



COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE



QUADERNI CIES N. 2

Lavoro di ricerca commissionato allo IUSS e preparato per la Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale, 2009
(versione del 31 luglio 2009 – rivista il 10 luglio 2010)

Ringraziamenti e annotazioni

Questo lavoro è stato presentato in occasione di un workshop svoltosi a Roma il 7 luglio 2009 alla presenza dei membri della Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale (in particolare, il Presidente Marco Revelli e i membri Elena Granaglia, Francesco Marsico, Nicola Negri, Linda Laura Sabbadini, Giovanni Battista Sgritta e Roberto Torrini) e di alcuni discussants (in particolare, Leonardo Becchetti, Maurizio Franzini, Cristina Freguja, Filomena Maggino, Nicoletta Pannuzi, Vito Peragine Ambra Poggi). A loro va il mio più sincero ringraziamento per gli utili commenti e suggerimenti che mi hanno fornito. Per le stesse ragioni ringrazio anche Renata Targetti Lenti e Italo Magnani. Resto naturalmente responsabile per ogni eventuale

Enrica Chiappero Martinetti
(Università di Pavia e IUSS)

Povert  e benessere
multidimensionale:
un raffronto fra concetti,
misure e politiche pubbliche

COMMISSIONE DI INDAGINE SULLESCLUSSIONE SOCIALE
(Istituita ai sensi dell'art. 27 Legge 8 novembre 2000, n. 328)

Presidente:

Marco Revelli, *Università del Piemonte Orientale*

Componenti:

Enrica Amato, *Università di Napoli Federico II*

Marco Rossi-Doria, *Coordinatore pedagogico, Ministero Pubblica Istruzione*

Elena Granaglia, *Università degli Studi "Roma Tre"*

Francesco Marsico, *Caritas italiana*

Nicola Negri, *Università di Torino*

Giovanni Battista Sgritta, *Sapienza-Università di Roma*

Segretario:

Fabrizio Marcucci

Direzione Generale Inclusione sociale, diritti sociali e responsabilità – Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

INDICE

Pag.	7	1. Premessa
		1.1. Scopi e struttura del lavoro
	11	PRIMA PARTE - Analisi multidimensionali: il fronte teorico
	14	2. Eguaglianza di opportunità
	16	2.1. La regola di Roemer e la regola di van de Gaer
	18	2.2. Eguaglianza di opportunità e approccio meritocratico
	20	2.3. Quali indicazioni per le politiche? Alcune esperienze ispirate all'eguaglianza di opportunità
	25	2.4. Alcune questioni aperte in relazione all'approccio dell'eguaglianza di opportunità
	29	3. Eguaglianza di capacità à la Sen
	32	3.1. Il primo tentativo di applicazione dell'approccio delle capacità su scala internazionale e con finalità di policy: i Rapporti sullo sviluppo umano dell'UNDP
	35	3.2. Un esempio recente e più accurato di applicazione dell'approccio seniano: l'esperienza dell'Equality and Human Rights Commission (EHRC)
	40	3.3. Alcune questioni aperte in merito all'approccio dell'eguaglianza di capacità
	45	3.4. Eguaglianza di opportunità versus eguaglianza di capacità
	47	4. Esclusione - inclusione sociale - coesione sociale: le esperienze europee
	52	4.1. Alcune questioni aperte in merito all'approccio dell'esclusione sociale
	55	4.2. Opportunità, capacità ed esclusione: un confronto
	57	5. Un richiamo ad altre prospettive teoriche multidimensionali
	58	5.1. La misura della felicità
	64	5.2. Il progetto globale "Measuring the progress of societies" promosso dall'OCSE
	65	5.3. La commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi in Francia
	67	SECONDA PARTE - Analisi multidimensionali: il fronte della misura
	69	6. Quale fonte di dati: analisi primarie o secondarie?
	71	6.1. Analisi multidimensionali tra dimensioni ricorrenti e missing dimensions

Pag.	72	7. Quante dimensioni, quali dimensioni
	75	7.1. Quanti indicatori, quali indicatori e quali caratteristiche devono soddisfare
	79	8. Il problema degli standard e delle soglie
	81	9. Aggregare per confrontare? Meriti e limiti degli ordinamenti completi e dei confronti parziali
	84	10. Conclusioni
	85	Bibliografia

PREMESSA

La crisi economica in atto ha drammaticamente richiamato l'attenzione e la preoccupazione dei governi e delle istituzioni nazionali e internazionali nei confronti dei fenomeni di povertà, disegualianza ed esclusione sociale, riconoscendone sempre più spesso la natura multidimensionale e complessa, l'intreccio di cause che li originano, la diffusione e l'intensità con cui si caratterizzano. Anche la letteratura accademica ha concentrato un crescente impegno di ricerca per la comprensione di questi problemi, spostando progressivamente l'attenzione dalla tradizionale dimensione del reddito ad altri aspetti non meno rilevanti quali le opportunità, le libertà, la vulnerabilità e la coesione sociale. Il passaggio alle analisi di carattere multidimensionale apre però la strada ad una serie, non breve né semplice, di problemi metodologici. Solo per menzionarne alcuni: la scelta del numero e della tipologia di spazi valutativi a cui rivolgere l'attenzione; la pluralità di specificazioni di tali indicatori; la ricerca e l'impiego di dati statistici disponibili, spesso provenienti da fonti differenti e dunque difficilmente comparabili, piuttosto che (o insieme a) la rilevazione specifica di dati statistici per quelle che sono le dimensioni trascurate o non adeguatamente misurate; la necessità o l'interesse a sperimentare e integrare approcci e strumenti innovativi di misurazione (quali ad esempio, l'uso congiunto di analisi quantitative e qualitative oppure macro-aggregate e micro-individuali); la comparazione tra dimensioni del benessere e tra individui piuttosto che l'attribuzione di un sistema di pesi da assegnare alle differenti dimensioni, qualora si opti per un'aggregazione statistica tra differenti dimensioni. Queste questioni, come molte altre che emergono in questo ambito di studi, presentano elementi di criticità tanto sul piano statistico-metodologico quanto su quello più propriamente normativo, tali da mettere talvolta in dubbio l'effettiva possibilità di applicazione degli approcci multidimensionali alla povertà e al benessere e di soluzione delle tante difficoltà tecniche, ma ancor più valoriali, che questi approcci comportano. La risposta data a queste questioni ha, inoltre, evidenti ripercussioni sui risultati raggiunti e sull'orientamento delle politiche di lotta alla povertà o alla riduzione della disegualianza che possono derivare.

In generale, sono perlomeno tre i piani di discussione che si intersecano e si influenzano reciprocamente: i) il piano teorico, che pone la questione su qua-

le sia l'idea di povertà, di disuguaglianza o di benessere presa a riferimento; ii) il piano della misurazione, che richiede di tradurre queste idee in metriche, indici, misure in grado di rappresentare ed eventualmente riassumere in maniera sintetica tali idee; iii) il piano dell'azione, degli interventi, delle politiche che mirano a ridurre la povertà o a promuovere l'uguaglianza.

Non necessariamente però, e anzi assai di rado, è questa la sequenza attraverso la quale i problemi di povertà e disuguaglianza devono essere o vengono ad essere effettivamente esaminati. E' piuttosto frequente, ad esempio, che l'attenzione si concentri sul fronte della misurazione, e in particolare sul terreno dell'analisi empirica da cui poi far discendere suggerimenti utili ai fini delle policy. In modo altrettanto ricorrente, può accadere che i tre piani di discussione siano trattati come se fossero del tutto slegati e indipendenti tra loro e affidati a competenze disciplinari diverse: le questioni teoriche sotto il dominio della teoria normativa e filosofica, le questioni di misura lasciate alle competenze di statistici ed economisti, la questione dell'azione affidata agli studi di carattere politologico sul ruolo dello stato sociale e all'analisi delle politiche pubbliche. Resta però il fatto che il piano positivo (quanto intense e diffuse sono le condizioni di povertà e disuguaglianza e come si caratterizzano) e il piano normativo dell'analisi (quali sono le cause all'origine di questi problemi e quali forme di azione mettere in atto) sono per loro natura interconnessi. In primo luogo, perché ogni analisi di povertà chiama solitamente in causa un qualche principio morale in merito all'accettabilità o meno delle condizioni di povertà all'interno della società in questione. Anche quando l'identificazione dei soggetti poveri si caratterizza primariamente come un mero esercizio descrittivo, difficilmente questo può risultare estraneo a quelle che sono convinzioni personali o convenzioni sociali prevalenti sull'idea di povertà e sulle ragioni per le quali occorra prestare ad essa una particolare attenzione¹. In secondo luogo, perché le analisi di povertà alludono in qualche modo ad una sorta di dovere morale da parte di qualcuno – la comunità internazionale, lo stato, la comunità locale, la società civile, la famiglia – ad intervenire per tentare di risolvere o, quanto meno, per offrire sostegno alle condizioni più gravi o più urgenti di bisogno. Anche quando lo scopo prevalente di un'analisi empirica della povertà è semplicemente quello di descrivere un fatto, è quasi inevitabile che da essa si desumano indicazioni utili ai fini delle scelte di politica pubblica. Per converso, laddove l'analisi della povertà sia principalmente *policy-oriented*, l'identificazione delle strategie di azione più adeguate, degli individui o dei gruppi di popolazione verso i quali indirizzare queste politiche, ma anche il grado stesso di efficacia e di efficienza degli in-

¹ "Just because it [i.e. poverty diagnosis] is a primarily descriptive exercise, we should not make the mistake of thinking that the analysis must be somehow *independent* of the society in which poverty is being assessed. Even the demand of 'objectivity' in description does not really require *social invariance*, as is sometimes supposed" (Sen, 1992, p. 108)

terventi, deve comunque fondarsi su un'accurata descrizione delle condizioni di povertà la quale, ancora una volta dipende, dall'idea di povertà accolta².

