente un fenomeno transitorio⁸⁷. Anziché avere le medesime persone che restano al di sotto della soglia di povertà ad anni alterni, è risultato che un’alta percentuale di famiglie entra nella povertà a causa di shock temporanei (quali una malattia o la perdita del lavoro) che troveranno soluzione nel giro di uno o due anni. Allo stesso modo, molte delle persone che escono dalla povertà riescono a farlo solo per uno o due anni prima che il variare delle circostanze personali li forzi nuovamente al di sotto della soglia di povertà. In quest’ottica, il "problema della povertà" coinvolge **un gran numero di persone vulnerabili** anziché uno zoccolo duro di poveri cronici.

⁸⁴ Baulch B. Hoddinott J., “Economic mobility and poverty dynamics in developing countries”, in: *Journal of Development Studies*, 36(6), 2000

⁸⁵ Brady D., *op. cit.*, 2003

⁸⁶ Fouarge D., Layte R., *Duration of poverty spells in Europe*, EPAG Working papers, 47, 2003

⁸⁷ Baulch B. Hoddinott J., *op. cit.*, 2000; Duncan G., Gustafsson B., Hauser R., Schmauss G., Messinger H., Muffels R., Nolan B., Ray J.-C., “Poverty dynamics in eight countries”, in: *Journal of Population Economics*, 6(3), 1993

Esistono oggi numerosi studi trasversali sulla povertà, in molti dei quali sono inclusi confronti a livello internazionale. Il programma di ricerca più noto e completo è il Luxembourg Income Study⁸⁸. Eppure, la povertà non è un fenomeno statico, e conoscere **il periodo durante il quale una famiglia ha sofferto la povertà è cruciale per comprendere l'impatto** che la povertà stessa ha sugli individui e sulle famiglie nel breve e lungo termine. Sebbene anche brevi periodi di povertà siano sempre sgraditi, essi non minacciano solitamente la sussistenza né danneggiano le opportunità di vita a lungo termine, visto che gli individui e le famiglie possono ridurre le spese, intaccare i risparmi o ricorrere a prestiti. Tuttavia, queste strategie sono probabilmente insufficienti nel lungo periodo. Solo usando i dati longitudinali si possono comprendere i processi che stanno dietro le statistiche trasversali: gli eventi che conducono gli individui dentro e fuori la povertà e l'impatto della povertà sui loro standard di vita.

I dati longitudinali sulla povertà sono importanti anche per comprendere il contesto istituzionale in cui essa si genera. La ricerca ha messo in evidenza che i regimi di welfare nazionali influenzano fortemente sia la probabilità di sperimentare la povertà⁸⁹ che l'impatto della povertà stessa⁹⁰.

In effetti, secondo Fouarge e Layte, **le analisi longitudinali possono anche rivelare il modo in cui i regimi influenzano l'ineguaglianza sociale nel lungo periodo**. Ad esempio, se il quadro della povertà che si ricava dai dati trasversali è caratterizzato da fluttuazioni di reddito di breve durata all'interno della popolazione, il peso della povertà nel lungo periodo si distribuirà in modo relativamente equo, in quanto la povertà rappresenterà sì un'esperienza limitata

⁸⁸ Mitchell D., *Income transfers in ten welfare states*, Avebury, Aldershot, 1991; Smeeding T., O'Higgins M., Rainwater L., *Poverty, inequality and income distribution in comparative perspective*, Harvester Wheatsheaf, London, 1990; Atkinson A., Rainwater L., Smeeding T., *Income and distribution in advanced economies. The evidence from the Luxembourg Income Study*, LIS Working Paper Series, Working Paper n. 120, 1995; Deleek H., Van den Bosh K., De Lathouwer L., *Poverty and the adequacy of social security in the EC*, Avebury, Aldershot, 1992; Van der Bosh K., Callan T., Estivill P., Hausman B., Jeandidier B., Muffels R., Yfantopoulos J., "A comparison of poverty in seven European countries and regions using subjective and relative measures", in: *Journal of Population Economics*, 6(3), 1993

⁸⁹ Goodin R., Heady B., Muffels R., Dirven H.-J., *The real worlds of welfare capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999; Fouarge D., *Minimum protection and poverty in Europe. An economic analysis of the subsidiarity principle within EU social policy*, Thela Thesis, Amsterdam, 2002

⁹⁰ Gallie D., Paugam S., *Welfare regime and the experience of unemployment in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2000

nel tempo ma molto diffusa tra la popolazione considerata. Se, dall'altro lato, la povertà, per come descritta dai dati trasversali, è caratterizzata da intervalli più lunghi, i redditi restano piuttosto stabili e, nel corso di una generazione, il peso della povertà sarà sostenuto solo da una parte della popolazione. La persistenza di disuguaglianze di reddito può pertanto indicare la presenza di misure istituzionali rigide che condizionano i redditi per tutta la durata della vita, mentre disuguaglianze di reddito temporanee potrebbero indicare l'esistenza di misure istituzionali più flessibili che promuovono la mobilità dei redditi.

Krishnan⁹¹ nota come la maggior parte degli studi che esaminano le dinamiche del welfare abbiano rilevato forti fluttuazioni nei consumi per periodi relativamente limitati, suggerendo spostamenti dentro e fuori la povertà di breve durata. La conseguenza è che la ricerca di tipo trasversale sulla povertà può non essere in grado di identificare i poveri. I risultati implicano che **un maggior numero di famiglie è vulnerabile nei confronti degli shock rispetto a quanto non dimostrino le statistiche correnti sulla povertà**, mentre alcuni dei non poveri, in queste stesse statistiche, sono in effetti famiglie in condizione di povertà che aumentano temporaneamente i propri consumi rispondendo positivamente al variare delle circostanze ambientali. Il rapido incremento di disponibilità di dati per la misurazione quantitativa della povertà anche nei paesi in via di sviluppo ha permesso di provare la ricerca di tipo longitudinale.

Facendo riferimento in particolare ai paesi in via di sviluppo, Hoddinott⁹² afferma che i poveri sono costituiti da coloro che si trovano sempre in stato di povertà (poveri in ogni periodo) e da coloro che ne entrano e ne escono, con quest'ultimo gruppo che tende a essere eccezionalmente ampio. Per contro, secondo l'autore, **la letteratura sulla povertà temporanea nei paesi in via di sviluppo è notevolmente limitata**. Una recente rassegna della letteratura effettuata da Yaqub⁹³ ha rivelato che solo per cinque dei 44 paesi classificati dall'UNDP con un "basso" indice di sviluppo umano⁹⁴ si dispone di dati di livello familiare che permettono l'analisi delle dinamiche della povertà. Allo

⁹¹ Krishnan P., *op. cit.*, 2000

⁹² Hoddinott J., "Economic mobility and poverty dynamics in developing countries", in: *Journal of Development Studies*, 8, 2000

⁹³ Yaqub S., *Poverty dynamics in developing countries. An annotated bibliography*, Institute of Development Studies, University of Sussex, 1999

⁹⁴ UNDP, *Human development report 1998. Consumption for human development*, UNDP, New York, 1998

stesso modo, questi dati sono disponibili solo per sette dei 66 paesi con indice di sviluppo umano “medio”.

Colmare una simile lacuna, secondo Hoddinott, è importante per i *policy-makers* per una serie di ragioni. In primo luogo, i governi spesso cercano di varare provvedimenti mirati a **gruppi specifici** quali i poveri, usando indicatori di welfare statici. Anche in un periodo di tempo limitato, è risaputo che ciò comporta errori di inclusione – fornendo di risorse chi non è in effetti povero – ed errori di esclusione – tenendo fuori individui che sono realmente poveri, ma che non vengono ritenuti tali sulla base dei suddetti indicatori⁹⁵.

Tuttavia, queste difficoltà si aggravano ulteriormente quando viene presa in considerazione la dimensione temporale. L'uso di un indicatore di welfare statico comporta l'inclusione, all'interno del gruppo target, di famiglie che stanno attraversando un periodo di crisi temporaneo ma che non dovrebbero essere considerate povere in base ai loro redditi o a consumi permanenti. Al contrario, alcuni nuclei familiari che verrebbero ritenuti poveri nel lungo periodo possono essere esclusi dal gruppo target a causa di circostanze a breve termine favorevoli.

In secondo luogo, la consapevolezza dei fattori associati ai movimenti dentro e fuori la povertà (che possono essere descritti come “dinamiche della povertà”) rivestono un grande valore nel **progettare politiche che creino “reti di sicurezza”** e altri interventi mirati a proteggere le persone più vulnerabili.

In terzo luogo, comprendere perché, durante periodi più lunghi, alcuni nuclei familiari incrementino il proprio benessere rispetto ad altri (fenomeno che può essere definito con il termine di “mobilità economica”) è di aiuto nel **tracciare politiche in grado di promuovere una crescita più equa**.

Muffels, Fouarge e Dekker⁹⁶ sottolineano che le **misure longitudinali** garantiscono una visione migliore e più profonda della povertà, **raccontando una storia diversa** rispetto alle fotografie tradizionali. Da una parte, tali misure mostrano che la povertà non può essere ridotta al problema di un piccolo gruppo di individui a basso reddito. Essa appare piuttosto **un**

⁹⁵ Besley T., Kanbur R., “The principles of targeting”, in: Lipton M., Van der Gaag J. (a cura di), *Including the poor*, World Bank, Washington, DC, 1993

⁹⁶ Muffels R., Fouarge D., Dekker R., *Longitudinal poverty and income inequality. A comparative panel study for the Netherlands, Germany and the UK*, Institut for Labor Studies (OSA), OSA Working Paper WP2000-6, Tilburg, 2000

fenomeno sociale diffuso, in quanto un numero molto maggiore di persone è esposto alla povertà se si considera il lungo piuttosto che il breve termine. D'altra parte, l'approccio longitudinale dimostra che gran parte della povertà nel lungo periodo ha il carattere della temporaneità. Tuttavia, esiste anche un altro aspetto messo in risalto dall'analisi dinamica della povertà. Nonostante gli alti livelli di mobilità economica tra i poveri, c'è molta povertà persistente. **La mobilità economica e la persistenza della povertà vanno di pari passo** anche in economie in crescita e in stati con un welfare maturo e sviluppato. Pur se i poveri transitori o ricorrenti condividono molte delle caratteristiche dei poveri persistenti, la probabilità di essere parte di una famiglia con separazioni, di avere un basso livello di istruzione o scarsi guadagni è comunque superiore nel caso dei poveri persistenti.

Secondo Muffels, Fouarge e Dekker, inoltre, è importante rimarcare la **distinzione tra la definizione statica e quella dinamica della povertà**. Termini come povertà di reddito e deprivazione relativa vengono generalmente concepiti nel loro significato statico, in quanto nozioni istantanee di basso reddito o deprivazione relativa in cui la persona o il nucleo familiare si trovano in un determinato momento della vita. Nell'approccio convenzionale vi è una ridotta considerazione dell'aspetto longitudinale della povertà. In un approccio dinamico, ciò che conta è il tipo di evoluzione degli stati di povertà nel tempo: l'interesse pertanto si sposta verso i concetti longitudinali di povertà e di deprivazione, e verso i **fattori che determinano il processo di impoverimento** e l'esclusione da standard di vita medi.

La **natura temporale della povertà**, per questi autori, viene descritta al meglio prendendo in considerazione quattro dimensioni:

- la durata del periodo di osservazione;
- la durata dei periodi di povertà;
- la ricorrenza dei periodi di povertà;
- la volatilità e la stabilità dello stato di povertà nel tempo.

Le quattro dimensioni dell'analisi longitudinale della povertà determinano il carattere o il **profilo della povertà** nel tempo per ciascun individuo. Si distinguono così **quattro tipi di povertà**:

- i non poveri persistenti (mai poveri nel periodo preso in esame);
- i poveri transitori (poveri per una volta nel periodo preso in esame);

- i poveri ricorrenti (poveri per più di una volta ma mai per più di due anni);
- i poveri persistenti (poveri per un periodo consecutivo di almeno tre anni).

Tsakloglou e Papadopoulos⁹⁷ propongono un altro approccio generale per **prendere in considerazione sia gli aspetti multidimensionali che quelli temporali della povertà**. Secondo il modello messo a punto dai due autori, vengono inizialmente costruiti indicatori statici della deprivazione in particolari ambiti. Quindi, queste informazioni vengono “aggregate” dando vita a un indicatore statico di svantaggio cumulativo. Infine, l’attenzione viene rivolta al tempo e a coloro che soffrono di svantaggi cumulativi cronici, che devono essere considerati il gruppo di persone a maggior rischio di esclusione sociale.

Una delle principali ragioni della mancata attenzione alla dinamica della povertà, per Layte e Whelan⁹⁸, è la **carezza di dati adeguati** sotto forma di indagini campionarie sul reddito. Tali dati sono disponibili già da tempo negli Stati Uniti, in Germania, in Gran Bretagna e nei Paesi Bassi, ma solo di recente sono stati messi a disposizione di un numero maggiore di nazioni attraverso l’indagine europea sulle famiglie (European Community Household Panel Survey - ECHP). Grazie a cinque ripetizioni di questa indagine, gli autori sono riusciti a porsi **tre importanti domande** in merito alla persistenza e alla dinamica della povertà nei paesi dell’UE:

- in primo luogo, **la povertà è davvero un’esperienza più comune se considerata da un punto di vista longitudinale** anziché trasversale, e come viene influenzata dalla soglia di povertà utilizzata?
- in secondo luogo, **possiamo identificare una tendenza verso la persistenza della povertà**, e quanta varia tale tendenza nei diversi paesi?
- in terzo luogo, **quali eventi conducono con maggiore probabilità all’ingresso e all’uscita dalla povertà**, e quanto varia l’incidenza di tali eventi tra i diversi paesi?

In effetti, come riferiscono Layte e Whelan, la povertà viene sperimentata da un numero di gran lunga superiore di individui se considerata longitudinalmente anziché trasversalmente, ma tale differenza aumenta man mano che la soglia di povertà si riduce. Pertanto, usando come soglia un valore

⁹⁷ Tsakloglou P., Papadopoulos F., *op. cit.*, 2002

⁹⁸ Whelan C.T., Layte R., Maître B., *op. cit.*, 2002

pari al 50% del reddito medio, l'intervallo tra le rilevazioni longitudinali e quelle trasversali era compreso tra 1,8 e 2,6, mentre con una soglia pari al 70% del reddito medio l'intervallo si riduceva a un valore compreso tra 1,5 e 1,9.

Tuttavia, sebbene il numero di persone che sperimenta la povertà sia superiore nelle rilevazioni di dati longitudinali rispetto a quelle trasversali, se si estrapola dalla soglia di povertà trasversale media un'esperienza attesa di povertà sulla base dell'indipendenza tra gli anni trascorsi in povertà, quello che si può notare è un numero di persone povere di gran lunga inferiore e una polarizzazione della povertà persistente. Ciò è particolarmente importante, dato che suggerisce **“un’inerzia” rispetto all’esperienza della povertà che può “intrappolare” individui e nuclei familiari**, anche se l'effetto varia tra gli stati. Quelli con strutture socio-democratiche e maggiormente attenti all'occupazione, infatti, risultano meno polarizzati e più vicini alle previsioni basate esclusivamente sulla teoria delle probabilità.

MISURE DELLA POVERTÀ

Tasso di povertà statico: viene calcolato come percentuale media dei poveri sulla popolazione totale per il periodo considerato;

Tasso di povertà a lungo termine: viene calcolato come la percentuale di individui sulla popolazione totale che erano poveri in ognuno dei sei anni considerati (ovvero tasso “più di 6 anni di povertà”);

Tasso di “almeno una volta in povertà”: viene calcolato come la percentuale di individui sulla popolazione totale che sono stati poveri per almeno una volta durante il periodo considerato;

Interferenza: è il numero di transizioni nella povertà derivanti da modifiche relativamente piccole di reddito intorno alla soglia di povertà. In uno studio condotto dall'OECD in quattro paesi (UK, USA, Germania e Canada), l'interferenza ha rappresentato una piccola parte (6-9,5%) delle transizioni complessive.

Fonte: Antolin P., Dang T.T., Oxley H., 1999

Per quanto concerne la misurazione del reddito secondo la dimensione temporale, è possibile identificare **due prospettive longitudinali**⁹⁹. Le fluttuazioni di reddito, così come le decisioni inter-temporali su di esso, non possono essere rilevate usando il reddito corrente secondo le misure

⁹⁹ Kuchler B., Goebel J., “Incidence and intensity of smoothed income poverty in European countries”, in: *Journal of European Social Policy*, 13(4), 2003

trasversali¹⁰⁰. Rohwer¹⁰¹ argomenta che **misurare la povertà in funzione del reddito corrente** pone inevitabilmente l'accento sul "risultato macro-sociologico" e **porta a sottovalutare la "dinamica micro-sociologica sottostante"**.

Le **due misure longitudinali concorrenti** presentate da Layte e Whelan vengono definite "NTP" e "SIP"¹⁰². Dal momento che l'introduzione dei dati delle indagini campionarie consente l'analisi longitudinale della povertà, la misura classica della povertà di reddito è stata talvolta integrata dall'**approccio N-Times-Poor (NTP)** o dall'approccio "Smoothed Income Poverty" (approccio SIP), ma raramente da una combinazione dei due, come Hill e Jenkins¹⁰³ hanno fatto per il Regno Unito.

L'approccio NTP deriva dalla "prospettiva *life-course* sulla povertà" o dalla "ricerca dinamica sulla povertà"¹⁰⁴. Questo metodo conta gli "episodi" di povertà in un determinato periodo di tempo al fine di riclassificare la popolazione povera in poveri persistenti e poveri transitori o non persistenti¹⁰⁵. Di conseguenza, i poveri persistenti sono quegli individui che erano poveri in tutti gli anni del periodo sotto osservazione, mentre i transitori sperimentano anni di non povertà, ma anche anni di povertà.

¹⁰⁰ Andress H.-J., *Empirical poverty research in a comparative perspective*, Ashgate, Aldershot, 1998; Krause P., "Einkommen in Deutschland. Entwicklung, Dynamic, permanente Verteilung und Redistribution", in: Becker I., Ott N., Rolf G. (a cura di), *Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft. Festschrift für Richard Hauser zum 65. Geburtstag*, Campus, Frankfurt/Main, 2001

¹⁰¹ Rohwer G., "Einkommensmobilität und soziale mindestsicherung. Einige Überlegungen zum armutsrisiko", in: Leibfried S., Voges W., *Armut im modernen Wohlfahrtsstaat*, Westdeutscher Verlag, Opladen, n. 32, in: KZfSS, Sonderheft, 1992

¹⁰² Vedi anche: Otto B., Goebel J., *Incidence and intensity of permanent income poverty in European countries*, EPAG Working papers, 28, University of Essex, Colchester, 2002; Zoyem J.-P., *La dynamique des bas revenus. Une analyse des entrées-sorties de pauvreté*, INSEE, Paris, 2002; Hill M.S., Jenkins S.P., "Poverty among British children. Chronic or transitory?", in: Bradby B., Jenkins S.P., Micklewright J. (a cura di), *The dynamics of child poverty in industrialized countries*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001

¹⁰³ Hill M.S., Jenkins S.P., *op. cit.*, 2001

¹⁰⁴ Leisering L., Leibfried S. (a cura di), *Time and poverty in western welfare state. United Germany in perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999

¹⁰⁵ Bane M.J., Ellwood D.T., "Slipping into and out of poverty. The dynamics of spells", in: *Journal of Human Resources*, 21(1), 1998; Buhr P., Leibfried S., "'What a difference a day makes'. The significance for social policy of the duration of social assistance receipt", in: Room G. (a cura di), *Beyond the threshold*, The Polity Press, Bristol, 1995

Un punto debole dell'approccio NTP è che esso determina lo stato di povertà di una persona solo in relazione ai redditi percepiti nei diversi momenti considerati. Pertanto, si basa sullo stesso assunto della ricerca sulla povertà "statica" classica, in cui il reddito non può essere perequato intertemporalmente.

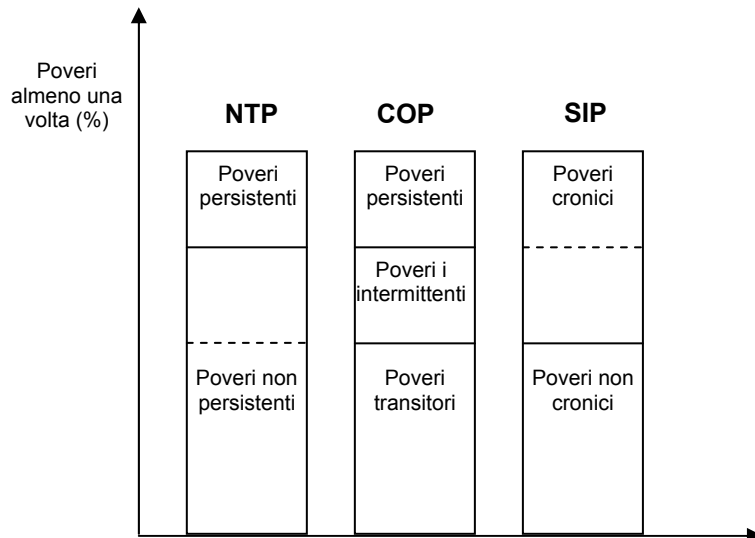
Inoltre, questo approccio "non dedica adeguata attenzione a quanto le famiglie scendano al di sotto della soglia di povertà, e di conseguenza non offre indicazioni su quanto possa essere costoso alleviare le condizioni dei poveri osservate"¹⁰⁶. Per di più, anche piccole variazioni di reddito possono produrre un impatto considerevole sul numero e sulla durata dei periodi di povertà. Pur se vengono identificati specifici intervalli di reddito intorno alla soglia di povertà, questo aspetto non si risolve in modo definitivo.

Il secondo approccio, meno diffuso, è quello "**smoothed income**" (SIP), che usa il reddito individuale medio per l'intero periodo considerato. Tale approccio suddivide la popolazione in poveri cronici (poveri per un reddito perequato) e non poveri. Pertanto, e contrariamente a quanto avviene con l'approccio NTP, l'approccio SIP parte dal presupposto che chiunque è in grado di perequare perfettamente i redditi nel tempo e senza subire costi. Tuttavia, si tratta di un assunto ideale piuttosto forte e richiede – come l'approccio NTP – un periodo che sintetizzi l'intera esistenza di una persona. Dal momento che ciò non è possibile per la maggior parte dei dati al livello micro, la questione dell'adeguatezza del periodo di tempo da considerare e dei costi rimane empiricamente irrisolta e viene principalmente motivata dalla disponibilità delle informazioni o dalle preferenze degli analisti.

Entrambi gli approcci sono pertanto basati sulla mancata considerazione dei dati agli estremi. Ciononostante, secondo Layte e Whelan, con la **combinazione dei due approcci** (colonna "COP" nella figura seguente) si ottiene una riclassificazione dei poveri in sotto-popolazioni più omogenee, ovvero individui che sono poveri transitori, intermittenti e persistenti.

¹⁰⁶ Myles G.D., *Public economics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995

Figura: Differenti prospettive longitudinali sulla povertà (Layte and Whelan, 2003)



Il peso crescente della vulnerabilità

L'aumento di importanza dell'approccio dinamico alla povertà va di pari passo con la sempre maggiore attenzione che viene riservata alla questione della vulnerabilità. Forse la scoperta più interessante che emerge dall'analisi qualitativa della povertà, recentemente molto diffusa, è **l'enfasi che i poveri pongono sulla vulnerabilità** quando definiscono la propria povertà o l'insicurezza alimentare¹⁰⁷. Di frequente, nelle conversazioni con i poveri si parla del rischio di cadere nella povertà (valutata nelle diverse possibili dimensioni) con la stessa attenzione dedicata alla deprivazione in se stessa. Data l'importanza che i poveri attribuiscono alla vulnerabilità e le relativamente scarse ricerche su questo argomento, essa si qualifica come una significativa area di indagine¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Vedi, ad esempio: Kanbur R., Squire L., "The Evolution of Thinking About Poverty. Exploring the Interactions", in: Meier G., Stiglitz J. (a cura di), *Frontiers of Development Economics. The Future in Perspective*, Oxford University Press, Oxford, 2001; Narayan D., Chambers R., Shah M.K., Petesch P., *op. cit.*, 2000;

¹⁰⁸ Cornell University, Clark Atlanta University, *SAGA Research Program. Risk, vulnerability and poverty dynamics*, SAGA (Strategies and Analysis for Growth and Access), Ithaca, NY, 2004

La rilevanza della vulnerabilità nell'identificazione dei poveri viene sottolineata anche dall'IFAD¹⁰⁹. **La vulnerabilità quotidiana rappresenta**, per i poveri rurali, un'“**emergenza silenziosa**” intimamente collegata a una “governance” locale debole. Essa viene sperimentata come incapacità di influenzare le decisioni che interessano la loro vita, negoziando migliori condizioni economiche e di scambio, di porre fine alla corruzione e di essere partecipi nelle organizzazioni governative e non. Si tratta anche dell'incapacità di sfuggire alla violenza o di guadagnare abbastanza per soddisfare i propri bisogni primari. L'essere impotenti è chiaramente un effetto della povertà, ma ne è anche una delle principali cause.

La vulnerabilità può essere definita come la propensione a che si realizzi un evento negativo e, nel caso della povertà, come l'insieme delle condizioni che possono favorire il determinarsi, per un soggetto e/o gruppo, di condizioni di povertà¹¹⁰.

Anche per Chambers¹¹¹ la vulnerabilità può essere intesa come **debolezza, insicurezza, esposizione al rischio**. Distinguere il concetto di povertà dal concetto di vulnerabilità può aiutare a individuare le differenze nella massa dei poveri (i poveri possono avere un diverso grado di vulnerabilità). Gli elementi collegati alla vulnerabilità permettono, inoltre, di fare stime sul futuro andamento del livello di vita di una determinata area.

Secondo Kamanou e Morduch¹¹², comunque, la nozione di “vulnerabilità rispetto alla povertà” rimane elusiva. È una condizione che può essere facilmente riconosciuta per se stessi o per i propri vicini di casa, ma **non esiste un consenso unanime su come definire tale concetto e in che modo misurarlo** in un ampio gruppo di persone oggetto di analisi trasversali. Nelle indagini, i nuclei familiari poveri spesso identificano la vulnerabilità come una condizione che prende in considerazione sia l'esposizione a rischi gravi che l'essere impotenti nei confronti della deprivazione. L'impotenza a sua volta è spesso vista come una funzione di marginalizzazione sociale che provoca, in definitiva, marginalizzazione economica.

¹⁰⁹ IFAD, *op. cit.*, 2001

¹¹⁰ Guidicini P., *op. cit.*, 2000

¹¹¹ Chambers R., *op. cit.*, 1995

¹¹² Kamanou G., Morduch J., *Measuring vulnerability to poverty*, Discussion Paper, 58, 2002

Il processo di impoverimento può essere concettualizzato, per Lockwood¹¹³, come una **spirale a lungo termine**, che implica non solo un fallimento economico ma anche una marginalizzazione sociale. In tal senso, Paugam¹¹⁴ focalizza la sua attenzione sul processo che porta all'impoverimento e all'esclusione sociale, etichettandolo come "**spirale di precarietà**". Viene pertanto sottolineato il bisogno di passare da una definizione statica della povertà basata esclusivamente sul reddito a una prospettiva più dinamica e multidimensionale.

Il concetto di vulnerabilità è in effetti strettamente correlato all'approccio multidimensionale alla povertà. Per la Banca Mondiale¹¹⁵ la **vulnerabilità, così come la povertà, è multidimensionale**, e le famiglie povere sono soggette a una serie di rischi.

Ecco perché, secondo Whelan, Layte e Maître¹¹⁶, la prospettiva dell'esclusione sociale (così come l'approccio alla povertà multidimensionale) è più adatta a trattare la questione della vulnerabilità. La letteratura sull'esclusione sociale ha in effetti incentrato la propria attenzione sui processi che favoriscono l'**esposizione a svantaggi multipli**. Il processo tramite il quale le persone vengono esposte a deprivazione multipla e a una rottura progressiva delle relazioni sociali è il punto focale della letteratura sull'esclusione sociale.

Il concetto di esclusione sociale, come già menzionato, è stato originariamente sviluppato in Francia da parte dei sociologi. Esso si riferisce a un processo di **dequalificazione sociale**¹¹⁷ o **disaffiliazione sociale**¹¹⁸ che porta a una rottura della relazione tra società e individuo¹¹⁹. In questa prospettiva, secondo Gore e Figueiredo¹²⁰, l'**esclusione sociale è nel contempo uno stato e un processo**. In quanto stato, equivale alla deprivazione relativa; in quanto processo, fa riferimento alle strutture e ai processi socialmente determinati che impediscono l'accesso da parte di alcuni membri della società

¹¹³ Lockwood M., "Reproduction and poverty in Sub-Saharan Africa", in: *IDS Bulletin*, 28(3), 1997

¹¹⁴ Paugam S., *op. cit.*, 1996

¹¹⁵ World Bank, *op. cit.*, 2000

¹¹⁶ Whelan C.T., Layte R., Maître B., *op. cit.*, 2002

¹¹⁷ Paugam S., *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, PUF, "Recherches politiques" collection, Paris, 1993

¹¹⁸ Castel R., *op. cit.*, 1995

¹¹⁹ Bhalla A., Lapeyre F., *op. cit.*, 1997

¹²⁰ Gore C., Figueiredo J.B., *op. cit.*, 1997

alle risorse economiche, ai beni sociali e alle istituzioni che determinano il loro futuro.

Un altro aspetto interessante dell'analisi della povertà multidimensionale è l'**attenzione agli individui**, in cui è naturale misurare "functionings" e "capabilities", anziché i nuclei familiari, laddove di solito si misurano redditi e spese. Pertanto, la prospettiva multidimensionale pone in rilievo alcune tematiche intra-familiari che vengono spesso trascurate dalle tradizionali valutazioni sulla povertà di tipo quantitativo. Ad esempio, la discriminazione nei confronti delle donne può manifestarsi sotto forma di una minore scolarizzazione, peggiori condizioni di salute e ridotta partecipazione alla vita comunitaria e alle decisioni all'interno del nucleo familiare; tutto ciò, a sua volta, renderà le **donne più vulnerabili nei confronti della povertà e dell'esclusione rispetto agli uomini dello stesso nucleo familiare**¹²¹.

Stewart¹²² mette in evidenza, inoltre, le tendenze, nello studio della povertà e dell'esclusione sociale, a dedicare una **maggiore attenzione** al livello **individuale** e alla biografia dei singoli, il **che conduce alla nozione di vulnerabilità**.

L'**approccio biografico** si fonda spesso, come si è visto, sulle nozioni di Sen di *functionings* e *capabilities*. La perdita di capacità può infatti avvenire in seguito a una serie di problemi che intervengono lungo la biografia dell'individuo. Per quanto riguarda il processo di impoverimento, dunque, per Francesconi¹²³, non si parla più soltanto di "deprivazione crescente" in differenti sotto-sistemi (economico, familiare, lavorativo, ecc.) – così come sembra argomentare Castel¹²⁴ –, ma anche di deficit di *capacità* di assolvere a determinate funzioni. Di conseguenza, quando si tratta il fenomeno più circoscritto della **povertà estrema**, lo si dovrà considerare come il punto limite del suddetto processo, dove **poche scelte sono possibili poiché vi è un'assenza quasi assoluta di capacità**. La vulnerabilità è pertanto analizzabile solo con metodologie attente al processo, in cui si privilegi la componente dinamica, intesa quale concatenazione di eventi che interessano la vita dei soggetti e, nel medesimo tempo, l'**individualità dei percorsi**. È inoltre importante, per l'autrice, analizzare, non solo i grandi rischi e i grandi problemi, ma anche quelle micro-manifestazioni del disagio che possono

¹²¹ Cornell University, Clark Atlanta University, *op. cit.*, 2004

¹²² Stewart K., *op. cit.*, 2003

¹²³ Francesconi, *op. cit.*, 2000

¹²⁴ Castel R., *op. cit.*, 1995

addirittura apparentemente verificarsi come “pratiche del tutto normali” e risultare fonte di fratture solo se considerate in uno spazio temporale assai ampio.

Un ulteriore elemento della società contemporanea – che la nozione di vulnerabilità sa cogliere bene – è quello della **diffusione della precarietà** e dei rischi di impoverimento in tutti gli strati della popolazione.

L’istituto italiano di ricerca IRES¹²⁵ sottolinea, a questo riguardo, che è importante indagare, anche in realtà ricche come ad esempio l’Emilia-Romagna in Italia, il processo di impoverimento che porta strati significativi della popolazione (lavoratori, pensionati) non poveri – non toccati cioè, fino a questo momento, direttamente dal disagio socio-economico e/o relazionale – a diventare più vulnerabili, maggiormente “a rischio povertà”. **L’insicurezza e l’incertezza** delle condizioni di vita e di lavoro, **sempre più generalizzate**, provocano, in persone come lavoratori e pensionati – finora non poveri – un aumento del senso di impotenza, una forte diminuzione della possibilità di progettazione del proprio futuro e un “percepirsi” poveri, come non era mai avvenuto precedentemente, per lo meno non in termini così drammatici. Soggetti che vedono, dunque, progressivamente ridursi le loro disponibilità materiali, la capacità di comunicazione e di socialità, la possibilità di usufruire dei servizi socio-assistenziali, del sistema di welfare nel suo complesso, ecc. Alcuni shock di percorso – come una malattia improvvisa, la perdita del lavoro, la separazione dal coniuge, ecc. – che possono verificarsi, sia singolarmente, sia in concomitanza (“sommandosi” tra loro) aumentano, inoltre, la vulnerabilità degli individui e le situazioni di “rischio povertà”.

L’analisi della dinamica della povertà mostra, per l’OECD¹²⁶, una situazione generale paradossale: c’è una certa **fluidità all’interno della povertà**, ma, nello stesso tempo, essa si caratterizza per i suoi **meccanismi che intrappolano la gente per lungo tempo**. Alcune persone – relativamente poche – vivono in una situazione di povertà permanente da cui è molto difficile scappare, mentre la maggior parte degli individui che fa l’esperienza della povertà nel corso di un anno percepisce – considerando un periodo di tempo più esteso – un reddito sufficiente ad elevarsi al di sopra della soglia della povertà. **Questi due aspetti si rilevano in tutti i paesi dell’OECD** analizzati,

¹²⁵ IRES-CGIL, *Barometro povertà. Ricerca sul “rischio” povertà di lavoratori e pensionati*, Bologna, 2004

¹²⁶ OCDE, *Quand l’argent fait défaut. La dynamique de la pauvreté dans les pays de l’OCDE*, Paris, 2001

ma la loro importanza relativa varia. Il profilo dei *ménages* che presentano un rischio di povertà superiore alla media è qualitativamente comparabile in tutti i paesi: il rischio è particolarmente elevato per quelli in cui il capofamiglia è una donna, un giovane o un genitore solo o che non ha terminato il secondo ciclo degli studi secondari, oltre a quelli in cui nessun membro della famiglia ha un impiego. La concentrazione della povertà nei gruppi più vulnerabili aumenta con la sua persistenza. Le entrate e le uscite dalla povertà sono più frequentemente determinate da un cambiamento nel rapporto di lavoro che non, ad esempio, da un mutamento nella struttura familiare.

I principali risultati che si ricavano dallo studio sulla dinamica della povertà in quattro paesi OCSE¹²⁷ sono i seguenti.

- **Una fascia della popolazione compresa tra il 20% e poco meno del 40% è toccata dalla povertà in un periodo considerato di 6 anni**, una porzione molto più grande di quanto non suggeriscano gli indici di povertà “statici”. All’interno di questo gruppo, tuttavia, la maggioranza degli individui è interessata dalla povertà per brevi periodi. Mano a mano che i periodi di povertà si allungano, la probabilità di uscita si riduce, tanto che una piccola frangia della popolazione rimane nella povertà per lungo tempo con, apparentemente, poche probabilità di venirne fuori.
- **La probabilità di uscire da situazioni di povertà si riduce nel caso in cui si abbiano avuto precedenti esperienze di povertà.** Allo stesso tempo, esiste un’alta probabilità di ricadere nella povertà. Pertanto, per la povertà a più lungo termine, la bassa probabilità di uscita e l’elevata probabilità di re-ingresso tendono a rafforzarsi a vicenda. Le persone con sei o più anni di povertà (ossia i poveri di lunga durata) rappresentano tipicamente il 2-6 per cento della popolazione. Comunque, in considerazione della lunga permanenza nella povertà, essi rappresentano circa un terzo del tempo totale che tutti gli individui trascorrono nella povertà (dal 30 a poco più del 50 per cento se si considerano cinque o più anni).
- **Il sistema fiscale e i trasferimenti riducono notevolmente i tassi di povertà**, particolarmente per quanto riguarda la povertà a lungo termine. La differenza nei tassi di povertà pre- e post- tasse e trasferimenti è minima negli Stati Uniti.

¹²⁷ Hoddinot J., “Economic mobility and poverty dynamics in developing countries”, in: *Journal of Development Studies*, 1, 2000

- Per tre dei quattro paesi, **le caratteristiche dei nuclei familiari che sperimentano brevi periodi di povertà tendono ad essere diverse** da quelle dei poveri di lunga durata. Un elevato numero di questi ultimi è rappresentata da donne, famiglie monoparentali e anziani soli e una percentuale significativa lavora.
- **Acquisire o perdere il lavoro è particolarmente importante** nel determinare le transizioni dentro e fuori la povertà. Trovare un posto di lavoro è il fattore principale per ridurre il tempo trascorso nella povertà. Alcuni aspetti di questo fenomeno sono:
 - un’ampia percentuale di transizioni avviene quando si registrano “eventi” collegati all’occupazione e ai guadagni, in particolare nel caso di uscita dalla povertà. La probabilità di transizione nella povertà è generalmente superiore per gli eventi collegati all’occupazione che non per quelli riferiti alla famiglia;
 - i nuclei familiari con più di un occupato sono meglio protetti e permangono nella povertà per meno tempo. L’aumento del numero degli occupati o anche delle ore lavorate da parte dei membri della famiglia è un’importante fonte di uscita dalla povertà e coloro che hanno un secondo lavoro sembrano in grado di abbreviare i periodi di povertà molto più di quanto non accada nei nuclei familiari che possono contare su una sola occupazione;
 - i nuclei familiari con più occupati possono riuscire a gestire meglio l’andamento del lavoro compensando la sua eventuale perdita o una riduzione delle entrate da parte di alcuni membri della famiglia.
- **Le separazioni e i divorzi sono più importanti per l’ingresso nella povertà di quanto non sia il matrimonio per l’uscita da questa condizione**, e la durata della permanenza in povertà per nuclei familiari con donne capofamiglia è di gran lunga superiore rispetto ad altri gruppi monoparentali. L’occupazione è il canale principale per l’uscita di questi gruppi dalla povertà e serve a ridurre notevolmente la durata della permanenza in tale condizione.

Le diverse caratteristiche degli individui e/o dei nuclei familiari e i relativi effetti sulla vulnerabilità ci conducono al successivo paragrafo, in cui vengono trattati i fattori determinati della vulnerabilità e i percorsi che conducono alla povertà.

I processi di impoverimento

Possono essere identificati **due livelli di analisi dei processi di impoverimento**. Il primo prende soprattutto in considerazione elementi di **livello macro** (trends economici, disastri naturali, ecc.). Il secondo invece si riferisce al **livello micro**, spesso di carattere **biografico** dei singoli individui, mettendo in evidenza situazioni più legate alle loro competenze, al loro lavoro e alle loro famiglie. Di solito, tuttavia, elementi di entrambi i livelli vengono integrati in modelli complessi, nei quali di volta in volta può prevalere l'uno o l'altro.

Tutti e due i livelli sono ad esempio presenti nell'analisi di Tsakloglou e Papadopoulos¹²⁸, secondo i quali la misura in cui un legame costante con il **mercato del lavoro**, la presenza di buoni **livelli di qualificazione e condizioni familiari** stabili rappresentano le varie barriere contro l'esclusione sociale nei diversi paesi. Inoltre, secondo i due autori, il paese e la struttura del welfare risultano importanti per spiegare la probabilità di rischio di esclusione sociale da parte di un individuo, anche dopo l'analisi delle caratteristiche personali.

Anche i risultati di una ricerca sulle nuove forme di povertà nella provincia di Parma¹²⁹, in Italia, mostrano che dalla povertà si entra e si esce a seconda dei **periodi di crisi o di espansione sociale** e degli eventi dei **corsi di vita individuali**.

Sempre in base ai risultati di questa ricerca, e per quanto riguarda in particolare le forme emergenti di povertà, i livelli causali sarebbero almeno cinque, fra loro interconnessi in un'ottica multicausale e ricorsiva. Due di essi si collocano al **livello della società più ampia** (trasformazioni continue di un mercato del lavoro sempre meno regolato; ritmi di lavoro e tempi sempre più stressanti, con la conseguente impossibilità di conciliare tempi di lavoro e tempi di cura, specialmente per le donne); uno al **livello familiare** (separazioni, scarsa qualità delle relazioni e delle comunicazioni interne tra i membri dell'aggregato domestico); due al livello dei **servizi e delle politiche** ad essi sottesi. In relazione a questi ultimi due elementi si segnala la **mancanza di strumenti di prevenzione** (manca un ruolo preventivo e promozionale dei

¹²⁸ Tsakloglou P., Papadopoulos F., *op. cit.*, 2002

¹²⁹ Osservatorio Provinciale sulle Politiche Sociali, "Forme emergenti di povertà nella società del rischio. Nuove forme di povertà nella provincia di Parma", in: *Documenti Sociali*, n. 5, 2004

servizi che sappia anticipare i fenomeni, anziché trattarli in condizioni di emergenza, quando ormai sono incontrollabili, o al più tamponabili, rinunciando a considerare solo interventi di carattere economicistico o strutturale come le istituzioni totali, ancora oggi prevalentemente praticati) e la settorializzazione (i servizi affrontano in genere i problemi settorializzandoli per categorie di bisogno funzionali alla propria differenziazione organizzativa interna, ma del tutto inadeguate a comprendere e a ricomporre l'unitarietà e la complessità multidimensionale delle nuove povertà).

In relazione alle nuove povertà, inoltre, il **processo di impoverimento**, per i ricercatori dell'Università di Parma, può essere concettualizzato come **un imbuto, stratificato al proprio interno**, secondo una pluralità di livelli problematici, che vanno:

- **dal livello più profondo, più estremo dell'esclusione sociale** (in cui spesso, a una povertà economica grave e stabile si assommano forme di emarginazione o di stigmatizzazione sociale connesse alla tossicodipendenza e alla patologia psichica) che ne costituisce la fascia più ridotta,
- **ad una fascia intermedia di povertà economica non grave**, ma piuttosto stabile, dovuta alla non autosufficienza per anzianità, disabilità congenita o acquisita, con problemi lievi di devianza dagli effetti sociali meno stigmatizzanti (alcolismo),
- **alla fascia superiore, più ampia e aperta verso la "normalità"** esterna, da cui entrano ed escono un numero crescente di famiglie che sperimentano forme temporanee e limitate di povertà economica, giovani in situazione di disagio sociale che sperimentano forme di pendolarismo della tossicodipendenza, o manifestano problematiche psicopatologiche, famiglie che non riescono reggere all'impatto di eventi negativi (malattie, infortuni) che colpiscono i propri componenti e per le quali la rete sociale e parentale allargata non è più in grado di fornire i necessari punti di sostegno e di riferimento.