Naturalmente, riconoscere che i due livelli, positivo e normativo, sono interrelati non significa affermare che essi siano indistinti o che si debbano necessariamente prendere in considerazione in modo congiunto. Ciò che è importante fare però, a nostro avviso, è distinguere consapevolmente e criticamente tra scelte che dovrebbero essere argomentate sulla base di giudizi di valore e scelte che riguardano aspetti più strettamente empirici, tecnici o di misura. In altri contributi (cfr. Chiappero e Moroni, 2007a e 2007b) abbiamo esposto alcune argomentazioni a sostegno di una visione che connetta tra loro questi piani di discussione³, sottolineando il fatto che, a nostro avviso, ciò che distingue una vera e propria teoria normativa della povertà da un semplice approccio alla povertà, è proprio la presenza di un quadro teorico articolato capace di argomentare opportunamente il fondamento etico alla base della concezione di povertà che si delinea, in grado di fornire indicazioni utili ad identificare gli spazi entro i quali valutare le condizioni di vita delle persone e, se possibile, di ricavarne linee di azione coerenti con l'idea di povertà che è stata formulata.

1.1 Scopi e struttura del lavoro

La discussione condotta in questo lavoro guarda in modo particolare alla fase critica di passaggio dal piano teorico a quello della misurazione e alle conseguenze che questo passaggio può avere sul fronte delle politiche pubbliche. Il lavoro si articola in due parti principali. La prima parte discute alcuni fra i più significativi approcci teorici multidimensionali all'analisi del benessere oggi in discussione, anche alla luce di alcune esperienze già sperimentate o in corso di realizzazione in ambito europeo e internazionale che si ispirano esplicitamente a questi approcci, per delineare linee di azione che mirano a ridurre la povertà, favorire l'eguaglianza e promuovere il benessere. Sono tre, in particolare, gli schemi teorici su cui si concentra l'attenzione: l'approccio basato sull'uguaglianza di opportunità, l'approccio basato sull'uguaglianza di capacità e l'approccio dell'inclusione sociale. Si accennerà inoltre, anche se in maniera più sintetica, alle misure di felicità e ad alcune iniziative in corso (il progetto globale promosso

² "Descriptive analysis of poverty has to be *prior* to the policy choice" (Sen, 1992, p.10).

³ In realtà, lo schema di analisi proposto nei due lavori citati è più complesso e si articola su cinque livelli. Rispetto ai tre qui considerati, si aggiunge un piano meta-etico, che riguarda la possibilità di formulare giudizi etici in merito alla condizione di privazione dei soggetti, mentre il piano relativo alla misurazione è separato in un livello metrico e in uno esplicativo. Il primo guarda più direttamente alle procedure tecniche e di misure mentre il secondo si concentra soprattutto sulle cause che generano delle condizioni di privazione.

dall'OCSE e la cosiddetta Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi entrambe impegnate sul fronte della misurazione del progresso delle società) che in qualche modo si richiamano o si ricollegano alle tre visioni teoriche qui discusse. Non è negli scopi di questo lavoro discutere in maniera approfondita genesi e fondamenti teorici di questi schemi: meno ambiziosamente, si vuole piuttosto delineare e argomentare in chiave critica come, in quale misura e con quali risultati si è cercato di rendere operativi tali approcci, quali sfide metodologiche esse pongano e come sono stati risolti o superati i nodi più complessi. A partire anche da queste esperienze, nella seconda parte del lavoro l'attenzione si concentrerà più decisamente nei confronti di alcune questioni metodologiche ancora aperte legate alle analisi multidimensionali e alle possibili implicazioni di policy che possono derivare da tali scelte metodologiche.

Una premessa sui confini concettuali entro cui si sviluppa il presente lavoro è d'obbligo. L'intenzione iniziale era di riservare l'attenzione in maniera pressoché esclusiva alla questione della povertà. In realtà, con il procedere della discussione l'intersezione con le questioni di benessere e di eguaglianza si sono rivelate ineludibili. Pur consapevoli delle chiare specificità concettuali e metodologiche che caratterizzano questi tre ambiti di studio, siamo persuasi che, forse ancor più nel passaggio all'analisi multidimensionale, emergano con altrettanta evidenza e particolare forza le profonde interrelazioni tra loro esistenti. Per questa ragione, soprattutto nella prima parte del lavoro, la discussione abbraccerà con una certa frequenza i tre piani di analisi.

PRIMA PARTE
ANALISI MULTIDIMENSIONALI:
IL FRONTE TEORICO

Nelle statistiche ufficiali e nel disegno delle politiche pubbliche di lotta alla povertà è ancora prevalente l'idea di una povertà definita in termini di reddito. E tuttavia si sta progressivamente affermando l'opinione che la misura di privazione nello spazio del reddito rappresenti una metrica, seppur necessaria, ma che da sola non basta a render conto dell'eterogeneità delle condizioni di vita reali degli individui e delle famiglie e dunque della loro effettiva condizione di povertà o di benessere. Diverse sono le argomentazioni avanzate nei confronti di tale inadeguatezza: da un lato, vi sono aspetti importanti della vita delle persone difficilmente riassumibili attraverso la sola misura del reddito; dall'altro, alle diseguaglianze nello spazio delle risorse si associano spesso disuguaglianze in altri spazi, come quello delle opportunità o dei risultati, della felicità e della vulnerabilità, che agiscono attraverso modalità di causa-effetto, azione-retroazione non così semplici e prevedibili come si potrebbe pensare; infine, vi sono diseguaglianze che si manifestano nel campo della salute, dell'istruzione, della partecipazione al mercato del lavoro o nell'arena politica che sono altrettanto meritevoli di attenzione quanto, e forse ancor più, delle diseguaglianze economiche. Resta però aperta la questione di come si possa procedere concretamente all'identificazione, misurazione e individuazione di questi spazi e all'analisi delle interrelazioni esistenti tra loro. Come rimane da chiarire quali conseguenze si possano produrre sul fronte del disegno delle politiche, del loro monitoraggio e della misura della loro efficacia.

Riprendendo il titolo di un famoso articolo di Sen del 1980 (*Equality of what?*), la caratterizzazione dell'idea di benessere e di eguaglianza dipende dalle risposte date a quattro quesiti principali; i) eguaglianza perché?; ii) eguaglianza di cosa?; iii) eguaglianza tra chi?; e, infine, iv) eguaglianza come? Al primo quesito si associano generalmente argomentazioni di ordine filosofico-normativo fondate su criteri di equità e di giustizia o sul principio di non-discriminazione ma possono esservi anche ragioni di efficienza, nella misura in cui l'equità nella distribuzione (ad esempio, di opportunità) può migliorare la performance economica di un paese. Le risposte alla seconda domanda chiamano in causa gli spazi valutativi entro i quali si misura e si confronta la diseguaglianza, spazi che includono il reddito, la ricchezza e, più in generale, le risorse, ma anche i diritti,

le opportunità, le capacità. Meno ampia è invece la gamma di risposte che si possono dare rispetto al terzo quesito, essendo principalmente il singolo individuo il soggetto rispetto al quale si pongono istanze di eguaglianza, anche se non è meno importante, e negli anni recenti anche piuttosto frequente, l'attenzione rivolta a specifici gruppi di popolazione, dai bambini agli anziani, dalle minoranze etniche agli immigrati, in virtù di un principio di eguaglianza orizzontale. All'ultima domanda, infine, rispondono le politiche messe in atto per ridurre povertà e forme di discriminazione, favorire l'inclusione sociale e promuovere il benessere e il progresso.