O'Connor¹³⁰ sottolinea la rilevanza dei fattori di livello macro della povertà negli Stati Uniti quando nota che la "fine del welfare come la conosciamo" costituisce un elemento importante per la ricerca sulla povertà, perché sposta l'attenzione dai temi della dipendenza, una volta dominanti, verso la realtà della "**working poverty**" diffusa. Questo dovrebbe portare a una riformulazione dell'agenda della ricerca sulla povertà intorno ai temi della

¹³⁰ O'Connor A., "Poverty research and policy for the post-welfare era", in: *Annual Review of Sociology*, 1, 2000

disuguaglianza economica e politica, e alla stratificazione per genere, razza, classe sociale e territorio.

A un livello macro, tenendo conto della dimensione culturale oltre che di quella economica, è possibile individuare come fattori determinanti per la povertà e l'esclusione sociale il **genere e l'etnicità**. In effetti, stando a quanto riferisce Anthias¹³¹, essi contengono implicitamente i meccanismi di esclusione, ma contemplano anche modalità e pratiche essenzialmente gerarchiche e di dequalificazione.

Sinha, Lipton e Yaqub¹³², a un livello prevalentemente macro di spiegazione del processo di impoverimento, propongono il concetto di **“danno fluttuante”**. Secondo gli autori, studi campionari recenti suggeriscono che in alcune aree probabilmente la metà dei poveri non è effettivamente tale in ogni momento, e che fino all'80% dell'area della “povertà più grave” può essere ricondotto a grandi fluttuazioni nel corso del tempo. Alcune di queste dinamiche sono dovute a eventi della vita, ma molte di esse rappresentano appunto “danni fluttuanti”. Questi causano guasti immediati e possono provocare conseguenze che conducono a una povertà cronica o a una povertà intergenerazionale. Per di più, la sola esposizione al danno fluttuante, anche nel caso in cui questo non abbia luogo, può generare un comportamento avverso al rischio, il che impedisce la crescita e (vista la maggiore probabilità che si verifichi tra la gente più povera) aumenta la disuguaglianza. Un danno fluttuante incide sulla dimensione temporale e indebolisce potenzialmente il welfare. Le fluttuazioni possono essere dannose perché sono più ampie del solito – “verso il basso” o “verso l'alto” –, per frequenza, dimensioni o co-varianza, tra le vittime. Un danno fluttuante è un rischio che non è assolutamente possibile prevedere. Il termine “shock” combina insieme quattro questioni che determinano il danno subito dai poveri a causa di una fluttuazione: l'origine, lo stress che causa ai sistemi, lo stress sulle persone e il danno che ne consegue. Ci sono **sei tipi di danno fluttuante**:

- la violenza;
- i disastri naturali;
- i raccolti scarsi;
- la malattia o l'infortunio;

¹³¹ Anthias F., *op. cit.*, 2001

¹³² Sinha S., Lipton M., Yaqub S., “Poverty and ‘damaging fluctuations’. How do they relate?”, in: *Journal of Asian and African Studies*, 37(2), 2002

- la riduzione dell'accesso al lavoro retribuito;
- il deterioramento dei rapporti di mercato.

Saraceno¹³³ sottolinea invece maggiormente il livello familiare tra le cause e i percorsi che possono portare alla povertà, facendo in particolare riferimento ai paesi sviluppati. Le trasformazioni della famiglia, in particolare per quanto riguarda i fenomeni dell'**invecchiamento delle reti familiari e parentali** e l'aumento dell'**instabilità coniugale**, possono costituire un elemento di vulnerabilità più o meno transitorio. Se non adeguatamente sostenuti dalle politiche dei servizi e dei trasferimenti (soprattutto per quanto concerne la divisione delle responsabilità familiari tra uomini e donne), possono innescare processi di impoverimento relativo o anche assoluto e talvolta anche forme di isolamento sociale.

La famiglia viene identificata come ambito chiave anche da McKernan e Ratcliffe¹³⁴. In breve, essi affermano che la probabilità di entrare o uscire dalla povertà è massima per le persone che vivono in nuclei familiari con cambiamenti nell'occupazione, seguiti da coloro che vivono in nuclei familiari in cui ci sono mutamenti al livello del capofamiglia. Inoltre, gli individui che sperimentano molti degli eventi scatenanti sono significativamente più propensi a entrare nella povertà, anche dopo avere messo sotto controllo altri eventi che potrebbero verificarsi durante lo stesso arco di tempo, così come sono più sensibili alle caratteristiche demografiche e alle condizioni economiche. Esempi di **eventi scatenanti**:

- l'ingresso in famiglia di un bambino di età inferiore ai 6 anni;
- la trasformazione del nucleo familiare da due adulti a un solo soggetto femminile;
- la creazione di un proprio nucleo familiare da parte degli adulti più giovani;
- la perdita del lavoro del capofamiglia;
- la perdita del lavoro del consorte;
- la perdita del lavoro di un altro membro della famiglia;
- la disabilità del capofamiglia.

¹³³ Saraceno C., *Primo rapporto su vulnerabilità e povertà in Valle d'Aosta*, Commissione regionale sullo stato della povertà e dell'esclusione sociale in Valle d'Aosta, Aosta, 2003

¹³⁴ McKernan S.M., Ratcliffe C., *Transition events in the dynamics of poverty*, U.S. Department of Health and Human Services: <http://aspe.hhs.gov/hsp/poverty-transitions02/>

Per McCulloch¹³⁵, la probabilità di un nucleo familiare di essere povero aumenta in funzione delle sue dimensioni, del tasso di dipendenza intrafamiliare e della zona di residenza, ma diminuisce a seconda del grado di istruzione secondaria, delle condizioni della terra, del valore del bestiame e di altri beni posseduti. Tuttavia, un'analisi delle transizioni nella povertà (con l'ausilio di un modello di rischi proporzionali) mostra che né il rapporto di dipendenza né la tipologia della zona di residenza hanno un grosso impatto sulle probabilità che il nucleo familiare ha di entrare e uscire dalla povertà. Al contrario, è stato provato che le **dimensioni del nucleo familiare** accrescono la probabilità di ingresso nella povertà e riducono quella della fuoriuscita. Una serie di altre variabili familiari (quali l'istruzione e il bestiame) ha dimostrato di avere effetti asimmetrici sulle transizioni dentro e fuori la povertà. Ad esempio, maggiori livelli di **istruzione** secondaria aumentano la probabilità che una famiglia esca dalla povertà, ma non influenzano le sue possibilità di entrarvi.

Un **approccio multidimensionale allo studio del processo di impoverimento**, che riguarda in particolare i paesi in via di sviluppo, è quello proposto dal programma SAGA (Strategies and Analyses for Growth and Access), promosso dalle università di Cornell e Clark di Atlanta¹³⁶. In questo caso, i fattori chiave delle variazioni a lungo termine dello stato di povertà dovrebbero verosimilmente includere l'accumulazione o la perdita progressiva di diversi tipi di risorse; le variazioni determinate dalle scelte riguardanti l'utilizzazione di tali risorse e dai loro rendimenti; e gli shock. In linea di principio, sono questi i fattori che emergono dalle indagini sui nuclei familiari. Inoltre, le condizioni iniziali potrebbero avere una certa importanza ed essere anche misurate ai diversi livelli nelle ricerche. Esse comprendono il capitale **umano, sociale e fisico**, la presenza di **infrastrutture** e l'**accesso ai mercati**; ciascuno di questi elementi è in grado di facilitare gli investimenti potenzialmente rischiosi.

Il ruolo degli **shock** nel determinare la povertà a lungo termine (contrariamente agli effetti più ovvi sulla povertà transitoria) non è ben compreso, ma può essere notevolmente importante. Gli shock da reddito transitori (imputabili, ad esempio, al tempo o alla situazione politica) potrebbero favorire l'ingresso nella povertà permanente, a causa, ad esempio,

¹³⁵ McCulloch N., "Being poor and becoming poor. Poverty status and poverty transitions in rural Pakistan", in: *Journal of Asian and African Studies*, 7, 2002

¹³⁶ Cornell University, Clark Atlanta University, *op. cit.*, 2004

della necessità di vendere i propri beni. In effetti questa circostanza è essenzialmente ciò che definisce la vulnerabilità economica. Gli shock positivi possono avere l'effetto opposto, facendo sì che i nuclei familiari si collochino oltre la soglia di povertà in modo permanente. Gli studi campionari offrono ora la possibilità di investigare empiricamente queste “condizioni di irreversibilità” per l’Africa.

Dal **punto di vista metodologico**, il programma SAGA unisce il metodo qualitativo e quello quantitativo insieme all’analisi multidimensionale della povertà, al fine di offrire vie alternative per esplorarne la dinamica. Le interviste retrospettive possono raccogliere informazioni dettagliate sugli eventi che hanno influenzato le tendenze di reddito degli intervistati nel lungo periodo. Sebbene limitate in termini di dimensione del campione, questi approcci qualitativi sono in grado di esplorare sottili processi e dinamiche che le indagini riguardanti i nuclei familiari formali su larga scala tenderebbero a trascurare. Un modello di questo tipo di lavoro è la ricerca effettuata da Scott e Litchfield¹³⁷ in Cile o le storie raccolte per 17 anni e ricostruite nell’Etiopia del Sud¹³⁸. L’attenzione alle *capabilities* e al *functioning* porta a **considerare le dinamiche in dimensioni diverse dal reddito**. Oltre a offrire una prospettiva più ampia, considerare le dinamiche della **salute**, dello **stato nutrizionale** o dell’**istruzione** consente di evitare molti dei problemi di misurazione che interessano i confronti intertemporali del reddito e delle spese, soprattutto per effetto della deflazione dei prezzi e della scarsa comparabilità dei questionari dell’inchiesta.

Per Francesconi¹³⁹ la povertà, in quanto problema che sempre più pesantemente attraversa la società contemporanea, si connota nei paesi sviluppati per tre principali tendenze. In primo luogo, vi è un’eterogeneità massima delle situazioni di impoverimento, che ha sostituito nel tempo la sostanziale omogeneità che caratterizzava il fenomeno; in secondo luogo sembrano essere sempre meno numerosi i gruppi sociali garantiti dal rischio di depauperamento; in terzo luogo la povertà non appare come una condizione statica, ma è piuttosto interpretabile in termini di **processo**. Una quota crescente di soggetti si muove infatti lungo una sorta di **continuum che va da**

¹³⁷ Scott C.D., Litchfield J.A., *Inequality, mobility and the determinants of income among the rural poor in Chile, 1968-1986*, Development Economics Research Programme Discussion Paper, n. 53, London School of Economics, London, 1994

¹³⁸ Lybbert T.J., Barrett C.B., Desta S., Coppock D.L., “Stochastic wealth dynamics and risk management among a poor population”, in: *Economic Journal*, 114(498), 2004

¹³⁹ Francesconi C., *op. cit.*, 2000

momenti di quasi “normalità” fino agli ultimi stadi del processo di impoverimento, che coincidono con il fenomeno della povertà estrema. Quest’ultima non viene quindi a configurarsi come un “caso eccezionale”, ma come il possibile punto limite di un percorso biografico di impoverimento, in cui sempre più ardua è l’ipotesi di reintegrazione nella società. È importante dunque incentrare la ricerca su due aspetti: **comprendere i meccanismi che innescano le cadute verso la povertà estrema**, analizzando in particolare gli steps del percorso di impoverimento che precedono tale “punto limite”; **rivolgere l’attenzione verso quei soggetti, sempre più numerosi che** – vissuti fino a un certo momento in condizioni di stabilità – progressivamente **si trovano a confrontarsi con condizioni di precarietà** e hanno una vita sociale caratterizzata da un’estrema incertezza, non possedendo più una posizione, né garantita, né definita nella società.

Per comprendere i meccanismi dell’impoverimento, per Francesconi, è importante tenere presente che, se per lungo tempo, di fronte a condizioni di povertà estrema, si è cercato di individuare eventi traumatici che indicassero profonde fratture all’interno delle traiettorie biografiche dei soggetti, ricerche condotte recentemente¹⁴⁰ hanno messo in luce, invece, che l’impoverimento si produce piuttosto secondo **microvariazioni lente e diffuse**, che difficilmente sono percepite, sia dall’esterno, che dai soggetti stessi.

Anche Pieretti¹⁴¹ nota che, studiando la biografia dei poveri estremi, almeno per quanto riguarda il Nord del pianeta, ci si accorge che **è sempre meno vera la teoria dell’evento traumatico**, quella che sostiene che gli individui finiscono in quelle condizioni perché hanno perso la casa, il lavoro o hanno divorziato. Le cause sono invece da ricercarsi nelle microfratture, nelle progressive e quotidiane perdite di senso. Molte di coloro che vivono questo tipo di fenomeni non hanno sperimentato la perdita della casa o del lavoro. Per Pieretti, “tra le persone che dormivano nella sala d’aspetto di seconda classe della stazione di Bologna c’era il proprietario di un banchetto di frutta. Questo signore non è matto, come erroneamente si potrebbe pensare. È una persona che vive un processo progressivo di perdita di senso. Chi provasse ad applicare la teoria dell’evento traumatico a quest’uomo commetterebbe un grave errore”.

¹⁴⁰ Castrignano M., “Il ruolo delle traiettorie biografiche in due ricerche sull’esclusione sociale”, in: Guidicini P., Sgroi E., (a cura di), *Valori, territorio, ambiente*, Angeli, Milano, 1997

¹⁴¹ Pieretti G., “La politica e le povertà estreme”, in: *Il Margine*, 6-7, 1999

Capitolo 4

Quarto vettore: diversi tipi di poveri e di gruppi vulnerabili

Un altro ambito in cui si rileva una consolidata convergenza di posizioni è rappresentata dalla esistenza di differenti tipi di poveri, nonché dalla rilevanza da attribuire nell'analisi anche ai soggetti che, pur non essendo poveri, si trovano sottoposti a condizioni di particolare vulnerabilità che li espone al rischio di povertà.

Le pagine che seguono consentono di cogliere in che modo questo processo di convergenza stia avvenendo, ma permettono anche di documentare un altro fenomeno messo in luce dalla ricerca e di cui si è già fatto cenno, vale a dire quello della presenza di una accentuata dissonanza terminologica. In effetti, le numerose tipologie proposte, oltre a differenziarsi sulla base delle variabili utilizzate, si caratterizzano anche per una notevole difformità dei termini proposti o per il significato che a questi stessi termini viene attribuito. Tutto ciò, se dà un'ulteriore misura di quanto ormai ci si sia allontanati da una visione erroneamente uniforme dei poveri, mostra anche quanto sia urgente che si arrivi a un lessico di base condiviso da tutti coloro che, per motivi diversi, sono impegnati sul fronte dell'analisi della povertà e dell'esclusione sociale.

L'enfasi sulla natura multidimensionale della povertà conduce al riconoscimento dell'esistenza di **diversi tipi di poveri** e di **gruppi particolarmente vulnerabili** al processo di impoverimento in virtù di caratteristiche che non si riferiscono solo ad aspetti economici.

In effetti, secondo Rigg¹⁴², il lavoro degli scienziati sociali (generalmente non economisti) ha permesso di enfatizzare la complessità della povertà (sia in termini concettuali che di misurazione) e l'eterogeneità dei poveri. Il fatto che esistano numerosi tipi di poveri piuttosto che una massa indifferenziata viene dato quasi per scontato.

In questa prospettiva, la **vulnerabilità** è definita da Narayan et al.¹⁴³ come la **mancanza di diversi tipi di risorse fondamentali**, che espongono gli individui, i nuclei familiari e le comunità a un maggiore e sproporzionato rischio di impoverimento. Esaminare la vulnerabilità invece del reddito e dei consumi consente di mettere in luce problemi di impotenza, di insicurezza e il grado di esposizione ai rischi, agli shock, allo stress. È la combinazione di molti fattori che provoca la vulnerabilità. I **gruppi più vulnerabili** sono i bambini, gli anziani, le vedove, i malati cronici, i disabili.

Per il Department of Social and Economic Affairs (DESA) delle Nazioni Unite¹⁴⁴ alcuni gruppi sociali e alcune persone sono molto più vulnerabili di altre in relazione a caratteristiche socio-demografiche, alla loro condizione economica, alla loro situazione fisica e mentale, alla loro età, al loro stile di vita, ecc.

La vulnerabilità deriva da una **forte esposizione ad alcuni rischi, associata a una ridotta capacità di proteggere se stessi** e di fronteggiare le conseguenze negative di tali rischi. Tuttavia, il grado di esposizione ai rischi e la capacità di affrontarli non rimangono costanti durante tutta la durata della vita, ma variano da una fase all'altra del percorso biografico delle persone.

¹⁴² Rigg J., *op. cit.*, 2000

¹⁴³ Narayan D., Patel R., Schafft K., Rademacher A., Koch-Schulte S., *op. cit.*, 1999

¹⁴⁴ Nations Unies, Département des affaires économiques et sociale, *Rapport sur la situation sociale dans le monde 2001*, New York, 2003

Inoltre, i diversi tipi di rischi possono cambiare in relazione alle diverse situazioni e circostanze. La **vulnerabilità** va dunque anch'essa intesa come un **concetto dinamico e relativo** che varia rispetto al tempo e allo spazio.

Per l'Unione Europea¹⁴⁵, **i poveri non sono un gruppo omogeneo**: ci sono i poveri, i “maggiormente poveri” e “i più poveri” in assoluto. Tale differenziazione è dovuta a fattori quali la discriminazione, l'emarginazione, l'esclusione (sulla base della casta, della razza, del credo religioso, del genere, dell'orientamento sessuale, della disabilità fisica, ecc.) e la vulnerabilità (come ad esempio l'insicurezza del lavoro nell'odierno contesto della globalizzazione).

Esistono poi specifiche categorie a rischio, come coloro che sono stati vittime di conflitti, sfollati o rifugiato all'estero. Un ruolo chiave, riguardo a tutti questi aspetti (anche se non si tratta naturalmente di una lista esaustiva), lo giocano le questioni relative alla mancanza di potere, alla incapacità di realizzare il potenziale umano e alla concomitante necessità di dare potere alle persone – o piuttosto di mettere le persone in grado di acquisire potere.

Secondo Brady¹⁴⁶, il carattere multidimensionale dello svantaggio causa la perdita da parte dei poveri dei contatti con il resto del mondo e li rende estremamente difficili da raggiungere con la politica sociale. In breve, **la deprivazione multipla sfocia in una cittadinanza incompleta** e in un accesso ineguale allo status, ai benefici e alle esperienze degli altri cittadini nella società. Le persone perdono o vedono limitata al massimo la propria capacità di partecipare di fatto alla vita sociale.

Il discorso sui diversi tipi di poveri e sui gruppi vulnerabili, nel **Nord del pianeta**, coincide in genere con quelli relativi ai “nuovi poveri”, alla “new underclass”, a coloro che dipendono dal welfare, ecc.

¹⁴⁵ European Union, DG Development, *op. cit.*, 2000

¹⁴⁶ Brady D., *op. cit.*, 2003

Underclass, nuova povertà e povertà urbana estrema nel Nord

Il **concetto di *underclass*** è stato sviluppato negli Stati Uniti negli anni '70, in linea con il dibattito sulla cultura della povertà¹⁴⁷. Parlare di *underclass*, per Wratten¹⁴⁸, vuol dire parlare dei poveri come di coloro che violano le regole che la maggior parte dei cittadini considera ragionevoli. Il concetto di *underclass*, per l'autrice, è estremamente limitato e fa riferimento solo a una parte dei poveri, quelli caratterizzati da un forte isolamento sociale e geografico, tanto che spesso coloro che parlano di *underclass* usano anche l'espressione "ghetto *underclass*".

Alcuni dei tratti che sono stati da Lewis attribuiti genericamente alla "cultura della povertà" e quindi a tutti i poveri, sono stati assegnati invece in anni più recenti alla cosiddetta *underclass*, che sarebbe in particolare caratterizzata da¹⁴⁹:

- mancanza dell'**etica del lavoro**;
- **valori familiari** scorretti;
- etica della **dipendenza**.

Secondo Wacquant¹⁵⁰, l'*underclass* urbana non è, né il sottoproletariato della teoria marxista, né il quarto mondo della sociologia ispirata al

¹⁴⁷ Oscar Lewis, nei suoi studi su alcune comunità del Messico, ha messo in rilievo che i poveri tendono ad adottare modelli di comportamento e scale di valori diversi da quelli della società e della cultura dominanti. La cultura della povertà, nelle formulazioni di Lewis, sarebbe, allo stesso tempo, una forma di adattamento e una reazione dei poveri alla loro posizione di marginalità in una società stratificata. È quel fattore che permette di fronteggiare la sensazione di isolamento e di disperazione che matura quando si comprende di essere incapaci ad affermare i valori diffusi nella società. L'ipotesi della presenza di una "cultura della povertà" è legata all'idea del perpetuarsi della povertà di generazione in generazione. I bambini che crescono in un ambiente povero sviluppano "valori negativi" e senso di inferiorità, di inettitudine, di dipendenza, di fatalismo e di rassegnazione. Questi bambini saranno meno interessati all'educazione, al lavoro e all'autodeterminazione. La cultura della povertà, insomma, è un adattamento alle condizioni di vita della povertà che produce ulteriori povertà, in un circolo vizioso (Lewis O., *Five Families. Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*, Basic Books, New York, 1959)

¹⁴⁸ Wratten E., *op. cit.*, 1995

¹⁴⁹ Jones R.K., Luo Y., "The culture of poverty and African-American culture. An empirica assessment", in: *Sociological Perspectives*, 42 (3), 1999

¹⁵⁰ Wacquant L., "L'*underclass* urbaine dans l'imaginaire social et scientifique Américain", in: Paugam S. (par les soins de), *op. cit.*, 1996

cattolicesimo sociale, né i “nuovi poveri” e altri “esclusi” dei recenti dibattiti sulle disuguaglianze urbane. L’*underclass* indica invece i “**cattivi poveri**” dei quartieri segregati, coloro i quali, per la loro condotta, il loro stile di vita e i loro valori “disfunzionali” sarebbero responsabili del miserevole destino personale e delle città, che invadono con le “dislocazioni sociali” che sono loro proprie: disoccupazione quasi perpetua e ricorso cronico all’assistenza sociale, disordine coniugale e anomia sessuale, fallimento scolastico, incarcerazione, traffico e consumo di droghe, delinquenza di strada e criminalità violenta.

Abrahamson¹⁵¹ ricorda che, nell’ambito della definizione “l’etica del lavoro e i nuovi poveri”, Bauman¹⁵² commenta fenomeni emersi di recente, quali la *underclass* (classe inferiore) e l’avviamento di programmi “welfare-to-work” (dall’assistenza al lavoro). Quest’ultimo aspetto è, naturalmente, collegato strettamente all’esistenza di un’etica del lavoro. **I programmi di attivazione** che sono stati avviati teoricamente in tutti i paesi OECD **indicano un cambiamento radicale negli obiettivi dei servizi e delle forniture del welfare**. In precedenza, i trasferimenti miravano ad assicurare i mezzi di sussistenza a quei cittadini che, per una qualsivoglia ragione, avessero perso la capacità di lavorare e pertanto di provvedere a se stessi. Lo scopo era la sostituzione del reddito, mentre i trasferimenti dovevano compensare le politiche macroeconomiche volte a ripristinare la piena occupazione nella società. L’**attivazione**, d’altro canto, **mira a modificare il comportamento del singolo cittadino in stato di necessità**, e prevede, in larga misura, gravi sanzioni. I trasferimenti puntano a scoraggiare i beneficiari dal ricercare aiuto (assistenza). Se le persone vanno comunque alla ricerca di sostegno, esse sono spesso soggette a pratiche di simulazione del lavoro umilianti. L’attenzione primaria viene posta sull’individuo.

Layte e Whelan¹⁵³ sottolineano che non solo la teoria della cultura della povertà, ma anche il concetto di *underclass* sono stati **seriamente messi in discussione dai risultati della ricerca**. La recente ricerca fondata su indagini campionarie¹⁵⁴ ha effettivamente mostrato che le transizioni dentro e fuori la

¹⁵¹ Abrahamson P., “Review essay. Liquid modernity”, in: *Acta Sociologica*, 47(2), 2004

¹⁵² Bauman Z., *The individualized society*, Polity Press, Cambridge, 2001

¹⁵³ Bane M.J., Ellwood D.T., op. cit., 1988; Heady B., Krause P., Habich R., “Long and short-term poverty. Is Germany a two-thirds society”, in: *Social Indicators Research*, 31, 1994; Jenkins S.P., Rigg J.A., op. cit., 2001

¹⁵⁴ Layte R., Whelan C.T., *Moving in and out of poverty. The impact of welfare regimes on poverty dynamics in the EU*, European Panel Analysis Group, University of Essex, EPAG Working Papers, 30, 2002

povertà sono molto più frequenti nei paesi industrializzati di quanto non si ritenesse in passato e, inoltre, che la fascia della popolazione che sperimenta la povertà è di gran lunga superiore rispetto a quanto non risulti dall'analisi trasversale. Usando questi dati, Leisering e Leibfried¹⁵⁵ hanno proseguito argomentando che i **periodi di povertà per la maggior parte hanno effettivamente una durata molto limitata, tendono sempre meno a essere associati con lo svantaggio strutturale e vengono attivamente superati dalla gran parte delle persone** coinvolte. Allo stesso modo, per Layte e Whelan, il dibattito sulla "cultura della povertà" e sull'esistenza di una "underclass"¹⁵⁶ si basava su presupposti che riguardavano la natura a lungo termine della povertà, e mostra ora un certo grado di marginalità, almeno nei paesi industrializzati.

Cheal¹⁵⁷ parla, a sua volta, di **postmodernizzazione della povertà**, prendendo in debita considerazione la questione della sua crescente differenziazione. Secondo l'autore, il problema che sta alla base della postmodernizzazione della povertà è la **tendenza delle istituzioni moderne ad essere sovraccaricate da molteplici e crescenti aspettative** che non possono essere soddisfatte con le risorse e le tecniche disponibili per la fornitura dei programmi. Nell'era postmoderna, per Cheal, esiste una fondamentale incompatibilità nella struttura temporale tra il sogno di un continuo miglioramento e le inevitabili fluttuazioni nella sfera emotiva e negli ambiti demografico, economico e politico. Il risultato è una combinazione di rigidità negative nel campo dei diritti e un'instabilità dei mezzi per esercitarli.

Il problema, secondo Cheal, è che il mito del ruolo essenzialmente di sostegno dello stato di welfare nella redistribuzione dei redditi è una componente fondamentale della sociologia della modernità. È difficile pensare che le teorie della modernizzazione della vita sociale possano essere conservate una volta che si sia rinunciato a tale mito. In questo contesto, viene quindi avanzata l'ipotesi che a causa del processo di postmodernizzazione emergano nuove configurazioni della povertà e si creino strutture inconciliabili. L'apparente **intrattabilità della "nuova povertà"** è un sintomo di questo processo. Mancano leve istituzionali in grado di correggere comportamenti indesiderati oppure quelle esistenti risultano essere inefficaci, e i programmi

¹⁵⁵ Leisering L., Leibfried S. (a cura di), *op. cit.*, 1999

¹⁵⁶ Gans H.J., "Deconstructing the underclass. The term's danger as a planning concept", in: *Journal of the American Planning Association*, 56, 1990; Wilson J., *The truly disadvantaged. The inner city, the underclass and public policy*, University of Chicago Press, Chicago, 1987

¹⁵⁷ Cheal D., *New poverty. Families in postmodern society*, Praeger, CT, 1996

sociali a cui le persone facevano affidamento per superare i tempi difficili sono stati smantellati.

Per Robert Castel¹⁵⁸, sociologo francese, un elemento comune delle povertà estreme nei paesi sviluppati è la *desaffiliation*: masse crescenti di persone in Europa disconoscono la paternità del sistema sociale in cui vivono. La *desaffiliation* innesca un processo di degrado, decomposizione e abbandono del sé. Secondo Pieretti¹⁵⁹, dell'Università di Bologna, ci sono una serie di indicatori e di informatori sociali che possono permettere di capire in quale stadio del processo di degrado si trovi un individuo. Il fatto di avere o non avere un conto corrente bancario, un indirizzo a cui ricevere posta, un numero di telefono, una carta d'identità sono "indizi" che possono permettere di capire fino a che punto un individuo stia perdendo lo statuto epistemologico di soggetto. Un altro elemento interessante è chiedere alla persona con chi ha passato l'ultima notte di Natale. Al di là degli indicatori, la persona in condizione di povertà estrema perde progressivamente la **relazionalità**.

È importante notare, per Pieretti, che nei diversi paesi europei **le fenomenologie della povertà estrema sono molto simili e le traiettorie di vita hanno numerosi elementi in comune**. Il primo passo è quello delle "perdite": si abbandonano l'indirizzo e la carta d'identità, poi la relazionalità "tradizionale" (famiglia, amici) e quella con i compagni di strada, fino a perdere la relazionalità con i piccoli animali che spesso caratterizza le biografie di queste persone. L'ultimo stadio consiste nel perdere la relazionalità con il proprio corpo: la persona, ad esempio, va a dormire vicina ad una fonte di luce e lontana da una fonte di calore. Nella fase finale questi individui non si preoccupano più di nulla. Tale momento coincide con una probabilità elevata di perdita della vita. Nei sistemi di welfare europei, infatti, nota Pieretti, per la prima volta dalla fine della seconda guerra mondiale, di povertà si muore.

Il sociologo italiano Ardigo¹⁶⁰ parla di "**povertà simbolico-esistenziali**" per identificare quelle che generalmente vengono chiamate "povertà urbane estreme". Sono forme di povertà connesse solamente alla condizione urbana, ed estreme, non perché sono l'anello più debole della catena delle povertà economiche, ma perché qui il rischio di perdita della vita è forte.

¹⁵⁸ Castel R., *op. cit.*, 1995

¹⁵⁹ Pieretti G., *op. cit.*, 1999

¹⁶⁰ Ardigo A., "Un approccio pluridimensionale alla valutazione della povertà. Oltre il post-moderno", in: Palumbo M. (a cura di), *Classi, disuguaglianze e povertà*, Franco Angeli, Milano, 1993

Ecco i fatti delle povertà urbane estreme:

- il fenomeno delle povertà urbane estreme è in forte crescita in tutti i sistemi di welfare europei;
- le persone in povertà urbana estrema sono giovani;
- per i tre quarti sono di sesso maschile e per un quarto sono di sesso femminile; è molto interessante constatare che la distribuzione per genere è pressoché la stessa in tutti i paesi europei;
- l’aspettativa di vita delle persone coinvolte in questi processi è spesso non superiore ai cinquant’anni.

Ardigò sostiene inoltre che la povertà è:

- assoluta/relativa;
- materiale/simbolico-esistenziale.

I quattro tipi danno vita a una sorta di **quadrante della povertà**. I sistemi di welfare si occupano in generale, per Ardigò, delle povertà materiali relative. Coloro che vivono in condizioni di povertà assoluta stanno sul territorio, ma non si rivolgono ai servizi.

Povertà transitoria e povertà cronica

Secondo Hulme e Shepherd¹⁶¹, un problema particolare dell’analisi sulla povertà contemporanea, il cui scopo è cercare di ridurre rapidamente il numero di poveri nell’era della globalizzazione promossa da una visione neo-liberale, è quello di vedere “i poveri” come coloro che non sono efficacemente integrati nell’economia di mercato. Questo porta a concentrarsi eccessivamente sul ruolo che le forze del mercato possono svolgere nella riduzione della povertà. Senza ombra di dubbio, tali approcci possono aiutare molte persone povere, anche se sono accompagnati da due tipi di problemi. In primo luogo, questa attenzione non **soddisferà i bisogni di tutti i diversi tipi di poveri**. In secondo luogo, un simile approccio incoraggia a concentrarsi su quei poveri che il mercato può “liberare” dalla povertà, ma rifiuta di considerare i bisogni di coloro che necessitano di forme diverse di assistenza, di cambiamenti nelle politiche o mutamenti di più ampio spettro all’interno della società che

¹⁶¹ Hulme D., Shepherd A., *op. cit.*, 2003

richiedono del tempo. **I poveri cronici** – coloro che hanno sperimentato la povertà per lunghi periodi o, forse, per tutta la vita – **potrebbero essere verosimilmente** ignorati in tale visione, in considerazione dei molteplici fattori che ne limitano le prospettive e la probabilità che aspetti basati sul mercato possano contribuire alla loro continua deprivazione.

In termini più specifici, Hulme e Shepherd rilevano che è possibile identificare in modo deduttivo **grandi differenze nella tipologia delle strategie di riduzione della povertà che saranno più adatte per i paesi (o le regioni) che presentano diverse combinazioni di povertà cronica e transitoria**. In un paese in cui la povertà è un fenomeno prevalentemente transitorio, con “i poveri” che hanno, in qualsiasi momento, una grande probabilità di migliorare la propria posizione, le politiche dovrebbero concentrarsi in modo preponderante sulle reti di sicurezza sociale in grado di aiutare la gente a gestire la propria deprivazione presente, di farla ritornare rapidamente a una condizione di non povertà e di ridurre la vulnerabilità. Saranno necessari l’indennità di disoccupazione temporanea, i contributi sociali, i *workfare* (programmi di assistenza combinata al lavoro), il micro-credito e nuovi programmi di specializzazione. Per contro, per ridurre in modo significativo la povertà in un paese in cui una percentuale significativa dei poveri è rappresentata da quelli cronici, serviranno politiche di redistribuzione delle risorse, investimenti diretti sulle infrastrutture di base, la riduzione dell’esclusione sociale (dall’occupazione, dal mercato e dalle istituzioni pubbliche) e la messa a disposizione di strumenti per una sicurezza sociale a lungo termine.

Come definizione generica della **povertà cronica**, Hulme e Shepherd suggeriscono la condizione di **un individuo che sperimenta deprivazioni di capacità significative per un periodo di cinque o più anni**. Gli autori sottolineano altri aspetti relativi alla **definizione e alla misurazione della povertà cronica**.

In primo luogo, la caratteristica distintiva della povertà cronica è la sua durata prolungata. Il **periodo preciso che deve trascorrere** è, in base al livello scelto per la soglia di povertà, in qualche modo arbitrario. Intuitivamente, si parla di persone che rimangono povere per gran parte della loro vita, e che possono “trasferire” la propria povertà alle generazioni future. Cinque anni è il periodo di tempo percepito come significativo, nella vita di un individuo, nella maggior parte dei contesti.

In secondo luogo, affidarsi a **misure di reddito e consumi abituali** come indicatori della deprivazione cronica **non può essere sufficiente nel caso in cui la povertà sia persistente**, in quanto è probabile che la multidimensionalità della deprivazione incida sulla povertà a lungo termine. Comprendere la natura e il grado di multidimensionalità è pertanto un compito importante. Inoltre, è probabile che il reddito e i consumi fluttuino a breve termine più di quanto non lo facciano misure quali l'alfabetismo o i beni tangibili, e che essi si presentino pertanto come variabili per la valutazione della povertà in quanto fenomeno transitorio.

In terzo luogo, **sono gli individui che in ultima analisi soffrono la povertà cronica**, e quindi le loro esperienze di vita, che dovrebbero essere rilevati e analizzati. Nella maggior parte degli studi, tuttavia, l'attenzione dell'analisi è rivolta al nucleo familiare, in quanto è a questo livello che vengono raccolti i dati. In alcuni nuclei familiari, tutti i membri possono sperimentare la povertà con modalità simili e per periodi di durata analoga, ma ciò non è un presupposto sempre valido. È verosimile che in nuclei familiari non poveri certi membri possano soffrire di povertà cronica a causa del genere, dell'età o dello stato sociale e, per contro, che alcuni individui in nuclei familiari cronicamente poveri possano non subire deprivazioni persistenti.

Hulme e Shepherd propongono quindi una **categorizzazione in cinque stadi** per lo studio della povertà cronica. Essi sono d'accordo nel considerare la povertà dipendente dal reddito, dalle spese o dai consumi, e ampliano ulteriormente il concetto utilizzando altri indicatori (quali le risorse o la nutrizione) ovvero combinazioni di indicatori (quali un indice di deprivazione umana a livello di nucleo familiare).

In questo modo, si riconoscono i **“sempre poveri”** il cui indice di povertà (reddito, consumi, stato nutrizionale, indice di deprivazione umana, ecc.) in ciascun periodo considerato è inferiore alla soglia di povertà; i **“poveri abituali”**, il cui indice di povertà medio in tutti i periodi è inferiore alla soglia di povertà senza tuttavia che siano poveri in ogni periodo; i **“churning poor”** con un indice di povertà medio intorno alla soglia di povertà, ma che sono poveri in taluni periodi e non in altri; i **“poveri occasionali”**, il cui indice di povertà medio è sopra la soglia di povertà ma che hanno sperimentato almeno un periodo di povertà; e i **“mai poveri”**, con indici di povertà in tutti i periodi sopra la soglia di povertà. Queste categorie possono essere ulteriormente aggregate nei **poveri cronici** (sempre poveri e poveri abituali), nei poveri

transitori (“churning poor” e poveri occasionali) e nei **non poveri** (i mai poveri, per arrivare a coloro che sono sempre benestanti).

È inoltre possibile **suddividere ulteriormente durata e gravità** per ottenere una stratificazione ancora più significativa: sempre poverissimi, non poveri vulnerabili, non poveri benestanti, poverissimi occasionali, ecc.

Hulme e Shepherd mettono in luce, inoltre, come le circostanze mostrino che **“raggiungere” i poveri cronici sia spesso difficile**, dato che comunemente essi vivono in aree meno accessibili (geograficamente o in termini di insicurezza fisica), e hanno posizioni sociali che rendono problematico entrare in contatto con loro (ad esempio, benefattori o parenti maschi impediscono loro di incontrare altre persone). La loro capacità di sfruttare opportunità economiche e di altro genere viene limitata da ostacoli difficili da superare, sia individuali che strutturali. Ciò indica che **i “costi unitari” per la riduzione della povertà per i poveri cronici saranno superiori**, e talvolta di molto, a quelli previsti per coloro che vivono periodi di povertà occasionali.

In termini di politica dello sviluppo, secondo Hulme e Shepherd, la natura apparentemente difficile della povertà cronica dovrebbe portare a mettere in dubbio alcune delle ortodossie degli ultimi decenni. Molte delle persone che sono povere in questo momento, lo saranno anche fra una generazione. Le politiche a favore della povertà che si basano su interventi a breve termine, focalizzate sulla creazione di opportunità per coloro che sono in grado di sfuggire alla povertà e di mantenersi sopra la soglia di povertà, non sono chiaramente sufficienti. Milioni di persone che sono vecchie, disabili o svantaggiate a causa della emarginazione territoriale, del gruppo etnico o di una molteplicità di altri fattori, non saranno mai capaci di uscire dalla povertà da soli, senza aiuto. Per molti individui che si trovano in condizioni di povertà cronica, **nessuna retorica sulla sostenibilità potrà oscurare il bisogno di assistenza esterna continua per almeno una generazione.**

Le cose si complicano ulteriormente, come affermano Hulme e Shepherd, se si considera **l’eterogeneità dei poveri cronici** e gli svariati fattori e combinazioni di fattori che spiegano le esperienze specifiche della povertà cronica in contesti specifici. Il World Development Report 2000/2001¹⁶²

¹⁶² World Bank, *World Bank Development Report 2000/2001. Attacking poverty*, Washington, DC, 2000

propone che una strategia mirata a **empowerment, opportunità e sicurezza** fornisca una base globale per la riduzione della povertà.

L'enfasi politica degli anni '80 e '90 sulla promozione della sussistenza¹⁶³ e sul *workfare*¹⁶⁴ ha favorito lo svolgimento di attività, quali micro-finanza, sviluppo delle micro-imprese e delle infrastrutture locali tramite i fondi sociali. In effetti, secondo Hulme e Shepherd, in alcune circostanze **il passaggio agli approcci fondati sulla "promozione"** da parte dei governi, dei donatori e delle organizzazioni non governative (ONG) **può avere causato la deviazione delle risorse dai poveri cronici ai poveri transitori e vulnerabili**¹⁶⁵.

Anche per Grynspan¹⁶⁶, le nuove caratteristiche della povertà, segnate dalla diversità delle situazioni, obbligano a pensare a **politiche più differenziate e più integrate rispetto al passato**. Il decentramento dell'apparato statale e la moltiplicazione degli attori intermedi che operano tra lo stato e le comunità permettono di ridefinire le relazioni tra il pubblico e il privato e di rendere più praticabile i processi di partecipazione sociale, aprendo nuove opportunità nella gestione delle politiche.

Kanbur e Squire¹⁶⁷ sostengono inoltre la necessità di una politica contro la povertà maggiormente differenziata. **I poveri transitori hanno bisogno di un'azione diversa rispetto ai poveri cronici**. Alleviare la povertà cronica richiede un aumento del capitale fisico e umano dei poveri oppure la promozione del ritorno al lavoro, mentre i programmi di assicurazione e stabilizzazione dei redditi si prestano maggiormente ai poveri transitori. L'esistenza di una rete di sicurezza efficace o di accesso al credito per appianare le fluttuazioni di reddito ha inoltre implicazioni potenzialmente importanti per la capacità dei poveri cronici di sfuggire alla povertà.

¹⁶³ Devereux S., *Social protection for the poor*, IDS Working Paper, n. 42, Brighton, Sussex, 2001

¹⁶⁴ Peck J., *Workfare states*, Guildford Press, New York, 2001

¹⁶⁵ Matin I., Hulme D., "Programs for the poorest. Learning from the IGTVGD program in Bangladesh", in: *World Development*, 31(3), 2003

¹⁶⁶ Grynspan R., "La pobreza en América Latina y estrategias para superarla", in *Pobreza, exclusión y política social* (compiladores R. Menjivar Larin, D. Kruijt, L. van Vucht Tijssen), San José, 1997

¹⁶⁷ Kanbur R., Squire L., *op. cit.*, 1999

Ravallion¹⁶⁸, usando metodi semi-parametrici e studi campionari sulle famiglie in Cina, ha voluto verificare se la povertà transitoria sia determinata da un processo simile a quello della povertà cronica. Il risultato è stato che le **cause della povertà cronica comunemente identificate hanno una coerenza esplicativa debole per la povertà transitoria** e alcuni dei fattori che determinano questo tipo di povertà non interessano la povertà cronica e anzi producono forse un esito contrario. Effettivamente, per ridurre la povertà cronica e quella transitoria è necessario un maggiore controllo del capitale fisico e degli effetti che questi due tipi di povertà hanno sulla vita degli individui sono simili. Tuttavia, le similitudini finiscono qui. Una maggiore variabilità nel tempo nel benessere fisico si associa a una superiore povertà transitoria ma a un'inferiore povertà cronica. Mentre i nuclei familiari più piccoli e meglio istruiti sono meno soggetti alla povertà cronica, queste cose interessano poco alla povertà transitoria. **Politiche diverse hanno implicazioni diverse per ognuno di questi due tipi di povertà**, visto che, ad esempio, una risposta efficace da parte della politica nei confronti della povertà cronica può ancora lasciare dietro di sé una percentuale considerevole di povertà transitoria.

Allo stesso modo, i risultati di uno studio campionario longitudinale e comparativo condotto nei Paesi Bassi, in Germania e nel Regno Unito¹⁶⁹ mostra che, sebbene i poveri transitori e ricorrenti condividano alcune caratteristiche dei poveri persistenti, **la probabilità di essere parte di un nucleo familiare separato e di avere un basso livello d'istruzione è comunque superiore tra i poveri persistenti.**

Diversi tipi di povertà cronica e transitoria possono pertanto richiedere misure differenti. L'IFAD¹⁷⁰ sostiene che gli sforzi per ridurre la povertà devono essere *multi-targeted*, ovvero indirizzati a beneficiari differenziati, e caratterizzati da varie e ampie dimensioni. Le soluzioni devono gestire vari ambiti e implicare fattori economici, sociali, politici e istituzionali. È necessario quindi che le politiche siano:

- **multi-targeted** (visto che la povertà ha numerose dimensioni);
- **multisfaccettate** e adattate ai contesti locali, prendendo in considerazione il genere, le questioni sociali e politiche (dal momento che le ragioni sottintese alla povertà sono alquanto complesse).