In questa sede non prenderemo in esame la prima questione, in quanto pone complessi aspetti di ordine filosofico che esulano dagli scopi di questo lavoro e dalle competenze di chi scrive. Con riferimento alla seconda questione – eguaglianza di cosa? – rivolgeremo l'attenzione ad alcuni fra i principali approcci multidimensionali oggi in discussione, riconducibili al principio di eguaglianza di opportunità, di eguaglianza di capacità e di inclusione sociale, guardando a come questi approcci cercano di dare risposta alla terza domanda (eguaglianza tra chi?) e, in qualche misura, all'ultima (eguaglianza come?).

2. Eguaglianza di opportunità

Inizialmente suggerita da Arneson (1989), successivamente ripresa e formalizzata da Roemer (1998), l'idea di eguaglianza di opportunità nell'acquisizione del benessere si fonda sul principio che il successo nella vita dovrebbe dipendere dalle scelte, dall'impegno, dal talento delle persone, non dalle circostanze di nascita. Queste circostanze comprendono aspetti quali il genere, la razza, il luogo di nascita o il background familiare, sono predeterminate e al di fuori delle possibilità di controllo o delle responsabilità dei soggetti e possono essere causa di diseguaglianze non moralmente accettabili che come tali devono essere compensate dalla società. Nella determinazione dei risultati (o dei vantaggi, come li definisce Roemer) entra in gioco però anche l'impegno che le persone ripongono nel conseguimento delle azioni che compiono e rispetto alle quali sono pienamente responsabili. Una società che garantisce eguali opportunità è una società in cui risultati importanti (ivi inclusi i guadagni o i consumi delle famiglie) sono distribuiti in maniera indipendente dalle circostanze. In linea generale, l'azione dei governi dovrebbe essere orientata ad equalizzare le opportunità che i diversi "tipi" o categorie di individui, classificabili in relazione alle differenti circostanze, devono poter avere per realizzare un dato obiettivo⁴.

⁴ Possibili estensioni dell'approccio dell'eguaglianza di opportunità sono state di recente suggerite da Roemer (2009), in particolare, nella direzione dell'eguaglianza di opportunità tra generazioni e tra paesi. Nel primo caso, le ragioni alla base dell'eguaglianza vanno ricercate

La scuola di pensiero che può essere compresa sotto l'ampia etichetta dell'eguaglianza di opportunità è piuttosto estesa e variegata. Molti autori, ad esempio Cohen (1989), Fleurbaey (2005, 2009), Fleurbaey e Maniquet (2007), e lo stesso Sen (1985) come vedremo più avanti, hanno fornito contributi importanti alla formazione di questo filone di studi, pur prendendo talvolta le distanze o avanzando alcune critiche rispetto alla formulazione originaria. La ragione però per cui l'eguaglianza di opportunità si associa principalmente al nome di Roemer è dovuta al fatto che questo autore non si è limitato ad accoglierne e chiarirne la cornice teorico-concettuale, ma per primo ha proposto un algoritmo operativo che ha dato avvio ad una letteratura empirica interessante a cui egli stesso ha fornito contributi importanti.

In particolare, Roemer suggerisce un approccio statistico alla misurazione dell'eguaglianza di opportunità assumendo che circostanze (c), identificate attraverso l'appartenenza degli individui ad una data categoria o gruppo di "tipo" t , impegno (e) e politiche (p) determinino congiuntamente i risultati osservati (u), così che sia possibile scrivere $u(c, e, p)$. Riproponendo alcuni esempi suggeriti da Roemer stesso (2009), se si considera la capacità di guadagno da parte di un individuo come metrica del vantaggio, questa dipende certamente dall'impegno che l'individuo stesso ripone ma, come mostra un'ampia letteratura empirica, anche da circostanze quali lo status sociale della famiglia, generalmente approssimato dal livello di istruzione dei genitori; un intervento di policy che miri a compensare le circostanze e a favorire il conseguimento dei risultati potrebbe essere allora orientato ad investire nell'istruzione dei giovani al fine di eguagliare le opportunità in termini di future capacità di guadagno. Guardando ad una sfera diversa da quella economica, se si misurano i vantaggi in termini di speranza di vita, l'*effort* in questo caso potrebbe essere inteso come impegno riposto dall'individuo di tipo t (definito, ad esempio, in base al sesso o all'appartenenza etnica) a mantenere uno stile di vita sano; una possibile policy potrebbe dunque essere quella di creare condizioni (di informazione, di prevenzione) tali per cui la probabilità di raggiungere un dato livello di speranza di vita per il gruppo di popolazione di tipo t non sia statisticamente diversa da quella presente in altri gruppi.

Dal punto di vista dell'operazionalizzazione l'elemento di maggior complessità è naturalmente rappresentato dalla stima dell'*effort* che, in quanto esito di un processo di massimizzazione delle preferenze individuali, risulta difficilmente osservabile. Come sottolineano Hild e Voorhoeve (2004), la definizione e misurazione dell'*effort* da parte di Roemer è mutata nel corso del tempo. Nel suo

nel fatto che il benessere dell'individuo dovrebbe essere indipendente dal momento in cui è nato, mentre nel secondo caso, ricollegandosi alla visione filosofica del cosmopolitanismo, si sostiene che la diseguaglianza tra individui di differente nazionalità è da considerarsi moralmente arbitraria (cfr. Pogge 2002).

lavoro del 1998, Roemer fa riferimento a differenze di risultato dovute a differenze nello sforzo relativo del soggetto, in relazione alle circostanze in cui si trova e alle risorse di cui dispone (“I say that individuals should be held accountable for their degrees of *effort* but not their levels of *effort* [...] I say it is morally wrong to hold a person accountable for not doing something that it would have been unreasonable for a person in his circumstances to have done”, Roemer, 1998:18). Questa posizione si è venuta a modificare in lavori più recenti (cfr. Roemer 2009 e Roemer et al. 2003) con l’assunzione che lo sforzo relativo individuale sia determinato non solo dalla variabile di scelta (l’*effort*), ma da tutti i fattori che determinano la posizione dell’individuo nella distribuzione dei vantaggi che caratterizza il determinato gruppo o “tipo”, incluso quindi l’abilità, il talento e la fortuna. Ciò che rileva per Roemer è il fatto che esiste una funzione di distribuzione dell’*effort* caratteristica dell’intero sottogruppo all’interno del quale si colloca la posizione del singolo individuo e ciò che occorre è una misura dell’impegno che sia comparabile fra tipi differenti. L’assunzione postulata da Roemer è che due individui di diverso tipo che occupano la stessa posizione nelle loro rispettive funzioni di distribuzione hanno profuso uno stesso livello di impegno e dunque di responsabilità, mentre se occupano una posizione diversa questo è sintomo di un diverso *effort*. Non sarebbe, ad esempio, appropriato fare un confronto fra performance scolastica di due bambini cresciuti in contesti familiari assai differenti. Ciò che può e deve essere confrontato è la posizione nella scala dell’*effort* di riferimento per ciascuno dei due bambini relativamente ad altri che si trovano in situazioni analoghe. Se dunque i due bambini, in differenti circostanze, hanno la stessa propensione a dedicare una data quantità di impegno allora dovrebbero ricevere eguali ricompense o vantaggi⁵. La distribuzione dell’*effort* diventa così, essa stessa, una circostanza nel senso che l’appartenenza dell’individuo ad un tipo particolarmente svantaggiato ne condizionerà anche l’impegno.