¹⁶⁸ Ravallion M., "Is transient poverty different? Evidence for rural China", in: *Journal of development Studies*, 1, 2000

¹⁶⁹ Muffels R., Fouarge D., Dekker R., *op. cit.*, 2000

¹⁷⁰ IFAD, *op. cit.*, 2001

Hulme, Moore e Shepherd¹⁷¹ sottolineano che fino ad oggi gli studi hanno sempre considerato quasi esclusivamente l'andamento del reddito e dell'occupazione partendo dal presupposto logico che un reddito superiore o una variazione nello stato occupazionale siano centrali e che le modifiche nelle altre dimensioni vengano di conseguenza. Tuttavia, l'“**intensità della povertà**” – un aspetto della quale è la durata – può rendere più difficile la **variabilità di ogni dimensione**, vista la natura aggravante delle dimensioni stesse. Gli interventi mirati al miglioramento di una sola dimensione possono risultare vani per l'assenza di impatto sulle altre dimensioni. La mancanza cumulativa di sostegni di base rende estremamente difficile per i poveri emergere da soli dalla povertà cronica. Insieme alla pluralità di aspetti della vita interessati dalla povertà, i poveri cronici condividono una storia di deprivazione che può essere trasmessa tra le generazioni in ragione dell'isolamento economico, sociale e culturale, oppure per una cattiva integrazione che causa conseguenze socio-economiche e psicologiche simili.

Oltre che per aiutare a realizzare reti di sicurezza adeguate, è possibile usare un approccio multidimensionale anche per **prevenire il trasferimento intergenerazionale della povertà**, individuando tutti i diversi aspetti da monitorare (vedere la figura in basso).

“Assets” and the chronic poor

Dimension of poverty/well-being	Characteristics of the chronically poor	Significance for the chronically poor, in terms of ease/difficulty of realisation or upward mobility
<i>Physical assets: land, livestock, house, other</i>	<ul style="list-style-type: none"> Landless (or livestock-less, in pastoral contexts), near landless, marginal land; limited access to necessary inputs (e.g. labour, irrigation) Physical assets few, of poor quality, vulnerable to theft 	<ul style="list-style-type: none"> Few opportunities to accumulate assets Redistribution policies are increasingly rare and are usually poorly implemented High likelihood of losing physical assets
<i>Financial assets and substitutes: income (trade, wages, rents, remittances, other); savings; investment; consumption</i>	<ul style="list-style-type: none"> High or low variability around a low mean, depending on wider socio-economic context Few opportunities for diversification that would permit income or asset augmentation 	<ul style="list-style-type: none"> Microfinance has been extended to some poor people but there has not been a microfinance revolution The poorest rarely access microfinance institutions
<i>Geographical capital</i>	<ul style="list-style-type: none"> Remoteness, marginality, lack of physical and social infrastructure, poor environment, 	<ul style="list-style-type: none"> Opportunities for migration out of marginal areas depend on other forms of social and economic capital
<i>Health and nutrition assets</i>	<ul style="list-style-type: none"> Vulnerability associated with disease, impairment, age Ultra-poor consuming <80% of required calories but spending 	<ul style="list-style-type: none"> Ill health often has catastrophic impacts on other assets HIV/AIDS reshaping health levels in many countries

¹⁷¹ Hulme D., Moore K., Shepherd A., *op. cit.*, 2001

	>80% on food	
<i>Education and training assets</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Poor (or no) education • Few opportunities to develop new skills • Reliance on coping strategies 	<ul style="list-style-type: none"> • Difficulty of maintaining enrolment (in terms of cost and time), especially for girls, especially up to secondary/technical level • Key intergenerational exit route, but highly dependent on labour market
<i>Social and political assets</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Vulnerability associated with age, disability, gender, caste, ethnicity, religion • High levels of dependence and adverse incorporation into patron-client relations; eroded or lacking positive socio-political networks 	<ul style="list-style-type: none"> • Multi-stranded patronage webs difficult to extricate oneself from, and are often passed on intergenerationally • Chronic poor generally have little or not voice in policy or governance
<i>Security assets</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Vulnerability to violence, including domestic violence 	<ul style="list-style-type: none"> • Very significant, but often not understood by researchers and policymakers
<i>Psychological assets</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Effects of long-term poverty, involvement in activities perceived as degrading, and dependence on dignity, sense of self and risk aversion 	<ul style="list-style-type: none"> • Labels (by public policy and by civil society) tend to stick over long periods and be transmitted intergenerationally

Fonte: Hulme, Moore and Shepherd, 2001

Le **percezioni che i poveri hanno della povertà cronica** è particolarmente interessante per comprendere il fenomeno, come suggerito da Narayan et al.¹⁷². **Per prima cosa**, vi è una difformità tra le **categorie dei poveri proposte dai poveri stessi**, che spesso si riferiscono alle diverse cause della povertà che interessano i differenti gruppi vulnerabili¹⁷³. Nello Swaziland, ad esempio, si distingue tra “poveri temporanei” e “nuovi poveri”; in Ghana e in Uganda, le distinzioni tra i gruppi di poveri sono state fatte principalmente sulla base del grado di dipendenza. Le persone più povere del Ghana sono state descritte in vari modi come: “affamati cronici ... poveri estremi e permanentemente bisognosi. Tutte queste categorie sono state suddivise in due grandi gruppi. Il primo è costituito dai ‘poveri di Dio’, un gruppo che comprende condizioni per le quali non ci sono rimedi ovvii (disabilità, età, vedovanza e l’essere orfani). Il secondo gruppo è composto dai ‘poveri senza risorse’ e include ... vedove immigrate e i poveri senza terra”.¹⁷⁴

Una **seconda** scoperta importante si riferisce al **diverso modo in cui i nuovi poveri nelle economie in transizione affrontano la povertà**, rispetto a quello

¹⁷² Narayan D., Patel R., Schafft K., Rademacher A., Koch-Schulte S., *op. cit.*, 1999

¹⁷³ Ibidem

¹⁷⁴ Ibidem

dei poveri dei paesi in via di sviluppo. Dallo studio emerge che mentre le affermazioni raccolte nei PVS “hanno a che fare con l’insicurezza e la deprivazione materiale”, nell’Est europeo e in Asia centrale gli intervistati “si riferiscono al sentimento di sfiducia e di demoralizzazione, e sono maggiormente portati a comparare una condizione di gran lunga migliore del passato con un presente intollerabile”.¹⁷⁵

I nuovi poveri nelle economie in transizione confrontano il proprio standard di vita, sia **diacronicamente** (con lo standard di vita precedente), sia **sincronicamente** (con quello degli altri), esprimendo una vergogna e un’umiliazione spesso qualitativamente diverse da quelle manifestate nei paesi in via di sviluppo. Si tratta di un tentativo di: “mediare psicologicamente la propria esperienza... Gli intervistati sembrano cercare un modo per fare ricadere all’esterno la responsabilità della loro situazione attuale, parlando, ad esempio, di eventi specifici che hanno impoverito tutti, citando casi di persone che si trovano in condizioni peggiori o narrando della criminalità e delle menzogne dei ricchi. Gli intervistati in qualche modo percepiscono che il loro impoverimento non è il risultato di un fallimento personale ma di eventi totalmente fuori dal loro controllo, come ad esempio la transizione associata all’“indipendenza” o, in alcuni casi, menzionando anche altri tipi di eventi shock come il terremoto in Armenia...”¹⁷⁶.

Secondo gli autori, pur continuando a combattere la povertà, i poveri a lungo termine nei paesi in via di sviluppo tendono relativamente ad accettare la propria condizione rispetto ai nuovi poveri dei paesi in transizione. Il confronto genera domande importanti in merito agli **effetti psicologici comparativi della povertà cronica, transitoria e nuova nei diversi contesti e sulle diverse generazioni**, e al modo in cui questi effetti si collegano al senso di vulnerabilità dei poveri e alle loro strategie per combatterla.

Nuove stratificazioni sociali

Le politiche e la stratificazione sociali sono ovviamente strettamente connesse. Ecco perché lo studio della nuova stratificazione sociale può essere di aiuto nell’analizzare le forme di povertà vecchie e nuove e gli strumenti politici che possono essere adeguatamente usati.

¹⁷⁵ Ibidem

¹⁷⁶ Ibidem

Secondo Bauman¹⁷⁷, ad esempio, **le classi medie moderne sono il risultato del welfare state**, dei suoi generosi programmi educativi, delle istituzioni sanitarie e delle misure di previdenza sociale. Sono proprio queste “generazioni del welfare state” che scelgono attualmente di uscirne. Inoltre, il welfare state non ha mai raggiunto l’obiettivo che si era prefissato, quello cioè di sradicare la povertà; al contrario, esso ha prodotto una classe media indipendente, che è **ora a rischio e vulnerabile**, con conseguenze non facili da calcolare in questo momento¹⁷⁸.

Una caratteristica fondamentale della sociologia contemporanea è – stando ad Anthias¹⁷⁹ – l’aumento di interesse per le **forme di divisione e identità sociale non classiste**, accompagnate da una crescente attenzione per le disuguaglianze etniche e sessuali¹⁸⁰. Tuttavia, a ciò non è seguita una **revisione della teoria sulla stratificazione sociale**; quest’ultima è ancora collegata alle disuguaglianze economiche determinate dalla classe¹⁸¹. Nonostante il riconoscimento che le dimensioni sessuale ed etnica/razziale siano determinanti nello stabilire il posizionamento sociale e che possano influenzare la condizione individuale nella classe, nell’ambito della teoria della stratificazione, le forme non-classiste di differenziazione tendono ad essere viste, alcune volte come manifestazioni di classe, altre come categorie di “stato”¹⁸².

In questa stessa direzione, O’Connor¹⁸³ nota che, pur essendo importante come punto di partenza, **la letteratura che collega la povertà, la disuguaglianza e la ristrutturazione economica è stata finora dominata da una serie limitata di teorie principalmente economiche**, che parlano di deficit di abilità e di capitale umano **prestando poca attenzione a processi più ampi di stratificazione di genere, razza e classe** che regolano l’accesso all’istruzione e alla formazione professionale. Altre ricerche, alcune delle quali in risposta diretta ai limiti della posizione prevalente, rivelano l’inadeguatezza

¹⁷⁷ Bauman Z., *op. cit.*, 2001

¹⁷⁸ Abrahamson P., *op. cit.*, 2004

¹⁷⁹ Anthias F., *op. cit.*, 2001

¹⁸⁰ Therborn G., “At the birth of second-century sociology. Times of reflexivity, spaces of identity and nodes of knowledge”, in: *British Journal of Sociology*, 51, 2000

¹⁸¹ Scott J., “Class and stratification”, in: Payne G. (a cura di), *Social divisions*, Macmillan, Basingstoke, 2000

¹⁸² Crompton R., *Class and stratification*, Polity Press, Cambridge, 1993, 1998

¹⁸³ O’Connor A., *op. cit.*, 2000

di questa spiegazione e iniziano a presentare una visione più completa delle dimensioni della disuguaglianza.

E ancora, per O'Connor, gli studi sulla povertà e sulla stratificazione rivelano anche le complicazioni della categorizzazione, dal momento che propongono un'unica conclusione, ovvero che **gli svantaggi prodotti dalle variabili legate alla classe, alla razza e al genere non agiscono non sono facilmente separabili**, fatto salvo che come spiegazioni alternative della povertà o delle strategie di cambiamento. In effetti, questo stesso complicato insieme di variabili si riflette spesso nel modo in cui i poveri e la classe operaia analizzano la propria situazione personale nelle interviste etnografiche, e in particolare nella tendenza a biasimare "altri" potenziali concorrenti di razze ed etnie diverse, per la perdita di opportunità¹⁸⁴.

Anche **i programmi di aggiustamento strutturale hanno prodotto una nuova stratificazione nell'area della povertà**. Nell'analizzare la situazione della povertà in alcuni paesi in via di sviluppo, sottoposti a programmi di aggiustamento strutturale, la Banca Mondiale¹⁸⁵ ha proposto una classificazione dei poveri in tre categorie:

- i **"new poor"** sono le vittime dirette dei programmi di aggiustamento strutturale; si tratta di individui e famiglie che si sono impoveriti fortemente a causa delle politiche restrittive imposte dal Fondo Monetario Internazionale e dalla stessa Banca Mondiale;
- i **"borderline poor"** sono le vittime indirette degli stessi programmi, che hanno portato a una forte riduzione della spesa pubblica;
- i **"chronic poor"** sono, invece, quegli individui estremamente poveri che erano poveri anche prima di dare avvio ai programmi di aggiustamento strutturale.

Non solo l'area della povertà è stata ristrutturata nel corso degli ultimi anni. Fenomeni sociali di grande rilievo, come la denatalità nei paesi sviluppati, hanno contribuito a dare una nuova fisionomia anche ai livelli più elevati della stratificazione sociale in quegli stessi paesi. Se la numerosità della famiglia è tra i primi fattori indiziati per l'aumento della vulnerabilità, l'assenza di figli

¹⁸⁴ Rubin L.B., *Families on the fault line. America's working class speaks about the family, the economy, race, and ethnicity*, Harper Collins, New York, 1994; Fine M., Weis L., *The unknown city. Lives of poor and working class young adults*, Beacon Press, Boston, 1998; Newman K.S., *op. cit.*, 1999

¹⁸⁵ World Bank, *Poverty reduction and the World Bank. Progress in fiscal year 1996 and 1997*, World Bank, Washington, DC, 1997

contribuisce invece alla creazione di una nuova classe sociale di benestanti. Durante gli anni '80, secondo Cheal¹⁸⁶, è divenuto socialmente accettabile per le coppie sposate scegliere di non avere figli. Di conseguenza, l'attenzione è stata puntata su **una nuova forma di privilegi sociali ed economici, cioè le giovani coppie con doppio reddito e senza figli, meglio note come "DINK"** (double-income-no-kids). Si può discutere sul fatto se le coppie deliberatamente senza figli sono state tanto numerose da incidere in modo cospicuo sulla polarizzazione socioeconomica. Comunque, esse hanno certamente contribuito a **incrementare il senso di deprivazione relativa tra i genitori che hanno minore discrezionalità nel disporre del reddito.**

¹⁸⁶ Cheal D., *op. cit.*, 1996

Capitolo 5

Quinto vettore: le politiche

Il quinto vettore che la ricerca ha consentito di far emergere è rappresentato dalle tendenze alla convergenza nel campo della definizione delle politiche di lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Si tratta di un fenomeno, per certi versi, logicamente connesso con gli altri vettori esaminati in precedenza. A ben vedere, questa convergenza "operativa" riflette le altre tendenze alla convergenza già segnalate, quali quella orientata all'assunzione di una visione multidimensionale della povertà o quella che conduce a una condivisa attitudine a dare rilievo alla soggettività dei poveri. Va tuttavia messo bene in evidenza che una convergenza nell'ambito delle politiche costituisce un fenomeno autonomo rispetto ai precedenti, anche perché i processi di decision making rispondono soprattutto a dinamiche, conoscenze e logiche proprie, spesso poco permeabili a sollecitazioni provenienti dall'esterno (ad esempio, quelle della comunità scientifica).

Le pagine che seguono consentono di cogliere come la convergenza "operativa" di cui si sta parlando si manifesti soprattutto nell'attenzione ad articolare le strategie, gli strumenti e le modalità di intervento, in modo da renderli il più possibile adattabili alla complessa e diversificata realtà della povertà e dell'esclusione sociale, pur utilizzando, nel farlo, criteri spesso difformi, anche se tra loro altamente sovrapponibili.

La natura dinamica della povertà pone in primo piano anche l'esigenza di studiare i **percorsi di uscita dalla povertà** che i poveri in alcuni casi riescono a compiere, intesi come casi di successo di valore paradigmatico, utili anche per la programmazione di politiche che possano favorire e sostenere tali difficili percorsi. Nel corso degli ultimi dieci anni, così, le politiche promosse da governi e – soprattutto – organismi internazionali si sono orientate verso il **rafforzamento delle capacità dei poveri**, in modo da fornire loro strumenti indispensabili per favorirne la fuoriuscita dalla condizione di deprivazione.

Come afferma Francesconi¹⁸⁷, infatti, parlare in termini di vulnerabilità sociale implica la necessità di considerare, a fianco dei “casi di insuccesso” e quindi di impoverimento, anche tutti quelli che invece hanno una soluzione positiva, individuabile nel raggiungimento di condizioni di vita stabili: in altre parole dei **casi in cui è riuscito il passaggio verso l'area della integrazione sociale**.

A seconda che si tratti di poveri in generale o di poveri estremi, variano naturalmente gli strumenti che si tenta di mettere in campo per sostenere e incrementare tali passaggi. Nel caso dei **poveri estremi**, infatti, accanto all'istruzione e alla cura della salute, si tratta anche di garantire preventivamente beni essenziali come un riparo e la sicurezza di base in relazione alla sopravvivenza. Nel caso di **situazioni di deprivazione meno accentuata**, invece, si mette in risalto con più facilità l'esigenza di favorire la partecipazione dei poveri e delle loro associazioni ai processi decisionali che li riguardano e la formazione di capitale sociale.

Incidono sulla formulazione delle politiche anche i progressi che si sono registrati, nel corso di tutto il decennio, nell'ambito della definizione e della misurazione della povertà. Non solo il riferimento alla **natura multidimensionale** della povertà, infatti, orienta il *policy-making*, ma anche quello alla sua **dinamicità**.

¹⁸⁷ Francesconi C., *op. cit.*, 2000

Ellwood¹⁸⁸ sottolinea che, come strumento per la comprensione del comportamento umano, l'analisi dinamica porta a considerare in larga misura la ricchezza e la struttura, in quanto la vita viene sentita come una serie di eventi e non una serie di posizioni statiche. Come strumento per la politica di ricerca, dall'altro lato, l'analisi dinamica è particolarmente potente, in quanto essa punta ad **aiutare le persone a riformulare gli eventi del proprio futuro**. Per contro, l'analisi statica conduce comunemente a trovare giustificazioni all'evidenza della situazione attuale.

Influisce sul *policy-making*, inoltre, il sempre più insistente **riconoscimento della soggettività dei poveri** e della loro capacità di essere attori sociali in senso pieno. Tale riconoscimento si manifesta anche nell'importanza che viene attribuita al giudizio dei poveri circa i fattori più determinanti per l'uscita dalla povertà.

Come affermano Narayan, Chambers, Shah e Petesch¹⁸⁹, i due aspetti più frequentemente menzionati dai poveri come tipici di coloro che sono riusciti a sfuggire alla povertà sono: **imprenditorialità e legami** (in particolare per trovare un lavoro). In generale, la transizione per uscire dalla povertà viene spesso favorita da molti fattori, quali (dal più importante al meno importante):

- *self-employment* e imprenditorialità;
- contatti che li aiutano ad accedere a una forma di retribuzione, (stipendi e salari);
- benefici della famiglia;
- reddito agricolo e accesso alla terra;
- auto-acquisizione;
- duro lavoro, perseveranza, parsimonia;
- accesso al credito;
- istruzione;
- migrazione;
- risparmi;
- mano di Dio (provvidenza);

¹⁸⁸ Ellwood D., "Dynamic policy-making. An insider's account of reforming US welfare", in: Leisering L., Walker R. (a cura di), *The dynamics of modern society. Policy, poverty and welfare*, Polity Press, Bristol, 1998

¹⁸⁹ Narayan D., Chambers R., Shah M.K., Petesch P., *op. cit.*, 2000

- acquisto di macchinari o di animali in società;
- aiuti, donazioni;
- restituzione della casa, fattoria;
- acquisizione di professionalità, volontà di apprendere un lavoro.

Inoltre, molti poveri hanno frequentemente menzionato le **interruzioni e battute d'arresto** lungo il cammino verso una vita migliore e molti hanno combattuto per acquisire più beni per affrontare meglio lo stress e gli shock della vita.

La stessa linea di pensiero (multidimensionalità, dinamicità, poveri come attori, ecc.) viene riconosciuta da Cagatay¹⁹⁰ come dominante al giorno d'oggi. Secondo questo autore, lo sradicamento della povertà è un aspetto dello sviluppo umano che può essere definito come “un processo per **ampliare le scelte delle persone**”. In queste concettualizzazioni sempre più multidimensionali, la povertà viene considerata come processo piuttosto che come situazione statica. Ad esempio, i poveri, anziché essere visti come vittime passive della società bisognose di elemosina, vengono considerati attori che combattono per superare la povertà con tutto ciò che possiedono. L'enfasi, per Cagatay, viene posta sui beni di cui dispongono e le risorse a cui hanno accesso, piuttosto che su ciò di cui sono privi. Insieme a queste linee, nella letteratura dedicata ai meccanismi di lotta dei poveri, il concetto di risorse è stato ampliato fino a includere il capitale sociale e le relazioni familiari.

Approcci che sottolineano l'agency dei poveri

L'IFAD¹⁹¹ sottolinea l'importanza di fornire ai poveri la possibilità di costruire capacità individuali e collettive per poter accedere alle opportunità economiche e a infrastrutture e servizi sociali di base. **La mancanza di una forte organizzazione sociale rende difficile per i poveri sfruttare le potenziali opportunità all'interno delle rispettive comunità e sviluppare rapporti con partner esterni.** Pertanto, potenziare il capitale sociale e umano dei poveri consentirà loro di interagire con chi esercita il potere su una base più equa e informata, e pertanto di negoziare con maggiore efficacia questioni che interessano il loro benessere. La creazione di capacità è fondamentale per

¹⁹⁰ Cagatay N., *Gender and poverty*, UNDP, New York, 1998

¹⁹¹ IFAD, *op. cit.*, 2001

ridurre efficacemente la povertà: in sua assenza, secondo l'IFAD, gli investimenti nelle infrastrutture sociali ed economiche non saranno in grado di offrire vantaggi sostenibili.

Yahie¹⁹² riconosce l'**importanza dell'approccio partecipato** nei progetti sulla povertà per le seguenti ragioni:

- **conferisce alla popolazione locale un ruolo diretto e attivo nell'organizzare** se stessi per sviluppare la propria economia e può pertanto ridurre in modo significativo i costi progettuali;
- **incoraggia la mobilitazione delle risorse locali**, quali la terra, il lavoro, il risparmio, le risorse, le idee e le esperienze, oltre alla conoscenza indigena di condizioni locali specifiche, come ad esempio norme ambientali e socioculturali;
- **aiuta a costruire la capacità delle istituzioni locali** per pianificare e implementare efficacemente i progetti;
- **aumenta il controllo comunitario sulle risorse e sullo sviluppo** attraverso la promozione di una maggiore fiducia in sé e il potenziamento del senso di appartenenza alla comunità necessario per garantire la sostenibilità dei progetti completati;
- **incoraggia una distribuzione più equa dei benefici**, visto che la gestione del progetto è affidata a una comunità più rappresentativa.

Dall'altro lato, per Yahie, la **partecipazione può comportare problemi di tipo diverso**. È possibile che i gruppi comunitari siano dominati da membri delle élite locali che potrebbero dirottare le risorse destinate ai progetti a proprio vantaggio; la capacità di partecipare è strettamente correlata al grado di istruzione; di conseguenza, gli approcci partecipativi possono escludere e marginalizzare i poveri meno istruiti. Le organizzazioni comunitarie possono imporre oneri insostenibili ai leader della comunità (tali organizzazioni, di conseguenza, si dissolvono una volta che la leadership originale cessa di lavorare al progetto), a meno che non si fondino su solidi sistemi di rappresentanza e sulla predisposizione di incentivi realistici.

È importante, in definitiva, evitare soluzioni semplicistiche. Non c'è dubbio, secondo Øyen¹⁹³, che la **partecipazione dei poveri** ai processi decisionali

¹⁹² Yahie A.M., "Adapting project cycle to the special characteristics of poverty alleviation projects", in: Bamberger M., Yahie A.M., Matovu G. (a cura di), *The design and management of poverty reduction programs and projects in anglophone Africa*, 1996

importanti della società civile possa essere una potente strategia per alleviare la povertà, ma non bisogna dimenticare che attraversare il ponte che divide i poveri dal mondo dei non poveri è un'impresa che richiede molto tempo. L'integrazione dei diseredati nel mondo dei non poveri non avverrà di certo senza resistenza. La ricerca sulla povertà ha bisogno di focalizzarsi maggiormente sul ruolo dei non poveri e sulla loro responsabilità nel creare e sostenere la povertà, compresi i tentativi di impedire ai poveri di penetrare nella società civile.

Come già menzionato, Krishna¹⁹⁴ riconosce che il **capitale sociale** rappresenta un potenziale, cioè la possibilità per un'azione collettiva mutuamente vantaggiosa dei poveri. Ma il potenziale deve essere attivato, e l'aiuto esterno è fondamentale per conseguire questo obiettivo. Le scarse risorse dei poveri devono essere integrate e dirottate verso gli incentivi disponibili all'interno di ambienti istituzionali più ampi dello stato e del mercato. Quando i legami intermedi sono deboli, come nel caso in cui l'agenzia di mediazione (governo locale, ONG, agenzie delle organizzazioni internazionali, ecc.) non è all'altezza, il capitale sociale dei poveri potrebbe non essere sufficiente e non tradursi prontamente in buoni risultati.

Il capitale sociale, inoltre, non è statico¹⁹⁵: il variare delle circostanze lo consolida o lo corrode. **La sua presenza non può pertanto essere data per scontata.** Quando le famiglie ce la fanno, esse sostengono altri, ma quando i loro beni si riducono, esse cessano di aiutare la comunità. Gli studi analitici mettono in luce una miscela di erosione e consolidamento del capitale sociale in condizioni economiche difficili. Livelli crescenti di violenza erodono il capitale sociale.

Approcci fondati sulla "scelta delle persone"

Ampliare le scelte a disposizione dei poveri vuol dire **agire a diversi livelli** per migliorare la loro salute, aumentare il loro capitale umano, mettere a loro disposizione beni e servizi in precedenza non acquisibili.

¹⁹³ Øyen E., "The art of building bridges between the world of the poor and world of the non-poor", in: Yogesh A., Øyen E. (a cura di), *Poverty and participation in civil society*, Abhinav Publications/UNESCO, New Delhi/Paris, 1997

¹⁹⁴ Krishna A., *op. cit.*, 2001

¹⁹⁵ Moser C., *op. cit.*, 1998

Øyen¹⁹⁶ sottolinea che l'esigenza qualitativa di un ponte psicologico e sociale che colleghi il mondo dei poveri con il mondo dei non poveri non dovrebbe essere meno importante dell'esigenza di costruire veri ponti materiali. **I programmi di formazione, di istruzione, di salute e di previdenza sociale** possono essere visti come fortificazioni importanti del ponte dal lato del mondo dei poveri. Considerare la povertà estrema come una violazione dei diritti umani è un altro importante investimento per rendere solida la testa di ponte. **Assicurare risorse materiali** all'individuo e alla famiglia e **creare nuove infrastrutture** per la comunità sono altri strumenti per fortificare le teste di ponte.

Secondo Bamberger¹⁹⁷, le due maggiori strategie per aiutare i poveri a superare la propria povertà sono la **promozione dell'istruzione e della salute**. L'istruzione svolge un ruolo chiave aumentando i profitti grazie a una professionalità di base. Essa è anche strettamente collegata a una migliore assistenza sanitaria e all'infanzia, e a tassi di crescita della popolazione inferiori. Un'assistenza sanitaria più adeguata è strumentale per incentivare la produttività nel lavoro e la capacità di generare reddito; lo stato di salute è inoltre un fattore che condiziona la frequenza scolastica e i risultati educativi.

Nel contesto della povertà urbana, il Centro delle Nazioni Unite per gli Insediamenti Umani (UN-Habitat¹⁹⁸) ha riconosciuto che **migliorare le vite degli abitanti dei sobborghi degradati** richiede non solo una strategia reattiva per il miglioramento degli insediamenti informali, ma anche altre strategie, tanto fondamentali quanto lo sono le risposte reattive per coloro che già vivono in povertà. Per scongiurare la prevista crescita della povertà urbana e degli insediamenti informali, è necessario che venga messa a punto anche **una strategia pro-attiva in grado di creare le condizioni economiche e sociali per l'espansione della classe media urbana**, condizione principale per uscire dalla povertà, e di una integrazione dei programmi di sviluppo urbano e rurale per creare una più ampia gamma di opportunità di lavoro nell'ambito dell'intera economia nazionale.

¹⁹⁶ Øyen E., *op. cit.*, 1997

¹⁹⁷ Bamberger M., "Key issues in the design and management of targeted poverty alleviation programs", in: Bamberger M., Yahie A.M., Matovu G. (a cura di), *op. cit.*, 1996

¹⁹⁸ United Nations Human Settlements Program, *The UN-Habitat strategic vision*, UN-Habitat, Nairobi, 2003

L'IFAD sottolinea l'importanza cruciale di rafforzare le donne rurali (e le donne in generale) e di costruire il loro capitale umano a vantaggio della società nel suo¹⁹⁹ (vedi il riquadro in basso).

**CONTRASTARE LE DISUGUAGLIANZE DI GENERE E AUMENTARE LE
CAPACITÀ DELLE DONNE: PRECONDIZIONI PER CONSEGUIRE
I "MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS"**

Nel mondo in via di sviluppo, le donne rurali povere svolgono un ruolo di primaria importanza nella produzione del raccolto e nell'allevamento del bestiame. Esse si impegnano in molteplici attività economiche che sono critiche per la sopravvivenza delle famiglie rurali povere. Su di esse ricade la responsabilità di assicurare cibo, acqua e carburante per le famiglie. La qualità dell'assistenza che le madri offrono ai figli influisce in modo determinante sulle loro prospettive di vivere una vita sana e produttiva. Allo stesso tempo, le donne hanno un accesso molto inferiore rispetto agli uomini alla conoscenza, alle risorse e ai servizi.

Le donne hanno inoltre meno influenza e possibilità di scelta nei processi decisionali (sia pubblici che privati) e ciò si ripercuote sulle loro esistenze e su quelle dei loro figli. Queste disuguaglianze persistenti e talvolta addirittura in espansione influenzano la capacità delle donne di svolgere un ruolo importante, minando pertanto la crescita umana ed economica globale.

Quando sono considerate una risorsa, le donne rurali povere possono diventare decisivi agenti di cambiamento all'interno delle comunità di appartenenza. Ad esempio: un maggiore accesso delle ragazze alle scuole primarie e secondarie è strettamente correlato a una riduzione della malnutrizione e della mortalità.

Le donne organizzano e partecipano attivamente alle associazioni comunitarie e sono importanti per avviare e sostenere iniziative di mutuo aiuto a carattere locale. Quando le donne hanno accesso a strumenti di produzione agricola e alle relative conoscenze, la produttività della fattoria aumenta, così come i guadagni. In molti programmi di microcredito nel mondo, le donne dimostrano di essere prudenti sia nel risparmio che nel chiedere prestiti, e quindi in grado di usare il reddito a beneficio dell'intera famiglia.

I progressi verso il raggiungimento dei Millennium Development Goals per ridurre la povertà e la fame nel mondo saranno minimi, a meno che non si aumentino progressivamente e in modo significativo gli sforzi e le risorse per affrontare le disuguaglianze di genere, incrementando la capacità di recupero delle donne rurali povere.

¹⁹⁹ IFAD, *op. cit.*, 2001

Approcci che mettono in evidenza la sicurezza e la protezione

Prima di comprendere il modo per uscire dalla povertà, è necessario realizzare interventi urgenti al fine di arrestare il depauperamento delle risorse umane nel ciclo intergenerazionale della povertà.

La povertà cronica, come ricordano Hulme e Sheperd²⁰⁰, è associata a bassi livelli di risorse. Costruire il capitale umano attraverso l'istruzione, i servizi sanitari e la formazione potrebbe richiedere, in questo caso, la contemporanea **promozione del capitale fisico, naturale e finanziario dei poveri cronici** tramite l'offerta di sussidi, la redistribuzione dei diritti sulle risorse agricole e naturali e la protezione dei diritti sulle risorse esistenti. **Migliorare la "sicurezza"** della sopravvivenza dei poveri e **ridurre la vulnerabilità** di quelli cronici rispetto agli shock e ai rischi è il punto fondamentale per combattere la povertà cronica.

Per l'Agenzia delle Nazioni Unite per gli Insediamenti Umani (Habitat)²⁰¹ l'abitazione è un bene produttivo importante che protegge le famiglie contro il rischio di povertà grave. **L'insicurezza dell'abitazione crea un estremo senso di vulnerabilità**. Al contrario, la sicurezza del possesso e il titolo legale danno alle famiglie l'incentivo a investire per migliorare la propria abitazione e per usare questo bene in modo produttivo. Disporre di una casa è pertanto un pre-requisito per i programmi che promuovono l'uscita dalla povertà.

Oltre a tutto questo, secondo Habitat, per ridurre la povertà e la disuguaglianza, le politiche dovrebbero **affrontare i principali difetti strutturali della città e della campagna**, compresi l'insicurezza del possesso al livello urbano e rurale e la mancanza di terra; le condizioni contrattuali inique tra le zone urbane e rurali e le fonti di reddito insufficienti.

Altri approcci che puntano l'attenzione sulla sicurezza sono quelli che si ricollegano alla costruzione delle **reti di sicurezza sociale**²⁰², alla **gestione degli shock**²⁰³, all'**interruzione del ciclo di povertà intergenerazionale** attraverso programmi di sviluppo ed educativi fin dalla prima infanzia per le

²⁰⁰ Hulme D., Shepherd A., *op. cit.*, 2003

²⁰¹ United Nations Human Settlements Program, *op. cit.*, 2003

²⁰² World Bank, International Monetary Fund, *Building poverty reduction strategies in developing countries*, Washington, DC, 1999

²⁰³ OECD, *op. cit.*, 2000

persone che vivono in condizioni di estrema povertà²⁰⁴, **augmentando il reddito** tramite trasferimenti²⁰⁵.

Nell'approccio del DESA²⁰⁶, infine, la fondamentale strategia della **protezione sociale** riguarda, tanto i poveri estremi e la vulnerabilità che colpisce i settori già svantaggiati della popolazione, quanto il bisogno di sicurezza di coloro che non sono attualmente poveri e che devono quindi essere rafforzati per affrontare gli eventuali shock e i diversi rischi dell'esistenza. In questo modo, **la strategia della protezione sociale assume un rilievo di carattere generale** e si rivolge a settori della società molto ampi e diversificati (e assume quindi anche un carattere **preventivo**).

Policy frameworks integrati

Nei riquadri che seguono, vengono riportati alcuni *policy frameworks* integrati proposti da organismi internazionali o singoli studiosi per fronteggiare in maniera efficace le diverse manifestazioni della povertà.

Come già accennato, tende a emergere in maniera abbastanza diffusa la consapevolezza della natura dinamica e multidimensionale della povertà, il sempre maggiore peso della vulnerabilità e il riconoscimento dei poveri come attori sociali in senso pieno, anche se da rafforzare e proteggere affinché possano esprimere pienamente la propria soggettività e le proprie capacità.

Qui di seguito, infine, vengono presentate (in una serie di box ordinati per fonti), sia politiche funzionali alla **fuoriuscita dalla povertà**, sia politiche “**preventive**” utili per salvaguardare i soggetti che vivono un processo di impoverimento (con particolare riguardo a soggetti *borderline*).

²⁰⁴ Inter-American Development Bank, *The path out of poverty. The Inter-American Development Bank's approach to reducing poverty*, IDB, Washington, DC, 1998

²⁰⁵ Chuckwuma F. Obidegwu, “Recent economic trends, adjustment, and poverty in Sub-Saharan Africa”, in: Bamberger M., Yahie A.M., Matovu G. (a cura di), *The design and management of poverty reduction programs and projects in anglophone Africa*, 1996

²⁰⁶ Nations Unies, *op. cit.*, 2002

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK²⁰⁷

Una pietra angolare per ridurre la povertà nel tempo è rappresentata dalla crescita economica; tuttavia, la crescita da sola non è sufficiente. Inoltre, è necessario investire sulle persone per migliorare il loro livello di istruzione e di formazione e la loro salute. Bisogna impegnarsi per aiutare i poveri a trovare la strada per uscire dalla povertà e migliorare la qualità di vita.

Bisogna agire per aumentare la partecipazione dei poveri, non solo a specifici progetti, ma anche al processo politico. Presi insieme, questi sforzi formano il fondamento per una strategia di successo di riduzione della povertà. Per essere più precisi, è possibile affrontare sfide specifiche in settori specifici facendo affidamento sulle seguenti strategie.

Aiutare i poveri a trovare la strada per uscire dalla povertà:

- promuovere lo sviluppo micro-imprenditoriale;
- affrontare le sfide nella formazione professionale;
- generare opportunità di lavoro retribuito per le donne.

Migliorare la qualità della vita dei poveri:

- promuovere i fondi di investimento sociale;
- salvaguardare i poveri dalle crisi economiche e dai disastri naturali (reti di sicurezza e protezione sociale);
- vincere la violenza domestica e sociale;
- promuovere programmi per l'accesso all'abitazione a basso costo;
- aumentare l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienici.

Interrompere il ciclo della povertà intergenerazionale:

- avere cura dello sviluppo della prima infanzia;
- favorire l'istruzione nelle zone rurali;
- promuovere i servizi sociali per adolescenti in condizioni di povertà estrema;
- promuovere lo sviluppo locale.

Aiutare a definire la politica per la riduzione della povertà:

- raccogliere informazioni utili sui poveri;
- formare la classe politica, i manager sociali e gli opinion leader.

Rafforzare le reti sociali dei poveri.

BANCA MONDIALE E FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE²⁰⁸

La Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale scelgono le seguenti strategie per ridurre la povertà:

²⁰⁷ Inter-American Development Bank, *op. cit.*, 1998

²⁰⁸ World Bank, International Monetary Fund, *op. cit.*, 1999

- **creazione di opportunità di lavoro**, che implica anche la sostituzione di "brutti" lavori con lavori "buoni", visto che "la disoccupazione è un lusso che molta gente non si può permettere";
- **promozione dell'istruzione**, che aiuta le persone a uscire dalla povertà fornendo loro le qualifiche di cui hanno bisogno per sfuggire alla trappola di un lavoro non qualificato con bassa retribuzione;
- **implementazione della politica del genere**, investendo nell'istruzione, nella formazione e nei servizi sanitari a favore delle donne;
- promozione di **programmi di trasferimento**, alcuni in grado di alleviare temporaneamente la povertà attraverso la distribuzione di denaro, beni o servizi, altri con una componente di investimento per aumentare in modo permanente il potere salariale dei poveri;
- fornire **reti di sicurezza sociale** per coloro che non sono in grado di provvedere a se stessi.

OCSE²⁰⁹

Le aree di intervento per la lotta alla povertà devono corrispondere a una visione multidimensionale della povertà:

- **crescita economica a favore dei poveri**;
- **empowerment, diritti e governance a favore dei poveri**;
- **servizi sociali di base** per lo sviluppo umano;
- **sicurezza umana** (per ridurre la vulnerabilità e gestire gli shock);
- **gender mainstreaming** e promozione dell'uguaglianza fra i sessi;
- **mainstreaming della sostenibilità ambientale** usando approcci di sopravvivenza sostenibile.

UNESCO²¹⁰

L'UNESCO sottolinea che, nonostante il paradigma della povertà si sia evoluto dalle misure e dalle definizioni meramente finanziarie e monetarie verso concetti più centrati sull'essere umano, evidenziando aspetti come le ridotte *capabilities*, la mancanza di capitale sociale, la vulnerabilità, la mancanza di dignità, ecc., tale

²⁰⁹ OECD, *op. cit.*, 2001

²¹⁰ UNESCO, *UNESCO's strategy on development and poverty eradication*, UNESCO, Paris, 2000

accezione ampliata si riflette raramente nelle politiche, nelle strategie e nei documenti di *policy-making*. In particolare, viene denunciato lo scarso peso attribuito in concreto al ruolo centrale dell'istruzione, della dimensione culturale dello sviluppo, dell'uguaglianza di genere, dell'acqua e delle altre risorse naturali, delle condizioni ambientali e degli assetti di *governance*.

Sono questi invece gli ambiti in cui l'UNESCO vuole concentrare i suoi sforzi nell'ambito della lotta alla povertà, con tre obiettivi strategici:

- contribuire all'ampliamento del focus delle strategie di riduzione della povertà attraverso il **mainstreaming dell'istruzione, della cultura, della scienza e della comunicazione**;
- sostenere la creazione di collegamenti efficaci tra le strategie nazionali di riduzione della povertà e i *frameworks* dello **sviluppo sostenibile**, concentrandosi sulle aree di competenza dell'UNESCO;
- contribuire a costruire un quadro normativo e un ambiente politico al livello nazionale che siano favorevoli per l'**empowerment**, gli **approcci partecipativi** e la **generazione di mezzi di sussistenza** per i poveri.

Inoltre, l'UNESCO si occupa di povertà attraverso una serie di progetti pilota, tra cui spiccano quelli legati alla promozione dell'uso della tecnologia e della **conoscenza indigena e locale** per la lotta alla povertà, i progetti che puntano sull'**educazione** e quelli che mirano alla **valorizzazione del patrimonio naturale e culturale**.

CHUCKWUMA F. OBIDEGWU²¹¹

Per invertire il processo di impoverimento scatenato dai programmi di aggiustamento strutturale (che interessano pertanto in modo particolare i nuovi poveri, coloro cioè che solo di recente sono entrati nella povertà), sono stati tentati alcuni programmi compensatori orientati ad alleviare i costi sociali dell'adeguamento:

- **incremento dell'accesso da parte dei poveri alle risorse produttive**;
- **aumento dei profitti derivanti dalle risorse dei poveri** (questo approccio implica un aumento dei prezzi, un maggiore accesso ai mezzi di produzione e una riduzione del loro prezzo);
- **miglioramento delle opportunità di lavoro** (questo approccio comprende i programmi di opere pubbliche che creano occupazione, insieme all'assistenza per aiutare i poveri e i nuovi poveri a trovare una nuova occupazione);
- **garanzia di accesso all'istruzione e ai servizi sanitari**;
- **integrazione delle risorse con trasferimenti** (questo approccio si rivolge di solito a gruppi di poveri vulnerabili che non hanno reddito).

²¹¹ Chuckwuma F. Obidegwu, *op. cit.*, 1996

GORE E FIGUEIREDO²¹²

Gore e Figueiredo identificano tre principali strategie anti-povertà:

- **mercato** (eliminare tutte le forme di discriminazione e aumentare le risorse materiali, umane e sociali dei poveri che vi partecipano);
- **diritti dei cittadini** (riformare il sistema giudiziario, quando necessario, stabilire diritti per le risorse – ossia la terra – , identificare diritti collegati a una specifica lingua e cultura, porre particolare attenzione sull'organizzazione del sistema scolastico e rinforzare le istituzioni democratiche);
- **società civile** (assicurare un'organizzazione comunitaria con capacità di interconnessione, promuovere alleanze tra le ONG nazionali e locali, tra le diverse sezioni della società civile, tra gruppi della società civile organizzata tramite i partiti politici).

²¹² Gore C., Figueiredo J.B., *op. cit.*, 1997

Capitolo 6

Conclusioni: convergenze e divergenze sui fabbisogni informativi

Convergenza operativa

Nonostante la proliferazione di teorie, metodologie, e pratiche differenti, ampiamente descritta nei cinque capitoli precedenti, se si osserva nel suo complesso e nella sua evoluzione il dibattito internazionale in materia di povertà che si è sviluppato nel corso del decennio 1995-2004, emerge come, riguardo all'ampia tematica della povertà e dell'esclusione sociale, sia finalmente stato raggiunto **un accordo di massima**, su alcuni punti cruciali.

Alla fine del decennio, infatti, coloro che si occupano a diverso titolo di povertà e di processi di impoverimento sembrano essere giunti a concordare, al di là della terminologia utilizzata, **su alcune proposizioni fondamentali**, sintetizzabili nei punti che seguono²¹³:

- la povertà è un fenomeno **multidimensionale** e con molteplici determinanti;
- la povertà va definita nell'ambito di specifiche **coordinate spaziali e temporali**, in quanto le sue caratteristiche tendono a cambiare da un luogo all'altro e nel tempo;
- la povertà è frequentemente il risultato di **processi di impoverimento** in cui sono coinvolti soggetti inizialmente non poveri;

²¹³ Si possono citare, nell'enorme mole di letteratura e documentazione al riguardo, alcuni documenti chiave provenienti da organismi internazionali particolarmente attivi sul fronte della lotta alla povertà: World Bank, *op. cit.*, 2000; UNDP, *Overcoming human poverty. UNDP Poverty Report 2000*, New York, 2000; Nations Unies, Département des affaires économiques et sociale, *op. cit.*, 2002

- esistono vie di uscita dalla povertà; tuttavia, alcuni di quelli che ne sono usciti possono cadervi di nuovo; vi è quindi una **dinamicità a doppio senso**;
- la povertà non è un fenomeno omogeneo e vi sono **diversi gradi di povertà** (vengono spesso distinti, ad esempio, i poveri intermittenti, i poveri in generale e i poveri estremi);
- è necessario disporre di **informazioni** sufficienti e adeguate per poter impostare e mettere in opera una strategia di lotta contro la povertà;
- le **analisi della povertà** vanno, per quanto possibile, svolte in **modo partecipativo**, coinvolgendo tutti i tipi di attori interessati;
- la povertà va misurata attraverso una **pluralità di indicatori**; la misurazione in sé stessa non esaurisce il fenomeno; al di là delle misure, la povertà deve essere anche descritta qualitativamente;
- i dati statistici sono fonti di informazione indispensabili per analizzare e misurare la povertà, ma è ugualmente indispensabile la consultazione, a vari livelli, di *key informants*, nonché degli stessi poveri; è sempre comunque necessario un **approccio che utilizza più fonti di informazione e che coinvolge, tra questi, differenti tipi di attore**;
- è di fondamentale importanza **differenziare le politiche** di lotta contro la povertà
 - distinguendo tra politiche dirette (che si rivolgono a specifiche categorie di soggetti) e politiche indirette (che si rivolgono a tutti; per queste ultime, è indispensabile valutare i loro effetti sui poveri e su coloro che subiscono processi di impoverimento);
 - distinguendo tra politiche rivolte ai vari tipi di poveri e politiche rivolte a “non poveri” per contrastare il processo di impoverimento;
 - distinguendo tra politiche generali e politiche settoriali;
 - identificando specifiche politiche per determinate categorie di soggetti deboli (diversamente abili, anziani, giovani, tossicodipendenti, migranti, donne capo-famiglia, ecc.) i quali, peraltro, non sono poveri per definizione, ma fra i quali tende a esservi una propensione alla povertà maggiore rispetto alla media;
- le politiche identificate devono ricevere il **consenso dei diretti interessati** ed essere *results oriented*;

- le **politiche** di lotta contro la povertà e contro i processi di impoverimento vanno implementate e monitorate nel **modo più partecipativo possibile**;
- gli stessi **poveri** dovrebbero essere **protagonisti** delle politiche di lotta contro la povertà.

Convergenza sui fabbisogni di informazione

La convergenza tra studiosi e operatori riguarda anche le domande da porsi o, se si preferisce, i **fabbisogni di informazione**²¹⁴ circa il fenomeno della povertà. In relazione a un ambito (territoriale) di analisi prescelto, secondo i più, è necessario disporre di una adeguata conoscenza rispetto a:

- la **natura** della povertà e le diverse **gradazioni** in cui essa si manifesta;
- la **dimensione quantitativa** della povertà;
- le **determinanti** della povertà;
- la **localizzazione** della povertà;
- la **dinamica** della povertà, ovvero:
 - i processi di impoverimento (natura, localizzazione, dimensionamento e determinanti);
 - i processi di uscita dalla povertà (natura, localizzazione, dimensionamento e determinanti);
- la dimensione biografica della povertà (chi sono i poveri);
- la povertà e/o i processi di impoverimento in relazione a determinate categorie di **soggetti deboli**;
- le **politiche** e i programmi di lotta contro la povertà e i processi di impoverimento in atto e i loro effetti/risultati, la loro sostenibilità, la loro efficienza e la loro pertinenza;
- gli **attori** della lotta contro la povertà e i processi di impoverimento;
- le **risorse** per la lotta contro la povertà e i processi di impoverimento.

²¹⁴ Cfr., ad esempio: Hulme D., Moore K., Shepherd A., *op. cit.*, 2001; Stewart K., *op. cit.*, 2003

In materia di povertà e di processi di impoverimento si nota, quindi, una certa **tendenza verso una convergenza sostanziale e operativa**. È su questa convergenza di intenti, peraltro, che si fonda la rilevanza che stanno sempre più assumendo, soprattutto a partire dal 2002, i Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) quali strumenti di analisi e di programmazione di politiche (e del relativo sistema di monitoraggio) in materia di povertà e di processi di impoverimento²¹⁵. I PRSPs sono nati nell'ambito della World Bank e del Fondo Monetario Internazionale, ma successivamente sono stati fatti propri, *de facto*, da gran parte delle agenzie del sistema delle Nazioni Unite, da molti governi nazionali, da diverse agenzie di cooperazione bilaterale e, anche, dall'Unione Europea e dall'OCSE.

Divergenza semantica

L'accordo di massima sugli aspetti sopra citati, tuttavia, è parzialmente offuscato da quella che può essere definita una "**divergenza semantica**", che si sostanzia nella utilizzazione di terminologie anche molto differenziate o, al contrario, nel fatto che significati diversi vengano in molti casi attribuiti alle stesse parole. Secondo alcuni, ad esempio, i processi di impoverimento producono vulnerabilità e/o esclusione sociale, mentre per altri²¹⁶ è proprio l'esclusione sociale ad essere all'origine della povertà. D'altra parte, come si è visto, l'esclusione sociale può essere attribuita a tutti o in particolare ai soggetti deboli, per i quali si parla altrimenti, in un altro senso, di vulnerabilità, marginalità, ecc. Per altri studiosi ed esperti ancora, vi è identità tra esclusione sociale e povertà²¹⁷ o tra esclusione sociale e povertà estrema²¹⁸. Le determinanti della povertà, poi, corrispondono per alcuni a fattori di rischio²¹⁹ mentre per altri si tratta, semplicemente, di prendere in esame alcuni "settori" della vita economica e sociale. C'è poi chi parla di strategie e chi invece di politiche.

²¹⁵ Un sintomo di una convergenza nettamente maggiore rispetto al passato, per lo meno nella comunità internazionale, può essere considerato la costituzione del multi-donor Poverty Reduction Strategies Trust Fund (PRSTF) in partenariato tra la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale, le Nazioni Unite, diversi enti finanziatori bilaterali e ONG.

²¹⁶ Si veda ad esempio: Nations Unies, DESA, *Rapport sur la situation sociale dans le monde 2003*, New York, 2004; cfr. inoltre: Layte R., Whelan C.T., *op.cit.*, 2002

²¹⁷ Ad esempio: Perry B., *op.cit.*, 2002

²¹⁸ Legros M., *op.cit.*, 2004; Tsakloglou P., Papadopoulos F., *op.cit.*, 2002

²¹⁹ Menzionano questa terminologia, tra gli altri, il DESA, l'OCDE e la Banca Mondiale.

Inoltre, al di là del livello di convergenza che si è tratteggiato poc'anzi, occorre mettere in evidenza come **permangano, comunque, anche differenze concettuali e di approccio**, soprattutto in merito peso da attribuire alle varie determinanti e alle differenti conseguenze della povertà (accentuazione degli aspetti economici²²⁰, di quelli fisici-nutrizionali, di quelli connessi alla disponibilità di infrastrutture e di servizi, di quelli inerenti alle caratteristiche sociologiche del soggetto²²¹, ecc.). Vi sono divergenze anche per quanto concerne le misurazioni (chi privilegia l'utilizzazione di indicatori distinti, chi costruisce indici sintetici) e, ovviamente, nella rilevanza che assumono i vari tipi di politiche²²². Infine, stanno emergendo con forza **nuove questioni** quali, prima fra tutte, la relazione tra sradicamento della povertà e promozione della pace, della sicurezza e della stabilità²²³.

È in questo quadro che va dunque colto il modello RAMSEP, presentato nella seconda parte di questo documento, attraverso il quale si cerca di rispondere ai vari bisogni di informazione identificati.

²²⁰ Permane di fatto questa prevalenza nell'ambito di molti Poverty Reduction Strategy Papers.

²²¹ Quaranta G., "Come comprendere la povertà", in: *Italieuropei*, 5, 2002 (versione inglese in *European Synthesis*, 2, March 2003, available at: www.europeansynthesis.org). Vedi anche: Rakodi C., "Representation and responsiveness. Urban politics and the poor in ten cities in the south", in: *Community Development Journal*, 39(3), 2004; Anthias F., *op. cit.*, 2001; Francesconi C., *op. cit.*, 2000

²²² d'Andrea L. (a cura di.), *Poverty, social exclusion and social policy*. Panel promoted by DESA and CERFE in parallel with the Substantive Session of ECOSOC, Geneva, July 9 1999, Officina, Roma, 2000; vedi anche: Layte R., Whelan C.T., *op. cit.*, 2002

²²³ Si vedano, fra gli altri: Wolfensohn J., *Securing the 21st century*, World Bank, Washington, DC, 2004; Picciotto R., Paper redatto in funzione della TCRP 2004, DESA, New York, 2004; Si veda anche: CERFE-The Glocal Forum-World Bank Institute, *Glocalization*, Rome, 2003

PARTE SECONDA

**Validazione, strutture,
dinamiche e conseguenze del
modello RAMSEP**

Nel tentativo di rispondere ai bisogni di informazione messi in evidenza nella prima parte del documento, è stato elaborato il modello RAMSEP, che raccoglie il frutto di sperimentazioni effettuate per oltre un decennio in molti Paesi del mondo, attraverso un itinerario di validazione, che viene presentato nel capitolo 7. Il modello è articolato in tre grandi operazioni, validate nell'ambito della presente ricerca azione. Tali operazioni sono:

- l'Analisi Partecipata della Povertà e dell'Esclusione Sociale – APPES;
- l'Operazionalizzazione delle *Poverty Lines* – OPL;
- l'Analisi Diretta della Povertà – ADP.

Queste operazioni forniscono elementi di conoscenza circa:

- **i rischi sociali e ambientali** presenti in un determinato territorio;
- **l'esclusione sociale generale** (o processo di impoverimento), che è generata dall'accumulazione su stessi soggetti, gruppi umani o territori di tali rischi;
- **l'esclusione sociale specifica**, che concerne quei soggetti che tendono a subire maggiormente gli effetti dei fattori di rischio (anziani, persone disabili, malati cronici, ecc.);
- **la povertà**, da intendersi come il risultato del citato processo di impoverimento, che si sostanzia in una condizione sociale di deprivazione economica accompagnata da una riduzione o perdita dell'identità.

RAMSEP costituisce un modello di analisi semplice, ma sufficientemente articolato per rendere conto della **"sociodinamica" relativa alla povertà**, ai processi di impoverimento (o esclusione sociale) e ai processi di uscita dalla povertà (o di "arricchimento") che porta individui e gruppi umani a "muoversi" tra le aree della povertà e quella prossima alla povertà, nonché all'interno di ognuna di esse.

Al modello proposto corrisponde una **road map per la messa a punto di una strategia di lotta contro la povertà e i processi di impoverimento** (o esclusione sociale) al livello Paese e/o locale, che si fonda su cinque pilastri, o strategie di medio raggio (descritte nel capitolo 10):

- **soggettivizzazione** della povertà (i poveri come attori);
- **conoscenza** dei fenomeni relativi alla povertà e all'impoverimento (e loro mappatura), controllo della realtà, monitoraggio e valutazione;
- **differenziazione delle politiche e dei programmi**, tenendo conto delle diversità esistenti tra persone a rischio di impoverimento e poveri, e poi all'interno di ognuna di queste due categorie;
- **prevenzione**, rispetto ai processi di impoverimento;
- **"arricchimento"** e, più in generale, fuoriuscita dalla povertà.

Dal modello RAMSEP discende, inoltre, la possibilità di tracciare una quadro molto più ampio delle risorse che possono essere mobilitate per sostenere le politiche di lotta alla povertà e ai processi di impoverimento: dalle **risorse finanziarie** (che sono ben lungi dall'essere solo quelle pubbliche) alle **risorse umane** (con particolare attenzione ai funzionari ed esperti di organismi pubblici e privati dotati di adeguate capacità e ai poveri protagonisti di un'azione volontaria); dalle **risorse strutturali e tecniche** (comprehensive dei servizi sul territorio) a **quelle culturali** (innanzitutto la valorizzazione del *cultural heritage*).

Il modello potrebbe, inoltre:

- a) influire sulle modalità con cui vengono concepiti gli approcci **partecipativi** da attivare in relazione alle analisi della povertà e dei processi di impoverimento;
- b) fornire criteri guida per la conduzione degli studi **diagnostici sulla povertà e sull'esclusione sociale**;
- c) facilitare l'identificazione e la formulazione delle **politiche e dei programmi di lotta alla povertà** e ai processi di impoverimento;

- d) agevolare la messa a punto dei **sistemi di monitoraggio** di tali politiche e programmi;
- e) incrementarne la **sostenibilità**.

Il modello RAMSEP, con i suoi risultati teorici e operativi, si propone pertanto come un utile sussidio per la messa a punto, e la revisione, dei *Poverty Reduction Strategy Papers*, i quali, come si è detto, rappresentano oramai uno strumento centrale nel quadro della lotta alla povertà.

Capitolo 7

Itinerario di validazione del modello RAMSEP

Il modello RAMSEP, che sarà presentato analiticamente nei prossimi capitoli, è il frutto di un programma di ricerca sull'esclusione e sulla povertà che il CERFE sta realizzando ormai da quasi un quindicennio e che ha subito nel corso degli ultimi anni una notevole accelerazione grazie al presente progetto e, in particolare, alla ricognizione internazionale e ai due studi di caso (Marocco e Mozambico) effettuati in tale contesto.

È dall'inizio degli anni '90, infatti, che il CERFE, nell'ambito delle proprie attività di ricerca e di formazione, si occupa di esclusione sociale e di povertà. Nel corso di questo periodo, l'impostazione teorica e metodologica del CERFE per l'interpretazione e l'analisi dei due fenomeni ha avuto una profonda evoluzione dovuta al tentativo, sia di tenere presenti gli sviluppi che in questo campo si sono verificati in seno alla comunità scientifica internazionale, sia di rispondere alle esigenze sempre più complesse avanzate dagli enti committenti.

In considerazione dei risultati raggiunti nella prima fase di questo programma di ricerca – come detto altrove (si veda introduzione) – le Nazioni Unite (DESA), nel 2000, hanno deciso di incaricare il CERFE di realizzare una ricerca a carattere internazionale che potesse portare alla definizione di un metodo di analisi e di misurazione della povertà e dell'esclusione sociale, volto a favorire la definizione di politiche maggiormente pertinenti ed efficaci.

Il modello, oggetto di questo documento, rappresenta pertanto il risultato di un lungo percorso di avvicinamento, nonché di uno sforzo di ricerca e di analisi particolarmente intenso condotto nell'ambito del presente progetto. Tale percorso ha comportato numerosi momenti di riflessione, formalizzazione, sperimentazione (contraddistinta anche da molteplici verifiche empiriche effettuate attraverso ricerche sul campo in ogni parte del mondo), revisione e

messa a punto delle teorie, dei concetti, delle metodologie, degli indicatori e degli strumenti tecnici utilizzati; momenti che, assieme alla sperimentazione realizzata con gli studi di caso in Marocco e Mozambico, possono rappresentare, nella sostanza, un'ampia **validazione del metodo proposto nel suo complesso e nelle sue singole parti**.

1. L'esclusione sociale

La prima tappa di questo percorso è stata segnata dalla ricerca condotta per conto della Commissione Europea sulla **valutazione dell'esclusione sociale in alcune regioni europee (1992)**²²⁴. Tale iniziativa ha rappresentato l'occasione per avviare alcuni studi sull'esclusione sociale che hanno portato all'elaborazione e alla sperimentazione di un primo modello di analisi²²⁵. Il modello faceva riferimento a una struttura teorica e metodologica che può sintetizzarsi nei seguenti punti.

- L'esclusione sociale viene colta come un fenomeno sociale di “secondo grado”, vale a dire un fenomeno determinato dalla **cumulazione di una pluralità di processi** di dequalificazione di tipo elementare sulla stessa popolazione.
- Si introduce il concetto di **dequalificazione sociale** nell'intento di mostrare come i processi di dequalificazione abbiano l'effetto di ridurre la capacità dei soggetti di partecipare pienamente allo sviluppo della società in cui sono inseriti.
- Si adotta un **approccio di tipo deduttivo e prevalentemente statistico**, legato a un'impostazione propria della **sociologia della conoscenza**. In base a questa impostazione, si formula l'ipotesi che i processi di esclusione sociale siano stati già registrati e trattati dalle pubbliche amministrazioni e, in particolare, dagli istituti centrali di statistica ed enti analoghi, per cui diviene possibile ricostruire una “mappa” di base dei processi comunemente

²²⁴ Quinti G., *Etude sur les indicateurs d'exclusion sociale. Rapport final*, CERFE-Commission des Communautés Européennes, DGV, 1993.

²²⁵ In particolare, in occasione di questo progetto e del successivo Programma Prodere (vedi dopo) è stato condotto nel corso degli anni 1992-1993 un seminario di ricerca, diretto da Giancarlo Quaranta, in cui è stato messo a punto il modello per l'analisi dell'esclusione sociale.

ritenuti responsabili dell'esclusione sociale, raccogliendo e categorizzando le informazioni già esistenti.

- Si sottolinea il **carattere territoriale** dell'esclusione sociale. Le informazioni che l'analisi dell'esclusione sociale fornisce sono riferite al territorio, ossia riguardano la probabilità con cui in un data zona è presente il fenomeno della dequalificazione sociale, sulla base dell'intensità e della localizzazione dei processi di esclusione sociale.

Seguendo questa impostazione, sono stati identificati **18 processi di dequalificazione sociale elementare**, corrispondenti ad altrettanti "campi statistici" misurabili attraverso circa 200 indicatori. Questo modello, con alcuni aggiustamenti e ampliamenti, è stato applicato successivamente anche in America Centrale (1993-1994) nell'ambito del Programma PRODERE finanziato dall'UNDP²²⁶. Questa applicazione in America Centrale del modello ha comportato un **ampliamento dei processi di esclusione sociale da 18 a 22**.

Sulla base dei risultati di queste prime applicazioni, e in concomitanza con una ricerca realizzata per conto della Banca Mondiale (1994)²²⁷, l'impostazione teorica e metodologica del modello è stata raffinata e, in parte, semplificata.

- Un primo elemento di innovazione dell'impianto teorico è consistito nell'introduzione della nozione di **rischio sociale**. In questo quadro, l'esclusione sociale è stata collegata direttamente ai tre concetti di rischio, pericolo e regime del rischio²²⁸. Conseguentemente il modello ha assunto il nome di **Analisi dei Rischi Sociali**.
- In secondo luogo, è stato dato maggiore peso alle interrelazioni tra rischi sociali, già presenti nella prima versione del modello, ma che in questo contesto si configurano come "circoli viziosi", prodotti da un effetto a catena in cui un rischio sociale favorisce l'emergere di un altro fattore attivando così un vero e proprio processo. Sono stati così identificati **4 principali processi di rischio sociale**: la **dequalificazione**; il **disordine**

²²⁶ CERFE-PNUD-PRODERE Edinfodoc, *Análisis y medición de la exclusión social a nivel departamental: los casos de Costa Rica, El Salvador y Guatemala*, Flacso Costa Rica-Hombres de Maiz, 1993

²²⁷ Quaranta G., Costantini G., d'Andrea L., *Methodologies for incorporating sociological risk analysis into World Bank-funded projects*, The World Bank, 1994

²²⁸ L'idea di fondo è che le società umane hanno sempre convissuto con fenomeni dannosi e hanno sempre cercato di metterli sotto controllo o di limitarne i danni, trasformando progressivamente il pericolo in rischio, cioè in un evento o processo potenzialmente dannoso, ma totalmente o parzialmente controllato.

istituzionale; il disorientamento cognitivo; la perdita di risorse umane qualificate.

- Di conseguenza, dal punto di vista metodologico, l'analisi dei rischi sociali di un territorio è stata ristrutturata finalizzandola al calcolo di **4 indici sintetici corrispondenti ai 4 processi di rischio sociale**, misurati sulla base di circa 200 indicatori.

L'Analisi dei Rischi Sociali, così riformulata, è stata applicata in diverse ricerche, nel Nord e nel Sud del pianeta: tra le altre, in Marocco per conto dell'ILO (1995-96)²²⁹; in Italia (1997) per conto della municipalità di Pisa²³⁰; in Argentina (1998) per conto della Banca Mondiale²³¹.

Quest'ultima ricerca, insieme a un'altra, commissionata sempre dalla Banca Mondiale, riguardante l'analisi dell'esclusione sociale genderizzata nell'area metropolitana di Dakar²³² (1998-1999), ha rappresentato **un'ulteriore occasione di evoluzione del modello**. Le due ricerche, infatti, hanno posto in evidenza alcuni limiti della precedente impostazione e favorito il loro superamento.

Dal punto di vista teorico, il principale limite era rappresentato dal fatto che **la teoria sui rischi sociali consentiva di operare una distinzione tra povertà ed esclusione sociale**, essendo la povertà considerata solo come uno dei fattori di rischio sociale presi in considerazione nell'ambito del macroprocesso "dequalificazione". Questa inclusione all'interno del più ampio fenomeno dell'esclusione sociale, in particolare, non consentiva di cogliere le peculiari caratteristiche della povertà rispetto ad altre forme di deprivazione.

Dal punto di vista metodologico, inoltre, emergeva **la difficoltà a realizzare un'analisi dei rischi sociali facendo ricorso a sole fonti di secondo grado**, soprattutto in paesi nei quali le fonti statistiche sono spesso non aggiornate e, soprattutto, hanno una validità e un'affidabilità limitata.

²²⁹ D'Arca R., Marta F., *Etude sur les facteurs sociologiques liés aux processus migratoires dans le bassin de la Méditerranée*, Rapport final, CERFE-ILO, 1996.

²³⁰ Marta F., Quinti G., *Ricerca-azione su società civile ed esclusione sociale nell'Area Pisana*, *Rapporto finale*, CERFE-ASL5 Pisana, 1997.

²³¹ D'Arca R., Quinti G., *Análisis y medición de la exclusión social a nivel municipal y provincial en Argentina*, Informe final, CERFE-World-Bank, 1998.

²³² Declich G., Taurelli S., *Recherche-action "Femmes et risques sociaux dans la zone métropolitaine de Dakar"*, *Document de Travail*, ASDO-Banque Mondiale, 1999.

2. La povertà

In questo quadro, è stata avviata una riflessione all'interno del CERFE che ha prodotto rilevanti avanzamenti e ulteriori specificazioni nell'impostazione, teorica e metodologica, dell'analisi dei rischi sociali e che ha aperto la strada verso **una più attenta disamina del fenomeno della povertà**.

Gli elementi di innovazione introdotti, a seguito della riflessione, possono sintetizzarsi nei seguenti punti.

- È stata introdotta una **distinzione teorica tra il fenomeno dell'esclusione sociale e quello della povertà**. A questo fine, l'esclusione sociale è stata definita come **processo di impoverimento** (caratterizzato dall'interazione e dalla cumulazione di diversi fattori di rischio sociale), mentre la povertà è stata colta come una **condizione**, relativamente stabile, a cui un individuo può approdare per effetto della cumulazione dei fattori di rischio sociale (la povertà come stadio finale del processo di impoverimento).
- È stata identificata la categoria dei soggetti "**prone to risk**", vale a dire i soggetti esposti a fattori di rischio sociale presenti sul territorio. Tale categoria include soggetti che non sono poveri, ma a rischio di impoverimento, come i lavoratori con bassi livelli salariali e i lavoratori autonomi con bassi redditi, gli artigiani, i piccoli commercianti, i piccoli imprenditori e gli operai, fino ad arrivare a soggetti che appartengono a strati inferiori e medi della classe media.
- L'analisi dei rischi sociali ha permesso anche di **analizzare il grado di esposizione a questi rischi da parte di alcune categorie specifiche della popolazione**, come donne, gruppi etnici, giovani o anziani. In proposito, si veda l'allegato 3 dove viene proposta anche una sintesi degli aspetti connessi con la genderizzazione del processo di esclusione sociale.
- È stata definita una **procedura per la mappatura dei processi di esclusione sociale** (consapevolmente influenzata dalla letteratura sul *Geographic Information System - GIS*), che valorizza la fenomenologia del rischio sociale, vale a dire le modalità con cui esso si manifesta, piuttosto che la sua dimensione statistica. Per quanto concerne la mappatura dei processi di esclusione sociale si può fare riferimento all'allegato 3 parte A, par. 5). Su queste basi è stato possibile inserire due elementi di innovazione metodologica:

- l'introduzione di **fonti vive** per la raccolta di informazioni sui rischi sociali, da consultare attraverso interviste a informatori qualificati;
- la riduzione del **numero di fattori di rischio da prendere in considerazione** (il nuovo schema utilizzato in Senegal prendeva in esame 11 fattori di rischio sociale misurati con circa 100 indicatori)²³³.

Il modello così riformulato è stato applicato in diversi paesi: in **Togo**, in **Sudafrica**, in **Angola**, in **Zimbabwe**²³⁴ (nell'allegato 4 è possibile trovare un esempio della mappatura del processo di esclusione sociale e di alcuni singoli fattori di rischio) e in **Perù**²³⁵, per citare i più importanti, nell'ambito di ricerche commissionate prevalentemente dalla Banca Mondiale (1999).

3. Il modello RAMSEP

Come è stato già messo in evidenza, nella riformulazione dell'Analisi dei Rischi Sociali, si è fatto riferimento alla **povertà** esclusivamente per definirla **come condizione** (a differenza dell'esclusione sociale, definita come processo). **Mancava, tuttavia, una teoria che descrivesse le caratteristiche di tale condizione.** L'occasione per avviare uno studio in profondità su questo argomento è stata rappresentata dalla partecipazione alla "Substantive Session" di Ecosoc (1999), in cui il CERFE, in qualità di ONG con statuto consultivo, ha preparato una serie di documenti che sono stati presentati in un panel dal titolo "Povertà, esclusione sociale e politiche sociali", organizzato, come si è avuto già modo di dire, congiuntamente con il DESA.

Questo evento ha dato l'avvio a **un percorso scientifico parallelo a quello fin qui descritto dell'esclusione sociale, che ha portato** nel giro di un paio d'anni (2001)²³⁶ **alla formulazione di una più articolata teoria sulla**

²³³ Per un'esemplificazione dei fattori di rischio e degli indicatori di rischio considerati si rinvia agli allegati 1, 2 e 3 (parte A).

²³⁴ Cancedda A., d'Andrea L., *Action-Research on Urban Poverty in Harare, Johannesburg and Luanda, Final Report*, CERFE-World Bank, 1999.

²³⁵ CERFE - World-Bank, *Action-research on social exclusion in Peru*, 1999.

²³⁶ Alfonsi A., Mastropietro E., Quaranta G., Taurelli S., *Strategic outline of CERFE research on poverty and social exclusion. A proposal for the executive design*. Presented at the panel "The People of the United Nations facing up the Challenge of Eradication Poverty" held in New York on March 29 2001 as part of the preparatory events for the ECOSOC Substantive Session

povertà. I tratti caratteristici di questa teoria possono riassumersi nei seguenti punti (per maggiori approfondimenti, si rimanda agli allegati 1, 2 e 3 parte C):

- la necessità di considerare il **povero come attore**, titolare di azione sociale e collettiva e che fa riferimento a un set di strategie di sopravvivenza e “portafogli” di azioni; su queste basi, come si vedrà meglio nei punti successivi, la capacità di agire rappresenta l’elemento principale per valutare il livello di intensità della povertà;
- l’elaborazione di una **definizione sociologica** della povertà, legata alla riduzione o alla perdita dell’**identità**, intesa, quest’ultima, come capacità di controllo a largo raggio dell’ambiente;
- l’uso della **soglia di reddito** per delimitare il confine tra poveri e non poveri e come segno dell’**inizio del danno sociologico** o perdita di identità (si vedano in proposito gli allegati 1 e 2);
- l’individuazione di **tre dimensioni fondamentali della vita di un individuo** che condizionano il livello di identità di un soggetto, vale a dire: la disponibilità di **risorse**, la presenza di **legami sociali** di tipo formale e informale e la **capacità di agire** (*agency*) in termini di azione sociale e di azione collettiva;
- l’interpretazione della **povertà come fenomeno eterogeneo**, comprendente la definizione di un massimo di **otto potenziali forme di reazione individuale allo stato di deprivazione**, determinate dalla presenza o dall’assenza delle tre dimensioni (risorse, socialità e *agency*), vale a dire:
 - i **borderline**, individui che, al disotto della soglia di povertà, mantengono intatte tutte e tre le dimensioni;
 - gli **indigenti**, individui che tendono a non disporre più di alcuna forma di risorsa, ma che mantengono saldi legami sociali e una forte *agency*;
 - gli **isolati**, persone che conservano la volontà di agire e anche un minimo di risorse, ma tendono a perdere i legami sociali;
 - gli **spossessati**, poveri che hanno solo la fondamentale dimensione dell’*agency*;
 - i **traumatizzati** che, al contrario degli spossessati, conservano sia le risorse che i legami sociali, ma abbandonano la voglia di agire per migliorare la propria condizione;
 - i **dipendenti**, vale a dire i soggetti che riescono a sopravvivere grazie solo alle reti di relazioni familiari e amicali;

- i **disadattati**, ovvero le persone che mantengono solo un minimo di risorse materiali;
- i **miseri**, individui cioè che non conservano più nessuna delle tre dimensioni vitali;
- l'interpretazione della povertà come fenomeno eterogeneo, comprendente, oltre agli otto tipi di reazione, **anche tre distinte forme di deprivazione**:
 - i poveri **borderline**, cioè coloro che non soffrono in forma grave dell'assenza di nessuna delle dimensioni dell'identità;
 - i **poveri in generale**, che patiscono in forma grave l'assenza di risorse e/o di legami sociali, ma che mantengono ancora intatta la capacità di agire;
 - i **poveri estremi**, caratterizzati dall'assenza di capacità di azione, dalla presenza di un atteggiamento di rassegnazione e di adattamento alla loro condizione e quindi da una estrema vulnerabilità;
- la conseguente identificazione di **tre distinte strategie di lotta alla povertà**, capaci di rispondere in modo pertinente alle tre diverse forme di sofferenza e di deprivazione, che possono riassumersi in
 - politiche tradizionali di **sostegno al reddito** per i *borderline*;
 - politiche di **enabling environment e coscientizzazione** destinate ai poveri in generale;
 - politiche di **soccorso e di empowerment** per i poveri estremi, finalizzate a favorire il recupero della volontà di agire per il proprio riscatto.

Una prima applicazione sperimentale della teoria della povertà è stata realizzata, nell'ambito del presente progetto, attraverso un'analisi di secondo grado, utilizzando il materiale documentario raccolto dalla Banca Mondiale nell'ambito degli studi preparatori²³⁷ funzionali alla redazione del *World Development Report 2000 "Attacking poverty"*.

Questa applicazione ha permesso di confermare l'esistenza di una **eterogeneità nella povertà**, tanto intensa da far pensare che, in realtà, non si tratti di un unico fenomeno. Si è prospettata, quindi, la possibilità di denominare in modo differente i differenti fenomeni normalmente inclusi nella nozione di "povertà", per renderli più chiaramente riconoscibili anche ai *policy makers*.

²³⁷ Narayan D., Patel J., Schafft K., Rademacher A., Koch-Schulte S., *Can anyone hear us? Voices from 47 countries. Voices of the poor, vol. I*, 1999, World Bank, Washington, DC, 1999

Conferme empiriche dell'utilità dell'impostazione adottata provengono da ulteriori ricerche realizzate contemporaneamente al presente lavoro. Il CERFE, infatti, si è impegnato, negli ultimi anni, in vari progetti che hanno consentito di rafforzare ulteriormente la teoria della povertà in diversi contesti territoriali: **in Europa** (Gran Bretagna, Italia e Francia) nell'ambito di due ricerche finanziate dalla Commissione Europea; **in Brasile e in Camerun**, sempre per conto della Commissione Europea; **in Nicaragua**, per conto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); **ancora in Camerun**, per conto dell'International Fund for Agricultural Development (IFAD)²³⁸.

La realizzazione di questi progetti ha consentito di elaborare ulteriormente l'Analisi dei Rischi Sociali.

- Alle tre distinte strategie di lotta alla povertà, rispondenti alle tre forme principali di deprivazione individuate (poveri *borderline*, poveri in generale e poveri estremi) è stata aggiunta una **quarta strategia**, rivolta ai "prone to risk". Essa comprende le **politiche di tipo preventivo**, quelle cioè orientate a ridurre l'incidenza dei fattori di rischio sociale e, di conseguenza, a evitare il più possibile che le persone esposte ai rischi diventino povere.
- È stata introdotta la tecnica del **focus group** quale strumento di raccolta di informazione sui rischi sociali. Tale tecnica si è sostanziata nella realizzazione di una **consultazione caratterizzata da tre elementi**:
 - è **coordinata**, vale a dire è gestita, secondo procedure standard, da un ricercatore esperto;
 - è **multilaterale**, orientata cioè a coinvolgere informatori qualificati portatori di differenti punti di vista;
 - è **interattiva**, nel senso che favorisce l'interazione tra i soggetti consultati.

Il successivo passo è stato compiuto proprio in occasione del presente progetto che, attraverso le sue differenti fasi, ha portato, in primo luogo, a una **sistematizzazione di quanto formalizzato** precedentemente e, in secondo

²³⁸ Si tratta delle seguenti ricerche: Mastropietro E., *RAMSEP-Rapidal Appraisal Method of Social Exclusion and Poverty, Handbook*, CERFE-European Commission, 2001; Mastropietro E., *Action-research on Poverty and Social Exclusion in Rome, Paris and London*, Final Report, CERFE-European Commission, 2002; Marta F., *Recherche-Action sur le Capital Social à Yaoundé et à Douala – Plate forme d'Observation*, CERFE-Union Européenne, 2002; Cancedda A., d'Arca R., Marta F., Montefalcone M., *Investigación-acción sobre la infancia en Nicaragua, Informe final*, CERFE-BID, 2003; Marta F., Taurelli S., *Recherche-action sur la pauvreté et l'exclusion sociale en milieu rural*, Rapport final, CERFE-IFAD, 2004.

luogo, all'introduzione di alcune **innovazioni operative specifiche** (in proposito si rimanda agli allegati 1 e 2).

La prima innovazione, sperimentata per rispondere a una precisa sollecitazione del DESA, è quella riguardante la possibilità di analizzare la cosiddetta **esclusione sociale specifica**. Con questa espressione ci si riferisce al processo di impoverimento che concerne, in modo particolare, le fasce più vulnerabili di una popolazione, di un gruppo umano specifico o di un determinato territorio. Si fa riferimento a fasce di popolazione quali gli anziani, i giovani, i malati cronici e/o portatori di handicap, i tossicodipendenti, gli alcolizzati, ecc. (in proposito si rimanda anche all'allegato 3 parte B).

Una seconda novità, proposta per soddisfare un'esigenza emersa dalla procedura di predisposizione dei PRSP, consiste nella possibilità di realizzare **un'analisi territoriale**, e non solamente individuale, **della povertà**. Tale analisi, partendo dal processo di impoverimento, permette di ottenere un quadro probabilistico del grado di intensità del fenomeno trattato e del tipo prevalente di povertà (*borderline*, in generale ed estrema).

Un ultimo elemento di novità è rappresentato dall'introduzione della procedura di **operazionalizzazione**, a un livello territoriale quanto più prossimo a quello prescelto per l'analisi da effettuare, **della soglia di povertà** adottata in un determinato paese. Attraverso tale operazione, si cerca di quantificare la povertà, o di avere una quantificazione quanto più possibile vicina alla realtà, al livello di unità territoriali minime.

Il metodo RAMSEP, in alcuni casi, è stato arricchito di **due ulteriori tipi di analisi**, non presenti in questa versione. Il primo è quello relativo alla tematica del **capitale sociale locale**, che viene illustrato nelle sue grandi linee nel riquadro che segue.

CENNI SULL'ANALISI DEL CAPITALE SOCIALE

Il capitale sociale può essere definito come la forza intrinseca di una popolazione, di un gruppo umano o di una rete di soggetti. Questa forza è determinata dall'integrazione tra attori portatori di un'*agency* di trasformazione sociale (o, se si preferisce, di responsabilità sociale). L'integrazione è positivamente condizionata dalla presenza, in un contesto sociale dato, di azioni sociali capaci di sviluppare un

clima di fiducia generale (aspetto considerato fondamentale per lo sviluppo economico). Viceversa, essa è condizionata negativamente dalla presenza dei fattori di rischio sociale e ambientale e di una massa critica di poveri estremi. Nell'analisi del capitale sociale si esaminano alcuni processi e fenomeni che ne rappresentano i principali vettori, ovvero:

- la società civile, intesa in senso lato e comprendente anche le imprese *for profit* e tutti i soggetti (università, associazioni professionali o gruppi religiosi) comunque dotati di responsabilità sociale, e la "qualità" degli attori che la compongono;
- i cosiddetti "fattori territoriali" del capitale sociale, vale a dire le infrastrutture e i servizi presenti sul territorio (quali banche ed istituti finanziari, mass-media, strutture della comunicazione, ecc.) in grado di incrementarlo;
- il capitale cognitivo, ovvero individui dotati di *know how*, persone con elevato livello di istruzione, ecc.;
- la fiducia, cioè l'orientamento dei soggetti a fare affidamento sugli altri e a cooperare tra loro.

Il secondo tipo di analisi, i cui elementi principali sono presentati nel prossimo riquadro, è quello relativo alla tematica dei bisogni nutrizionali e della sicurezza alimentare.

CENNI SULL'ANALISI DELLA SICUREZZA ALIMENTARE

L'analisi della povertà e dell'esclusione sociale, soprattutto in ambito rurale, può essere accompagnata da specifiche indagini che riguardano la sicurezza alimentare, intesa operativamente come la capacità degli aggregati familiari di accedere ad alimenti in quantità e qualità sufficiente durante tutto l'anno. In questo ambito, è importante tenere conto, non soltanto della disponibilità di cibo al livello territoriale, ma anche delle possibilità di accesso al cibo da parte degli aggregati familiari. Quelli che vengono abitualmente usati sono, sia indicatori di processo – offerta di cibo al livello territoriale e dinamiche di crisi e di aggravamento della situazione di carenza alimentare delle popolazioni –, sia indicatori di esito, che misurano più propriamente l'accesso e l'utilizzazione finale del cibo da parte delle famiglie.

Possono essere, quindi, presi in considerazione gli aspetti che seguono.

- *Esistenza di un sistema di monitoraggio dei fenomeni relativi alla produzione di cibo al livello distrettuale/provinciale*
Alcuni indicatori, in proposito, potrebbero essere: la presenza di sistemi di raccolta dei dati sulle condizioni metereologiche, sulla disponibilità di risorse naturali, sulla produzione agricola e animale, sui danni delle piaghe del raccolto; l'uso di modelli agroecologici (ad esempio, sullo stato dei suoli e sulla disponibilità di acqua); l'uso di schede sulla bilancia alimentare; l'esistenza di informazioni di mercato (prezzi dei prodotti agricoli).

- *Esistenza di fenomeni di crisi alimentare incipienti o in atto al livello comunitario*
Può essere rilevata al livello territoriale, anche in modo qualitativo, la presenza di fenomeni che normalmente vengono considerati indicatori di crisi alimentari incipienti, quali ad esempio: la messa in opera, da parte della popolazione rurale, di strategie di "minimizzazione del rischio"; nonché di strategie di "gestione delle perdite" derivanti dalla insufficiente produzione agricola, che in un primo momento possono rappresentare risposte efficaci alla crisi, ma che, se si protraggono eccessivamente nel tempo, producono fenomeni di deterioramento delle risorse e di impoverimento irreversibile.
- *Consistenza della produzione agricola familiare*
Al livello degli aggregati familiari, si possono prendere in esame aspetti quali l'accesso ai fattori di produzione (ad esempio, numero delle parcelle coltivate, possesso di attrezzi agricoli, ecc.), la consistenza e la stabilità della stessa, la vendita e il guadagno di prodotti agricoli, le fonti di reddito extra-agricole, il possesso di animali come fattore di rafforzamento della sicurezza alimentare familiare.
- *Alimentazione*
Oltre a questi elementi relativi alla produzione agricola familiare, è importante prestare attenzione all'accesso al cibo da parte delle famiglie e quindi ai modelli di alimentazione, toccando aspetti quali: l'adeguatezza della produzione familiare rispetto alle necessità di consumo; il ricorso a fonti di approvvigionamento alimentare alternative; la dieta seguita; l'accesso all'acqua potabile.

Queste analisi, che non sono essenziali per il metodo RAMSEP, possono però condurre ad ulteriori sbocchi di tipo progettuale e programmatico per la messa a punto di politiche che, da una parte, tengano conto della forza espressa dal capitale sociale e dalle risorse che esso può mettere in gioco e, dall'altra, diano la priorità al sostegno alimentare in contesti specifici caratterizzati in modo drammatico dal problema della fame.

4. La conclusione dell'itinerario di validazione: Maputo, Rabat, New York

L'ultimo passo, compiuto sempre in relazione al presente progetto, è consistito nella validazione del modello, così come risultante dopo le innovazioni a cui si è appena fatto cenno, nell'ambito di tre iniziative seminariali che si sono tenute tra dicembre 2004 e febbraio 2005 a Maputo, Rabat e New York.

Il workshop nazionale di Maputo

Il 10 dicembre 2004 si è tenuto a Maputo il Seminario di lavoro “As sociedades africanas entre vulnerabilidade e desenvolvimento – Para un modelo de medição da pobreza e da exclusão social funcional à ‘política de planeamento’, Seminário sobre os resultados da pesquisa-acção realizada pelo CERFE a pedido das Nações Unidas (DESA) na província de Inhambane e Cidade de Maputo”.

Il Seminario è stato promosso dal CERFE in collaborazione con il Ministério da Mulher e Coordenação da Acção Social (MMCAS). Al seminario hanno partecipato 25 persone in rappresentanza del MMCAS, del Ministero della Pianificazione e delle Finanze, del Ministero della Sanità, dell’Istituto Nazionale di Azione Sociale, nonché della Cooperazione italiana, del DESA, del WHO, dell’UNICEF e della FAO. I lavori sono stati introdotti da Antonia Xaviez Díaz del MMCAS e da S.E. Guido Larcher, Ambasciatore d’Italia in Mozambico. I risultati della ricerca sono stati presentati da Sansão Buque del MMCAS e da Gabriele Quinti del CERFE.