2.1 La regola di Roemer e la regola di van de Gaer

In linea generale, sono due le “regole” che possono essere applicate per generare, attraverso le politiche, condizioni di eguaglianza di opportunità. La pri-

⁵ Immaginiamo di partizionare in quantili la distribuzione dei vantaggi (espressi in termini di capacità di guadagno o di speranza di vita, per riprendere gli esempi precedenti). Se a parità di “tipo” due soggetti si collocano in una diversa posizione (es. rispettivamente nella posizione 0.3 e 0.5) la miglior posizione nella distribuzione dei vantaggi sarà considerata del tutto legittima in quanto espressione di un maggior impegno. Nello stesso tempo, un’eguale posizione nella distribuzione da parte di due soggetti che appartengono a due diversi tipi (ad esempio, 0.5 per entrambi) sarà interpretata come esito di un eguale *effort* in presenza di differenti circostanze. Nel primo caso, ciò che viene trascurato è il ruolo della buona o cattiva sorte che può condizionare gli esiti.

ma, nota anche come regola del “mean-of-mins” (o “sum-of-mins rule”) di Roemer, si basa su un processo a due stadi: nel primo stadio si eliminano le differenze tra tipi, mentre nel secondo si confronta la distribuzione dello sforzo relativo all’interno di ciascun tipo. Realizzare l’eguaglianza di opportunità, in questo caso, richiede di individuare la politica p all’interno dell’insieme delle opzioni sociali tale da massimizzare la somma dei risultati (U) minimi conseguiti da individui (i) che si trovano nelle medesime circostanze ($i=1\dots T$), dati i loro differenti livelli di *effort* ($j=1,\dots,N$)

$$\max_{\rho \in \phi} \sum_{j \in N} \min_{i \in T} U_i^j(x)$$

La seconda, suggerita da Dirk van de Gaer (1993) (cfr. anche Kranick, 1996; Ok and Kranick, 1998, Bossert et al. 1999) e nota come regola del “min of means” (o “min-of-sums rule”), si concentra sull’informazione relativa ai livelli medi dei vantaggi per ciascun tipo e chiede di rendere eguali gli *insiemi* di opportunità, massimizzando il valore dell’insieme di opportunità del tipo più svantaggiato:

$$\max_{\rho \in \phi} \min_{i \in M} \sum_{j \in N} U_i^j(x)$$

Le due regole appaiono piuttosto simili nella loro formulazione e Roemer (2002:459) le considera due opzioni alternative fra altre ugualmente possibili. C’è evidentemente una diretta relazione tra i due approcci, nel senso che l’insieme di opportunità che un individuo in date circostanze può avere, sarà associato ad un vettore di possibili risultati ottenibili in relazione ai differenti livelli di sforzo che l’individuo decide di destinare. Così, ad esempio, se lo stesso “tipo” è il più svantaggiato in tutti i possibili livelli di *effort*, entrambe le regole porteranno alla stessa prescrizione di *policy*. Consideriamo, ad esempio, una società composta da 6 individui e partizioniamo la popolazione in base alla circostanza “sesso” così da avere due “tipi” (A=uomini e B=donne) che per semplicità immaginiamo di eguale consistenza (3 tipi A e 3 tipi B). Consideriamo inoltre due diversi ambiti in cui misurare i vantaggi o risultati (es. salute, reddito) e quattro possibili livelli di *effort* lungo una scala crescente di misurazione (da 1 a 4). Immaginiamo di osservare i seguenti risultati per le due circostanze As = (3,3,4); Ar = (2,3,4); Bs = (2,2,3); Br = (1,2,3). Come si è detto, l’eguaglianza di opportunità secondo la regola di Roemer si concentra sul massimo dei risultati minimi conseguiti dagli individui che si trovano nelle medesime circostanze, mentre l’eguaglianza degli insiemi di opportunità secondo la regola di van De Gaer guar-

da alla massimizzazione del valore dell'insieme di opportunità del tipo più svantaggiato. In questo caso, poiché il tipo B ha condizioni di maggior svantaggio in entrambi i casi (salute e reddito) i risultati ottenuti dalle due regole sono gli stessi. In generale, le prescrizioni di *policy* che si possono derivare dai due approcci sono molto simili e saranno identiche se, come nell'esempio appena discusso, uno dei tipi (il tipo B nel nostro caso) è dominato da tutti gli altri possibili tipi considerati.

Ooghe, Schokkaert e Van de Gaer (2007) rimarcano però il fatto che la differenza va al di là di questo semplice aspetto formale. La regola di Roemer si fonda sull'assunto che eguagliare le opportunità significa eguagliare i risultati individuali nella misura in cui questi riflettono differenze nei "tipi" e nelle circostanze al di fuori delle possibilità di controllo e della responsabilità degli individui (come è, appunto, il sesso nel nostro esempio precedente). Ma significa anche accettare le disegualianze nei risultati individuali se questi sono dovute ad un diverso grado di impegno. Detto in altri termini: in condizioni di eguaglianza di opportunità, a parità di *effort*, si dovrebbero osservare gli stessi risultati mentre se gli esiti sono diversi, unicamente perché diverse sono le circostanze, allora gli individui dovranno essere compensati per questo, secondo un principio di compensazione dei risultati. L'attenzione è dunque riservata all'eguaglianza *tra* gruppi e non all'*interno* dei gruppi.

Nella formulazione proposta da Van de Gaer, invece, il principio di compensazione guarda agli *insiemi* di opportunità a cui gli individui hanno accesso con l'obiettivo di rendere il loro valore quanto più possibile eguale⁶.

2.2 Eguaglianza di opportunità e approccio meritocratico

Impegno e merito sono due termini strettamente legati tra loro e spesso considerati sinonimi nel linguaggio comune. Roemer, tuttavia, li riconduce a due principi diversi con chiare differenze e implicazioni sul terreno dell'eguaglianza. L'approccio alla meritocrazia si concentra direttamente sulla relazione esistente tra impegno e risultati: ogni differenza nello spazio dei risultati è riconducibile ad una diversa dose di impegno profusa dalle persone e dunque come tale perfettamente legittima. Le circostanze in cui si possono trovare le persone possono contare nella misura in cui influenzano le scelte, ma può essere sufficiente il riconoscimento del principio di non discriminazione, ad esempio per quanto riguarda l'accesso alle posizioni lavorative, per garantire una competizione equa

⁶ Fleurbaey (1998) ha dimostrato che, nel caso in cui esistesse un unico tipo, ogni differenza di risultato dovrebbe essere legittimamente accettata in quanto, per definizione, frutto di un diverso livello di impegno. Tuttavia, né la regola di Roemer né quella di van de Gaer soddisfano questa condizione di assenza di intervento o di *laissez-faire*.

tra i soggetti, competizione che si gioca appunto sul terreno del merito e delle competenze. Se nell'approccio meritocratico le circostanze restano in qualche modo sullo sfondo, l'approccio all'eguaglianza di opportunità difeso da Roemer attribuisce invece un ruolo centrale (e le distingue, almeno in linea teorica dalle scelte): è condizionando i risultati ottenuti alle eguali circostanze che si definisce, per differenza, l'impegno. I due principi non sono di per sé in conflitto tra loro, ma sono certamente ispirati a visioni egualitarie differenti. L'eguaglianza di opportunità si viene a porre con riferimento ai punti di partenza in un momento antecedente a quello in cui la competizione per le risorse sociali ed economiche ha inizio, e per questo considera tipicamente l'accesso all'istruzione come momento principale in cui si "livella il terreno di gioco" (*leveling the playing field*). L'approccio meritocratico invece presta attenzione principalmente alla competizione e ai risultati che questa produce e dunque si colloca in un momento successivo come è tipicamente quello del mondo del lavoro. Evidentemente, se l'impegno fosse del tutto indipendente dalle circostanze (e dunque se le circostanze non contano) le due definizioni finirebbero di fatto per coincidere. In realtà, non è così: come l'evidenza empirica dimostra le circostanze hanno un peso significativo nella spiegazione della diseguaglianza complessiva dei risultati e dunque, in ultima analisi, non sembra facile capire quale parte del merito, comunque lo si definisca o lo si misuri, sia dipendente esso stesso dalle circostanze⁷.

La distinzione tra eguaglianza di opportunità e merito ha delle implicazioni anche sul fronte delle policy. Come chiarisce Roemer (1998) in linea di principio le direzioni verso cui può orientarsi l'azione pubblica sono due: a) cercare di eguagliare i punti di partenza, ad esempio favorendo l'accesso all'istruzione da parte di chi provenendo da condizioni socio-famigliari disagiate si trovi in condizione di svantaggio; b) creare condizioni di eguaglianza nella competizione, ad esempio per un determinato ruolo o posizione, sia esso in campo professionale, politico o sociale in attuazione al principio di non discriminazione. Quest'ultimo, che Roemer definisce alternativamente anche "merit principle" (1998:84), mira a garantire il fatto che la selezione dipenda solo dai meriti e dalle capacità che sono rilevanti ai fini della posizione per la quale si vuole concorrere. L'impegno profuso, che rappresenta un elemento costitutivo dell'eguaglianza di opportunità à la Roemer, potrebbe non essere un elemento di per sé rilevante nella visione meritocratica. Un esempio ricorrente per cogliere la differenza

⁷ Così, ad esempio, la diversa capacità di guadagno può certamente dipendere dal diverso merito delle persone ma anche dal livello di istruzione acquisito, dal sistema di valori trasmesso dalla famiglia in merito all'importanza del lavoro, ed è assai difficile depurare la componente pura di merito, controllando per le circostanze, in quanto il merito stesso viene a dipendere da queste. Per una discussione di questi aspetti si veda Roemer (1998), Paes de Barro et al (2009).

tra i due principi sottolinea il fatto che nessuno si affiderebbe ad un principio di eguale opportunità nel scegliere il proprio medico o nel selezionare il miglior giocatore di basket per la propria squadra: in questi casi l'*effort* non basta e le circostanze (l'abilità del medico o l'altezza del giocatore) contano. L'approccio meritocratico non spiega però da cosa derivi il merito delle persone e, nella misura in cui questo sia attribuibile alle diverse circostanze, allora potrebbe non essere considerato genuinamente merito. Nella discussione che segue lasceremo da parte l'approccio meritocratico, se non per riprenderlo brevemente quando parleremo delle implicazioni di policy, e riserveremo l'attenzione principalmente all'eguaglianza di opportunità nell'accezione di Roemer.