Durante il seminario si è discusso dei vari aspetti del lavoro: dalla terminologia utilizzata alle possibilità di applicare i risultati alla realtà mozambicana; dalle modalità di integrazione del modello RAMSEP nel PARPA (il PRSP del Mozambico) all’opportunità di collegare al modello un’analisi della sicurezza alimentare. Il Seminario ha posto le basi per una futura collaborazione tra gli enti presenti per l’utilizzazione dei risultati della sperimentazione svolta.

La “giornata scientifica” di Rabat

Il 21 dicembre 2004 si è tenuta a Rabat una giornata scientifica, dedicata alla presentazione della ricerca su: povertà ed esclusione: il caso di Marrakech-Al Haouz, (nel contesto del progetto dell’UN-DESA “Action Research on poverty formulation capacities for the eradication of poverty and social exclusion”).

Hanno partecipato all’evento circa 200 persone in rappresentanza di:

- vari servizi dell’Alto Commissariato al Piano;
- diversi ministeri: Interni; Affari esteri e cooperazione; Relazioni con il parlamento; Agricoltura; Habitat e Urbanizzazione; Cultura; Pubblica istruzione, Università, Ricerca scientifica e Formazione dei quadri;

Salute; Energia e miniere; Commercio estero; Modernizzazione del settore pubblico; Industria, commercio e “mise à niveau” dell’economia; Giustizia;

- la Cooperazione italiana (anche in rappresentanza dell’Ambasciata italiana a Rabat);
- l’Università di Rabat e varie scuole superiori;
- il Parlamento;
- il Comune di Marrakesh (l’area dove si è svolta la sperimentazione in Marocco);
- varie organizzazioni internazionali come UNDP, UNFPA, UNIFEM, OMS, Banca Islamica dello Sviluppo;
- l’Osservatorio sulle condizioni di vita delle famiglie;
- Sindacati, ONG e Fondazioni.

La giornata è stata aperta dagli indirizzi di saluto dei rappresentanti dell’Alto Commissariato al Piano, del direttore della Unità tecnica locale della Cooperazione italiana (Sergio Palladini), del direttore del CERED (Aziz Ajbilou) e del direttore del CERFE (Gabriele Quinti). Successivamente, Ajbilou e Quinti hanno presentato i risultati del lavoro svolto in Marocco, che è stato commentato da due respondants: Mohamed Doudich, dell’Osservatorio sulla vita delle famiglie, e Touhami Abdelkhalek, dell’Istituto Nazionale di Statistica e di Economia Applicata.

Gli interventi dei respondants e le successive comunicazioni sono state particolarmente utili per collocare il lavoro svolto e il CERFE stesso nel contesto delle analisi e dei diagnostici sulla povertà condotti abitualmente in Marocco. In particolare, i relatori hanno messo in rilievo la capacità del metodo RAMSEP di analizzare vaste aree di fenomeni che ordinariamente vengono ignorate, mentre sono di importanza cruciale per meglio indirizzare e progettare politiche e progetti di lotta alla povertà e ai processi di impoverimento.

Il “side event” di New York

Il 10 febbraio 2005, durante l’High Level Segment della 43ma sessione della Commissione per lo Sviluppo Sociale del Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, dedicato al Decennale del Summit dello Sviluppo Sociale (Copenaghen 1995), si è svolto a New York un “side event” promosso dal DESA e dal CERFE su “Vulnerability, poverty and social exclusion. New methods of appraisal for public policy-making and civil society action”.

Hanno preso parte al Side Event circa 65 persone, in rappresentanza del dell'UNDP, del DESA e di altri Dipartimenti del Segretariato Nazioni Unite; delle Missioni presso le NU a New York dell'Italia, del Marocco, della Repubblica Dominicana e delle Samoa; del Ministero italiano del welfare e delle politiche sociali; dei Ministeri marocchini degli Affari esteri e dello sviluppo sociale, della Famiglia e della solidarietà; dei Ministeri Community & Social Services, Labour & Social Security e della Gioventù e dello sport dello Zambia; dell'Istituto bancario San Paolo-IMI; dei giornali "La Stampa" e "Radio Vaticana"; di numerose ONG e network di ONG degli Stati Uniti, del Canada, del Belgio, della Finlandia, dello Yemen e dello Zambia.

I lavori sono stati presieduti e introdotti da Sergei Zelenev, capo della Social Integration Branch della Divisione per le politiche sociali e lo sviluppo del DESA, il quale ha messo in risalto la funzionalità del modello RAMSEP per lo studio e la valutazione delle politiche sociali effettuati nell'ambito del DESA. In seguito, Alfonso Alfonsi, vice-presidente del CERFE, ha presentato il modello RAMSEP sottolineandone le relazioni con le principali questioni in discussione nel quadro della Commissione per lo Sviluppo Sociale delle NU relative alla implementazione della Social Agenda di Copenhagen²³⁹.

Ha quindi preso la parola Abderrahim Harouchi, Ministro dello Sviluppo sociale, della famiglia e della solidarietà del Regno del Marocco, il quale ha illustrato i principali assi delle politiche sociali del Marocco, mettendo in rilievo come esse debbano fondarsi su un supporto conoscitivo che un approccio quale quello del modello RAMSEP è in grado di offrire. Ha quindi auspicato un'applicazione del modello RAMSEP a tutto il Paese (mentre finora ci si è limitati a un'applicazione sperimentale nella Regione di Marrakesh).

L'ultima relazione è stata presentata da Giovanni Daverio, Direttore generale della Direzione generale per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, il quale ha sottolineato l'attualità dell'Agenda Sociale di Copenhagen

²³⁹ In relazione, ad esempio, alla prevalenza, in ambito internazionale e nazionale, di un approccio economico che porta a trascurare gli aspetti sociali e quindi molte delle raccomandazioni della Social Agenda di Copenhagen, anche a causa delle notevoli difficoltà che si incontrano nella misurazione dei fenomeni sociali e nella Social Impact Analysis; alla sottovalutazione dell'esclusione sociale e quindi della prevenzione della povertà; alla necessità di porre maggiore attenzione ai vari gruppi di persone svantaggiate non integrate socialmente o comunque a forte rischio di esclusione sociale, in particolare: anziani, giovani, disabili, popolazioni indigene, *slum dwellers*, disoccupati, migranti, ecc.; alla carenza di risorse finanziarie pubbliche per lo sviluppo sociale, ecc.

anche per un paese come l'Italia, con particolare riguardo alla promozione dell'inclusione e della coesione sociali e alla necessità di garantire un equilibrio tra dimensione sociale e dimensione economica. Daverio ha quindi messo in evidenza come l'approccio proposto da RAMSEP favorisca grandemente la trattazione di queste tematiche.

Durante il dibattito sono intervenuti Hanifa Mezoui, capo della NGO Section del Segretariato delle NU, la quale ha sottolineato che attraverso iniziative quali quelle del CERFE, le ONG contribuiscono effettivamente alla messa a punto e all'implementazione delle politiche sociali delle Nazioni Unite e Andrea Cavallari, della missione italiana a New York, che ha messo in relazione il modello RAMSEP con le politiche e gli interventi di lotta alla povertà della cooperazione italiana. Su specifici aspetti di carattere teorico-metodologico del modello RAMSEP (articolazione degli indicatori, capacità predittive, ecc.) sono, infine, intervenuti Peter Gudgeon del DESA e Matti Heikkila dell'Università di Helsinki.

* * * *

Attraverso questo lungo percorso di ricerca teorica e di sperimentazione, e poi soprattutto con la presente ricerca (e nella fattispecie il lavoro di campo svolto in Marocco e in Mozambico, che ha comportato alcune modifiche e rilevanti integrazioni), è stato possibile corroborare/validare **il modello per l'analisi della povertà e dell'esclusione sociale, denominato RAMSEP**, nell'intento di rispondere a gran parte dei fabbisogni informativi presentati in precedenza.

Il metodo RAMSEP, come accennato, comporta tre grandi operazioni.

- | | |
|------|---|
| I. | Analisi Partecipata della Povertà e dell'Esclusione Sociale – APPES |
| II. | Operazionalizzazione delle <i>Poverty Lines</i> – OPL |
| III. | Analisi diretta della povertà – ADP |

Nei prossimi capitoli il modello sarà descritto in tutte le sue parti. In particolare, si forniranno le definizioni dei principali concetti adottati (cap. 8), per poi passare alla descrizione delle articolazioni del modello (cap. 9), alle dinamiche che lo caratterizzano (cap. 10) e ai suoi potenziali effetti o impatti (cap. 11).

Capitolo 8

Definizioni

In questo capitolo si procederà a definire il significato di alcuni concetti adottati nel modello RAMSEP. Si prenderanno in considerazione i seguenti:

- fattori di rischio sociale e ambientale (vulnerabilità);
- esclusione sociale generale;
- esclusione sociale specifica;
- povertà.

1. Fattori di rischio sociale e ambientale

In linea con quanto suggerito anche da vari organismi internazionali, il primo compito da affrontare consiste nell'identificazione dei fattori di rischio sociale e ambientale che, in un determinato territorio, colpiscono i suoi abitanti in generale (ovviamente con intensità variabile) o alcuni gruppi umani (ad esempio, specifiche categorie di soggetti deboli). Con l'espressione "fattore di rischio", si intende, in questa sede, un determinato pericolo noto, e quindi misurabile, che, entro certi limiti, può essere controllato attraverso un regime (regime del rischio), vale a dire un insieme di investimenti, norme, misure, azioni e soggetti orientati a incrementare il controllo di quel determinato pericolo.

La presenza o l'assenza dei fattori di rischio sociale e ambientale in un territorio considerato può offrire un primo livello di conoscenza sulla **vulnerabilità** con la quale tutti i soggetti, a prescindere dalle loro condizioni socio-economiche, si devono confrontare. Tuttavia, nel contesto di RAMSEP

questo concetto non ha rilevanza dal momento che il modello proposto è interessato allo studio del fenomeno dell'esclusione sociale e della povertà.

I fattori di rischio sono molteplici e variano, in una certa misura, da un contesto socio-economico all'altro. Essi possono essere identificati in base a un approccio territoriale, dove per "territorio" si intende l'insieme dell'ambiente naturale, dell'ambiente antropico e dei rischi connessi.

I **fattori di rischio** presi in considerazione dal modello possono variare per numero, in base alle necessità e alle realtà territoriali in cui devono essere utilizzati, e fare riferimento, nel complesso, a circa 80 singoli indicatori. In occasione degli studi di caso effettuati in Marocco e Mozambico, sono stati identificati 76 indicatori relativi a **12 fattori di rischio sociale e ambientale**, vale a dire:

- la scarsa qualità dell'**habitat**;
- la scarsa qualità degli strumenti di prevenzione e di promozione della **salute**;
- lo scarso accesso all'**occupazione**;
- l'inadeguata promozione e difesa delle **risorse umane locali**, con riguardo **all'istruzione** primaria, secondaria e universitaria, alla formazione professionale, ecc.;
- la presenza di condizioni di insicurezza sul territorio, come **criminalità**, ecc.;
- la mancata valorizzazione delle **risorse umane femminili**;
- la crisi della **struttura familiare**;
- le difficoltà di accesso alla **comunicazione**;
- la scarsa qualità della **pubblica amministrazione**;
- il **disordine istituzionale** (conflitti e/o presenza di forme di discriminazione politica, etnica o religiosa; limitato godimento dei diritti politici elementari; ecc.);
- i bassi livelli di **sicurezza sociale**;
- **l'abbandono sociale** (mancato inserimento in reti sociali, fattori legati all'età anziana, ecc.).

Nel riquadro che segue, sono riportate le definizioni analitiche di ciascun fattore di rischio considerato.

FATTORI DI RISCHIO SOCIALE E AMBIENTALE

Fattore: Habitat

Si riferisce ai fenomeni che determinano una scarsa qualità dell'habitat e comprende elementi quali il sovraffollamento abitativo, l'esposizione a rischi ambientali, la mancanza di servizi essenziali nell'alloggio o l'isolamento geografico.

Fattore: Salute

Riguarda la scarsa qualità degli strumenti di prevenzione e di promozione della salute e include elementi quali l'insufficiente presenza e qualità dei servizi sanitari, l'esposizione a malattie infettive, la tossicodipendenza, l'alcolismo o l'accesso ai farmaci essenziali.

Fattore: Lavoro

Ha a che fare con i fenomeni che determinano uno scarso accesso all'occupazione e comprende elementi quali la disoccupazione, la sottoccupazione, la disoccupazione giovanile o la disoccupazione di lunga durata.

Fattore: Intelligenza

Concerne la scarsa qualità degli strumenti di promozione e difesa delle risorse umane locali e include gli elementi che impediscono una valorizzazione, una qualificazione e una piena utilizzazione delle competenze presenti localmente, quali lo scarso accesso all'istruzione primaria e alla formazione universitaria e post-universitaria, il *brain-drain*, la scarsa accessibilità delle biblioteche o l'abbandono scolastico.

Fattore: Criminalità

È legato alla presenza di condizioni di insicurezza sul territorio e include elementi quali la diffusione della micro-criminalità, l'esistenza della criminalità organizzata, l'insufficiente presenza delle forze dell'ordine o la delinquenza giovanile.

Fattore: Risorse umane femminili

Riguarda la mancata valorizzazione delle risorse umane femminili e comprende tutti gli ostacoli sociali, culturali ed economici che impediscono alla società di potere usufruire pienamente dell'apporto delle donne (discriminazione delle donne nel campo dell'istruzione, del lavoro, della politica, della formazione superiore).

Fattore: Famiglia

Si riferisce alla crisi della struttura familiare e include tutti gli elementi che ne mettono in crisi la stabilità, nonché alla mancanza di adeguati supporti sociali alla

famiglia, che le impedisce di svolgere le funzioni di socializzazione e di *care* che le sono proprie.

Fattore: **Comunicazione**

Riguarda le difficoltà di accesso alla comunicazione e comprende tutti gli elementi che limitano le possibilità per le persone di comunicare a distanza (attraverso strumenti quali il telefono, il fax o la posta).

Fattore: **Pubblica amministrazione**

È relativo alla scarsa qualità dei servizi forniti dalla pubblica amministrazione e include tutti gli elementi che determinano il cattivo funzionamento dell'apparato amministrativo e che producono un danno alla popolazione.

Fattore: **Disordine istituzionale**

Comprende elementi quali l'esistenza di conflitti etnici, politici o religiosi, la presenza di forme di discriminazione politica, etnica o religiosa o il limitato godimento dei diritti politici elementari (ad esempio, il diritto di voto).

Fattore: **Sicurezza sociale**

Riguarda i bassi livelli della sicurezza sociale e include elementi quali il limitato accesso ai servizi pensionistici, la scarsa disponibilità dei servizi di assistenza sociale o livelli di spesa sociale eccessivamente ridotti.

Fattore: **Abbandono sociale**

Si riferisce ai bassi livelli di inserimento in reti sociali di carattere prevalentemente informale, alle quali i soggetti possono fare ricorso.

2. Esclusione sociale generale

Si definisce di “esclusione sociale generale” o di “impoverimento” il processo che viene messo a fuoco con il passaggio dalla mera presenza/assenza dei fattori di rischio sociale e ambientale alla trattazione **dell'intensità** con cui essi si manifestano in un determinato territorio. Attraverso l'intensità, infatti, si ottiene un'indicazione circa la probabilità, maggiore o minore, con cui si possono presentare **fenomeni di sovrapposizione** tra i differenti fattori di rischio, in un territorio o su una popolazione data.

Ed è proprio l'esistenza di ampie forme di sovrapposizione, o cumulazione, dei singoli fattori di rischio che attiva un **processo tendente a spingere** gli individui che vi sono esposti **verso una condizione di povertà**.

L'esclusione sociale **può colpire tutte le fasce della popolazione non ancora povere ma, appunto, a rischio di impoverimento**, con particolare riferimento ai soggetti con redditi più bassi - dai disoccupati ai lavoratori che percepiscono bassi salari fino al limite inferiore della classe media. L'esclusione sociale viene misurata a partire dai fattori di rischio sociale e ambientale, come si spiegherà nel prossimo capitolo.

3. Esclusione sociale specifica

Il concetto di “esclusione sociale specifica” si riferisce al processo di esclusione sociale, con riguardo all'intensità con cui determinati fattori di rischio colpiscono specifiche categorie di soggetti deboli (anziani, giovani, persone disabili, tossicodipendenti, malati cronici, donne) i quali, per la loro stessa condizione, tendono a subirne maggiormente gli effetti. Ad esempio, il rischio “salute” (e quindi l'assenza di strutture sanitarie, la carenza di personale sanitario, le difficoltà di accesso, ecc.) tende a risultare particolarmente pesante per gli anziani e ancor più per i malati cronici; il fattore “intelligenza” colpisce maggiormente i giovani; il fattore “comunicazione” incide sui soggetti diversamente abili; e così via.

Dal momento che il presente modello, come si vedrà meglio in seguito, presuppone, per l'analisi dell'esclusione sociale, un approccio esclusivamente territoriale, per ognuno dei fattori di rischio considerati sono stati selezionati indicatori relativi agli aspetti che riguardano specificatamente le varie categorie di soggetti deboli. I fattori di rischio considerati in proposito sono: “salute”; “intelligenza”; “lavoro”; “criminalità”, “risorse umane femminili”; “famiglia”; “sicurezza sociale”; “abbandono sociale”.

4. Povertà

Definizione procedurale

La definizione di povertà, nell'ambito del metodo RAMSEP, è caratterizzata dall'esistenza di due soglie di accesso specifiche.

La prima soglia è quella determinata dall'uso di tutti **gli indicatori di rischio**, dei quali si è già valutata l'intensità, **che raggiungono i livelli più alti o estremi**. Tali livelli, infatti, rendono molto probabile che al processo di impoverimento segua una situazione di danno permanente per gli individui che ne sono colpiti.

La seconda soglia è quella derivata dalla condizione di deprivazione economica che viene tradizionalmente misurata, seguendo la maggior parte degli approcci attualmente praticati dagli organismi internazionali, attraverso la soglia di reddito procapite – 1 US\$, 2 US\$, ecc.

Le soglie permettono di definire l'intensità e la diffusione della povertà al livello territoriale, ma non contribuiscono a comprendere questo fenomeno nelle sue caratteristiche specifiche. Questa impostazione deve, quindi, essere integrata con una definizione sostanziale di povertà.

Definizione sostanziale

Vivere al di sotto della soglia economica o essere soggetti al sovrapporsi di intensi fenomeni di rischio sociale e ambientale, infatti, porta a sperimentare una condizione di deprivazione, identificabile come povertà, che produce una progressiva perdita di identità, sia in termini di difficoltà circa il controllo sulla propria vita o sul proprio ambiente²⁴⁰ (quello che alcuni economisti chiamano il “command” sulle risorse), sia in termini di dipendenza dagli altri in chiave welfaristica.

La povertà, pertanto, corrisponde a una situazione di perdita, o di riduzione, progressiva della capacità di controllare il proprio ambiente operativo, determinata dalla cumolazione di intensi fattori di rischio sociale e/o ambientale su uno stesso individuo, i quali, come si è visto in precedenza, generano il processo di impoverimento o esclusione sociale.

Definizione delle componenti

²⁴⁰ Si fa qui riferimento alle tesi di Thomas Luckmann, e in particolare alla sua definizione di identità come sistema di controllo centralizzato del comportamento dell'individuo. Cfr. Luckmann T., *L'identità come conquista*, in “Democrazia Diretta”, a. VIII, nn. 3-4, 1993.

I differenti gradi di riduzione o di perdita dell'identità che i poveri (ovvero, come si è già detto, coloro che si trovano al di sotto della soglia di povertà) possono sperimentare sono riconducibili a tre principali dimensioni della vita di un individuo:

- **le risorse (Re)**, con riferimento allo stato di deprivazione materiale, ossia alla scarsa disponibilità di beni di cui si gode e/o ai servizi di base di cui si fruisce;
- **la socialità (So)**, che riguarda l'insieme delle relazioni stabilite dal soggetto in stato di povertà con altri soggetti, anche collettivi e/o pubblici, distinguendo tra le relazioni con **reti sociali informali** (prevalentemente di tipo “bonding”, di rafforzamento dei legami interni ai gruppi) e relazioni con **reti sociali formali** (prevalentemente di tipo “bridging” con il sistema pubblico o misto). Tra le relazioni del primo tipo potrebbero essere annoverati i **legami di base** (quelli con la comunità locale, il vicinato, la famiglia e così via), mentre nell'ambito del secondo tipo vanno considerati i legami con le **istituzioni statuali**, sempre più spesso mediate da organizzazioni della società civile (associazioni di volontariato e organizzazioni non profit);
- **l'agency (Ag)**, intesa come volontà e capacità del povero di agire.

Definizione delle specifiche componenti dell'agency

In relazione a quest'ultima dimensione della vita, quella dell'agency, si deve fare riferimento a quattro differenti tipi di azione:

- l'azione sociale del povero legata alla **ricostruzione quotidiana dei propri status e ruoli** sociali ordinari;
- l'azione sociale orientata a costruirsi come **attore economico autonomo**, in grado di mantenere se stesso e la propria famiglia;
- l'azione sociale fondata su fini, valori e tradizioni e orientata al **miglioramento delle condizioni di vita**, per sé e per gli altri;
- l'**azione collettiva**, legata alla partecipazione del povero a organizzazioni, associazioni, gruppi e altre entità collettive.

Definizione dei tipi di povertà

La perdita della capacità di agire (*agency*) rappresenta l'aspetto più rilevante nel determinare la riduzione o la perdita dell'identità, in quanto contribuisce in maniera decisiva alla vulnerabilità degli individui e costituisce l'elemento che caratterizza la **povertà estrema**. I poveri dotati di *agency*, ma che sono caratterizzati dalla mancanza di socialità e/o di risorse), invece, si possono denominare **poveri in generale**. I soggetti, infine, che dispongono, sia pure in modo relativo, di risorse, di legami sociali e di *agency*, si possono ritenere **poveri borderline o intermittenti**, dal momento che si “muovono” al di sopra e al di sotto della linea di povertà.

I TRE GRANDI LIVELLI DI POVERTÀ

- la **povertà intermittente**, in cui si trovano coloro che possono essere definiti i poveri *borderline*, cioè individui che non soffrono in forma grave dell'assenza di nessuna delle dimensioni dell'identità, ovvero sono dotati, anche se in maniera relativa, di risorse, di legami sociali e di *agency*, ma hanno difficoltà a mantenersi con continuità al di sopra della soglia di reddito, prevalentemente a causa della precarietà nell'accesso al mercato del lavoro;
- la **povertà in generale**, che comprende coloro che soffrono in forma grave dell'assenza di risorse e/o di legami sociali, ma che mantengono ancora intatta la capacità di agire;
- la **povertà estrema**, caratterizzata proprio dall'assenza di *agency* e quindi dalla presenza, nei soggetti coinvolti, di un atteggiamento di rassegnazione e di adattamento alla loro condizione; è la categoria più vulnerabile.

Definizione dei tipi di reazione alla povertà

Sulla base di queste tre dimensioni della vita umana, inoltre, è possibile mettere a punto una tipologia teorica delle forme di reazione degli individui alla condizione di povertà. Ognuna delle dimensioni, infatti, si può presentare nella modalità “presente (+)” o “assente (-)” (si intende, ovviamente, tendenzialmente presente o tendenzialmente assente).

Si generano così **un massimo di otto** ($2 \times 2 \times 2 = 8$) diverse combinazioni, che possono essere interpretate come **differenti tipi di reazione** alle sfide derivanti dallo stato di deprivazione.

Da queste combinazioni è possibile far derivare differenti modalità di attuazione di politiche, alle quali far corrispondere altrettanti “**tipi**” di poveri. In proposito, si veda lo schema seguente, dove, per ogni “tipo” di povero, corrispondente a una combinazione di +/- Re, +/-Ag e +/- So, viene anche proposta una denominazione.

LE REAZIONI ALLA CONDIZIONE DI DEPRIVAZIONE

I **Borderline (+Re, +So, +Ag)**. Sono i soggetti poveri che si trovano in bilico tra una situazione di povertà e una di non povertà e che presentano prevalentemente problemi legati a un accesso discontinuo al mercato del lavoro, che non permette loro di mantenersi stabilmente al di sopra della soglia di reddito della povertà.

Gli **Indigenti (-Re, +So, +Ag)**. Sono i poveri che soffrono in forma grave della mancanza di risorse. Si tratta di persone che, comunque, mantengono un certo livello di legami sociali attraverso i quali riescono a recuperare risorse anche se non in forma sufficiente. Inoltre, conservano intatta la volontà e la capacità di agire per emergere dalla condizione di deprivazione.

Gli **Isolati (+Re, -So, +Ag)**. Come afferma la stessa denominazione, gli “isolati” si identificano con coloro che sono scarsamente inseriti in reti sociali di tipo formale e informale. Non soffrono in forma grave della mancanza di risorse e mantengono la voglia e la capacità di agire per il miglioramento delle proprie condizioni e di quelle della propria famiglia.

Gli **Spossessati (-Re, -So, +Ag)**. All’interno di questa categoria di poveri si trovano realtà di profonda deprivazione in termini di risorse e di socialità, anche se le persone mantengono la capacità di agire e la volontà di uscire da questa condizione. Si tratta spesso di situazioni temporanee, che richiedono un intervento immediato in grado di far leva sulla capacità di agire che non potrà mantenersi a lungo, vista la condizione di forte deprivazione sociale e materiale.

I **Traumatizzati (+Re, +So, -Ag)**. Questa categoria comprende soggetti che di fatto non soffrono in forma grave né dell’assenza di risorse, né del mancato inserimento in reti sociali. Il loro atteggiamento passivo verso la vita è spesso legato a traumi di tipo psicologico, come l’aver sperimentato una profonda sofferenza (la perdita di un figlio, la separazione, aspettative deluse, forti rimpianti, ecc., soprattutto per le persone anziane).

I **Dipendenti (-Re, +So, -Ag)**. Si tratta di individui che, oltre a presentare un atteggiamento di adattamento alla vita, soffrono in forma grave della mancanza di risorse. Le persone, tuttavia, riescono a ricevere in qualche modo il sostegno da altri soggetti, dai familiari, dall’assistenza pubblica, che permette loro di evitare di vivere in condizioni di estrema miseria, anche se non è sufficiente a favorirne l’uscita dalla povertà.

I **Disadattati (+Re, -So, -Ag)**. Questa reazione alla situazione di povertà è caratterizzata da una condizione in cui, nonostante la possibilità di disporre relativamente di risorse, l’individuo vive miseramente. La forte carenza di legami

sociali, sia con le reti formali, sia informali, e soprattutto la mancanza di *agency* rendono tale condizione particolarmente drammatica.

I **Miseri (-Re, -So, -Ag)**. Si tratta di individui che soffrono della condizione più grave di deprivazione, tra quelle possibili in base alla classificazione proposta. Non hanno sufficienti risorse materiali, non sono inseriti in reti sociali formali e informali e hanno perso la volontà e la capacità di agire. Si tratta spesso di persone che vivono per la strada ormai da molti anni. Presentano segnali evidenti di perdita d'identità, prevalentemente legati all'abuso di alcool e all'instabilità mentale.

Capitolo 9

Strutture

Le strutture del modello RAMSEP sono l'Analisi Partecipata della Povertà e dell'Esclusione Sociale (APPES), l'Operazionalizzazione delle *Poverty Lines* (OPL) e l'Analisi Diretta della Povertà (ADP).

1. Analisi Partecipata della Povertà e dell'Esclusione Sociale (APPES)

Caratteristiche

L'Analisi Partecipata della Povertà e dell'Esclusione Sociale (APPES) possiede tre caratteristiche fondamentali: è basata sulla partecipazione, è rapida, è altamente produttiva.

Partecipata

L'APPES è **partecipata** in quanto comporta una **consultazione coordinata, multilaterale e interattiva tra tutti i tipi di attori primariamente interessati** alla messa in opera e all'implementazione di politiche e programmi di lotta alla povertà e ai processi di impoverimento, inclusi coloro che ne dovranno beneficiare. Si tratta, peraltro, di una consultazione in cui tutti i soggetti che vengono interpellati hanno un ruolo attivo e concreto nella valutazione della presenza e dell'intensità dei fenomeni analizzati.

Rapida

L'APPES permette di rispondere in **tempi rapidi** ai bisogni di conoscenza e di informazione circa i differenti fenomeni connessi con la povertà e l'esclusione sociale al livello territoriale minimo. **L'insieme delle attività** di preparazione, di rilevazione dei dati, di elaborazione e di analisi, infatti, **richiede un tempo limitato di realizzazione**, che può essere stimato in circa 30 giorni.

Altamente produttiva

L'APPES può essere considerata altamente produttiva perché, attraverso una **massimizzazione dell'impegno di ricerca**, permette di ottenere **quattro pacchetti di informazioni e conoscenze** necessari per la definizione delle politiche del territorio, **ricorrendo a un'unica procedura di rilevamento**. In particolare, l'APPES consente di ricostruire un quadro sufficientemente attendibile dei seguenti elementi: la vulnerabilità generale; il processo di esclusione sociale generale; l'impatto di tale processo su specifici soggetti deboli; la presenza e la distribuzione territoriale della povertà.

Procedura

L'Analisi Partecipata della Povertà e dell'Esclusione Sociale si sostanzia nella rilevazione, in un'area geografica specifica, di circa 80 indicatori di rischio che forniscono informazioni in merito alla presenza e all'intensità di **12 fattori di rischio sociale e ambientale**.

Nel riquadro che segue, si riportano, per ciascun fattore di rischio, i principali indicatori funzionali alla sua identificazione, analisi e misurazione.

FATTORI DI RISCHIO SOCIALE E AMBIENTALE E RELATIVI INDICATORI

Fattore: **Habitat**

indicatori: 1. abitazioni costruite in luoghi inappropriati; 2. insediamenti informali; 3. abitazioni senza elettricità; 4. abitazioni senza acqua corrente; 5. abitazioni senza servizi; 6. case senza pavimenti; 7. abitazioni sovraffollate; 8. case in rovina; 9. fogne a cielo aperto; 10. terreni friabili a rischio smottamento; 11. installazioni industriali pericolose.

Fattore: **Salute**

indicatori: 12. diffusione dell'AIDS e delle MST; 13. diffusione di malattie connesse all'ambiente insalubre; 14. portatori di necessità specifiche (disabilità fisiche e psichiche); 15. alcolismo; 16. tossicodipendenza; 17. centri di salute; 18. dispensari e farmacie; 19. ospedali; 20. servizi pubblici di vaccinazione; 21. centri di cura materno infantili; 22. medicine essenziali negli ospedali e nelle farmacie.

Fattore: **Lavoro**

indicatori: 23. disoccupazione; 24. spostamenti fuori del villaggio per lavoro; 25. famiglie senza terra da coltivare; 26. bambini che non frequentano la scuola per lavorare.

Fattore: **Intelligenza**

indicatori: 27. analfabetismo; 28. abbandono scolare; 29. persone che non possono accedere a centri di formazione professionale; 30. risorse umane qualificate disoccupate; 31. emigrazione di risorse umane qualificate; 32. edifici e aule scolastiche; 33. servizi scolari (materiali didattici); 34. personale docente nelle scuole; 35. infrastrutture culturali (cinema, teatri, biblioteche, centri culturali, ecc.).

Fattore: **Criminalità**

indicatori: 36. banditismo, furti, ecc.; 37. intimidazioni, racket, ecc.; 38. vendita di droga; 39. usura; 40. illuminazione pubblica; 41. forze dell'ordine.

Fattore: **Risorse umane femminili**

indicatori: 42. casi di violenza sulle donne; 43. violenza domestica sulle donne; 44. tendenza a non scolarizzare le bambine; 45. prostituzione; 46. pregiudizi sulle donne sole; 47. discriminazione delle donne sul posto di lavoro; 48. discriminazione delle donne nella vita sociale; 49. discriminazione delle donne per il diritto di famiglia.

Fattore: **Famiglia**

indicatori: 50. famiglie separate per divorzio, ripudio o abbandono da parte del capo famiglia; 51. famiglie monoparentali; 52. famiglie numerose; 53. asili.

Fattore: **Comunicazione**

indicatori: 54. presenza degli uffici postali; 55. presenza di telefoni pubblici; 56. diffusione di telefoni privati; 57. diffusione della televisione nelle abitazioni; 58. presenza di edicole e rivendite giornali; 59. trasporti pubblici; 60. rete stradale.

Fattore: **Pubblica amministrazione**

indicatori: 61. servizi di emergenza (ad esempio, pompieri); 62. servizi di rilascio documenti di identità; 63. accessibilità degli uffici amministrativi locali; 64. quantità dei funzionari amministrativi; 65. capacità e professionalità dei funzionari.

Fattore: **Disordine istituzionale**

indicatori: 66. forme di discriminazione (nell'educazione, nel lavoro, nell'accesso ai servizi); 67. abuso di autorità da parte delle forze di polizia; 68. conflitti tra forze politiche; 69. conflitti tra immigrati e popolazione residente.

Fattore: **Sicurezza sociale**

indicatori: 70. assenza di contributi sociali per i lavoratori; 71. mancanza di copertura assicurativa per i lavoratori.

Fattore: **Abbandono sociale**

indicatori: 72. bambini di strada; 73. persone anziane sole; 74. persone senza tetto; 75. strutture di accoglienza per le fasce deboli della popolazione; 76. assistenza sociale per gli individui più bisognosi.

Ognuno degli indicatori viene valutato facendo ricorso a due fonti:

- **dati esistenti** negli archivi statistici pubblici (governi-pubbliche amministrazioni centrali, pubbliche amministrazioni locali, enti internazionali);
- focus group, costituiti da **informatori qualificati locali** (medici e operatori sanitari, ispettori e maestri di scuola, polizia locale, funzionari amministrativi, leader di organizzazioni della società civile, leader religiosi, ecc.).

La valutazione avviene al livello locale, con il quale si intende ordinariamente un'**unità amministrativa minima**, come un quartiere o un distretto urbano oppure, in ambito rurale, un villaggio.

Negli studi di caso effettuati nel contesto del presente progetto, ad esempio, sono stati considerati unità minime:

- i distretti amministrativi, in Mozambico;
- i comuni (che corrispondono a circoscrizioni ovvero a parti di città in ambito urbano e a insiemi di villaggi in ambito rurale), in Marocco.

Per la realizzazione della procedura, ogni indicatore preso in esame, in relazione a ciascuno dei fattori di rischio sociale e ambientale, viene misurato secondo **una scala ordinale a quattro modalità**: assenza; presenza minima; presenza media; presenza massima.

Al valore ordinale di ognuno degli 80 indicatori relativi ai 12 fattori di rischio viene quindi fatto corrispondere un valore numerico secondo una scala del seguente tipo:

- se si tratta di un fenomeno “positivo” – ad esempio assistenza sociale per gli individui più bisognosi:
 - assenza = 1
 - presenza minima = 0.67
 - presenza media = 0.33
 - presenza massima = 0
- se si tratta di un fenomeno “negativo” – ad esempio, abitazioni senza pavimenti:
 - assenza = 0
 - presenza minima = 0.33
 - presenza media = 0.67
 - presenza massima = 1

In base ai risultati ottenuti con l’attribuzione di questi valori, si effettua, quindi, la **media aritmetica di tutti gli indicatori** presi in considerazione per ognuno dei 12 fattori di rischio sociale. Si ottiene così un valore variabile da 0 a 10, dove, per ogni unità territoriale determinata, a 0 corrisponde un’assenza del fattore di rischio sociale in questione e a 10 un’intensità massima.

L’APPES realizzata secondo la procedura sopra descritta permette, con alcuni semplici correttivi o procedure aggiuntive, di ottenere quattro differenti *outputs*.

Outputs

Output 1 - vulnerabilità

Il primo output informativo è quello relativo alla presenza o l’assenza degli 80 indicatori e, quindi, dei 12 fattori di rischio sociale o ambientale. Si ottiene, in tal modo, una misurazione della **vulnerabilità generale dell’area considerata**. Si tratta, tuttavia, di un’indicazione che riguarda tutta la popolazione, comprese le sue fasce più ricche. Per questo motivo, non ci si soffermerà ulteriormente sull’analisi della vulnerabilità, non rientrando essa negli obiettivi del metodo RAMSEP, il quale è rivolto alla rilevazione dei

fenomeni di deprivazione che colpiscono soggetti in condizione di povertà o i cosiddetti *prone to risk*.

Output 2 - esclusione sociale generale

Il secondo output dell'APPES è rappresentato dalla misurazione del **processo di esclusione sociale generale**. Attraverso la procedura esposta si valuta, non solo la presenza, ma anche **l'intensità dei singoli rischi sociali** e si ottiene, quindi, un'indicazione circa la probabilità maggiore o minore della presenza di **fenomeni di sovrapposizione** tra i differenti fattori. La distribuzione dei valori registrati tra i singoli rischi sociali permette, inoltre, di avere un profilo territoriale dell'esclusione sociale.

Infine, in base all'intensità dei 12 fattori di rischio sociale, è possibile calcolare **un indice medio** (IGES) dell'intensità dell'esclusione sociale generale (o del processo di impoverimento), facendo la media aritmetica dei valori delle intensità di questi 12 fattori di rischio sociale.

Output 3 - esclusione sociale specifica

L'APPES consente di misurare anche **l'esclusione sociale specifica**, vale a dire il particolare impatto che i rischi sociali hanno, o possono avere, su determinate categorie di **soggetti deboli** quali, tra gli altri, donne, giovani, anziani, malati cronici, portatori di diverse abilità.

L'analisi territoriale dell'esclusione sociale specifica comporta l'uso di un numero limitato di indicatori, vale a dire quelli relativi ai fattori di rischio sociale e ambientale che tendono a colpire in modo particolare i soggetti deboli. Questi indicatori vengono raggruppati in aree relative alle specifiche categorie di tali soggetti e valutati secondo la stessa procedura menzionata in precedenza.

In base a questa procedura, si possono ottenere:

- un indice di esclusione sociale dei soggetti deboli in nell'area territoriale scelta, attraverso la media aritmetica delle intensità di tutti gli indicatori considerati;
- indici di esclusione sociale specifica per determinate categorie, quali anziani, giovani, tossicodipendenti, ecc.

Di seguito, si riportano, per ciascun fattore di rischio preso in esame, gli indicatori utilizzati.

FATTORI DI RISCHIO SOCIALE E AMBIENTALE USATI PER L'ESCLUSIONE SOCIALE SPECIFICA E RELATIVI INDICATORI

Fattore: **Salute**

indicatori: 12. diffusione dell'AIDS e delle MST; 14. portatori di necessità specifiche (disabilità fisiche e psichiche); 15. alcolismo; 16. tossicodipendenza.

Fattore: **Intelligenza**

indicatori: 28. abbandono scolastico.

Fattore: **Lavoro**

indicatori: 26. bambini che non frequentano la scuola per lavorare.

Fattore: **Criminalità**

indicatori: 38. vendita di droga.

Fattore: **Risorse umane femminili**

indicatori: 42. casi di violenza sulle donne; 43. violenza domestica sulle donne; 45. prostituzione; 47. discriminazione delle donne sul posto di lavoro; 49. discriminazione delle donne per il diritto di famiglia.

Fattore: **Famiglia**

indicatori: 51. famiglie monoparentali.

Fattore: **Sicurezza sociale**

indicatori: 70. assenza di contributi sociali per i lavoratori.

Fattore: **Abbandono sociale**

indicatori: 72. bambini di strada; 73. persone anziane sole; 74. persone senza tetto; 75. strutture di accoglienza per le fasce deboli della popolazione; 76. assistenza sociale per gli individui più bisognosi.

Output 4 - povertà

L'ultimo output prodotto dalla APPES è quello relativo alla **distribuzione territoriale della povertà**, che consiste in due diversi risultati: il primo permette di avere un'indicazione circa **l'intensità della povertà nel suo complesso o aggregata**; il secondo consente di disporre di informazioni circa

la povertà per tipi o disaggregata per le tre dimensioni dell'identità (risorse, socialità e *agency*).

- A. La distribuzione territoriale dell'intensità della **povertà aggregata** viene effettuata prendendo in considerazione, in ciascuna unità territoriale, gli indicatori che presentano una situazione di rischio estrema o massima (ad esempio, massima presenza di abitazioni senza pavimento o la totale assenza di assistenza sociale per gli individui più bisognosi). Quanto più, nell'insieme, vi saranno indicatori che segnalano situazioni di questo tipo, tanto più si potrà ritenere che, in quell'area, vi sia povertà.
- B. Inoltre, poiché tutti gli indicatori sono collegati a una delle tre dimensioni dell'identità (risorse, socialità e *agency*), si potrà avere un'informazione circa il **tipo prevalente di povertà**, in un'area geografica data. In base alla maggiore o minore presenza di indicatori che segnalano situazioni estreme di rischio in ciascuna delle tre componenti, infatti, si potrà ottenere un profilo tendenziale della povertà, caratterizzato dalla presenza/assenza di risorse, dalla presenza/assenza della socialità e dalla presenza/assenza dell'*agency*.

La distribuzione degli indicatori utilizzati secondo le tre componenti è riportata nel box che segue²⁴¹.

RISORSE	
6. abitazioni senza pavimenti	8. abitazioni in rovina
2. insediamenti informali	3. abitazioni senza elettricità
4. abitazioni senza acqua corrente	5. abitazioni senza servizi
9. fogne a cielo aperto	17. centri di salute
18. dispensari e farmacie	19. ospedali
20. servizi pubblici di vaccinazione	21. centri di cura materno-infantili
22. medicine essenziali negli ospedali e nelle farmacie	23. disoccupazione
32. edifici e aule scolastiche	53. asili
33. servizi scolari (materiali didattici)	59. trasporti pubblici
60. rete stradale	74. persone senza tetto
76. assistenza sociale per gli individui più bisognosi	61. servizi di emergenza (es. pompieri)
71. mancanza di copertura assicurativa per i lavoratori	25. famiglie senza terra per coltivare
1. abitazioni costruite in luoghi inappropriati	40. illuminazione pubblica

²⁴¹ Tutti gli indicatori, secondo quanto presentato in tabella, sono ripartiti nelle tre componenti, anche se, in alcuni casi, come negli studi in profondità realizzati in Marocco e Mozambico, si possono utilizzare procedure semplificate.

41. forze dell'ordine	64. quantità dei funzionari amministrativi
65. capacità e professionalità dei funzionari	63. accessibilità degli uffici amministrativi locali
7. abitazioni sovraffollate	70. assenza di contributi sociali per i lavoratori
52. famiglie numerose	30. risorse umane qualificate disoccupate
SOCIALITÀ	
73. persone anziane sole	66. forme di discriminazione (nel lavoro, nell'educazione, nell'accesso i servizi)
51. famiglie monoparentali	46. pregiudizi sulle donne sole
48. discriminazione delle donne nella vita sociale	37. intimidazioni, racket, ecc.
75. strutture di accoglienza per le fasce deboli della popolazione	47. discriminazione delle donne sul posto di lavoro
36. banditismo, furti, ecc.	39. usura
50. famiglie separate per divorzio, ripudio o abbandono da parte del capo famiglia	69. conflitti tra immigrati e popolazione residente
54. presenza degli uffici postali	55. presenza di telefoni pubblici
56. presenza di telefoni privati	
AGENCY	
15. alcolismo	16. tossicodipendenza
24. migrazioni fuori del villaggio per lavoro	26. bambini che non frequentano la scuola per lavorare
27. analfabetismo	44. tendenza a non scolarizzare le bambine
57. diffusione della televisione nelle abitazioni	58. presenza di edicole e rivendite giornali
28. abbandono scolare	31. emigrazione di risorse umane qualificate
38. vendita di droga	10. terreni friabili a rischio di smottamento
11. installazioni industriali pericolose	12. diffusione dell'AIDS e delle MST
13. diffusione di malattie connesse all'ambiente insalubre	14. portatori di necessità specifiche (disabilità fisiche e psichiche)
29. persone che non possono accedere a centri di formazione professionale	34. personale docente nelle scuole
35. infrastrutture culturali (cinema, teatri, biblioteche, centri culturali, ecc)	62. servizi di rilascio documenti di identità
49. discriminazione delle donne per il diritto di famiglia	72. bambini di strada
42. casi di violenza sulle donne	43. violenza domestica sulle donne
45. prostituzione	67. abuso di autorità da parte delle forze di polizia
68. conflitti tra forze politiche	

2. Operazionalizzazione delle *Poverty Lines* (OPL)

L'Operazionalizzazione delle *Poverty Lines* (OPL) è funzionale a quantificare il numero dei poveri per ogni unità territoriale. L'OPL consiste nella raccolta e nell'analisi dei dati statistici disponibili circa il numero *prima facie* di poveri, ovvero la percentuale di persone o di famiglie che vivono con un reddito al di sotto di determinate soglie di povertà (di solito un US\$ o due US\$, naturalmente ponderato con il PPP).