2.3 Quali indicazioni per le politiche? Alcune esperienze ispirate all'eguaglianza di opportunità

L'idea di eguaglianza di opportunità è di per sé un concetto, almeno in apparenza semplice e immediato (come scrivono Hild e Voorhoeve (2004:118) "is a popular ideal") rispetto al quale non è difficile immaginare si possa ottenere un diffuso consenso, soprattutto se posto a confronto con altre idee di giustizia distributiva che, se in alcuni casi appaiono altrettanto immediate sul piano dell'intuizione, sono più esigenti dal punto di vista delle prescrizioni di policy (come quelle basate sui risultati), o troppo astratte (come quelle fondate sui diritti) o, ancora, giudicate troppo soggettive (come quelle che guardano alla felicità). Da questo punto di vista, uno dei meriti dell'eguaglianza di opportunità è stato quello di cercare di contemperare due principi generalmente considerati piuttosto lontani fra loro: quello della responsabilità dell'azione individuale, che può pienamente legittimare l'esistenza di risultati differenti, e la necessità di intervenire, per equalizzare (e se necessario compensare) le diseguaglianze di opportunità che si vengono a generare per cause che sono al di fuori del controllo del singolo individuo. Come scrive Roemer (1998:2) "in the notion of equality of opportunity there is a before and an after: before the competition starts opportunities must be equalized, by social intervention if need be, but after it begins individuals are on their own"⁸ e questo principio ha indubbiamente delle ripercussioni importanti sul fronte dell'individuazione delle politiche pubbliche che mirino ad eguagliare le opportunità.

In termini generali, l'approccio dell'eguaglianza di opportunità ha, se non gui-

⁸ I problemi possono sorgere, naturalmente, quando occorre stabilire dove collocare il confine tra il "prima" e il "dopo", quali siano gli elementi di differenza tra le persone che legittimano l'acquisizione di differenti risultati, in quale momento e attraverso quali modi sia auspicabile intervenire con politiche redistributive che mirino all'eguaglianza di opportunità. Su alcuni di questi aspetti torneremo più avanti.

dato, quanto meno ispirato molte azioni intraprese nella maggior parte delle democrazie occidentali con l'intento di ridurre le diseguaglianze di opportunità dovute a fattori di discriminazione di natura etnica, sessuale o religiosa e di favorire, almeno in linea di principio, condizioni di eguale accesso alla scuola, al mondo del lavoro e all'arena politica. Giustificazioni normative convincenti sono state avanzate, ad esempio, a difesa della necessità di concentrare l'attenzione sui bambini, questo perché il principio di "leveling the playing field" trova un ampio consenso quando riferito alle generazioni più giovani, e in particolare ai bambini fin dalla primissima infanzia, rispetto ai quali sono evidenti la mancanza di controllo e di responsabilità in termini di scelte, di circostanze e di impegno nell'accesso, ad esempio, alla scuola o ai servizi di base. E' inoltre dimostrato empiricamente che intervenire sulle opportunità nelle fasi iniziali di vita risulta in genere più efficiente e meno oneroso rispetto al fatto di intervenire in fasi successive.

Accanto a queste motivazioni di natura etico-normativa che possono contribuire a spiegare il successo di questo approccio, ve ne sono poi altre più specificatamente di ordine economico. E' stato sottolineato, ad esempio, che la diseguaglianza nelle opportunità può aiutare a spiegare le diverse dinamiche di crescita economica da parte dei paesi, meglio forse di quanto riesca a fare la diseguaglianza dei redditi (Ferreira e Gignoux, 2008; World Bank 2005; Bourguignon et al. 2007). Diseguaglianze, ad esempio, per quanto riguarda la qualità dell'istruzione o l'accesso al credito, possono produrre effetti negativi sui tassi di crescita mentre le diseguaglianze nei risultati, come i maggiori guadagni associati ad un maggiore impegno, avranno un effetto positivo sulle performance economiche di un paese e questo potrebbe contribuire a spiegare l'evidenza empirica apparentemente contrastante che si rileva quando si guarda alle relazioni tra diseguaglianza e crescita nel mondo.

Ma quali politiche, in concreto, possono derivare dall'adesione ad una visione che difende l'eguaglianza di opportunità e, in che modo questa visione può essere di aiuto a indirizzare, più specificatamente le azioni di lotta alla povertà? L'eguaglianza di opportunità, in quanto orientata a fornire criteri di giustizia distributiva che valgano per la società nel suo complesso e per una pluralità di sfere, accoglie una prospettiva più ampia ed ambiziosa che da risalto certamente alla condizione dei più poveri e svantaggiati (in particolare, quando definisce la regola di maximin) ma non si limita a questi, e, potenzialmente, lascia aperto un intero catalogo di opzioni su quali e quante debbano essere le opportunità che entrano nel calcolo distributivo. Diventa allora importante capire verso quali ambiti di azione si sia indirizzato fino ad ora il dibattito sull'eguaglianza di opportunità e se un'attenzione specifica sia stata rivolta alla questione della povertà in quanto condizione in qualche modo distinta o antecedente rispetto all'eguaglianza di opportunità.

Sono due, a nostro avviso, i contributi che, pur molto diversi tra loro, pos-

sono risultare utili a dare risposta a questi quesiti. Il primo, di Bourguignon, Ferreira e Walton (2007) fornisce un supporto teorico più robusto alle indicazioni di policy contenute (e da loro stessi espresse) nel rapporto della Banca Mondiale su Equità e Sviluppo (World Bank 2005), rapporto direttamente ispirato all'approccio dell'eguaglianza di opportunità come paradigma teorico di riferimento per il disegno delle politiche di sviluppo. Il secondo è il Libro Bianco del Primo Ministro Gordon Brown (UK Government 2009), che delinea un'agenda politica per il governo britannico mirante a garantire l'eguaglianza di opportunità per le nuove generazioni.

Roemer, tanto nel suo libro del 1989 quanto nei lavori successivi, pur riferendosi in generale all'esistenza di condizioni sfavorevoli e a gruppi svantaggiati non fa espresso riferimento a questioni di povertà. Bourguignon et al (2007), al contrario, tracciano un più chiaro discrimine tra i due concetti di eguaglianza e di privazione e definiscono una politica ottimale fondata su un principio di equità, distinguendo chiaramente tra eguaglianza di opportunità e possibilità di sfuggire alle forme di privazione estrema. E' tale una politica che, in una prospettiva dinamica, rende massimo il livello di opportunità dei gruppi più svantaggiati condizionando però questo risultato al fatto che siano state preliminarmente escluse le forme di privazione più gravi⁹. L'eliminazione della povertà estrema, intesa come garanzia di livelli minimi di vantaggio per tutti, indipendentemente dalle circostanze e dall'*effort*, diventa così un requisito necessario per le politiche di equità ma non l'obiettivo ultimo delle politiche ottimali che mirano all'eguaglianza di opportunità¹⁰.

Un secondo elemento che, in qualche modo, distingue Bourguignon et al. da Roemer, e che, a nostro avviso, è importante proprio per le implicazioni di policy che esso comporta, è la caratterizzazione dinamica che i primi forniscono tanto sul fronte analitico (nella formulazione che danno della regola di maximin) quanto sul piano dell'argomentazione teorica e che li porta a sottolineare il ruolo e la persistenza delle trappole della diseguaglianza e delle trappole della povertà. E' infatti in una prospettiva temporale che si può meglio cogliere la distribuzione dei vantaggi e la persistenza di alcuni gruppi svantaggiati definiti, come fa Roemer, sulla base delle circostanze esogene. Come scrivono gli autori "the salient feature of an inequality trap is this permanent "non-convergence" in the opportunity of some social group" (Bourguignon et al 2007:243). In una

⁹ Come scrivono gli autori, nelle società più povere queste forme di povertà estrema possono riguardare aspetti davvero essenziali come la possibilità di evitare di morire di fame in situazioni di carestia o di disastri naturali.

¹⁰ Questa specificazione di una politica ottimale condizionata all'eliminazione della povertà estrema, definita dagli attori come *equitable development policy* (cfr. Bourguignon et al. 2007:240) si viene così a differenziare rispetto alla *equal opportunity policy* definita da Roemer, proprio per l'inserimento di questo elemento di condizionalità.

prospettiva dinamica di eguaglianza di opportunità, queste trappole della diseguaglianza vengono a dipendere tanto dall'*effort* quanto dalle politiche relative all'intera distribuzione dei vantaggi passati, riflettendo le interazioni esistenti tra gruppi. Al contrario, le trappole della povertà, nella misura in cui questa è misurata come condizione di privazione assoluta e non relativa, vedono il permanere dei poveri al di sotto di una data soglia assoluta senza che questo comporti necessariamente una qualche particolare forma di interazione con gli altri gruppi. In questo caso, non è l'intera distribuzione che rileva, ma solo quella che coinvolge il sottoinsieme dei poveri. Ciò che però accomuna entrambe è il fatto che la loro persistenza si sostanzia attraverso il meccanismo delle aspettative adattive che spingono le ambizioni individuali verso il basso condizionando e riducendo sia la "capacità di aspirare" dei tipi più svantaggiati sia il loro *effort* e dunque i risultati raggiunti (Appadurai, 2004).

Un altro modo ovvio e diretto di legare la prospettiva dell'eguaglianza di opportunità all'azione di lotta alla povertà, è quello di guardare ad un insieme di opportunità di base, in qualche modo definite, o a particolari momenti nella fase del ciclo di vita delle persone in cui quelle opportunità si formano o rivestono un particolare rilievo nell'indirizzare o re-indirizzare i sentieri di vita delle persone. E' generalmente riconosciuta e condivisa la necessità, ad esempio, di intervenire nel momento in cui si formano le basi per la competizione futura, e dunque nei confronti dei bambini in età scolare e prescolare, garantendo l'accesso all'istruzione, ma soprattutto offrendo una preparazione di qualità che favorisca anche il processo di formazione della personalità e integrando questa azione con un'eguale accesso garantito ai servizi sanitari e ai servizi di base. Nelle fasi successive della vita adulta, le opportunità di base riguarderanno i percorsi di istruzione superiore e la formazione professionale, l'offerta di posti di lavoro di buona qualità, l'accesso alle posizioni politiche. In entrambi i casi, secondo quanto già rimarcato in precedenza con riferimento alle linee di azione, occorrerà agire in due direzioni. In ottemperanza ad un principio meritocratico, si renderà necessario intervenire contro le forme di discriminazione nel trattamento sociale per alcuni gruppi in relazione a circostanze al di fuori del loro controllo (razza, sesso) poiché diversamente, a parità di talento, questi gruppi non potranno mai realizzare eguali risultati anche all'interno di società meritocratiche. In virtù di un principio di eguaglianza di opportunità, occorrerà compensare le diseguaglianze di condizioni dovute al background familiare e alla diseguale distribuzione delle risorse in maniera tale che i bambini appartenenti a famiglie più svantaggiate, che non sono discriminati in quanto tali, abbiano tuttavia eguale accesso ai servizi e alle risorse che gli consentiranno di esprimere e utilizzare al meglio i loro talenti e di accumulare capitale fisico e umano.

Come sottolinea il rapporto della Banca Mondiale, è importante, soprattutto nei paesi in via di sviluppo, accompagnare queste azioni con un sistema legale che garantisca regole del gioco eque per tutti, con riforme che mirino a

migliorare l'efficienza del mercato del lavoro, del credito e della proprietà della terra oltre che con politiche macroeconomiche che garantiscano stabilità economica riducendo il rischio di vulnerabilità a cui sono esposti i gruppi sociali più deboli.

Alcuni di queste linee di azione sono riprese e riformulate anche nel Libro Bianco di Gordon Brown di recente pubblicato (UK Government, 2009) e direttamente ispirato all'approccio delle eguali opportunità¹¹. Ancora una volta si rimarca la necessità di intervenire sul fronte della scuola, fin dalla prima infanzia con servizi di cura gratuiti per bambini che provengono da situazioni di disagio familiare, al fine di sviluppare talenti e abilità che in un momento successivo potranno poi essere spesi con profitto sul mercato del lavoro. Istruzione superiore, transizione dalla scuola al lavoro, formazione permanente degli adulti, sono richiamati come elementi imprescindibili dell'azione pubblica per consentire ai giovani di entrare e agli adulti di restare su mercati del lavoro in continua trasformazione. Investimenti in ricerca e sviluppo, infrastrutture, strategie a sostegno delle imprese che innovano sono le aree di azioni prioritarie. Anche gli interventi di regolazione del mercato sono visti in chiave di supporto per il funzionamento più efficace ed efficiente dell'economia al fine di produrre un ambiente favorevole alla creazione di nuovi posti di lavoro.

In generale, istruzione e mercato del lavoro sono anche le sfere su cui più si concentra la letteratura empirica sull'eguaglianza di opportunità che presenta forti similitudini con l'approccio relativo alla mobilità economica e sociale di tipo intergenerazionale, approccio peraltro antecedente in letteratura e ormai ben consolidato. La somiglianza è particolarmente evidente quando, come spesso accade, si condizionano le diseguaglianze nelle capacità di guadagno alle circostanze legate a caratteristiche socio-economiche della famiglia, quali il livello di istruzione o il reddito del genitore¹². In linea teorica un elemento di differenza

¹¹ Come si legge in apertura al rapporto: "This is the modern definition of social justice: not just social protection but real opportunity for everyone to make the most of their potential in a Britain where what counts is not where you come from but what you aspire to become, a Britain where everyone should be able to say that their destiny is not written for them, but written by them" (UK Government, 2009, p.1).

¹² Sulla letteratura empirica dell'eguaglianza di opportunità rinviamo, tra i molti lavori, a Roemer et al (2003) e, più di recente, a Betts e Roemer (2001), Checchi, Peragine (2007), Peragine e Serlenga (2007), Lefranc et al (2008), Barros et al (2009). Ragioni di spazio impediscono di dar conto in questa sede della letteratura empirica sul fronte della mobilità economica e sociale intergenerazionale, a partire dal contributo di Solon (1992) e Zimmerman (1992): per una survey recente rinviamo al contributo di Bjorklund e Jantti in Salverda et al (2009). Per l'Italia si vedano anche Franzini e Raitano (2007). Una lunga tradizione di analisi di mobilità intergenerazionale basate sul reddito non è riuscita peraltro a definire in maniera incontrovertibile se e in che misura una maggiore diseguaglianza di reddito nelle famiglie di origine rappresenti un incentivo alla mobilità intergenerazionale, determinando con il tempo una maggior eguaglianza di opportunità o se, al contrario, costituisca un vincolo alla mobilità e dunque

tra i due approcci è che la letteratura sulla mobilità sociale ed economica non guarda a pluralità di circostanze e pluralità di risultati o vantaggi come invece si propone di fare (almeno in linea teorica) l'eguaglianza di opportunità, ma si limita, in genere, a porre in relazione una condizione del genitore con quella corrispondente relativa al figlio.

2.4 Alcune questioni aperte in relazione all'approccio dell'eguaglianza di opportunità

Accanto ai molti elementi di interesse che si associano alla prospettiva dell'eguaglianza di opportunità vi sono, come è ovvio che sia, anche alcuni nodi irrisolti o elementi di debolezza a cui desideriamo qui brevemente accennare soprattutto per quanto riguarda le implicazioni che possono avere sul fronte dell'operazionalizzazione di questo approccio.

Una prima questione riguarda il fatto se l'eguaglianza di opportunità sia un esito conseguito o piuttosto un obiettivo verso cui tendere. Assumiamo, in prima istanza, che l'esistenza di eguali opportunità sia uno stato di fatto, cioè immaginiamo di essere in un contesto in cui la condizione di eguaglianza di opportunità sia stata realizzata attraverso un'equalizzazione delle circostanze; se per effetto del diverso livello di *effort* i risultati saranno differenti, questo è da considerarsi moralmente accettabile ed equo secondo Roemer e in generale, secondo i teorici dell'eguaglianza di opportunità. Se tuttavia, come è più plausibile attendersi, dati i livelli di diseguaglianza che caratterizzano le società moderne, l'eguaglianza di opportunità non è un risultato conseguito ma un obiettivo cui tendere, l'esistenza di diseguali opportunità si manifesta attraverso la presenza di differenti circostanze le quali, a loro volta, a parità di *effort* daranno esito a differenti risultati: in questi casi, se possiamo osservare circostanze e vantaggi ma non l'*effort*, come distinguere tra equità e iniquità? L'identità concettuale posta tra opportunità e circostanze, che permane e anzi si viene ancor più chiaramente a definire quando si passa al piano empirico, pone un evidente problema di stima su cui torneremo tra poco.