Laddove non si disponga di dati statistici relativi alla percentuale di persone o di famiglie che vivono con un reddito al di sotto di determinate soglie di povertà, si dovrà ricorrere a indicatori proxy di carattere economico, nutrizionale o fisico. Molto utili, a questo proposito, risultano essere i lavori che consentono anche una mappatura territoriale della povertà in base al tasso o alla diffusione in aree geografiche minime, come quelli realizzati recentemente tanto in Marocco che in Mozambico.

La quantificazione del numero dei poveri va effettuata, come si è detto per ogni unità territoriale minima (comune, distretto, ecc.). Qualora non si disponga di dati a questo livello, nemmeno facendo ricorso a indicatori "proxy", si procede a "proiettare" sul livello territoriale minimo dati concernenti insiemi territoriali più vasti.

Questa seconda operazione di RAMSEP è particolarmente importante. Come si è già accennato, infatti, vivere al di sotto di una determinata soglia economica di povertà rappresenta una condizione preliminare della povertà "sociologica" nelle sue tre dimensioni precedentemente presentate. Vuol dire sperimentare una situazione di deprivazione economica che ha come conseguenza una perdita progressiva dell'identità in termini, sia di difficoltà di controllo della propria vita (definito, in campo economico, talvolta come il "command" sulle risorse), sia di dipendenza dagli altri e, quindi, da interventi di welfare.

La mancanza del reddito permette quindi di delimitare l'estensione del fenomeno della povertà, fenomeno che andrà poi esaminato nelle sue varie dimensioni.

3. Analisi Diretta della Povertà (ADP)

L'ADP consiste in un'analisi della povertà e delle reazioni alla povertà così come sono vissute e rappresentate dagli stessi poveri.

L'analisi prevede l'intervista diretta di poveri, i quali vengono identificati attraverso i focus group costituiti da informatori qualificati al livello locale (gli stessi consultati per l'APPES) dai quali trarre indicazioni circa le località in cui si concentrano famiglie povere. Si procede quindi a un campionamento statistico su base territoriale.

Le interviste hanno per oggetto i differenti gradi di riduzione o di perdita dell'identità che i poveri possono sperimentare in relazione alle tre dimensioni già presentate in precedenza (si veda la povertà territoriale), vale a dire l'*agency* (Ag), le risorse (Re) e la socialità (So).

Di conseguenza, l'intervista e il relativo questionario possono essere articolati in tre aree, con le relative domande riguardanti: la prima le risorse, la seconda la socialità e la terza l'*agency*.

Prima area: condizione professionale; situazione alloggiativa; proprietà e rendite; disponibilità di attrezzature (cucina, telefono, mezzi di trasporto, ecc.); proprietà di oggetti di valore e di beni; nutrimento e capacità di accedere al cibo.

Seconda area: relazioni amicali con i membri della famiglia, con gli amici e con i vicini; relazioni di aiuto reciproco in caso di difficoltà con i membri della famiglia, con gli amici e con i vicini; rapporti con istituzioni pubbliche (ad esempio, amministrazione locale), organizzazioni sociali o politiche, organizzazioni a carattere religioso, associazioni di volontariato, comunità etnica di appartenenza; tipi di aiuto di cui si è beneficiato (doni in denaro o sotto forma di abbigliamento, mobili, ecc., offerta di servizi).

Terza area: interesse nei confronti delle attività dei figli; azioni di supporto ai figli (consigli, ecc.); utilizzazione di oggetti quali abiti per occasioni speciali, prodotti per l'igiene, vestaglia, accappatoio, spazzolino da denti, trucchi/profumi, asciugacapelli, dopobarba/profumi; propensione al risparmio; azioni intraprese per migliorare le proprie condizioni finanziarie; attività svolte in passato in momenti di particolare difficoltà; propensione a la lettura di giornali, riviste e libri, all'ascolto della radio e della televisione, a recarsi al

teatro e al cinema; partecipazione recente a qualsiasi progetto o iniziativa funzionale al miglioramento delle proprie e altrui condizioni di vita; partecipazione alle elezioni politiche e amministrative; membership in associazioni, gruppi o altre realtà collettive

La dotazione di tali elementi (beni, legami, capacità, volontà, ecc.) permette di definire la presenza/assenza delle singole dimensioni della povertà al livello individuale e, quindi, di determinare il tipo di reazione adottato dalle persone rispetto alla propria situazione di deprivazione.

L'ADP consente di avere anche informazioni complementari sulle condizioni di alcune categorie di soggetti deboli. Ad esempio, la disponibilità/carenza di risorse, socialità e *agency* può essere indagata anche restringendo il campo di analisi ai soli anziani, ai soli giovani, alle sole donne (o famiglie con capo-famiglia donna), ecc.

Capitolo 10

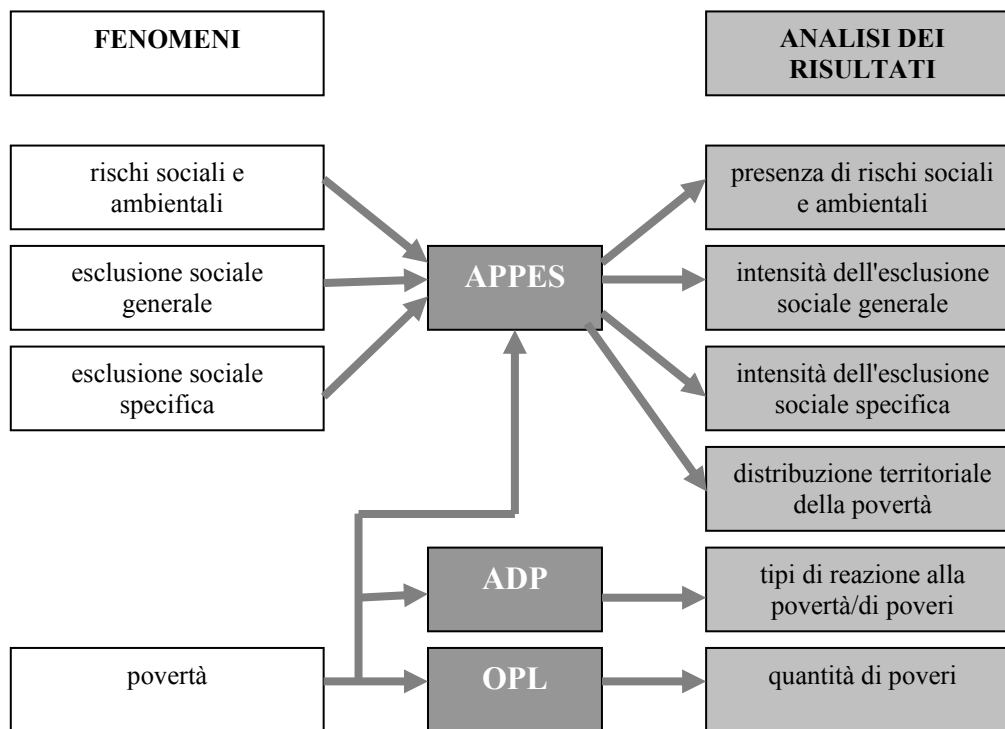
Dinamiche

1. Il modello RAMSEP “in azione”

Nel capitolo precedente sono state esposte le definizioni concettuali che sono alla base di RAMSEP e le tre grandi strutture (APPES, OPL e ADP) in cui esso si articola. In questo capitolo, si prenderà in esame il modello RAMSEP “in azione”, identificando anche i risvolti operativi a cui possono dar luogo i suoi risultati.

Il funzionamento del modello per l’analisi della povertà e dell’esclusione sociale è stato validato nell’ambito della presente ricerca e viene rappresentato nello schema che segue dove:

- nella prima colonna, si riportano i quattro fenomeni oggetto del modello (che sono stati illustrati nel precedente capitolo);
- nella seconda colonna, si riportano le tre strutture, ovvero le analisi corrispondenti alle tre grandi operazioni del modello (definite nel capitolo 8);
- nella terza colonna, infine, si riportano i tipi di risultati che, rispetto a ciascuno dei fenomeni, le tre operazioni permettono di ottenere (tali risultati sono presentati in modo esplicito, riguardo ai due esperimenti effettuati in Marocco e in Mozambico, rispettivamente, negli allegati 1 e 2 al presente documento).



Pur essendo strutturalmente piuttosto semplice, l'articolazione del modello RAMSEP consente di rendere conto della complessità della relazione tra rischi sociali e ambientali, povertà ed esclusione sociale (sia generale, sia specifica). Il cumulo dei fattori di rischio comporta l'esclusione sociale, la quale corrisponde a un processo di impoverimento che conduce alla povertà. Pertanto, i fattori di rischio, quando assumono valori massimi, portano direttamente (potremmo dire, in virtù di una proprietà transitiva) alla povertà.

Questo insieme di relazioni rappresenta il primo asse di una "sociodinamica" che spinge individui e gruppi umani a "muoversi" tra situazioni di povertà e di non povertà e all'interno di ognuna di queste due aree. Il secondo asse è, invece, rappresentato dalle forme di uscita dalla povertà che vengono attivate da processi di "arricchimento" connessi con determinate strategie, politiche e programmi, di cui si parlerà nelle pagine che seguono.

2. Primo risultato operativo: la conoscenza e la sua mappatura

L'applicazione del metodo proposto, articolato nelle tre grandi operazioni descritte nel paragrafo precedente (APPES, OPL, ADP) permette di **conoscere** (si vedano in proposito i capitoli 5, 6 e 7 degli allegati 1 e 2), per ogni unità territoriale minima presa in esame e, ovviamente, per unità territoriali più ampie:

- i principali **fattori di rischio sociale e ambientale**, nonché l'intensità di ognuno di essi;
- l'intensità dell'**esclusione sociale generale**;
- l'intensità dell'**esclusione sociale specifica**;
- la **numerosità dei poveri**;
- l'**intensità aggregata** della povertà territoriale;
- la caratterizzazione dei poveri secondo le tre dimensioni della povertà (risorse, socialità e *agency*) o **povertà territoriale disaggregata**;
- i **tipi di reazione** alla povertà presenti (fino ad un massimo di otto).

Tutte queste informazioni possono essere **mappate su carte geografiche**, permettendo così di avere una visione di insieme per province/dipartimenti e regioni o anche al livello nazionale. Alcuni esempi di mappatura sono riportati all'allegato 3 (parte A, par. 5).

La mappatura agevola le comparazioni tra le diverse unità territoriali minime o loro aggregati permettendo di comprendere, ad esempio:

- quali sono le aree territoriali a maggiore/minore concentrazione di ciascun fattore di rischio sociale o ambientale e, quindi, quali sono le aree “emergenti” per ogni politica settoriale (ad esempio, nell'ambito delle politiche sanitarie, sarà importante sapere come si distribuisce sul territorio il fattore di rischio “salute”);
- quali sono le aree territoriali a maggiore/minore intensità dei processi di impoverimento;
- quali sono le aree a maggiore concentrazione di poveri estremi, ovvero privi di capacità/volontà di agire.

Divengono, quindi, maggiormente praticabili l'attribuzione di **priorità** (quali unità territoriali scegliere prioritariamente per determinati tipi di interventi; quali interventi prioritari adottare per ogni unità territoriale) e la “**targhetizzazione**” (a quali soggetti, e anche a quali unità territoriali, specifici si addicono i vari tipi di interventi) delle politiche e dei programmi di lotta alla povertà e ai processi di impoverimento, sia nel loro insieme, sia con riferimento a ogni tipo di politica/programma.

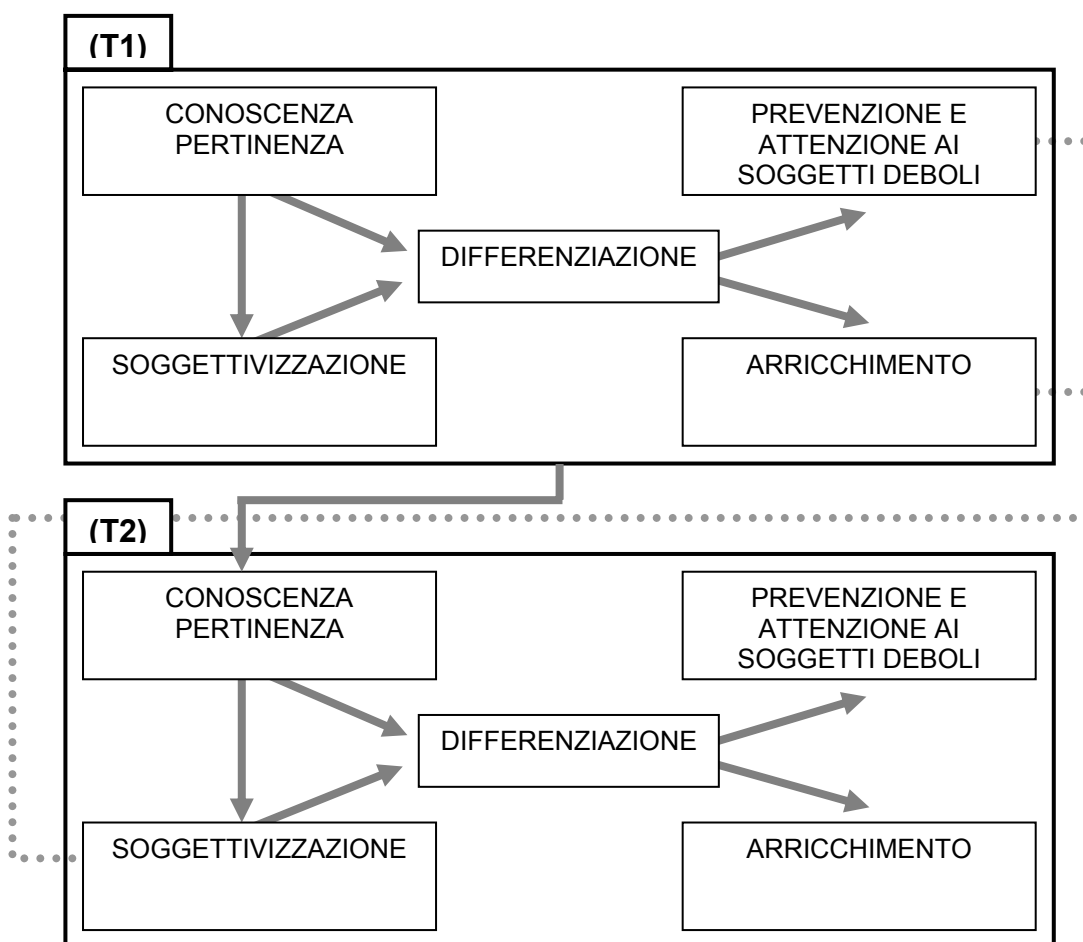
3. Secondo risultato operativo: la *Road Map*

La conoscenza, con la relativa mappatura, tuttavia, è solo una delle strategie a medio raggio che il metodo RAMSEP porta a identificare e ad adottare.

Infatti, tale modello permette, attraverso altre teorie a medio raggio, di tracciare una sorta di ***Road Map*** per la messa a punto di strategie nazionali e locali di lotta alla povertà e ai processi di impoverimento.

Dalla ricerca, in particolare dall'analisi del dibattito internazionale che è stata effettuata nella sua prima parte, e dalle varie articolazioni del modello RAMSEP, si possono far derivare cinque pilastri per la determinazione di strategie nazionali e locali.

I “pilastri” sono in stretta relazione tra loro e, sulla base di tali legami, possono essere rappresentati secondo un ordine temporale sequenziale, rappresentato nello schema che segue.



Conoscenza

Quanto detto nelle pagine precedenti mette in evidenza, laddove ce ne fosse ancora bisogno, **l'importanza della conoscenza** per la progettazione e la messa in opera di politiche e programmi in materia di lotta alla povertà. Tale conoscenza dovrà avere un carattere dinamico, ovvero permettere di cogliere ogni mutamento rilevante e, in questo quadro, ogni effetto dell'attuazione di programmi e politiche. Al tempo T2, pertanto, la conoscenza sarà il frutto di un adeguato monitoraggio (se non di valutazione) di quanto starà avvenendo, anche in forza delle strategie della soggettivizzazione, della differenziazione, della prevenzione e dell'“arricchimento” (delle quali si tratta qui di seguito). E così via, ai tempi T3, T4, ..., Tn.

La **conoscenza** sui fenomeni connessi con la povertà e l'esclusione sociale, ovviamente, dovrà essere **corretta**, ovvero valida e attendibile; **adeguata**, cioè sufficiente per permettere, al meglio, la determinazione, il disegno, il monitoraggio e la valutazione delle politiche; **pertinente**, ovvero relativa ai temi di maggiore importanza nei vari contesti (territoriali/temporali) dati; **tempestiva**, vale a dire disponibile nei tempi utili per la determinazione, la progettazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche; **redditiva**, cioè ottenuta tenendo conto delle risorse economiche e finanziarie effettivamente disponibili al riguardo.

Su queste basi, la conoscenza permette di compiere scelte **pertinenti** quanto alle politiche da attuare.

Soggettivizzazione

Il secondo pilastro è la **soggettivizzazione della povertà**. In virtù di quanto messo in evidenza in merito alle dimensioni della povertà, le politiche dovrebbero concentrarsi, non tanto sulla povertà, quanto sugli attori (i poveri e le persone a rischio di povertà) e sulla loro soggettività (ad esempio, in grado o meno di agire, a seconda che siano dotati o meno di *agency*). Le politiche, pertanto, vanno determinate prendendo innanzi tutto in considerazione i soggetti che ne dovrebbero beneficiare e, allo stesso tempo, esserne i principali protagonisti²⁴². Ovviamente, i poveri non sono e non possono essere considerati gli unici attori protagonisti delle politiche di lotta contro la povertà e i processi di impoverimento, ma devono, anche in base al grado di perdita

²⁴² Tali attori possono essere così catalogati: i governi, il cui ruolo è insostituibile, sia dal punto di vista delle risorse finanziarie, infrastrutturali e tecniche, sia dal punto di vista della volontà politica (si fa riferimento, rispetto a ciascun Paese, sia al governo nazionale, sia ai governi di Paesi terzi, con riferimento alla cooperazione internazionale); le autorità locali, indispensabili operatori delle politiche di sviluppo locale e dell'implementazione, al livello locale, di politiche nazionali e internazionali (da non dimenticare, peraltro, la forte rilevanza che, in molti Paesi, hanno le autorità locali in relazione alle politiche sociali); il mondo delle imprese, che praticano la responsabilità sociale (*Corporate Citizenship*); gli altri componenti della società civile locale (ONG, CBO, FBO, associazioni professionali, sindacali e imprenditoriali, ecc.), che svolgono un ruolo fondamentale, sia per la mobilitazione di risorse economiche, tecniche e umane, sia per la definizione e l'implementazione di politiche di lotta contro la povertà; gli organismi internazionali, il cui compito è quello di mettere al centro del dialogo mondiale – in termini di strategie, investimenti e politiche – la lotta alla povertà e ai processi di impoverimento, oltre al *policy advice* e all'*advocacy* al riguardo, nonché all'identificazione, sperimentazione e diffusione di politiche innovative.

della propria identità, essere sempre accompagnati e sostenuti nel processo, più o meno lungo, di fuoriuscita dalla condizione di deprivazione.

Differenziazione

Dalla presa d'atto dell'esistenza di vari tipi di poveri (e di persone a rischio di impoverimento) discende una terza strategia a medio raggio: la **differenziazione**.

Dal momento che si rivolgono a soggetti che, per quanto è stato messo in evidenza dal modello RAMSEP, ma anche dal dibattito in materia, sono estremamente diversi tra loro, le politiche e i programmi andranno differenziati sul territorio (cfr. “pilastro” della conoscenza/monitoraggio) secondo le differenti categorie di soggetti a cui sono destinati. Politiche di soccorso urgente e di assistenza (adeguate per i poveri estremi) rappresenteranno, con ogni probabilità, uno spreco, se rivolte a persone non povere (ma vittime di rilevanti processo di impoverimento) o anche se indirizzate a poveri in generale (ovvero dotati di *agency*). Viceversa, le politiche di *enabling environment* (vedi più avanti) potrebbero essere del tutto inefficaci nei confronti di poveri estremi, ecc.

È inutile ricordare che, se non si pratica un'adeguata differenziazione delle politiche e dei programmi di lotta contro la povertà e i processi di impoverimento (o delle azioni in cui si articolano), in base alle caratteristiche dei tipi di soggetti cui si rivolgono, difficilmente esse potranno essere **pertinenti**.

Alla differenziazione sono legati gli altri due “pilastri” della *Road Map*: la prevenzione, sia in generale, con riferimento a tutti coloro che sono a rischio di impoverimento, sia, nello specifico, con riferimento ai soggetti deboli che, in molti casi, sono più vulnerabili di altri nei confronti dei rischi sociali e ambientali; l'“arricchimento”, ovvero quel vasto insieme di politiche e di programmi che favoriscono la fuoriuscita da uno stato di povertà (si parla anche di “the way out of poverty”). L'identificazione di queste **due ulteriori strategie** a medio raggio è tanto più importante dal momento che si è constatato (cfr. parte prima, capitolo 6) che non vi è a tutt'ora una chiara consapevolezza di questa distinzione.

Prevenzione/Attenzione ai soggetti deboli

Non è sufficiente combattere solamente la povertà, ma è indispensabile lottare, allo stesso tempo, contro i processi di impoverimento attraverso l'attuazione di **politiche e programmi a carattere preventivo**, ovvero tesi a rimuovere, o per lo meno a mitigare, i fattori di rischio sociale e ambientale. Altrimenti, anche quando si riuscirà a sottrarre alcuni individui all'area della povertà, vi sarà sempre il rischio che il numero di poveri non decresca o, addirittura, aumenti a causa del fatto che persone precedentemente non povere, in virtù dei processi di impoverimento, si verranno a trovare in una condizione di povertà.

Le politiche di carattere preventivo comportano l'attuazione di interventi capaci di combattere, caso per caso, i fattori di rischio maggiormente attivi, attraverso, ad esempio, azioni come la creazione di posti di lavoro, il miglioramento degli insediamenti informali, la maggiore accessibilità di servizi sanitari ed educativi di base qualitativamente adeguati, il miglioramento dei sistemi di trasporto e dei servizi pubblici in generale, il sostegno al reddito mediante sussidi o la mitigazione degli shock di diverso tipo (naturali, economici o politici) che rischiano di potenziare i processi di impoverimento.

Specifiche politiche di tipo preventivo andranno messe a punto per tutelare **soggetti deboli** quali anziani, giovani, tossicodipendenti e malati cronici, donne o portatori di handicap che, spesso più di altre persone, sono soggetti a subire gli effetti dei fattori di rischio sociale e ambientale. Così, nella creazione di posti di lavoro, si dovrà prestare particolare attenzione a mettere a regime il rischio della disoccupazione giovanile; nel cercare di garantire una maggiore accessibilità dei servizi sanitari, bisognerà concentrarsi su quelli specifici per gli anziani, per i malati cronici, per i tossicodipendenti e per i portatori di handicap; nel migliorare i sistemi di trasporto e le infrastrutture urbane, sarà opportuno tenere conto dei problemi dell'handicap e delle persone anziane, ecc.

“Arricchimento”

D'altra parte, deve valere anche la proposizione inversa: la lotta ai processi di impoverimento non è sufficiente per combattere la povertà. In linea con quanto emerge dal dibattito internazionale sulla *way out of poverty*, bisogna, allo stesso tempo, mettere in opera programmi e interventi che promuovano l'“**arricchimento**” dei poveri, per permettere loro di uscire dalla condizione di povertà. Tali si possono ritenere, ad esempio, le politiche di *enabling*

environment e, più in generale, quelle che forniscono ai poveri (e/o attraverso cui i poveri si auto-dotano di) strumenti e sussidi per incrementarne le capacità (*capabilities*), potenziando cioè le loro stesse forze. Si tratta di politiche che presuppongono comunque l'esistenza di sufficienti energie, nei soggetti beneficiari, per trarre vantaggio dagli interventi predisposti a loro favore. Sono di questo genere le politiche che permettono o facilitano l'accesso al credito, all'educazione superiore e alla formazione professionale.

4. Terzo risultato operativo: un più ampio spettro di risorse per la lotta alla povertà e all'impoverimento

Puntare su un insieme di risorse, ampio e differenziato, per contrastare la povertà e l'esclusione sociale rappresenta il terzo risultato operativo o, se vogliamo, strategico della ricerca.

Dall'analisi territoriale del capitale sociale (si veda il capitolo 7), ma anche da quanto è emerso in Marocco e Mozambico circa l'*agency* dei poveri, si evince, infatti, che **lo spettro delle risorse mobilitabili per sostenere le politiche di lotta alla povertà e ai processi di impoverimento va ben oltre quelle economico-finanziarie**, che rimangono comunque di fondamentale importanza. Esso comprende, innanzitutto, le risorse umane, e quindi le risorse strutturali e tecniche, nonché le risorse culturali.

Le risorse economico-finanziarie

Le **risorse economico-finanziarie** non si devono limitare a quelle di carattere pubblico (sia dei governi nazionali e delle autorità locali dei Paesi interessati, sia della cooperazione internazionale). A queste, infatti, devono essere aggiunte le risorse finanziarie provenienti da **altre fonti** quali **la società civile** (le organizzazioni non governative, ma anche CBO, FBO, associazioni professionali, sindacali e imprenditoriali, ecc.), **gli individui e le imprese che praticano la responsabilità sociale** (*Corporate Citizenship*)²⁴³. Fra gli

²⁴³ Le Nazioni Unite hanno lanciato fin dal 1999 l'iniziativa "Global compact", ovvero un patto globale in grado di unire imprese, entità delle NU, organizzazioni del lavoro e della società

individui, ci si può rivolgere anche a soggetti “nuovi” (nel senso che finora sono stati, in gran parte, trascurati) quali, ad esempio, i migranti internazionali che, secondo alcune stime, mobilitano, attraverso le loro rimesse, risorse finanziarie circa quattro volte superiori a quelle di tutto l’aiuto pubblico allo sviluppo²⁴⁴.

Con quanto si è detto finora, non si intende in alcun modo sottovalutare la grave questione della scarsità delle risorse finanziarie pubbliche disponibili per la lotta alla povertà. Tali risorse devono assolutamente aumentare, in linea con quanto previsto, peraltro, dalle Dichiarazioni adottate nel corso delle Conferenze internazionali delle Nazioni Unite (si pensi all’obiettivo del 0,7% del PIL da dedicare all’aiuto pubblico allo sviluppo²⁴⁵ o anche all’iniziativa 20-20²⁴⁶). Malgrado l’auspicato incremento, tuttavia, esse sarebbero comunque largamente insufficienti. Sembra quindi necessario attribuire maggiore rilevanza strategica²⁴⁷ anche alle risorse finanziarie provenienti da altre fonti.

Le risorse umane

civile per promuovere la responsabilità sociale dell’impresa attraverso il rispetto e la promozione di principi fondamentali relativi ai diritti umani, al lavoro e all’ambiente. Viene richiesto alle imprese di integrare tali principi nelle loro operazioni quotidiane e di impegnarsi in progetti e iniziative di impresa che promuovano, in senso più ampio, i Millennium Development Goals. Oltre all’United Nations Global Compact Office, per parte UN, in questa iniziativa sono implicate 5 Agenzie delle NU (ILO, OHCHR, UNDP, UNEP, UNIDO). Alla fine del 2003, erano già più di 1200 le grandi imprese in tutto il mondo aderenti e partecipanti al Global Compact.

²⁴⁴ Cfr. OIM, *In-depth focus on migrant remittances*, Geneva 2004; UK’s House of Commons International Development Committee, *How to make migration work for poverty reduction*, London, 2004. Le rimesse dei migranti al livello internazionale nel 2003 sono state, considerando solo i trasferimenti avvenuti secondo canali ufficiali, pari a 93 miliardi di US\$. Includendo anche i trasferimenti realizzati attraverso canali informali (al di fuori del sistema bancario, tramite rimesse dirette o amici, parenti, ecc.), tale ammontare sarebbe pari a circa 300 miliardi di US\$.

²⁴⁵ Ribadita al Summit sullo Sviluppo Sociale di Copenhagen nel 1995 e anche alla Conferenza sul finanziamento dello sviluppo, Monterrey 2002.

²⁴⁶ Consiste nell’impegno, presentato nel corso del Social Summit di Copenhagen del 1995, di dedicare il 20% dei budget nazionali dei Development Countries allo sviluppo sociale a fronte di un impegno analogo dei Donor Countries per quanto concerne la loro cooperazione con l’estero.

²⁴⁷ Cfr. la Conferenza delle Nazioni Unite sul finanziamento dello sviluppo, Monterrey 2002.

Come si è detto, grande importanza rivestono le **risorse umane**. È un tema noto²⁴⁸, anche se non sempre compreso, soprattutto quando ci si riferisce a politiche indirette o anche a politiche dirette, ma con target poco conosciuti. Su questo tema, in base a quanto emerso nel quadro della ricerca, con riferimento principalmente alle strategie della soggettivizzazione e della differenziazione, ci si limiterà a sottolineare tre aspetti principali:

- l'importanza del **capacity-building dei funzionari e degli esperti di organismi pubblici e privati** che si occupano di politiche e di programmi di lotta alla povertà e all'impoverimento, i quali dovranno acquisire, anche grazie a specifiche attività di formazione, tutte le capacità necessarie per gestire efficacemente la complessità dei fenomeni e delle dinamiche che sono chiamati a fronteggiare;
- la rilevanza dell'**azione volontaria dei poveri**, la quale, non fosse altro che per la numerosità di coloro che, almeno in qualche misura, sono dotati di *agency*, rappresenta uno dei principali *atouts* per la lotta alla povertà e all'impoverimento;
- il peso delle **organizzazioni della società civile**, che svolgono un fondamentale ruolo per rallentare il processo di impoverimento e per prevenire quindi il prodursi di “nuovi poveri”, organizzazioni che dovrebbero essere maggiormente destinatarie di azioni di *capacity-building* e di *institutional building*.

Le risorse strutturali e tecniche

Vi sono, quindi, le risorse **strutturali e tecniche**. È importante ricordare il peso già ricoperto, in primo luogo, dai servizi sul territorio, che sono parte integrante del capitale sociale e, di per sé, funzionali a contrastare per lo meno i processi di impoverimento, e, in secondo luogo, dalle ICT²⁴⁹.

È auspicabile, inoltre, una maggiore attenzione dei soggetti promotori di politiche di lotta alla povertà e ai processi di impoverimento nei confronti

²⁴⁸ Si veda, fra l'altro, il Rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite sulla “Triennial Comprehensive Policy Review on UN Operational Activities”, 2004.

²⁴⁹ Sulla funzione delle ICT per la lotta contro la povertà e ai processi di impoverimento, si veda, ad esempio, Alfonsi A., *Action-Research on Digital Diaspora Network for Africa – DDNA, Final Report*, CERFE-Unict Task Force-Digital Partners, 2003.

dell'innovazione tecnologica, con particolare riguardo a settori quali il Water and Sanitation, la sanità, l'educazione, ecc.

Le risorse culturali

Un quarto insieme di risorse, spesso trascurate, ma alle quali, negli anni recenti, si è correttamente attribuito una sempre maggiore importanza, sono quelle di tipo **culturale**. Ci si riferisce, in particolare, al recupero e alla valorizzazione del *cultural heritage*, che interessa, non solo per i suoi aspetti strettamente economici (si pensi al turismo e alla connessa creazione di posti di lavoro) e per i relativi risvolti sociali (ad esempio, la creazione/il potenziamento delle reti di servizi nei siti culturali riabilitati), ma anche, con specifico riferimento all'approccio qui adottato, per la sua capacità di combattere gli aspetti sociali della povertà, aumentando l'autostima dei poveri e quindi la loro *agency*, nonché rafforzandone i legami sociali, e quindi la socialità.

Capitolo 11

Impatto del modello RAMSEP sulla progettazione delle politiche pubbliche: il caso dei “Poverty Reduction Strategy Papers”

Il modello RAMSEP, così come è attualmente articolato, appare un utile sussidio per la messa a punto (e la revisione) dei “Poverty Reduction Strategy Papers” (PRSP) i quali, come si è detto nella prima parte di questo documento, rappresentano oramai – che lo si voglia o meno – uno strumento centrale nel quadro della lotta alla povertà.

Come è noto, un PRSP è, di solito, articolato nelle seguenti parti:

- descrizione del processo partecipativo adottato al livello Paese per la messa a punto del PRSP;
- la diagnosi della povertà;
- politiche strutturali/macroeconomiche da mettere in atto per lottare contro la povertà/per l’alleviamento della povertà (con la specificazione dei relativi target);
- politiche sociali da attuare per combattere/alleviare la povertà, con la specificazione dei relativi target;
- indicatori, sistema di monitoraggio e suo funzionamento, con riguardo anche agli aspetti partecipativi;
- sostenibilità delle politiche proposte e risorse finanziarie.

RAMSEP appare in grado di fornire contributi per ognuno dei punti appena elencati.

1. Processo partecipativo

Circa il primo punto, ovvero il processo partecipativo, il modello RAMSEP comporta, di fatto, una consultazione coordinata, multilaterale e interattiva tra tutti i tipi di attori interessati alla determinazione e all'implementazione di politiche e di programmi di lotta alla povertà e ai processi di impoverimento, inclusi coloro che ne dovranno beneficiare. Si tratta, peraltro, di una consultazione in cui tutti i soggetti interpellati hanno un ruolo attivo e concreto. Per lo svolgimento di questa consultazione (si vedano in proposito gli Allegati) si prevede l'organizzazione di focus group al livello, sia locale, sia intermedio (provincia, regione), con la partecipazione dei vari stakeholders.

I focus group rappresentano una possibile soluzione per garantire la multilateralità e l'interattività, che costituiscono due esigenze del disegno partecipativo secondo l'approccio proprio dei PRSP.

2. Diagnostico della povertà

In relazione al secondo punto oggetto di un PRSP, vale a dire la “diagnosi” della povertà, il modello RAMSEP, come si è messo in evidenza, permette di rispondere in tempi rapidi e con risorse finanziarie contenute ai bisogni di conoscenza in materia di povertà, processi di impoverimento/esclusione sociale generale ed esclusione sociale specifica, allargando, semmai²⁵⁰, il campo dei fenomeni normalmente trattati in un PRSP.

Come si è accennato, tuttavia, il modello proposto andrà integrato con un'analisi del capitale sociale (si veda il riquadro in proposito nel capitolo precedente, nonché l'allegato n. 3). È opportuno aggiungere che, poiché una strategia di lotta contro la povertà e i processi di impoverimento non viene mai impostata partendo da zero in quanto, in qualsiasi contesto territoriale di qualsivoglia dimensione, sono comunque già in atto, *de jure* e/o *de facto*, politiche e programmi al riguardo, sarà necessario effettuare (così come è stato

²⁵⁰ Il “semmai” è d'obbligo, in quanto in un PRSP, con “povertà” si fa anche riferimento ai processi di impoverimento, alle forme di deprivazione che colpiscono i soggetti deboli, a vari altri fenomeni connessi con la povertà (come il lavoro, i servizi sanitari, ecc.).

nell'ambito della presente ricerca e come avviene spesso in un PRSP) un *Policy Assessment*, funzionale a valutare tali politiche e programmi.

I *Policy Assessments* possono essere realizzati secondo diversi criteri. Nel riquadro che segue, si propone il modello sperimentato in Marocco e Mozambico nell'ambito della presente ricerca, il quale si fonda sui criteri della pertinenza, dell'efficacia, dell'impatto e della sostenibilità, ricorrendo all'analisi della documentazione e alla consultazione di informatori qualificati (quadri delle pubbliche amministrazioni, responsabili di ONG nazionali e internazionali, esperti di organismi internazionali, funzionari governativi, leader locali, ecc.).

UN MODELLO PER IL *POLICY ASSESSMENT*

Lo studio delle politiche di lotta alla povertà e all'esclusione sociale si incentra sulla valutazione di cinque criteri.

Efficacia

La valutazione dell'efficacia consiste nella verifica dell'effettiva realizzazione o della possibilità di realizzare le attività programmate.

Alcuni indicatori: presenza di fattori di ostacolo e di facilitazione di tipo normativo, logistico, economico, culturale appartenenti ai diversi livelli coinvolti (centrale e periferici) che incidono sulla realizzazione delle attività del progetto; tempi previsti per la realizzazione delle azioni; livello di determinazione degli interventi previsti.

Pertinenza

Per la valutazione della pertinenza si verifica la rispondenza delle politiche rispetto ai criteri tracciati nella *Road Map*

Alcuni indicatori: grado di convergenza tra le azioni dell'intervento e fini per le quali sono state programmate; giudizio circa l'utilità delle azioni previste dall'intervento; problemi e ambiti che l'intervento non ha preso in considerazione; effettiva differenziazione fra le politiche.

Impatto 1

La valutazione dell'impatto 1 consiste nella verifica degli effetti delle politiche sulla qualità della vita dei beneficiari. Saranno valutati sia i risultati già conseguiti dal programma, sia i risultati attesi.

Alcuni indicatori: effetti di miglioramento delle condizioni di vita dei beneficiari; effetti previsti di miglioramento delle condizioni di vita dei beneficiari; implicazioni di carattere normativo, culturale, logistico, economico nella realizzazione degli interventi previsti.

Impatto 2

La valutazione dell'impatto 2 consiste nella rilevazione del consenso di cui gode il programma da parte dei diversi attori implicati nella sua realizzazione.

Alcuni indicatori: consenso riguardo all'attuazione del programma quanto alla localizzazione, ai beneficiari, alla tempistica, alla gestione, agli interventi previsti.

Sostenibilità

Nella valutazione della sostenibilità si fa riferimento alla presenza di risorse umane, individuali e collettive, attivamente coinvolte sul territorio, in grado di sostenere nel lungo periodo le azioni e le attività realizzate.

Alcuni indicatori: esistenza di effetti per un periodo di tempo sufficientemente lungo dopo la fine dell'intervento; adozione della partnership tra i promotori della politica e i soggetti della società civile e, più in generale, con altri soggetti locali; uso delle risorse umane del territorio di riferimento; coinvolgimento delle donne come soggetti produttivi o comunque attivi; coinvolgimento dei beneficiari.

3. Le politiche

Qualche parola in più merita di essere spesa per quanto concerne il terzo e il quarto aspetto di un PRSP: le politiche strutturali/macro-economiche e le politiche sociali da mettere in atto per la lotta contro la povertà, con la specificazione, nel caso di queste ultime, dei relativi target).

A partire dal modello RAMSEP, è possibile offrire qualche indicazione sul tipo di politiche che andrebbero individuate e messe a punto nell'ambito di un PRSP.

L'identificazione di politiche e di programmi, secondo il modello RAMSEP, **andrebbe fondata sui 5 pilastri della *Road Map***.

In particolare, in riferimento ai pilastri della differenziazione, della prevenzione e dell'"arricchimento", seguendo questo approccio si dovrebbero definire, come è noto (l'elenco che segue *non è* esaustivo):

- politiche di ***empowerment*** dei soggetti, orientate a favorire la loro uscita da una situazione di adattamento e rassegnazione alla situazione di povertà e il recupero di una volontà di agire per il proprio riscatto, ad esempio, attraverso il *cultural heritage* e tramite interventi personalizzati di aiuto;
- politiche di ***enabling environment***, **destinate ai poveri in generale** e finalizzate a valorizzare la loro *agency*; tali interventi potrebbero concretizzarsi nella creazione di posti di lavoro, nella promozione di imprese e nell'offerta di servizi;

- politiche di **rafforzamento delle capacità**, tramite, ad esempio, la facilitazione dell'accesso al credito o all'educazione superiore e alla formazione professionale;
- politiche di **soccorso urgente** (in termini di aiuto alimentare, riparo, prestazioni sanitarie urgenti, lotta alla violenza, ecc.), erogato da soggetti esterni o anche nella forma dell'auto-organizzazione della popolazione – nei limiti, molto ristretti, in cui è lecito parlarne in situazioni di povertà estrema – finalizzato alla riduzione dei danni che l'esposizione alle condizioni oggettive della povertà estrema comporta.

Inoltre, in relazione al pilastro della soggettivizzazione, andrebbero definite e messe in opera:

- politiche di **coscientizzazione**, funzionali a far emergere o a rafforzare la consapevolezza dei soggetti circa la propria situazione, con particolare riferimento, da una parte, alle opportunità di cui possono beneficiare, anche in termini di socialità/capitale sociale e delle risorse a cui potrebbero accedere e, dall'altra, ai rischi sociali ai quali essi sono esposti;
- politiche di **networking**, tese a valorizzare i poveri, soprattutto quelli dotati di *agency*, come attori protagonisti delle politiche di lotta contro la povertà.

Le **politiche** da identificare e mettere in atto dovrebbero essere:

- sia **dirette**, ovvero immediatamente rivolte a determinate categorie di soggetti poveri o a rischio di impoverimento; fra questi, ovviamente, anche soggetti deboli quali anziani, giovani o persone diversamente abili;
- sia **indirette**, ovvero rivolte all'insieme della popolazione; sono politiche generali di tipo macro-economico, oppure settoriali, ad esempio, nel campo della sanità, dell'educazione, del lavoro delle attività produttive.

Circa le politiche indirette, è opportuno prestare attenzione a che esse comportino benefici anche per i vari tipi di poveri e di soggetti a rischio di impoverimento. Come sottolineano molti organismi internazionali²⁵¹, pertanto,

²⁵¹ Si veda World Bank, *Poverty analysis overview. Understanding poverty*, at: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPA/0,contentMDK:20153855~menuPK:435040~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:430367,00.html>

le politiche indirette richiedono più di altre un attento monitoraggio e un'adeguata valutazione (primo pilastro della *Road Map*).

È opportuno sottolineare, infine, che, se da un lato la maggior parte delle politiche di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale vanno concepite al **livello nazionale**, o per lo meno messe a punto in un quadro nazionale, ovviamente anche alla luce di istanze internazionali (come quelle contenute nelle Dichiarazioni/risoluzioni e Piani di Azioni delle Conferenze internazionali, dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, dell'Ecosoc, ecc.), dall'altro lato, la loro implementazione, per essere efficace, deve avvenire anche, o soprattutto, al **livello locale**.

Non va trascurata, in ogni caso, la funzione della cooperazione internazionale, la quale può avere un rilevante impatto al livello locale soprattutto se agisce in coordinamento con le autorità municipali o di villaggio. Allo stesso tempo, un approccio essenzialmente locale non può tuttavia ignorare il processo di globalizzazione che caratterizza il mondo di oggi, e quindi le dimensioni regionale e internazionale²⁵². Si dovrà anche tenere conto che gli stessi beneficiari delle politiche di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, nella gran parte dei casi, sono e saranno sempre di più “soggetti globali”, ovvero persone almeno in parte toccate da messaggi provenienti dalla dimensione globale che già influiscono sui loro comportamenti individuali e collettivi.

4. Sistemi di monitoraggio e valutazione

Il modello RAMSEP può offrire un contributo anche sul versante del monitoraggio e della valutazione, almeno da due punti di vista:

- in primo luogo, l'insieme dei fattori di rischio sociale e ambientale potrebbe essere inserito fra gli oggetti del monitoraggio, sia delle politiche strutturali, sia, caso per caso, delle politiche settoriali (il fattore

²⁵² In relazione alla lotta alla povertà e ai processi di impoverimento appare opportuno adottare un approccio “glocal”, ovvero un approccio locale che sappia tenere conto e valorizzare la dimensione globale, con il coinvolgimento di organismi internazionali; più in generale, con una mobilitazione di fondi su scala mondiale; con il ricorso alle ICT e a tutte le opportunità che offrono (compreso l' *e-learning*, la telemedicina, ecc.); con una maggiore possibilità di conoscere le buone pratiche attuate in questo campo.

“salute”, con i relativi indicatori, per le politiche in campo sanitario; il fattore “intelligenza”, con i suoi indicatori, per le politiche in campo educativo; il fattore “lavoro” per le politiche in questo settore; ecc.); gli indicatori presi in esame per il calcolo dell’esclusione sociale specifica, inoltre, potranno servire a monitorare le politiche in favore delle varie categorie di soggetti deboli;

- in secondo luogo, vale anche qui quanto si è detto in precedenza circa l’approccio partecipativo.

5. Sostenibilità

Infine, per quanto concerne la sostenibilità, appare evidente che un approccio come quello qui proposto offre spunti utili per agevolare una piena mobilitazione di risorse, in quanto esso prende in considerazione, oltre alle risorse finanziarie di carattere pubblico, pure quelle provenienti da altre fonti e punta l’attenzione sulle risorse umane (anche in termini di capitale sociale), su quelle tecniche e strutturali, nonché su quelle culturali. Ovviamente, questo fattore non costituisce una garanzia di sostenibilità economico-finanziaria, ma certamente un passo in avanti in questa direzione, dato che porta gli attori protagonisti della lotta alla povertà e ai processi di impoverimento a prendere in esame tutte le risorse disponibili e, per quanto possibile, a valorizzarle, “moltiplicandone”, in un certo senso, la quantità e la qualità.

Conclusioni e raccomandazioni

1. Sintesi e principali risultati

Il progetto "**Policy formulation capacities for the eradication of poverty and social exclusion**" finanziato dalla Cooperazione Italiana attraverso il proprio contributo volontario al DESA (UN Secretariat) ha permesso, come si è visto nelle pagine precedenti, di raggiungere alcuni importanti risultati funzionali a una migliore definizione e implementazione delle politiche di lotta contro la povertà e i processi di impoverimento. Tali risultati, frutto di una ricerca pluriennale che ha comportato una vasta base empirica, prima che nel presente Rapporto, sono stati presentati in due Documenti di lavoro illustrati e discussi in altrettanti seminari che si sono tenuti nei due Paesi dove si sono svolte le sperimentazioni di campo previste dal progetto, ovvero il Mozambico e il Marocco. Il primo seminario si è tenuto a Maputo il 10 dicembre 2004 e il secondo a Rabat, il 21 dicembre 2004. I risultati del progetto, così come illustrati in questo documento, tengono conto anche delle osservazioni emerse nel corso di questi due seminari.

- **Un primo risultato** concerne il dibattito internazionale e la letteratura scientifica in materia di povertà ed esclusione sociale dell'ultimo decennio. Dallo studio delle varie posizioni in materia, sia in ambito scientifico, sia nel contesto degli organismi internazionali, considerando anche quelle che sono alla base della formulazione di politiche e strategie, emerge che, a differenza di 10 anni orsono e in un contesto ancora offuscato da una forte dissonanza terminologica, vi è una **sostanziale convergenza operativa** circa le domande da porsi (i fabbisogni di informazione di *policy-makers* ed esperti), i metodi di analisi e i tipi di politiche e programmi da attuare. Come è stato ben sottolineato durante il seminario di Maputo, gli strumenti di analisi, anche se continuano ad essere molteplici, non vengono più considerati alternativi, ma complementari rispetto all'esame di medesimi fenomeni e dinamiche e volti alla risoluzione di uguali problemi.

- **Il dibattito** internazionale sulla povertà e sull'esclusione sociale (cfr capp. da 1 a 6) si snoda intorno a 5 principali **vettori**:
 - la centralità della conoscenza;
 - la soggettivizzazione dei poveri;
 - la sociodinamica della povertà;
 - la differenziazione tipologica dei soggetti;
 - le concretezza delle politiche.

- Un secondo risultato è rappresentato dal **modello RAMPSEP** in sé (ampiamente illustrato nei capitoli 8, 9 e 10 di questo documento), il quale è stato **validato**, nella sua sostanza, sia dalle sperimentazioni effettuate in Marocco e Mozambico, ma anche al di fuori del presente progetto (in Paesi quali il Camerun o il Nicaragua e in alcuni Paesi europei²⁵²), sia dai due seminari che si sono tenuti in Marocco e in Mozambico.

- In particolare, attraverso il modello RAMSEP, si è verificata la possibilità di **analizzare al livello locale**, e quindi a livelli via via superiori per successive aggregazioni:
 - i **fattori di rischio sociale e ambientale** e la vulnerabilità generale dell'area considerata;
 - l'**esclusione sociale generale**;
 - l'**esclusione sociale specifica**;
 - la **povertà**.

- Va sottolineato che, come risultato specifico di questo progetto, nell'ambito del modello RAMSEP si presta attenzione, sia al processo di impoverimento (o esclusione sociale), sia alla povertà, sia ai poveri, sia alle loro reazioni di fronte alla condizione di deprivazione. A tale proposito, in questa sede, è opportuno ricordare rapidamente alcuni elementi.
 - La **povertà** va definita, allo stesso tempo,
 - **in termini economici**, ovvero come condizione di deprivazione economica determinata dal fatto di vivere al di sotto della soglia di povertà,

²⁵² Regno Unito, Francia e Italia. In sue precedenti "versioni", il modello era stato sperimentato anche in altri Paesi dell'Africa e dell'America Latina.

- e **sociologici**, ovvero come perdita di identità che si sostanzia in una situazione di riduzione progressiva della capacità di controllare il proprio ambiente operativo, a sua volta riconducibile a una carenza/assenza delle tre principali dimensioni della vita di un individuo, ossia le risorse materiali, la socialità e l'*agency*;
 - sulla base della tendenziale presenza o assenza delle tre dimensioni della vita umana appena citate, inoltre, è possibile dare luogo a una tipologia delle forme di **reazione degli individui alla condizione di povertà** (da cui far derivare differenti modalità di attuazione di politiche), alle quali è possibile far corrispondere altrettanti “**tipi**” di **poveri**;
 - la perdita (o riduzione) progressiva della capacità di controllare il proprio ambiente operativo (a cui corrisponde la povertà) è determinata dalla **cumulazione di fattori di rischio sociale e/o ambientale a intensità estrema** su uno stesso individuo e in una medesima area territoriale.
- Il modello RAMSEP, così come è stato validato nell’ambito di questo progetto, tuttavia, può acquistare una maggiore potenza analitica e operativa se integrato con altre due componenti (si veda cap. 7), ovvero:
 - lo studio del capitale sociale;
 - lo studio dei livelli di sicurezza alimentare.
 - In questo contesto, RAMSEP può essere ritenuto un utile sussidio per la messa a punto (e la revisione) dei “Poverty Reduction Strategy Papers” (PRSPs), i quali sono pressoché universalmente riconosciuti come uno strumento centrale nel quadro della lotta alla povertà e ai processi di impoverimento. Il modello RAMSEP, infatti:
 - fornisce indicazioni utili per la progettazione e la messa in opera di approcci **partecipativi**, da attivare in relazione alle analisi della povertà e dei processi di impoverimento;
 - fornisce criteri guida e indicazioni operative per la conduzione degli studi **diagnostici sulla povertà e sull’esclusione sociale**;
 - fornisce indicazioni strategiche e operative per l’identificazione e la formulazione delle **politiche e dei programmi di lotta alla povertà** e ai processi di impoverimento;
 - agevola la messa a punto dei **sistemi di monitoraggio** di tali politiche e programmi;

- permette di incrementarne la **sostenibilità**, grazie alla determinazione di un quadro molto ampio delle risorse che possono essere mobilitate per sostenere le politiche di lotta alla povertà e ai processi di impoverimento, dalle **risorse finanziarie**, che sono ben lungi dall’essere esclusivamente quelle di tipo pubblico, alle **risorse umane**; dalle **risorse strutturali e tecniche** a **quelle culturali**.
- Per quanto concerne le indicazioni strategiche e operative per l’identificazione e la formulazione delle **politiche e dei programmi di lotta alla povertà**, il modello RAMSEP contiene la possibilità di applicare una **Road Map** che può essere seguita al livello Paese e/o locale. Essa, come si ricorderà, si fonda su cinque pilastri (o strategie di medio raggio; si veda capitolo 10):
 - **soggettivizzazione** della povertà (i poveri come attori);
 - **conoscenza** dei fenomeni relativi alla povertà e all’impoverimento e loro mappatura, controllo della realtà, monitoraggio e valutazione;
 - **differenziazione delle politiche e dei programmi**, tenendo conto delle diversità esistenti tra persone a rischio di impoverimento e poveri, e poi all’interno di ognuna di queste due categorie;
 - **prevenzione** rispetto ai processi di impoverimento;
 - “**arricchimento**” e, più in generale, fuoriuscita dalla povertà.
- Il modello RAMSEP, infine, può essere ritenuto, per gli stessi motivi appena enunciati, un **sussidio utile** per la determinazione di analisi, strategie e politiche di lotta alla povertà e ai processi di impoverimento **anche al di fuori dell’approccio PRSP**, come è stato ben messo in evidenza in relazione alla sperimentazione effettuata in Marocco.

2. Valore aggiunto

Il progetto “Policy formulation capacities for the eradication of poverty and social exclusion”, così come è emerso in parte anche nel corso dei due seminari che si sono svolti a Maputo e a Rabat, fornisce un valore aggiunto rispetto agli approcci attualmente proposti e messi in opera, sia in sede di diagnostici, sia in sede di definizione e implementazione di politiche e programmi, a quattro livelli: epistemologico, teorico, metodologico e politico.

Livello epistemologico

Al **livello epistemologico**, in primo luogo, il modello RAMSEP, validato nel corso del progetto, valorizza, forse meglio di quanto sia stato fatto in precedenza, il **necessario contributo che la sociologia**, in quanto disciplina scientifica e non mera area di trattazione di fenomeni sociali, può offrire allo studio della povertà e dei processi di impoverimento.

I vantaggi che un approccio sociologico così delineato, come abbiamo visto, sono principalmente tre:

- la possibilità di identificare, valutare e interpretare i **reali attori** delle dinamiche di esclusione sociale e di povertà;
- la capacità di produrre una **rappresentazione** “concreta” e sufficientemente **esauriente della realtà**;
- il **superamento dell’astrattezza** degli approcci monastici, che non tengono conto, ad esempio, della multidimensionalità della povertà.

Il modello RAMSEP comporta, in particolare, una concettualizzazione sociologica della povertà, operazionalizzabile attraverso sistemi di indicatori e di indici e quindi utilizzabile in condizione di parità formale e sostanziale rispetto alla(e) concettualizzazione(i) di tipo economico. Tale condizione di parità determina un’**effettiva integrabilità** (proposta, tra l’altro, dal modello) **tra l’approccio economico e quello sociologico**. Altrimenti, il primo rimarrebbe, come di solito avviene, predominante e il secondo ausiliario o di sfondo, con la conseguenza che, nella gran parte dei casi, è solo sull’approccio economico che si fondano, *de facto*, le grandi scelte strategiche e politiche in materia di lotta alla povertà e ai processi di impoverimento, mentre la sociologia è spesso delegata a offrire un contributo o come “statistica sociale” o come “giornalismo colto”.

Livello teorico

Al **livello teorico**, il progetto “Policy formulation capacities for the eradication of poverty and social exclusion” presenta, per lo meno, quattro elementi di valore aggiunto.

- Ha permesso di “**mettere ordine**” nel dibattito internazionale in tema di povertà e di esclusione sociale, identificando peraltro forti tendenze alla

convergenza, per lo più inedito dato il forte “particolarismo” che caratterizza i soggetti (organismi internazionali, ricercatori, *policy makers*) presenti nell’arena della lotta alla povertà e all’esclusione sociale; “particolarismo” testimoniato anche dalla notevole dissonanza terminologica che permane al di là della **sostanziale convergenza operativa** circa le domande da porsi, i metodi di analisi e i tipi di politiche e programmi da attuare.

- Ha consentito di proporre una metodica di diagnostica socioeconomica che **rende maggiormente giustizia**, rispetto agli approcci anteriormente concepiti (compresi quelli che ispirano i PRSP, le *household surveys*, le analisi econometriche, ecc.), delle **differenze esistenti** tra gli attori (e le situazioni in cui vivono) a cui si indirizzano i programmi di lotta contro la povertà e l’esclusione sociale. Esistono, come si è già detto più volte, differenze sostanziali tra le persone povere e quelle non povere che vivono processi di impoverimento; ed esistono differenze altrettanto rilevanti tra i vari tipi di povero e di reazione allo stato di deprivazione.
- Ha reso possibile l’elaborazione di un modello che consente altresì di comprendere e di illustrare meglio la **sociodinamica relativa alla povertà**, i processi di impoverimento (o esclusione sociale) e i processi di uscita dalla povertà (o di “arricchimento”), che portano individui e gruppi umani a “muoversi” tra le aree della povertà e quelle prossime alla povertà, nonché all’interno di ognuna di esse.
- Ha condotto, infine, alla messa a punto di un modello che permette di integrare gli approcci propri dello studio dei cosiddetti **soggetti deboli** (anziani, tossicodipendenti e malati cronici, giovani, donne, ecc.) in un modello più generale riguardante lo studio della povertà e dell’esclusione sociale

Livello metodologico

Al **livello metodologico**, si possono identificare i seguenti elementi di valore aggiunto del progetto.

- Propone una semplice e funzionale **integrazione di approcci** qualitativi e quantitativi.

- Sistematizza, attraverso i **focus group** composti da informatori chiave, un metodo di consultazione coordinata, multilaterale e interattiva altamente partecipativo.
- Sulla linea delle sperimentazioni già attuate (fra l'altro, sia in Marocco che in Mozambico) di mappatura della povertà al livello locale, permette la **rappresentazione di un maggior numero di fenomeni**, cioè non solo quanti sono i poveri e/o quanto è intensa la povertà in senso economico, ma anche quali e quanto sono intensi i fattori di rischio sociale, quali sono e quali risultano essere le forme prevalenti di reazione alla povertà, ecc.), tutte informazioni cruciali per la progettazione delle politiche.
- Offre, per effettuare un diagnostico della povertà e dell'esclusione sociale, un metodo che garantisce maggiore redditività e tempestività. Tale metodo è, infatti, allo stesso tempo:
 - **più rapido** rispetto agli altri metodi che non si limitano alla sola lettura e analisi di dati statistici e di precedenti ricerche, ma che comportano comunque un lavoro di campo;
 - **meno costoso** rispetto a questi metodi;
 - in sintesi, è **maggiormente produttivo** in quanto, attraverso l'APPES in particolare, permette di ottenere quattro "pacchetti" di informazioni e di conoscenze necessari per la definizione delle politiche del territorio, ricorrendo a un'unica procedura di rilevamento (vi è quindi una massimizzazione dell'impegno di ricerca).

Livello politico

Al livello **politico**, infine, il valore aggiunto si concretizza nei seguenti aspetti.

- La messa a punto di un **modello non alternativo, ma anzi complementare e di supporto** rispetto all'approccio dominante in sede di analisi della povertà e dei processi di impoverimento e della definizione di strategie e politiche per combattere tali fenomeni, che si concretizza nella predisposizione e implementazione dei PRSP. Nel caso del Mozambico, che è uno dei Paesi più avanzati in materia, si sta già passando a una fase operativa attraverso l'analisi di tutti gli strumenti propri del modello RAMSEP per valorizzarli in sede di diagnostici della povertà e dei processi di impoverimento previsti dai PRSP.

- Un ampliamento dei fenomeni e delle dinamiche “**messi sotto controllo**” nei diagnostici della povertà e dell’esclusione sociale, nonché nel monitoraggio e nella valutazione delle politiche funzionali a combatterli, con uno sforzo molto minore.
- La formulazione della *Road Map*, con le sue cinque strategie di medio raggio, la quale, al di là del modello RAMSEP (di cui rappresenta comunque un risultato) merita di essere presa in esame in qualsiasi formulazione di politiche e programmi di lotta contro la povertà e l’esclusione sociale.
- Un allargamento di orizzonte rispetto a **tutti i tipi di risorse** che è possibile mobilitare per la lotta alla povertà e ai processi di impoverimento, fermo restando l’essenziale e principale contributo delle risorse finanziarie pubbliche locali, nazionali e internazionali.

3. Raccomandazioni

Sulla base di quanto detto finora, è possibile formulare le seguenti raccomandazioni.

➤ **Utilizzare la *Road Map***

Una prima raccomandazione rivolta principalmente ai governi nazionali e agli organismi internazionali concerne la valorizzazione della *Road Map* in relazione alla messa a punto e alla implementazione di politiche e programmi di lotta contro la povertà e i processi di impoverimento e, più in generale, funzionali al raggiungimento dei Millennium Development Goals-MDGs.

È particolarmente importante puntare, per lo meno, su cinque aspetti:

- Circa la conoscenza, è necessario **superare quella dissonanza terminologica** che ancora caratterizza l’arena degli attori che si occupano di povertà e di esclusione sociale. Va perseguita una **riforma del lessico** che permetta una migliore comprensione fra persone e istituzioni le quali, tutto sommato, hanno idee comuni e proposte simili (o quantomeno altamente compatibili), ma non una “cultura” condivisa circa il da farsi. La dissonanza terminologica rappresenta un vero e proprio ostacolo da rimuovere e, in

molti casi, un costo addizionale. A questo riguardo, oltre agli organismi internazionali, anche la comunità scientifica deve offrire un costruttivo contributo, superando, per quanto possibile, i “particolarismi” che talvolta la caratterizzano.

- In secondo luogo, è necessario perseguire un **mainstreaming della soggettività dei poveri** nel quadro della definizione e messa in opera delle politiche di lotta alla povertà, che porti a progettare e a implementare tale lotta come un sistema di azioni da attuare insieme ai soggetti poveri. A questo riguardo, un’importanza cruciale è rivestita dalla **formazione di risorse umane** capaci di interagire con i poveri e/o con le famiglie e i gruppi umani in crisi. Le politiche, sia dirette che indirette, infatti – come si è già detto – sono necessarie, ma non sufficienti senza l’apporto, al livello per così dire biografico e di campo, di funzionari, operatori sociali, mediatori, ecc. in grado di valorizzare le energie sociali presenti sul territorio.
- Riguardo alla differenziazione dei programmi e delle politiche di lotta alla povertà e ai processi di impoverimento (e dei loro impatti), rispetto ai vari tipi di soggetti a cui essi si rivolgono, appare opportuno, da una parte, incrementare la **consapevolezza teorica e politica delle differenze** (chi è differente da chi e perché) e, dall’altra, il **capacity-building** in quanto la diversificazione aumenta la complessità in fase di ideazione e progettazione, ma anche di implementazione e di valutazione. Ciò permetterebbe di meglio indirizzare le azioni dei programmi, che sarebbero quindi più pertinenti rispetto alle caratteristiche dei loro beneficiari.
- Bisogna poi **scommettere** maggiormente **sulla prevenzione**, puntando soprattutto sull’*agency* (ma anche sulla socialità) delle persone a rischio. E ciò anche nel caso in cui si tratti di soggetti deboli quali anziani, giovani, malati cronici, soggetti diversamente abili, ecc., attraverso programmi “positivi” come la creazione/rafforzamento di impresa, il micro-credito, l’autopromozione per il miglioramento degli insediamenti informali, l’accesso all’educa-zione superiore e alla formazione professionale, ecc.
- Anche riguardo all’“arricchimento” e alla “fuoriuscita” dalla povertà, è necessario **promuovere** in misura crescente **azioni positive** quali quelle che forniscono ai poveri (e/o attraverso cui i poveri si auto-dotano di) strumenti e sussidi per **incrementarne le capacità**, potenziando cioè le loro stesse forze. Anche a questo proposito, poi, è opportuno valorizzare l’*agency* dei

beneficiari implicandoli pienamente nella progettazione e nella messa in opera degli interventi.

➤ **Integrare gli approcci**

Una seconda raccomandazione, rivolta soprattutto ai governi nazionali, alla comunità scientifica e a tutti gli attori della cooperazione internazionale, concerne il rafforzamento dell'integrazione dei vari approcci e, in particolare, **l'integrazione del modello RAMSEP nelle strategie di lotta contro la povertà** con specifico, ma non esclusivo riguardo a quelle oggetto dei PRSP. Si è più volte trattato tale argomento nel corso del documento. A questo punto, è sufficiente ribadire semplicemente che tale integrazione è opportuna:

- al **livello progettuale** per fornire una solida base conoscitiva funzionale alla progettazione, alla messa in opera e al monitoraggio delle azioni di lotta contro la povertà e i processi di impoverimento;
- al **livello operativo**, per disporre di strumenti che consentano interventi quanto più possibile mirati a settori della popolazione e/o ad aree territoriali specifici;
- al **livello strategico**, per valutare gli impatti sui singoli tipi di soggetti (ad esempio, sui vari tipi di poveri) e su singole aree territoriali delle politiche macroeconomiche e settoriali che hanno, quali beneficiari, ambiti molto più vasti, come l'intera popolazione di un Paese;
- al **livello metodologico** e insieme **politico**, per rafforzare concretamente i processi partecipativi.

➤ **Creare un *enabling environment***

Una terza raccomandazione, rivolta secondo i suoi differenti aspetti a vari tipi di soggetti, concerne la creazione o il potenziamento di un “**ambiente favorevole**” (*enabling environment*) **per la lotta alla povertà e ai processi di impoverimento**. È opportuno intervenire con più forza su vari fronti, quali, a titolo esemplificativo:

- il **networking**, collegando maggiormente gli attori che a vario titolo, dal livello locale a quello globale, si occupano di lotta alla povertà e ai processi di impoverimento; un ruolo importante al riguardo dovrebbe

essere svolto dai network esistenti, dagli organismi internazionali, dalle grandi ONG internazionali, ecc.;

- l'**informazione**, aumentandone, anche grazie alle ICT, la circolazione fra questi attori; un ruolo importante al riguardo, oltre che dai soggetti appena menzionati, dovrebbe essere svolto dalle industrie delle ICT;
- il **potenziamento delle ICT**, al di là di quanto appena detto, come strumento di lotta ai processi di impoverimento; si pensi, solo per fare un esempio, al miglioramento della qualità dei servizi sanitari in aree estremamente svantaggiate che le ICT possono favorire;
- la **comunicazione pubblica**, innanzi tutto aumentando la consapevolezza al livello mondiale circa le situazioni di povertà e di esclusione sociale e le azioni positive e potenzialità funzionali a migliorare tali situazioni, ma anche prestando maggiore attenzione ai messaggi che si diffondono al livello globale (ad esempio, trasmettere un'immagine dell'Africa come la "terra dei disastri" non aiuta la lotta alla povertà e all'esclusione in questo continente);
- il **capacity-building**, dotando, per quanto possibile, tutti coloro che si occupano di politiche e programmi di lotta alla povertà e all'impoverimento delle capacità necessarie per trattare con la complessità dei fenomeni e delle dinamiche che si trovano ad avere di fronte.

➤ **Potenziare la ricerca scientifica**

Una quarta raccomandazione, anch'essa rivolta, secondo i casi, a vari soggetti riguarda la ricerca scientifica e tecnologica.

A questo proposito, innanzi tutto, è necessario **rafforzare l'impegno per l'applicazione della scienza e della tecnologia per raggiungere i Millennium Development Goals**, la maggior parte dei quali concerne la povertà e/o i processi di impoverimento. A questo riguardo, è bene ricordare che le Nazioni Unite hanno scelto come tema principale per i lavori della Commission on Science and Technology for Development (CSTD) dell'Ecosoc, per il 2004-2005, la promozione della scienza e della tecnologia per il raggiungimento dei MDGs. È stato sottolineato, peraltro, che l'implementazione dei MDGs comporta significativi riorientamenti delle politiche per la scienza, la

tecnologia e l'innovazione, al fine di garantire che esse rispondano alle necessità di sviluppo, specialmente per la riduzione della povertà.²⁵³

In secondo luogo, anche grazie a quanto proposto prima circa il *networking* e l'informazione (oltre che attraverso le opportunità offerte dalle ICT), è necessario **rafforzare** ulteriormente la pratica, già in atto da oltre un decennio, di **“cumulare” le informazioni** disponibili in tema di buone pratiche (e anche di “cattive” pratiche) nella lotta alla povertà e ai processi di impoverimento. La comunità scientifica, gli organismi internazionali e le grandi ONG internazionali, oltre ai vari network esistenti al livello di società civile e alle stesse imprese, stanno già giocando, e lo possono fare ulteriormente, una funzione importante in proposito.

Infine, restringendo l'attenzione al modello **RAMSEP**, sarebbe opportuno continuare il processo di validazione e di **sperimentazione** integrandolo con le analisi del capitale sociale e della situazione nutrizionale.

➤ **Attuare una razionalizzazione organizzativa**

Un'ultima raccomandazione, infine, rivolta essenzialmente agli organismi internazionali, concerne la realizzazione di alcune linee di riforma organizzativa.

Se è vero, come si è cercato di dimostrare, che si è arrivati a un buon livello di convergenza operativa quanto all'ideazione, alla progettazione e all'implementazione delle politiche di lotta alla povertà e ai processi di impoverimento, nonché a una, perlomeno discreta, comunanza di approcci, perde del tutto di significato la forte parcellizzazione tra le varie “parti” degli organismi internazionali che si occupano di tali questioni.

A titolo del tutto esemplificativo si possono citare due casi:

- la “centrale operativa” creata in ambito World Bank/IMF per assistere e supervisionare il processo di determinazione e implementazione dei PRSP dovrebbe diventare di competenza anche delle Nazioni Unite, con particolare riguardo al DESA, all'UNDP, all'ILO e alle altre agenzie specializzate, fondi e programmi, maggiormente impegnati

²⁵³ UN-CSTD, *Report of the seventh session* (24-28 May 2004).

nell'ideazione e nell'implementazione delle politiche di lotta alla povertà e all'impoverimento;

- in ambito DESA, la questione della lotta alla povertà e ai processi di impoverimento potrebbe essere utilmente centralizzata nella Social Division, la quale dovrebbe pertanto superare il suo attuale mandato, che riguarda essenzialmente specifiche categorie di soggetti come anziani, giovani, malati e persone disabili, ecc.

La Social Commission del 2005, che rappresenta anche il Decennale del Social Summit di Copenhagen, potrebbe costituire un forum adeguato per l'identificazione di queste **linee di riforma organizzativa** da perseguire. Da non trascurare, infine, l'impatto che una specifica dichiarazione della Social Commission su scienza e tecnologia per la lotta alla povertà nel contesto dei MDGs potrebbe avere sui lavori della CSTD.

Bibliografia

- ABRAHAMSON P., "Review essay. Liquid modernity", in: *Acta Sociologica*, 47(2), 2004
- ALFONSI A., *Action-Research on Digital Diaspora Network for Africa – DDNA, Final Report*, CERFE-Unict Task Force-Digital Partners, Rome, 2003
- ALFONSI A., MASTROPIETRO E., QUARANTA G., TAURELLI S., *Strategic outline of CERFE research on poverty and social exclusion. A proposal for the executive design. Presented at the panel "The People of the United Nations facing up the Challenge of Eradication Poverty"* held in New York on March 29 2001 as part of the preparatory events for the ECOSOC Substantive Session
- AMERICA R.F., *Philanthropy and economic development*, Greenwood Press, London, 1995
- ANGELSEN A., VAINO M. (a cura di), *Poverty and Environment*, CROP Publications, Bergen 1998
- ANDRESS H.-J., *Empirical poverty research in a comparative perspective*, Ashgate, Aldershot, 1998
- ANTHIAS F., "The concept of 'social division' and theorizing social stratification. Looking at ethnicity and class", in: *Sociology*, 35, 2001
- ANTOLIN P., DANG T.T., OXLEY H., *Poverty dynamics in four OECD countries*, OECD, 1999
- APASAMY, P. ET AL., *Social exclusion from a welfare rights perspective in India*, , IIES, Research Series no. 106, Genève 1996
- ARDIGÒ A., "Un approccio pluridimensionale alla valutazione della povertà. Oltre il post-moderno", in: Palumbo M. (a cura di), *Classi, disuguaglianze e povertà*, Franco Angeli, Milano, 1993
- ASIAN DEVELOPMENT BANK, *Annual Report*, 1998
- ASIAN DEVELOPMENT BANK, *Handbook for Incorporation of Social Dimensions in Projects*, May 1994
- ATAL Y., ØYEN E. (a cura di), *Poverty and Participation in Civil Society*, UNESCO and Abhinav Publications, Paris and New Delhi 1997

- ATKINSONS A.B., "Comparing poverty rates internationally: Lessons from recent studies in developed countries", in: *World Bank Economic Review*, 5, 1991
- ATKINSON A.B., HILLS J. (a cura di), *Exclusion, employment and opportunity*, Center for Analysis of Social Exclusion, CASE Paper n. 4, London, 1998
- ATKINSON A.B., CANTILLON B., MARLIER E., NOLAN B., *Social indicators. The EU and social inclusion*, Oxford University Press, Oxford, 2002
- ATKINSON A., RAINWATER L., SMEEDIN T., *Income and distribution in advanced economies. The evidence from the Luxembourg Income Study*, LIS Working Paper Series, Working Paper n. 120, 1995
- ATTALI J., "International institution and poverty: A new approach", in: Aspen Institute, *Persistent poverty in developing countries: Determining the causes and closing the gaps*, The Aspen Institute Publication Office, Queenstown, 1998
- BAKER J. L., *Evaluating the Poverty Impacts of Projects: A Handbook for Practitioners*, LCSPP/PRMPO, Washington DC 1999
- BAMBERGER M., "Key issues in the design and management of targeted poverty alleviation programs", in: Bamberger M., Yahie A.M., Matovu G. (a cura di), *The design and management of poverty reduction programs and projects in anglophone Africa*, The World Bank, Washington DC, 1996
- BAMBERGER M., YAHIE A.M., MATOVU G. (a cura di), *The design and management of poverty reduction programs and projects in anglophone Africa*, The World Bank, Washington DC, 1996
- BANE M.J., ELLWOOD D.T., "Slipping into and out of poverty. The dynamics of spells", in: *Journal of Human Resources*, 21(1), 1998
- BARDHAN P., "Efficiency, equity and poverty alleviation: Policy issue in less developed countries", in: *The Economic Journal*, 106(438), September 1996
- Barr A., *Social capital and technical information flows in the Ghanaian manufacturing sector*, Unpublished paper, Centre for the Study of African Economies, Oxford University Press, Oxford, 1997
- BARRIGA AYALA L., "Pobreza, procesos de democratización y políticas sociales", *Conferencia Internacional sobre Pobreza y Exclusión Social*, San José, Costa Rica, 28-30 de enero de 1997

- BATES T., "Political economy of urban poverty in the 21st century: How progress and public policy generate rising poverty", in: *Review of Black Political Economy*, 24(2-3) Winter 1996
- BAULCH B., "The new poverty agenda: A disputed consensus", in: *IDS Bulletin*, 27(1), 1997
- BAULCH B. HODDINOTT J., "Economic mobility and poverty dynamics in developing countries", in: *Journal of Development Studies*, 36(6), 2000
- BAUMAN Z., *The individualized society*, Polity Press, Cambridge, 2001
- BEDOUI, M., *Bibliographie sur l'exclusion dans les pays arabes du Maghreb et du Machreq*, Genève, IIES, Série Documents de travail n. 80, 1995
- BEEBE J., "Basic concepts and techniques of rapid appraisal", *Human Organization*, 54, n. 1, 1995
- BEEBE J., "The Principles of Rapid Appraisal", Paper presented at the Conference *Rapid Appraisal and Beyond*, USAID Forum Workshop Notes number 1, 27 July 1995
- BERGHMAN J., "The resurgence of poverty and the struggle against exclusion: A new challenge for social security in Europe?", in: *International Social Security Review*, 50(1), 1997
- BESLEY T., KANBUR R., "The principles of targeting", in: Lipton M., Van der Gaag J. (a cura di), *Including the poor*, World Bank, Washington, DC, 1993
- BHALLA A., LAPEYRE F., "Social exclusion: towards an analytical and operational framework", in: *Development and Change*, 28, 1997
- BID, *The path out of poverty*, Washington DC, 1998
- BID, *A strategy for poverty reduction*, Washington, DC, 1997
- BIDWELL L., "Poverty and stratification", in: *Contemporary Social Problems*, Spring 1999
- BIRDSAL N., LONDOÑO J.L., "Asset inequality matters: An assessment of the World Bank's approach to poverty reduction", in: *The American Economic Review*, 87, May 1997
- BIT, *The future of urban employment*, Geneva, 1996

- BIT, IIEL, “La exclusión social en America Latina”, *Foro Regional de la OIT para America Latina y el Caribe*, Lima, Perú, 17 - 19 de Enero, 1995
- BLACKWOOD D.L., LYNCH R.G., “The measurement of inequality and poverty: A policy maker's guide to literature”, in: *World Development*, 22, (4), April 1994
- BOLTANSKI L., *La souffrance à distance*, Paris, Métailié, 1993
- BOLTVINIK J., *Poverty measurement methods - An overview*, 1998 available at: http://www.undp.org/poverty/publications/pov_red/
- BOUGET, H. NOGUES, “Evaluation des résultats des politiques sociales: expériences internationales - politiques contre l'exclusion sociale”, in: *L'évaluation des politiques sociales: expériences et perspectives*, CCE - Université de Pavia, 1993
- BRADFORD M. G., ROBSON B.T., TYE R., “Constructing an urban deprivation index: a way of meeting the need for flexibility”, in: *Environment and Planning*, vol.27, 1995
- BRADY D., “Rethinking the sociological measurement of poverty”, in: *Social Forces*, 3, 2003
- BRANDT COMMISSION, *North-South cooperation for recovery*, London, 1980
- BUHONG ZHENG, *Poverty measurement, statistical inference and an application to the United States*, West Virginia University, Charleston WV, 1993
- BUHR P., LEIBFRIED S., “‘What a difference a day makes’. The significance for social policy of the duration of social assistance receipt”, in: Room G. (a cura di), *Beyond the threshold*, The Polity Press, Bristol, 1995
- BURTON C.E., *The poverty debate: Politics and the poor in America*, Greenwood Press, Westport, Connecticut and London, 1992
- CACACE M., *Glocalization. Research Study and Policy Recommendations*, CERFE-The Glocal Forum-World Bank Institute Rome, 2003
- CANCEDDA A., D'ANDREA L., *Action research on urban poverty in Harare, Johannesburg and Luanda*, Final report, CERFE-The World Bank, Rome, 1999
- CANCEDDA A., D'ARCA R., MARTA F., MONTEFALCONE M., *Investigación-acción sobre la infancia en Nicaragua, Informe final*, CERFE-BID, 2003

- CARVALHO S., WHITE H., *Combining the quantitative and qualitative approaches to poverty measurement and analysis - The practice and the potential*, World Bank technical paper n. 366, Washington DC, 1997
- CARVALHO S., WHITE H., *Implementing projects for the poor. What has been learned?*, The World Bank, Washington DC, 1996
- CARVALHO S., WHITE H., *Indicators for monitoring poverty reduction*, Discussion Paper n. 254, The World Bank, Washington DC, 1994
- CASTEL R., *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, Paris, 1995
- CASTEL R., “De l’indigence à l’exclusion: la desaffiliation”, in: Donzelot J. (a cura di), *Face à l’exclusion: le modèle français*, Esprit, Paris, 1991
- CASTRIGNANO M., “Il ruolo delle traiettorie biografiche in due ricerche sull’esclusione sociale”, in: Guidicini P., Sgroi E. (a cura di), *Valori, territorio, ambiente*, Franco Angeli, Milano, 1997
- CAGATAY N., *Gender and poverty*, UNDP, New York, 1998
- CENSIS, *La povertà nel Lazio*, Regione Lazio, Assessorato Politiche per la Famiglia, Roma, 2002
- CERFE, *Working paper on poverty*, Rome, March 2001
- CERFE, PNUD-Prodere Edifondoc, *Análisis y medición de la exclusión social a nivel departamental: los casos de Costa Rica, El Salvador y Guatemala*, Flacso Costa Rica-Hombres de Maiz, 1993
- CERFE, PNUD-Prodere, *La medición de la exclusión social a nivel municipal e intermunicipal*, Roma, 1994
- CERFE - UNCHS (Habitat), *Success stories in settlement upgrading and provision of services to the urban poor*, Rome, 28 February 1995
- CERFE - World-Bank, *Action-research on social exclusion in Peru*, Rome, 1999
- CHAMBERS R., *Whose reality counts? putting the first law*, Intermediate Technology Publications, London, 1997
- CHAMBERS R., “Poverty and livelihoods: Whose reality counts?”, *Environment and Urbanization*, 7(1), April 1995
- CHAMBERS R., “Participatory rural appraisal: challenges, potential and paradigms”, *World development*, vol. 22, 1994

- CHAMBERS R., "Vulnerability, coping and policy", *IDS Bulletin*, 20(2), 1989
- CHAMBERS R., *Rural development: Putting the last first*, Longman Scientific and Technical, Essex (UK), 1983
- CHEAL D., *New poverty. Families in postmodern society*, Praeger, CT, 1996
- CHEN S., DATT G., RAVALLION M., "Is poverty increasing in the developing world?", in: *Review of Income and Wealth*, 40(4), December 1994
- CHIARADIA-BOUSQUET J.-P., MOREL-CHEVILLET L., FAO Development Law Office, *The legal framework for food security*, Rome, November 1996
- CHUCKWUMA F. OBIDEGWU, "Recent economic trends, adjustment, and poverty in Sub-Saharan Africa", in: Bamberger M., Yahie A.M., Matovu G. (a cura di), *The design and management of poverty reduction programs and projects in anglophone Africa*, 1996
- CITRO C.F., MICHAEL R.T. (a cura di), National Research Council, *Measuring Poverty: A New Approach*, National Academy Press, Washington D.C., 1995
- Cohen J., Uphoff N., *Rural development participation. Concepts and measures for project design, implementation and evaluation*, Cornell University, Ithaca, 1977
- CONSIGLIO D'EUROPA, *Lotta contro la povertà e l'esclusione sociale. Definizione degli obiettivi adeguati*, Nizza, 7-10 dicembre 2000, 14110/00
- Cornell University, Clark Atlanta University, *SAGA Research Program. Risk, vulnerability and poverty dynamics*, SAGA (Strategies and Analysis for Growth and Access), Ithaca, NY, 2004
- COSTANTINI G., *El proyecto de medición y monitoreo de la exclusión social*, CERFE, PNUD-Prodere Edinfodoc, 1994
- CROMPTON R., *Class and stratification*, Polity Press, Cambridge, 1993, 1998
- D'ANDREA L. (a cura di), *Poverty, social exclusion and social policy*. Panel promoted by Gruppo CERFE in parallel with the Substantive Session of ECOSOC, Geneva, July 9 1999, Officina, Roma, 2000
- D'ANDREA L., DECLICH A., *Civil society, social capital and conflicts research outcomes and additional remarks*. Contribution at the Workshop on "Depletion and Restoration of Social Capital in Post-conflict Societies" (*Amalfi, May 21-22 1999*), CERFE - WORLD BANK, 1999

- D'ANDREA L., QUARANTA G., QUINTI G., *Review of current global trends in economic and sociale development*, final report, october 1995
- D'ARCA R., MARTA F., *Etude sur les facteurs sociologiques liés aux processus migratoires dans le bassin de la Méditerranée*, Rapport final, CERFE-ILO, 1996
- D'ARCA R., QUINTI G., *Análisis y medición de la exclusión social a nivel municipal y provincial en Argentina*, Informe final, CERFE-World-Bank, 1998
- DASGUPTA P., RAY D., "Adapting to undernutrition: The clinical evidence and its implications", in: Dréze J., Sen A., *The political economy of hunger*, Oxford University Press, Oxford, 1990
- DE BOISDEFFRE L., *Etude comparative sur l'aide à la réduction de la pauvreté: le cas de la France*, Paris, 1996
- Declaration by the Council and the Commission on the European Community's development policy*, Brussels, 16 November, 2000
- DECLICH G., TAURELLI S., *Femmes et risques sociaux dans la zone métropolitaine de Dakar*, Rapport Final, Rome, ASDO-Banque Mondiale, 1999
- DE HAAN A., "Social exclusion: An alternative concept for the study of deprivation?", *IDS Bulletin*, 29(1), January 1998
- DEL CARMEN ZABALA M., "Familia y pobreza en Cuba", in *Pobreza, exclusión y política social* (a cura di R. Menjivar Larín, D. Kruijt and L. van Vucht Tijssen), San José, 1997
- DELEEK H., VAN DEN BOSH K., DE LATHOUWER L., *Poverty and the adequacy of social security in the EC*, Avebury, Aldershot, 1992
- DE QUEIROZ J.M., "Exclusion, identité et désaffection", in: Paugam S., *L'exclusion: L'état des savoirs*, Editions la Découverte, Paris, 1996
- DERCON S., KRISHNAN P., "Vulnerability, seasonality and poverty in Ethiopia", in: *Journal of Development Studies*, 36(6), 2000
- DE SWAAN A., "Lo studio sociologico delle società transnazionali", in: *Democrazia Diretta*, n. 2, 1995
- DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (DFID), *Eliminating world poverty: A challenge for the 21st Century*, Cm 3789, The Stationery Office, London 1997

- DESAI M., SHAH A., "An econometric approach to the measurement of poverty", in: *Oxford Economic Papers*, 40(3), 1988
- DEVEREUX S., *Social protection for the poor*, IDS Working Paper, n. 42, Brighton, Sussex, 2001
- DOYAL L., GOUGH I., *A Theory of Human Need*, Guilford Press, New York, 1991
- DUNCAN G.J., BROOKS-GUNN J., YEUNG J.W., SMITH J.R., "How much does childhood poverty affect the life chances of children", in: *American Sociological Review*, 63(3), 1998
- DUNCAN G., GUSTAFSSON B., HAUSER R., SCHMAUSS G., MESSINGER H., MUFFELS R., NOLAN B., RAY J.-C., "Poverty dynamics in eight countries", in: *Journal of Population Economics*, 6(3), 1993
- DURANLEAU D., "La culture comme réponse", in: *Le Courrier*, n. 151, mai-juin 1995
- ELLWOOD D., "Dynamic policy-making. An insider's account of reforming US welfare", in: Leisering L., Walker R. (a cura di), *The dynamics of modern society. Policy, poverty and welfare*, Polity Press, Bristol, 1998
- EIDE I. (a cura di), *Women and Poverty - The Feminisation of Poverty*, The Norwegian National Commission for UNESCO and CROP, Oslo and Bergen, 1995
- ESSAMA-NSSAH B., *Analyse d'une répartition du niveau de vie*, Document Technique n.371, Banque Mondiale, Washington DC, 1997
- ESTIVIL J., *Lotta contro la povertà e l'esclusione sociale*, ILO, Ginevra, 2003
- EUROPEAN COMMISSION, *Second report on economic and social cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2001
- EUROPEAN COMMISSION (DGXII), *Social indicators. Problematic Issues*, Collective paper issued from the seminar on "Social exclusion indicators", held in Bruxelles, may 1995, European Commission-DG-XII, Bruxelles 1995
- EUROPEAN COMMISSION (DGV), *Vers un Europe des solidarités: intensifier la lutte contre l'exclusion sociale - promouvoir l'intégration*, European Commission-DG-v, Bruxelles 1992
- EUROPEAN UNION, DG DEVELOPMENT, *Policy Framework for EU HAP and Poverty Work*, Member States Experts Meeting, Brussels, 2000