Sul fronte concettuale, la questione che si pone è che, a parità di circostanze, ogni possibile livello di *outcome* è in linea teorica compatibile con un principio di eguaglianza di opportunità o, detto in altro modo: le diseguaglianze di opportunità sono consistenti con ogni possibile grado di diseguaglianza dei ri-

riduca in misura sostanziale l'eguaglianza di opportunità delle generazioni correnti e future. L'approccio all'eguaglianza di opportunità, ponendo di fatto un'identità concettuale tra circostanze e opportunità, assume a priori che circostanze sfavorevoli non possono che determinare ineguali opportunità e che queste devono essere in qualche maniera compensate. Ritorneremo più avanti su questo punto.

sultati. Inoltre, se nella maggior parte dei casi le circostanze sono immutabili (genere, etnia, background familiare) come garantire l'eguaglianza di opportunità e come intervenire per creare le condizioni per garantire o ripristinare l'eguaglianza di opportunità? E' possibile pensare a meccanismi di compensazione adeguati o comunque in grado di render conto di queste differenti circostanze? Ed è sempre plausibile giustificare queste forme di compensazione e/o penalizzazione?

Si consideri il seguente esempio riassunto nella figura sottostante. Immaginiamo che esistano soltanto due "tipi", A e B, il primo dei quali si trova ad avere circostanze più favorevoli. Di questi due tipi possiamo osservare i risultati ma non l'impegno. Nel primo caso, i risultati osservati sono gli stessi ma essendo differenti le circostanze non possiamo che dedurre che diverso sarà anche l'*effort*. In particolare, si può desumere che l'individuo più favorito ha certamente profuso un livello di impegno inferiore. Quali implicazioni dobbiamo far discendere da questa situazione? Se prendiamo sul serio l'eguaglianza di opportunità, dovremo premiare l'individuo di tipo B per il suo surplus di *effort* che gli ha consentito di realizzare un dato risultato pur partendo da circostanze sfavorite o, il che è lo stesso, dovremo penalizzare l'individuo A più favorito.

Figura 1 - Eguaglianza di opportunità: un semplice esempio

Circostanze	Effort	Outcomes	implicazioni
$C_A > C_B$	$e_A < e_B$	$u_A = u_B$	Compensare B per il > effort ? Penalizzare A per le circostanze favorevoli?
$C_A > C_B$	$e_A > e_B$ $e_B \geq e_A$	$u_A > u_B$	Legittimo; ma quanto è dovuto a c e quanto ad e? Compensare B per il \geq effort ? Penalizzare A per le circostanze favorevoli?
$C_A > C_B$	$e_B \geq e_A$	$u_A < u_B$	Premiare ulteriormente B? Quanto surplus di e occorre per compensare lo svantaggio di c?

Si consideri ora il secondo caso: l'individuo più favorito A ottiene anche migliori risultati. A prima vista ciò potrebbe apparire del tutto legittimo se dipendesse solo ed esclusivamente dal maggior sforzo ma in realtà sappiamo che le circostanze sono più vantaggiose per A e allora come attribuire le migliori performance ad un genuino maggior impegno o alla posizione di maggior vantaggio goduta dall'individuo di tipo A? Se, d'altra parte, a questo esito si associasse anche uno sforzo minore del tipo A allora di nuovo ci ritroveremmo a dover compensare il tipo B per il maggior *effort* che tuttavia non è sufficiente a compen-

sare il suo svantaggio di circostanze conducendolo a risultati migliori o, alternativamente, a penalizzare A per il suo minore impegno. In maniera analoga va interpretato il terzo caso del tutto simile a quelli precedenti per quanto riguarda le implicazioni di policy. Quale sia la metrica usata per valutare i risultati, siano questi le capacità di guadagno, le performance scolastiche o la speranza di vita, il rischio è quello di incorrere in alcune conclusioni paradossali o quanto meno non facili da giustificare o sostenere. Ad esempio, possiamo certamente pensare di premiare con borse di studio un ragazzo che ottiene ottimi risultati scolastici pur provenendo da un contesto sociale o familiare sfavorevole, ma è lecito pensare di penalizzare uno studente che pur favorito dal contesto familiare ottiene risultati eguali o migliori se questo non è dovuto ad un genuino maggiore sforzo? E se il suo minor impegno fosse dovuto al suo maggior talento? Come comportarci in questo caso?

Sono due, a nostro avviso, le ragioni alla base di questo problema. La prima è da ricercarsi nella sostanziale identità posta tra opportunità (non osservabili) e circostanze, e dalla determinazione dell'*effort* come elemento residuo nella relazione che lega tra loro circostanze e risultati. Un secondo ordine di problemi deriva dal modo in cui si identificano i "tipi": se questi sono definiti sulla base di differenze sistematiche osservate nei risultati, come posso essere certa che B sia davvero più sfavorito di A e che invece non dipenda dal minore impegno? Si potrebbe sostenere, ad esempio, e talvolta si assume implicitamente, che le più basse remunerazioni delle donne sul mercato del lavoro non sono dovute alle minori opportunità lavorative o a qualche forma di discriminazione, ma ad un effettivo minor impegno profuso dalle donne nel loro lavoro. Ma se l'identificazione dei tipi avviene sulla base di assunzioni aprioristiche che riflettono stereotipi largamente condivisi e causa essi stessi di sistematiche diseguaglianze nei risultati, come posso stimare correttamente l'*effort*? Ricollegandoci all'esempio precedente, la letteratura economica in tema di discriminazione di genere sul mercato del lavoro riconduce tali forme di discriminazione a stereotipi legati alla mancanza di segnali che identifichino la produttività effettiva dei "tipi", ma così facendo non fanno altro che radicare le diseguaglianze tanto di opportunità che di risultati, indipendentemente dallo sforzo profuso dalle lavoratrici. Come intervenire in questi casi?

Una seconda questione si pone in relazione al problema di dove collocare lo "*starting gate*", vale a dire in corrispondenza di quale punto definire le condizioni di partenza e se il livellamento del terreno di gioco debba essere totale o lasciare spazio a qualche differenza e se sì, quale. La questione di dove collocare i punti di partenza si ricollega, ancora una volta, alla più generale questione di quali siano le caratteristiche o le circostanze rilevanti ai fini dell'eguaglianza di opportunità. Chi determina o seleziona quali sono le circostanze ritenute appropriate? Quali sono gli aspetti che sono davvero al di fuori del controllo della persona? Solo l'impegno o anche le abilità e i talenti? La gamma di risposte

si estende da una visione minimale che include nel catalogo dei fattori irrilevanti ai fini del conseguimento dei risultati individuali solo e soltanto le caratteristiche al di fuori del controllo individuale, come tipicamente sono considerate il sesso, l'etnia o la religione, ad altre che associano a queste anche le circostanze sociali e famigliari fino a visioni più inclusive che attribuiscono rilevanza ad ogni forma di differenza legata allo stato di nascita e alla buona o cattiva sorte e considerano solo le scelte e le preferenze come fattori moralmente rilevanti a legittimare diseguaglianze nei risultati¹³. In sintesi: la scelta in merito a ciò che si debba attribuire alle circostanze e ciò che si debba considerare *effort* è di fatto una scelta morale e ciò che contribuisce a determinare tanto le circostanze quanto l'*effort* è spesso l'esistenza di diseguali opportunità nelle fasi precedenti. Il talento costituisce una base moralmente giustificata per accettare le differenze nei risultati? E' frutto di una lotteria naturale, è un fatto genetico, si forma e si esprime in relazione alle circostanze?