- EUROSTAT, “Eurostat’s work programme on poverty and social exclusion - State of the art”, Lisbon seminar 14-15 march 1997 *Social exclusion monetary issues*, , Brussel, 1997
- EWOLDT-LEICHER T., MARKS A.F. (a cura di), *Poverty: Research Projects, Institutes, Persons*, Tilburg, Bergen, Amsterdam 1995
- FAO, Report of the World Food Summit, *Plan of Action*, Rome, 13-17 November 1996
- FARIA V.E., “The social exclusion approach: Some policy implications and priorities”, in: Figueredo J.B., Gore C., *Social exclusion and anti-poverty policy: A debate*, research series, ILS/UNDP, 1997
- FARIA V.E., “Social exclusion and Latin American analysis of deprivation”, in: Rodgers G., *The poverty agenda and the ILO: Issues for research and action*, ILS, Geneva, 1995
- FARKAS G., Center for Education and Social Policy, “Ten Propositions about schooling, the inheritance of poverty, and interventions to reduce this inheritance”, in: *Research in Social Problems and Public Policy*, 6, 1997
- FIGUEIREDO J.B., DE HAAN A. (a cura di), *Social Exclusion. An ILO perspective*, ILO, Geneva, 1998
- FINE M., WEIS L., *The unknown city. Lives of poor and working class young adults*, Beacon Press, Boston, 1998
- FIS Guatemala, Banco Mundial, *Mapa de la pobreza a nivel municipal*, 1991
- FISHER G.M., “The development and history of the poverty thresholds”, *Social Security Bulletin*, 55(4), Winter 1992
- FISZBEIN A., LOWDEN P., *Working Together for a Change*, EDI learning resources series, World Bank, Washington DC 1999
- FOSTER J.E., GREER J., THORBECKE E., “A class of decomposable poverty measures”, in: *Econometrica*, vol. 52, 1984
- FOUARGE D., Layte R., *Duration of poverty spells in Europe*, EPAG Working papers, 47, 2003
- FOUARGE D., *Minimum protection and poverty in Europe. An economic analysis of the subsidiarity principle within EU social policy*, Thela Thesis, Amsterdam, 2002

- FRANCESCONI C., “Vulnerabilità sociale e processi di impoverimento. Un possibile ambito di ricerca”, in: *Sociologia urbana e rurale*, 62, 2000
- FRANCIS P.A., *Poverty in Bangladesh: profile and policy implications*, Report prepared for the Overseas Development Administration, may 1991;
- GACITÚA MARIÓ E., BANCO MUNDIAL, *Desarrollo social y superación de la pobreza, in Pobreza, Exclusión y Política social* (a cura di R. Menjivar Larín, D. Kruijt, L. van Vucht Tijssen), San José, 1997
- GALLIE D., PAUGAM S., *Welfare regime and the experience of unemployment in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2000
- Gans H.J., “Deconstructing the underclass. The term’s danger as a planning concept”, in: *Journal of the American Planning Association*, 56, 1990; Wilson J., *The truly disadvantaged. The inner city, the underclass and public policy*, University of Chicago Press, Chicago, 1987
- GAVENTA J., “Poverty, participation and social exclusion in North and South”, in: *IDS Bulletin*, 29(1), January 1998
- GHAI D., "Participatory development. Some perspectives from grassroots experience" in: Griffin K., Knight J. (a cura di), *Human development and the international development strategies for the 1990s*, Macmillan, London, 1990
- GIBBS C.J.N., “Strengths and Weaknesses of Rapid Appraisal”, Paper presented at the Conference *Rapid Appraisal and Beyond*, USAID Forum Workshop Notes number 1, 27 July 1995
- GOODIN R., HEADY B., MUFFELS R., DIRVEN H.-J., *The real worlds of welfare capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999
- GORDON D., SPICKER P., *Glossary on Poverty Definitions*, Zed Books, London 1999
- GORE C., FIGUEIREDO J.B., “Issues note for the policy forum on social exclusion”, in: Gore C., Figueiredo J.B. (a cura di), *Social exclusion and anti-poverty policy: A debate*, Research Series n.110, International Institute for Labour Studies-UNDP, 1997
- GORE C., FIGUEIREDO J.B. (a cura di), *Social exclusion and anti-poverty policy: A debate*, Research Series n.110, International Institute for Labour Studies-UNDP, 1997

- GRAHAM C., *Gender Issues in poverty alleviation: Recent experiences with demand-based programs in Latin America, Africa and Eastern Europe*, BIT, Paper n. 11, Geneva, 1996
- GREELEY M., "Measurement of poverty and poverty of measurement", in: *IDS Bulletin*, 25(2), 1994
- GROOTAERT C., KANBUR R., *Policy-oriented analysis of poverty and the social dimensions of structural adjustment*, SDA Working Paper, The World Bank, Washington DC, 1990
- GROOTAERT C., NARAYAN D., *Local level institutions study*, Social Development Department, World Bank, Washington, D.C., 1999
- GROOTAERT C., SWAMY A., OH G.T., *Social capital and development outcomes in Burkina Faso*, Social Development Department, Environmentally and Socially Sustainable Development Network, World Bank, Washington, D.C., 1998
- GROSH M.E., MUÑOZ J., *A manual for planning and implementing the living standards measurement study survey*, LSMS Working Paper n.126, The World Bank, Washington DC, 1996
- GROSH M.E., GLEWWE P., *A guide to Living Standards Measurement Study Surveys and their data sets*, LSMS Working Paper n. 120, The World Bank, Washington D.C., 1995
- GRYNSPAN R., "La pobreza en América Latina y estrategias para superarla", in: R. Menjivar Larín, D. Kruijt, L. van Vucht Tijssen *Pobreza, exclusión y política social* (a cura di), San José, 1997
- GUIDICINI P., "Dalle povertà alle vulnerabilità", in: *Sociologia urbana e rurale*, 62, 2000
- HAMID T., FOUAD M., *The incidence of poverty in developing countries: An ILO compendium data*, a World Employment Programme Study, International Labour Office, Geneva, 1993
- HANMER L., PYATT G. WHITE H., assisted by POUW N., *Poverty in sub-saharan Africa*, Institute of Social Studies Advisory Service, The Hague, 1997
- HEADY B., KRAUSE P., HABICH R., "Long and short-term poverty. Is Germany a two-thirds society", in: *Social Indicators Research*, 31, 1994

- HILAL J., "Socio-political determinants of poverty in Palestine" in: Karima Korayen and Maria Petmesidou (a cura di), *Poverty and social exclusion in the Mediterranean area*, Crop Publications, Bergen - Norway, 1998
- HILL M.S., JENKINS S.P., "Poverty among British children. Chronic or transitory?", in: Bradby B., Jenkins S.P., Micklewright J. (a cura di), *The dynamics of child poverty in industrialized countries*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001
- HODDINOTT J., "Economic mobility and poverty dynamics in developing countries", in: *Journal of Development Studies*, 8, 2000
- HOSSAIN N., *How Bangladeshi elites understand poverty?*, The Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, 1999
- HOSSAIN N., MOORE M., "Elite perceptions of poverty: Bangladesh", in: *IDS Bulletin*, vol. 30, n.2, The Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, 1999
- HOSSAIN N., MOORE M., with KALATI N., MANOR J., REIS E., *Elites, poverty and development*, a Background paper for the World Development Report 2000/1 on Poverty, The Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, 1999
- HOWES S., LANJOUW J.O., *Poverty comparisons and household survey design*, LSMS Working Paper n.129, The World Bank, Washington DC, 1997
- HULME D., SHEPHERD A., "Conceptualizing chronic poverty", in: *World Development*, 31(3), 2003
- HULME D., MOORE K., SHEPHERD A., *Chronic poverty. Meanings and analytical frameworks*, Chronic Poverty research Centre, Universities of Manchester and Birmingham, CPRC Working Papers, 2, 2001
- IFAD, Conference on Hunger and Poverty, *Vision Statement*, 5 September 1995
- IFAD, *Enabling the urban poor to overcome their poverty*, Strategic Framework for IFAD 2002-2006, Rome, 2001
- IILS-UNDP, *Social exclusion and anti-poverty strategies*, Geneva, 1996
- INDEPENDENT GROUP ON SOUTH ASIAN CO-OPERATION, *SAARC: Moving towards core areas of co-operation*, Independent Group on South Asian Co-operation, with the United Nations University (Sri Lanka), 1991

- INSTITUTIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (IIED), Sussex, England. *RRA Notes*. Series of volumes on applications of RRA
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, *The path out of poverty. The Inter-American Development Bank's approach to reducing poverty*, IDB, Washington, DC, 1998
- IRES-CGIL, *Barometro povertà. Ricerca sul "rischio" povertà di lavoratori e pensionati*, Bologna, 2004
- ISLAM R., *Rural Institutions and poverty in Asia, New Approaches to Poverty Analysis and Policy - III*, in IILS/ILO, 1995
- JENKINS S.P., RIGG J.A., *The dynamics of poverty in Britain*, Department of Work and Pensions, London, Research report, n° 157, 2001
- JONES R.K., LUO Y., "The culture of poverty and African-American culture. An empirica assessment", in: *Sociological Perspectives*, 42 (3), 1999
- JORDAN B., *A theory of poverty & social exclusion*, Polity Press, Cambridge, 1996
- JØRGENSEN S.L., VAN DOMELEN J., *Helping the poor manage risk better: The role of social funds*, BID, 1999
- KAMANOU G., MORDUCH J., *Measuring vulnerability to poverty*, Discussion Paper, 58, 2002
- KANBUR R., SQUIRE L., "The Evolution of Thinking About Poverty. Exploring the Interactions", in: Meier G., Stiglitz J. (a cura di), *Frontiers of Development Economics. The Future in Perspective*, Oxford University Press, Oxford, 2001
- KIM K.S., "Income distribution and poverty: An interregional comparison", in: *World Development*, 25(11), 1997
- KJØNSTAD A., VEIT-WILSON J.H. (a cura di), *Law, Power and Poverty*, CROP Publications, Bergen 1997
- KLITGAARD R., "'Unanticipated consequences' in anti-poverty programs", in: *World Development*, 25(12), 1997
- KORAYEM K., PETMESIDOU M. (a cura di), *Poverty and Social Exclusion in the Mediterranean Area*, CROP Publications, Bergen 1998
- KRAUSE P., "Einkommen in Deutschland. Entwicklung, Dynamic, permanente Verteilung und Redistribution", in: Becker I., Ott N., Rolf G. (a cura di), *Soziale*

Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft. Festschrift für Richard Hauser zum 65. Geburtstag, Campus, Frankfurt/Main, 2001

- KRISHNA A., *Social capital, collective action, and the state: Understanding economic development, community peace, and democratic governance in rural north India*, Dissertation submitted to the Faculty of the Graduate School of Cornell University, 2000
- KUCHLER B., GOEBEL J., "Incidence and intensity of smoothed income poverty in European countries", in: *Journal of European Social Policy*, 13(4), 2003
- KUNDU A., *In the name of the urban poor*, by Akram-Lodhi A.H., book review, in: *Journal of Contemporary Asia*, 25(3), 1995
- LAYTE R., WHELAN C.T., *Moving in and out of poverty. The impact of welfare regimes on poverty dynamics in the EU*, European Panel Analysis Group, University of Essex, EPAG Working Papers, 30, 2002
- LEGROS M., "Against poverty. A common measure", in: *International Review of Administrative Sciences*, 70(3), 2004
- LEISERING L., LEIBFRIED S. (a cura di), *Time and poverty in western welfare state. United Germany in perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999
- LENOIR R., *Les Exclus. Un Français sur Dix*, Le Seuil, Paris, 1974
- LEWIS O., "The culture of poverty", in: *Scientific American* vol. 215, n.4, 1966
- LEWIS O., *The children of Sanchez, Autobiography of a Mexican Family*, Penguin, Harmondsworth and Vintage Books, New York, 1961
- LEWIS O., *Five Families. Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*, Basic Books, New York, 1959
- LIPTON M., "Poverty: Are there holes in the consensus?", in: *World Development*, vol. 25, n. 7, 1997
- LIPTON M., *Why poor people stay poor: Urban bias in world development*, Australian National Press, Canberra, 1977
- LIPTON M., *Defining and measuring poverty: Conceptual issues*, United Nations Development Program, New York, 1996
- LIPTON M., MAXWELL S., *The new poverty agenda: an overview*, Discussion Paper n. 306, IDS, Brighton, 1992

- LIPTON M., VAN DER GAAG J., *Including the poor*, The World Bank, Washington DC, 1993
- LIVERNASH R., RODENBURG E., “Population change, resources, and the environment”, in: *Population Bulletin*, 53(1), March 1998
- LOCK-DESSALLIEN R., *Poverty Assessments*, 1999,
http://www.undp.org/poverty/publications/pov_red/
- LOCK-DESSALLIEN R., *Poverty Profiles: Interpreting the data*,
http://www.undp.org/poverty/publications/pov_red/
- LOCK-DESSALLIEN R., *Review of Poverty Concepts and Indicators*, 1999
http://www.undp.org/poverty/publications/pov_red/
- LOCKWOOD M., “Reproduction and poverty in Sub-Saharan Africa”, in: *IDS Bulletin*, 28(3), 1997
- LOPES F. DE CARVALHO, *Fighting extreme poverty in Brazil*, OECD Technical papers n. 142, November 1998
- LUNGO M., “Política social y pobreza urbana en El Salvador y Costa Rica. Las lecciones de dos trayectorias diferentes”, *Conferencia Internacional sobre Pobreza y Exclusión Social*, San José, Costa Rica, 28-30 de enero de 1997
- LUSTIG N., “Coping with austerity: poverty and inequality in Latin America”, in: G. Rodgers, R. van der Hoeven (a cura di), *The poverty agenda: trends and policy options*, International Institute for Labour Studies, BIT, Geneva, 1995
- LUSTIG N., DEUTSCH R., *The Inter-American Development Bank and poverty reduction: An overview*, BID, Washington, DC, May, 1998
- LYBBERT T.J., BARRETT C.B., DESTA S., COPPOCK D.L., “Stochastic wealth dynamics and risk management among a poor population”, in: *Economic Journal*, 114(498), 2004
- MAFORAH F., “The impact of poverty on health in urbanising communities”, in: *Journal of Social Development in Africa*, 9(2), 1994
- MARTA F., *Recherche-Action sur le Capital Social à Yaoundé et à Douala – Plate forme d’Observation*, CERFE-Union Européenne, 2002
- MARTA F., QUINTI G., *Ricerca-azione su società civile ed esclusione sociale nell’Area Pisana, Rapporto finale*, CERFE-ASL5 Pisana, 1997

- MARTA F., OLMI A., TAURELLI S., *Recherche-action sur la pauvreté et l'exclusion sociale en milieu rural, Rapport final*, CERFE-IFAD, Rome, 2004
- MASTROPIETRO E., *Action-research on Poverty and Social Exclusion in Rome, Paris and London*, Final Report, CERFE-European Commission, 2002
- MASTROPIETRO E., *RAMSEP-Rapid Appraisal Method of Social Exclusion and Poverty, Handbook*, CERFE-European Commission, 2001
- MATIN I., HULME D., "Programs for the poorest. Learning from the IGTVDG program in Bangladesh", in: *World Development*, 31(3), 2003
- MAXWELL S., *The Meaning and Measurement of Poverty*, ODI Poverty Briefing, February 1999
- MAXWELL S., "Comparisons, convergence and connections: Development studies in north and south", in: *IDS Bulletin*, 29(1), January 1998
- MCCULLOCH N., "Being poor and becoming poor. Poverty status and poverty transitions in rural Pakistan", in: *Journal of Asian and African Studies*, 7, 2002
- MCFATE K., LAWSON R., WILSON W. J., *Poverty inequality and the future of social policy. Western States in the World Order*, Russel Sage Foundation, New York, 1995
- MCGEE R., *Ethnography and rapid appraisal in doctorate research on poverty*, Participatory Learning and Action Notes, IIED, sd
- MCGREGOR A., MCCONNACHIE M., "Social exclusion, urban regeneration and economic reintegration", in: *Urban Studies*, 32(10), 1995
- MCKERNAN S.M., RATCLIFFE C., *Transition events in the dynamics of poverty*, U.S. Department of Health and Human Services, <http://aspe.hhs.gov/hsp/poverty-transitions02/>
- MCLEOD J.D., SHANAHAN M.J., "Poverty, parenting and children's mental health", in: *American Sociological Review*, 58(3), 1993
- MENJÍVAR LARÍN R., KRUIJT D., VAN VUCHT TIJSSEN L. (a cura di), *Pobreza, exclusión y política social*, FLACSO, San José, 1997
- MENY Y., THOENIG J.C., *Le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1991
- MITCHELL D., *Income transfers in ten welfare states*, Avebury, Aldershot, 1991
- MYLES G.D., *Public economics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995

- MOREIRA C., “La eradicación de la pobreza en el mundo: una evaluación de cara al 2000”, in: *Control Ciudadano*, Montevideo, 1999
- MOSER C.O.N., “The asset vulnerability framework: Reassessing urban poverty reduction strategies”, in: *World Development*, 26(1), 1998
- MOSER C.O.N., *Confronting crisis. A summary of household responses to poverty and vulnerability in four poor urban communities*, ED Studies and Monographs Series n. 7, The World Bank, Washington DC, 1996
- MOSER C.O.N., “Urban social policy and poverty reduction”, in: *Environment and Urbanization*, 7(1), April 1995
- MOSER C.O.N., GATEHOUSE M., GARCIA H., *Urban poverty research sourcebook*, UMP, Working paper series n. 5, Washington D.C., 1996
- MOSER C.O.N., PEAKE L., *Seeing the invisible: Women, gender and urban development*, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, 1994
- MOSSE D., “Authority, gender and knowledge: theoretical reflections on the practice of participatory rural appraisal”, in: *Development and change*, vol. 25, 1994
- MUFFELS R., “Deprivation standards of living indicators”, in Berghman J., Cantillon B. (a cura di), *The European face of social security*, Adelrshot, Avebury, 1993
- MUFFELS R., FOUARGE D., DEKKER R., *Longitudinal poverty and income inequality. A comparative panel study for the Netherlands, Germany and the UK*, Institut for Labor Studies (OSA), OSA Working Paper WP2000-6, Tilburg, 2000
- MUTESHI J., “Collaborative alliances: The environment, women and the Africa 2000 network”, in: *Environment and Urbanization*, 7(1), April 1995
- NATIONS UNIES, DÉPARTEMENT DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET SOCIALE, *Rapport sur la situation sociale dans le monde 2001*, New York, 2003
- NATIONS UNIES, DESA, *Rapport sur la situation sociale dans le monde 2003*, New York, 2004
- NATIONAL ENVIRONMENT SECRETARIAT (Government of Kenya), Clark University (U.S.A.), Egerton University (Kenya), Center for International Development and Environment of the World Resources Institute (U.S.A.), *Participatory Rural Appraisal Handbook*, Clark University, sd

- NARAYAN D., *Bonds and bridges: social capital and poverty*, The World Bank, Washington D.C., 1999
- NARAYAN D., PRENNUSHI G., *Poverty trends and voices of the poor*, Poverty Group PREM (Poverty Reduction and Economic Management), World Bank, Washington D.C., december 1999
- NARAYAN D., PRITCHETT L., "Cents and Sociability. Household Income and Social Capital in Rural Tanzania," in: *Economic Development and Cultural Change*, University of Chicago Press, 47(4), 1999
- NARAYAN, D., CHAMBERS R., SHAH M.K., PETESCH P., *Crying out of change: Voices of the poor*, vol. II, The World Bank, Washington D.C., 2000
- NARAYAN D., PATEL J., SCHAFFT K., RADEMACHER A., KOCH-SCHULTE S., *Can anyone ear us?. Voices from 47 countries. Voices of the poor*, The World Bank, Oxford University Press, 1999
- NARAYAN D., PATEL J., SCHAFFT K., RADEMACHER A., KOCH-SCHULTE S., *Can anyone ear us?. Voices of the poor*, Vol. I, The World Bank, Oxford University Press, 2000
- NATIONS UNIES, DÉPARTEMENT DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET SOCIALE, *Rapport sur la situation sociale dans le monde 2001*, New York, 2003
- NEWMAN K.S., *No shame in my game. The working poor in the inner city*, Knopf/Russel Sage, New York, 1999
- OCDE, *Quand l'argent fait défaut. La dynamique de la pauvreté dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris, 2001
- O'CONNOR A., "Poverty research and policy for the post-welfare era", in: *Annual Review of Sociology*, 1, 2000
- OECD, *The DAC Guidelines on Poverty Reduction*, OECD, Paris, 2001
- OECD, *Participatory Development and Good Governance*, Paris, 1995
- OSSERVATORIO PROVINCIALE SULLE POLITICHE SOCIALI, "Forme emergenti di povertà nella società del rischio. Nuove forme di povertà nella provincia di Parma", in: *Documenti Sociali*, n. 5, 2004
- OTTO B., GOEBEL J., *Incidence and intensity of permanent income poverty in European countries*, EPAG Working papers, 28, University of Essex, Colchester, 2002

- ØYEN E., "The art of building bridges between the world of the poor and world of the non-poor", in: Yogesh A., Øyen E. (a cura di), *Poverty and participation in civil society*, Abhinav Publications/UNESCO, New Delhi/Paris, 1997
- ØYEN E., MILLER S.M., SAMAD S. A. (a cura di), *Poverty, A Global Review. Handbook on International Poverty Research*, Scandinavian University Press-CROP and UNESCO, Oslo and Paris 1996
- ØYEN E., MILLER S.M., SAMAD S.A. (a cura di), *Poverty: A global review*, by Gran B.K. book review, *Contemporary Sociology*, 26(4), July 1997
- PAUGAM S., *L'exclusion: L'état des savoirs*, Editions la Découverte, Paris, 1996
- PAUGAM, S., *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, PUF, "Recherches politiques" collection, Paris, 1993
- PAUGAM S., PRELIS J.A. ZOYEM J.P., *Appréhension de la pauvreté sous l'angle de la disqualification sociale*, Rapport pour Eurostat, 1994
- PAUL S., *Community participation in development projects. The World Bank experience*, World Bank Discussion Papers, World Bank, Washington, DC, 1987
Paul S., *Community participation in development projects. The World Bank experience*, World Bank Discussion Papers, World Bank, Washington, DC, 1987
- PECK J., *Workfare states*, Guildford Press, New York, 2001
- PERRY B., "The mismatch between income measures and direct outcome measures of poverty", in: *Social Policy Journal of New Zealand*, 1, 2002
- PIEL G., "The urbanization of poverty worldwide", in: *Challenge*, January-February 1997
- PIERETTI G., "La politica e le povertà estreme", in: *Il Margine*, 6-7, 1999
- POWELL M., BOYNE G., ASHWORTH R., "Towards a geography of people poverty and place poverty", in: *Policy and Politics*, 29(3), 2001
- PSACHAROPOULOS G., NGUYEN N.X., *The role of government and the private sector in fighting poverty*, Technical Paper n.346, The World Bank, Washington DC, 1997
- PUTNAM R.D., "Bowling alone: America's declining social capital", in: *Journal of Democracy*, January, 1995
- PUTNAM R.D., *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1994

- QUARANTA G., *L'era dello sviluppo*, F. Angeli, Milano, 1983
- QUARANTA G., *Per una teoria sociologica della povertà*, Scuola di Sociologia e di Scienze Umane, febbraio 2000 (non pubblicata)
- QUARANTA G., *Dinamiche urbane, esclusione sociale e povertà*. Paper presentato al Seminario di Bruxelles, 6 marzo 2001 nell'ambito dell'itinerario di ricerca e riflessione sul tema "Il riscatto della città. La nuova frontiera della lotta contro la povertà e l'esclusione sociale", CERFE, 2001
- QUARANTA G., "Come comprendere la povertà", in: *Italieuropei*, 5, 2002 (versione inglese in *European Synthesis*, 2, March 2003, www.europeansynthesis.org).
- QUARANTA G., D'ANDREA L., *Civil society and risk. Contribution for a general theory*, paper presentato al Workshop CERFE-Scuola di Sociologia e di Scienze Umane/Amsterdam School of Social Research, Amsterdam, 26 febbraio 1996; trad. it. in: "Democrazia diretta", n. 3, 1996
- QUARANTA G., QUINTI G., *The missing pages. The role of the poor as volunteers in strategies for combating poverty*, Cerfe/UNV, Rome, 2001
- QUARANTA G., COSTANTINI G., D'ANDREA L., *Methodologies for incorporating sociological risk analysis into World Bank-funded projects*, The World Bank, 1994
- QUINTI G., *Etude sur les indicateurs d'exclusion sociale*, CERFE-Commission des Communautés Européennes, 1993
- QUINTI G., D'ARCA R., *Desarrollo humano y disminución de la exclusion social en América Central*, CERFE, PNUD-Prodere Edinfodoc, 1993
- RABOW J., SHERRY L., KESSLER R., "The culture of poverty and learned helplessness: A Social Psychological Perspective", in: *Sociological Inquiry*, 53(4), 1989
- RAKODI C., "Representation and responsiveness. Urban politics and the poor in ten cities in the south", in: *Community Development Journal*, 39(3), 2004
- RAKODI C., "Poverty lines or household strategies? A review of conceptual issues in the study of urban poverty", in: *Habitat International*, 19(4), 1995
- RAVALLION M., "Is transient poverty different? Evidence for rural China", in: *Journal of development Studies*, 1, 2000
- RAVALLION M., *Comparaisons de la pauvreté. Concepts et méthodes*, LSMS document de travail n. 22, Banque Mondiale, Washington DC, 1996

- RAVALLION M., "Issues in measuring and modelling poverty", in: *The Economic Journal*, 106, September 1996
- RAVALLION M., "Expected poverty under risk-induced welfare variability", in: *Economic Journal*, 98, 1988
- RAVALLION M., BIDANI B., "How Robust is a poverty profile?", in: *The World Bank Economic Review*, 8(1), 1994
- REARDON T., VOSTI S.A., *Link between rural poverty and the environment in developing countries: asset categories and investment poverty*, Rede Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción, <http://www.rimisp.cl/r7trlink.htm>
- REPÚBLICA ARGENTINA - Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO, BANCO MUNDIAL, *Perfil de los Hogares y de la Población con Necesidades Básicas Insatisfechas*, 1996
- REYES SUÁRES A., *La pobreza más de cerca: las estrategias de supervivencia de las familias más pobres de Mendoza*, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 1992
- RIGAUX N., *The perception of poverty and social exclusion in Europe*, Eurobarométer, European Commission-DGV, Brussel, 1995
- RIGG J.A., *Poverty dynamics*, 2000, www.ssc.ruc.dk/inco/activities/deskstudies/Poverty%20dynamics.pdf
- ROHWER G., "Einkommensmobilität und soziale mindestsicherung. Einige Überlegungen zum armutsrisiko", in: Leibfried S., Voges W. (a cura di), *Armut im modernen Wohlfahrtsstaat*, Westdeutscher Verlag, Opladen, n. 32, in: KZfSS, Sonderheft, 1992
- ROOM G. (a cura di), *Beyond the threshold. The measurement and analysis of social exclusion*, The Policy Press, Bristol, 1995
- ROSENHOUSE S., *Identifying the poor. Is "headship" useful concept?*, LSMS Working Paper n.58, The World Bank, Washington DC, 1989
- RUBIN L.B., *Families on the fault line. America's working class speaks about the family, the economy, race, and ethnicity*, Harper Collins, New York, 1994
- SALMEN L.F., *Reducing poverty. An institutional perspective*, Poverty and Social Policy Series, Paper n.1, The World Bank, Washington DC, 1992

- SARACENO C., *Primo rapporto su vulnerabilità e povertà in Valle d'Aosta*, Commissione regionale sullo stato della povertà e dell'esclusione sociale in Valle d'Aosta, Aosta, 2003
- SATTERTHWAITE D. (a cura di), "Urban Poverty: Characteristics, Causes and Consequences", special issue of *Environment and Urbanization*, vol. 7 n. 1, April 1995
- SATTERTHWAITE D. (a cura di), "Urban Poverty II: From Understanding to Action", special issue of *Environment and Urbanization*, vol. 7, n. 2, October 1995
- SCHNAPPER D., "Intégration et exclusion dans les sociétés modernes", in Paugam S., *L'exclusion: L'état des savoirs*, Editions la Découverte, Paris, 1996
- SCOTT J., "Class and stratification", in: Payne G. (a cura di), *Social divisions*, Macmillan, Basingstoke, 2000
- SCOTT C.D., LITCHFIELD J.A., *Inequality, mobility and the determinants of income among the rural poor in Chile, 1968-1986*, Development Economics Research Programme Discussion Paper, n. 53, London School of Economics, London, 1994
- SCHTEINGART M., "Pobreza y políticas sociales en México y USA", in R. Menjivar Larín, D. Kruijt, L. van Vucht Tijssen (a cura di), *Pobreza, exclusión y política social*, San José, 1997
- SCHÜBELER P., *Participation and partnership in urban infrastructure management*, UMP, The World Bank, Washington DC, 1996
- SEN A., *Social exclusion. Concept, application and scrutiny*, Asian Development Bank, Social Development Paper n. 1, Manila, 2000
- SEN A., *Il tenore di vita. Tra benessere e libertà*, Marsilio, Venezia, 1993
- SEN A., *Commodities and capabilities*, North Holland, Amsterdam, 1985
- SEN A., "Well-being, agency and freedom: The Dewey lectures 1984", in: *Journal of Philosophy*, 82, 1985
- SEN A., "Issues in the measurement of poverty", in: *Scandinavian Journal of Economics*, 81, 1979
- SETHURAMAN S.V., *Urban poverty and the informal sector. A critical assessment of current strategies*, ILO, Geneva, August 1997

- SHNAPPER D., "Intégration et exclusion dans les sociétés modernes", in Paugam S. (a cura di), *L'exclusion l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, 1996
- SILVER H., "Social exclusion and social solidarity: Three paradigms", in: *International Labour Review*, 133(5-6), 1994
- SINHA S., LIPTON M., YAQUB S., "Poverty and 'damaging fluctuations'. How do they relate?", in: *Journal of Asian and African Studies*, 37(2), 2002
- SMALL M.L., NEWMAN K., "Urban poverty after 'The truly disadvantaged'. The rediscovery of the family, the neighborhood, and culture", in: *Annual Review of Sociology*, 1, 2001
- SIMMONS P., *Words into action. Basic rights and the campaign against world poverty*, Oxfam, Oxford 1995
- SINGH N., STRICKLAND R., *Sustainability, Poverty and Policy Adjustment: From Legacy to Vision*, IISD 1994, <http://iisd.ca/pdf/legacy.pdf>
- SINGH N., TITI V., *Empowerment. Towards sustainable development*, Fernwood Books, Halifax-Zed Books, London-International Institute for Sustainable Development (Winnipeg, Canada), 1995
- SMEEDING T., O'HIGGINS M., RAINWATER L., *Poverty, inequality and income distribution in comparative perspective*, Harvester Wheatsheaf, London, 1990
- SMITH D.M., *Human Geography. A welfare approach*, Edward Arnold, London, 1977
- SOJO C., "El caso de Costa Rica. Es nueva esta pobreza?", in R. Menjivar Larín, D. Kruijt and L. van Vucht Tijssen (compiladores), *Pobreza, exclusión y política social*, San José, 1997
- SOJO C., "¿Es nueva esta pobreza? Reflexiones en torno al empobrecimiento urbano en el caso de Costa Rica", *Conferencia Internacional sobre Pobreza y Exclusión Social*, San José, Costa Rica, 28-30 de enero de 1997
- SRINIVASAN L., *Tools for community participation*, PROWWESS/UNDP Technical Services, 1990
- STEWART F., *Adjustment and poverty. Options and choices*, Routledge, London, NY, 1995
- STEWART F., VAN DER GEEST W., "Adjustment and social funds: political panacea or effective poverty reduction?", in: Stewart F., *Adjustment and poverty*, Routledge, London, 1995

- STEWART K., "Monitoring social inclusion in Europe's regions", in: *Journal of European Social Policy*, 13(4), 2003
- STIEFEL M., WOLFE M., *A voice for the excluded: Popular participation in development*, United Nations Institute for Social Development-Zed Books, London, 1994
- STREETEN P., "Some reflection on social exclusion", in Gore C., Figueiredo J.B. (a cura di), *Social exclusion and anti-poverty policy: A debate*, Research series 110, International Institute for Labour Studies-UNDP, 1996
- STREETEN P., "Poverty concept and measurement", in: van der Hoeven R. & Anker R., *Poverty monitoring: An international concern*, UNICEF publication, St Martin's Press, London, 1994
- STREETEN P., *First things first. Meeting basic needs in developing countries*, The World Bank, Oxford University Press, 1981
- STROBEL P., "From poverty to exclusion: A wage-earning society or a society of human rights?", POWELL M., BOYNE G., ASHWORTH R., "Towards a geography of people poverty and place poverty", in: *Policy and Politics*, 29(3), 2001
- SULMONT D., *Exclusion social y empleo. Notas para un debate*, BIT, Lima, 1995
- SUMARTO S., WETTERBERG A., PRITCHETT L., *The Social Impact of the Crisis in Indonesia: Results from a Nationwide Kecamatan Survey*, preliminary draft, Jakarta 1999
- SWEESTER A. T., "What is Rapid Appraisal", Paper presented at the Conference *Rapid Appraisal and Beyond*, USAID Forum Workshop Notes number 1, 27 July 1995
- SWEESTER A.T., BEEBE J., GIBBS C., *Rapid Appraisal and Beyond*, The Participation Forum Workshops Notes, n. 1, USAID, July 27, 1995
- TASK FORCE ON POVERTY - Western Australia, <http://www.fcs.wa.gov.au/taskpov.htm>
- THERBORN G., "At the birth of second-century sociology. Times of reflexivity, spaces of identity and nodes of knowledge", in: *British Journal of Sociology*, 51, 2000
- THOMAS-SLAYTER B.P., "Structural change, power politics, and community organizations in Africa: Challenging the patterns, puzzles, and paradoxes", in: *World Development*, 22, n. 10, October 1994

- TICHY N.M., MC. GILL A., ST. CLAIR L., *Corporate Global Citizenship. Doing business in the public eye*, The New Lexington Press, San Francisco, 1997
- TODARO M.P., *Economic Development*, 5th ed., Longman, London, 1994
- TOWNSEND P., "Poverty in Eastern Europe: the latest manifestation of global polarization", in Rodgers G. and van der Hoeven R. (a cura di), *The poverty agenda: trends and policy options*, International Institute for Labour Studies, BIT, Geneva, 1995
- TOWNSEND P., *The international analysis of poverty*, Harvester Wheatsheat, Hemel Hempstead, 1993
- TOWNSEND P., "Deprivation", in: *Journal of Social Policy*, 16(2), 1987
- TOWNSEND P., *Poverty in the United Kingdom: A survey of household resources and living standards*, Penguin Books, London, 1979
- TSAKLOGLOU P., PAPADOPOULOS F., "Aggregate level and determining factors of social exclusion in twelve European countries", in: *Journal of European Social Policy*, 12(3), 2002
- UDSHOLT L., "Adjustment and poverty: options and choices", in: *The European Journal of Development Research*, 9(2), December 1997
- UNITED NATIONS, *Role of microcredit in the eradication of poverty*, Resolution adopted by the General Assembly, 18 February 1998
- UNITED NATIONS, *Bulletin on the eradication of poverty*, n. 1, May 1996
- UNITED NATIONS, *Report of the World Summit for Social Development*, Copenhagen, 6-12 March, 1995
- UNITED NATIONS, Commission for social development, *Report on the special session*, 21-31 May 1996
- UNITED NATIONS, Commission for social development, *Strategies and actions for the eradication of poverty*, Report of the Secretary-General, 14 May 1996
- UNITED NATIONS, Commission on sustainable development, Third Session, 11-28 April 1995, *Poverty eradication and sustainable development*, Report of the Secretary-General, 20 March 1995
- UNITED NATIONS COMMITTEE ON SOCIAL, ECONOMIC AND CULTURAL RIGHTS, *Poverty. The human rights approach*, New York, 2001

- UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAM, *The UN-Habitat strategic vision*, UN-Habitat, Nairobi, 2003
- UNCHS, *An urbanizing world*, Nairobi, 1996
- UNCHS (Habitat II), *The Istanbul declaration and the habitat agenda with subject index*, Istanbul, June 3-14 1996, UNCHS (Habitat), Nairobi, 1997
- UNCHS (Habitat), *Recife declaration*, Recife International Meeting on Urban Poverty, March 17-21 1996
- UNDP, *Overcoming human poverty. UNDP Poverty Report 2000*, New York, 2000
- UNDP, "Empowering people: A Guide to Participation", CSOPP Documents, 1999, <http://www.undp.org/sl/Documents/Manuals/Empowering/toc.htm>
- UNDP, *Poverty Report. Overcoming human poverty*, New York, 1998
- UNDP, *Poverty strategies initiative. Progress report*, New York, 1 August 1997
- UNDP, *Productive employment and poverty eradication: how can livelihoods be more sustainable?*, New York, February 25, 1997
- UNDP, *Human Development Report, 1997*, Oxford University Press, New York, 1997
- UNDP, *Poverty eradication: A policy framework for country strategies*, Policy Paper, New York, NY, 1995
- UNDP, *Human development report 1992*, Oxford University Press, New York, 1992
- UNDP, *Cities, people & poverty. Urban development cooperation for the 1990s*, New York NY, 1991
- UNESCO, *UNESCO's strategy on development and poverty eradication*, UNESCO, Paris, 2000
- UNIVERSITÀ DI PAVIA, *Povertà ed esclusione sociale nella città*, Pavia, 2004
- UNRISD, *Las causas de la pobreza y las estrategias para reducirla*, Informe n. 19, oto o/invierno 1998
- UNRISD, Report of the UNRISD/UNDP International Seminar on Economic Restructuring and Social Policy, New York, 11-13 January 1995, *Adjustment, globalization and social development*, New York, 1995

- US AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, *Rapid Appraisal and Beyond*, Forum Workshop Notes Number 1, 27 July 1995, available at http://www.info.usaid.gov/about/part_devel/docs/pdiwksp1
- VAN DER BOSH K., CALLAN T., ESTIVILL P., HAUSMAN B., JEANDIDIER B., MUFFELS R., YFANTOPOULOS J., "A comparison of poverty in seven European countries and regions using subjective and relative measures", in: *Journal of Population Economics*, 6(3), 1993
- VAN DER HOEVEN R., ANKER R., *Poverty monitoring: An international concern*, UNICEF publication, St Martin's Press, London, 1994
- VANDERSCHUEREN F., WEGELIN E., Wekwete K., *Policy programme options for urban poverty reduction. A framework for action at municipal government level*, The World Bank, Washington DC, 1996
- VON BRAUN J., "Employment for poverty reduction and food security: Concept, research issues, and overview", in: *International Food Policy Research Institute*, Washington DC, 1995
- WACQUANT L., "L'underclass urbaine dans l'imaginaire social et scientifique Américain", in: Paugam S. (a cura di), *L'exclusion: L'état des savoirs*, Editions la Découverte, Paris, 1996
- WALKER R., "The dynamics of poverty and social exclusion", in: G. Room (a cura di), *Beyond the threshold*, Bristol, 1995
- WANG'OMBE J., "Cost recovery strategies in Sub-saharian Africa", in: Schieber G.J., *Innovation in health care financing. Proceedings of a World Bank Conference*, March 10-11, 1997, Washington DC, 1997
- WANG'OMBE J.K., "Public health crises of cities in developing countries", in: *Social Science and Medicine*, 41(6), September 1995
- WHELAN B. J., WHELAN C.T., "In what sense is poverty multidimensional?", in: *Beyond the threshold*, Bristol, 1995
- WHELAN C.T., "Non-monetary indicators of poverty", in: Berghman J., Cantillon B. (a cura di), *The european face of social security*, Aldershot, Avebury, 1993
- WHELAN C.T., LAYTE R., MAÎTRE B., "Multiple deprivation and persistent poverty in the European Union", in: *Journal of European Social Policy*, 12(2), 2002

- WHITE G., "Civil society, social exclusion and poverty alleviation", in Gore C., Figueiredo J.B. (a cura di), *Social exclusion and anti-poverty policy: A debate*, International Institute for Labour Studies/ UNDP, Research series 110, 1996
- WHO, *The urban health crisis. Strategies for all in the face of rapid urbanization*, WHO, Geneva, 1993
- WHO, *Energy and protein requirements*, WHO, Technical Report Series n. 724, Geneva, 1985
- WODON Q.T., "Targeting the poor using ROC curve", in: *World Development*, 25(12), 1997
- WOLFENSOHN J., *Securing the 21st century*, World Bank, Washington, DC, 2004
- WORLD BANK, *Poverty analysis overview. Understanding poverty*, at: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPA/0,contentMDK:20153855~menuPK:435040~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:430367,00.html>
- WORDL BANK, *Mapping poverty*, at: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPA/0,,contentMDK:20219777~menuPK:462078~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:430367,00.html>
- WORLD BANK, *World Bank Development Report 2000/2001. Attacking poverty*, Washington, DC, 2000
- WORLD BANK, *Draft of the World Development Report 2000-2001*, Washington, DC, 1999
- WORLD BANK, *Poverty reduction and The World Bank. Progress in fiscal 1996-1997*, Washington DC, 1997
- WORLD BANK, *Taking action to reduce poverty in sub-saharan Africa*, The World Bank, Washington DC, 1997
- WORLD BANK, *World development report, 1994*, The World Bank, Washington D.C., 1995
- WORLD BANK, *Rapid appraisal methods*, World Bank Regional and Sectoral Studies, World Bank, Washington 1993
- WORLD BANK, *Operational Directive 4.15: Poverty reduction*, The World Bank, Washington DC, 1991

- WORLD BANK, *Urban policy and economic development: An agenda for the 1990s*, Urban Development Division, The World Bank, Washington D.C., 1990
- WORLD BANK, *World Development Report*, Washington, 1990
- WORLD BANK, INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Building poverty reduction strategies in developing countries*, Washington, DC, 1999
- WRATTEN E., “Conceptualizing urban poverty”, in: *Environment and Urbanization*, vol. 7, n.1, 1995
- YAHIE A.M., “Adapting project cycle to the special characteristics of poverty alleviation projects”, in: Bamberger M., Yahie A.M., Matovu G. (a cura di), *The design and management of poverty reduction programs and projects in anglophone Africa*, 1996
- YAQUB S., *Poverty dynamics in developing countries. An annotated bibliography*, Institute of Development Studies, University of Sussex, 1999
- ZOYEM J.-P., *La dynamique des bas revenus. Une analyse des entrées-sorties de pauvreté*, INSEE, Paris, 2002