Una terza questione, richiamata da Fleurbaey (1998) riguarda il fatto che il metodo dell'impegno relativo, suggerito da Roemer, identifica in maniera appropriata l'effetto dei fattori moralmente irrilevanti (come etnia o sesso) soltanto se i fattori rilevanti sono statisticamente non correlati a quelle stesse circostanze. Nell'esempio precedente relativo alla speranza di vita, ad esempio, può accadere che la diversa predisposizione a intraprendere stili di vita sani, ad esempio evitando di fumare o di bere, sia significativamente correlata alla possibilità di disporre di informazioni corrette ed appropriate da parte dei differenti tipi di popolazione circa i rischi legati agli stili di vita stessi. Questo significa che il confronto sull'eguaglianza di opportunità non può limitarsi alla sola presenza di eguali circostanze "irrilevanti", nel senso di essere al di fuori del controllo e della responsabilità dei soggetti, ma devono prevedere anche la parità di altri fattori rilevanti ai fini dell'ottenimento dei vantaggi. Oltre ad essere una questione non marginale di per sé, questo è un aspetto del tutto non secondario quando ci si sposta sul terreno empirico, ad esempio quando nella partizione della popolazione per "tipi" si utilizza, come avviene in maniera ricorrente, il livello di istruzione dei genitori come *proxy* per il background familiare e sociale dell'individuo (e dunque delle circostanze) sotto l'assunto che il residuo (l'*effort*) sia ciò che spiega il diverso vantaggio di reddito. In realtà, anche le differenze genetiche come le abilità e l'impegno possono essere a loro volta, e di norma lo sono, correlate al livello di istruzione dei genitori (Saunders 1996). Il problema dell'endogeneità, che si viene a creare ogni qual volta risulti difficile separare in modo chiaro opportunità, *effort* e circostanze dai risultati, è più stringente quando si considerano soggetti adulti mentre appare meno rilevante nel caso

¹³ Hild e Voorhoeve (2004) definiscono questi tre progressivi livelli di inclusione attribuendoli rispettivamente ad un *right-liberal*, *left-liberal* e ad un *socialist catalogue*. Si veda anche Cohen 2001.

dei bambini dove è legittimo pensare che l'accesso alle opportunità (non i risultati) sia sostanzialmente un fatto esogeno rispetto all'impegno profuso dai bambini stessi.

Una quarta, e ultima, questione è che l'eguaglianza di opportunità tra tipi à la Roemer, si basa sul presupposto che ciò che si va ad eguagliare sia in genere una media – sia essa espressa in termini di ammontare di risorse, di livelli di istruzione, di speranza di vita – definita con riferimento al livello di vantaggio di ciascun tipo in qualche modo specificato. Come si è accennato più sopra, però, vi è un *trade-off* tra numero di celle considerate (e quindi l'accuratezza nella specificazione dei tipi), dimensione del campione e dunque la varianza nelle celle che viene a dipendere dalla numerosità delle osservazioni contenute in ciascuna di esse. Come sottolineano Ferreira e Gignoux (2008), questo potrebbe portare a sovrastimare la diseguaglianza tra gruppi e dunque la diseguaglianza nelle opportunità; da qui, la necessità di disporre di indagini campionarie sufficientemente ampie da consentire una buona caratterizzazione dei tipi. In alternativa, come suggerito dagli autori, nell'impossibilità di osservare o considerare tutte le circostanze rilevanti, può essere opportuno integrare l'analisi non parametrica con stime parametriche, così da definire, più che un valore puntuale della diseguaglianza di opportunità un *range* di valori minimi entro i quali questa misura si viene a collocare.

3 Eguaglianza di capacità à la Sen

Il secondo schema teorico che vogliamo qui analizzare riguarda l'approccio all'eguaglianza di capacità che presenta alcune importanti similitudini con l'approccio dell'eguaglianza di Roemer insieme ad altrettanto rilevanti elementi di differenza. Anche in questo caso è difficile dar conto, in uno spazio limitato, dei tanti contributi e del dibattito che si è venuto a creare in questo ambito di ricerca. Sono trascorsi quasi venticinque anni di distanza dalla prima formulazione dell'approccio delle capacità che risale convenzionalmente al volume di Amartya Sen "*Commodities and Capabilities*", pubblicato nel 1985¹⁴. La letteratura prodotta su questo fronte è oggi vastissima e coinvolge un gran numero di discipline. Sono stati necessari alcuni anni e molto inchiostro per chiarire il senso di alcune espressioni, come *functionings* o *capabilities*, la cui non facile e immediata comprensione ha contribuito a generare qualche confusione. Queste espressioni sono però entrate oggi nel linguaggio comune di economisti e filosofi e dunque non necessitano di particolari chiarificazioni.

¹⁴ In realtà, i primi tratti di questo approccio si possono ritrovare nell'articolo già menzionato all'inizio di questo lavoro, "Equality of what" del 1980.

Ci limitiamo qui a riassumere alcuni tratti essenziali di questo approccio, limitando l'attenzione alla formulazione offerta da Sen stesso. Come Sen scrive in un suo lavoro apparso due anni dopo quello iniziale "*a functioning is an achievement, whereas a capability is the ability to achieve. Functionings are, in a sense, more directly related to living conditions since they are different aspects of living conditions. Capabilities, in contrast, are notions of freedom in the positive sense: what real opportunities you have regarding the life you may lead*" (Sen 1987:36). Sen propone di sostituire alla concezione di benessere materiale, limitato alla sola disponibilità di risorse, l'idea di "star bene" (*well-being*) intesa come una condizione che include "ciò che l'individuo può fare o può essere" (insieme di *being* e *doing*) a partire dai mezzi e dalle risorse a disposizione, e in relazione alle capacità delle persone di trasformare questi mezzi in realizzazioni, traguardi, risultati che esse intendono conseguire. E' l'insieme di questi traguardi potenzialmente raggiungibili (spazio delle capacità o *capability set*) o effettivamente realizzati (spazio dei funzionamenti o *functionings*) che contribuisce, nel complesso, a determinare il benessere e lo sviluppo dell'individuo.

L'approccio delle capacità non si contrappone dunque alla visione standard basata sulla metrica del reddito quanto, piuttosto, la incorpora; non nega la rilevanza delle risorse materiali ai fini del calcolo del benessere, ma ritiene limitativo fermarsi a queste. La disponibilità di beni o di reddito resta un elemento essenziale e irrinunciabile per ogni valutazione delle condizioni di benessere materiale delle persone. Secondo Sen, però, vi sono aspetti della vita umana cui le persone riconoscono valore di per sé, sebbene a questi non corrisponda necessariamente, o almeno non in modo immediato e diretto, un valore monetario: è il caso dell'istruzione e della conoscenza, del livello di nutrizione o delle condizioni di salute, della sicurezza personale e della qualità dell'ambiente in cui viviamo, delle libertà politiche, civili e culturali di cui possiamo disporre.

Un'altra distinzione rilevante riguarda il diverso significato di tenore di vita (*standard of living*) e di benessere (*well-being*): il primo si limita a considerare ciò che ha un diretto impatto sulla nostra vita personale, il secondo invece include anche altri aspetti e realizzazioni che, pur non influenzando direttamente la nostra vita, contribuiscono positivamente al nostro benessere. Realizzare un livello di nutrizione adeguato ed equilibrato che consenta il raggiungimento di un buono stato di salute, è pertinente al primo aspetto; preoccuparsi od occuparsi attivamente dei problemi di malnutrizione e di fame nel mondo può non avere impatto sul tenore di vita dell'individuo ma può contribuire a farlo "star bene" e dunque fa riferimento al secondo di questi concetti. Un'ulteriore definizione, strettamente collegata alla precedente, riguarda la nozione di *agency* intesa come effettiva possibilità e abilità di azione da parte dell'individuo stesso, di agire per perseguire scopi e obiettivi a cui assegna valore, ancora una volta, indipendentemente dal fatto che questi abbiano o meno una ricaduta diretta sul proprio tenore di vita o sul proprio benessere. Infine, centrale nell'approccio se-

niano è il concetto di libertà (*freedom*) inteso, in primo luogo, come libertà di scelta: la possibilità effettiva di scegliere liberamente quali azioni intraprendere, quali traguardi realizzare, quali piani di vita perseguire, attribuisce valore intrinseco e non solo strumentale alla concezione di libertà. E' il fatto di poter liberamente scegliere tra una pluralità di opzioni possibili che dà sostanza e valore all'idea di sviluppo e di benessere.

Si può (e per certi aspetti, si dovrebbe) guardare alla qualità della vita delle persone sotto differenti punti di vista. Anche quando la disponibilità di informazioni o le finalità delle analisi possono orientare la nostra attenzione verso un aspetto molto specifico e parziale del processo di determinazione del benessere individuale (ad esempio, concentrando l'analisi sulla dimensione di *agency* in un ambito specifico oppure su un insieme ristretto di realizzazioni), può essere d'aiuto mantenere una visione estesa e complessa dell'idea stessa di benessere. Ciò che rappresenta forse l'elemento più rilevante e innovativo dello schema seniano rispetto a quanto proposto da altri approcci più tradizionali è, oltre alla concezione complessa del significato stesso di "benessere" che prospetta, il richiamo alla necessità di connettere livelli di analisi tradizionalmente separati o non adeguatamente considerati all'interno di una cornice teorica unificante.

Naturalmente si può facilmente obiettare che, se ricchezza interpretativa e robustezza teorica fanno di questo approccio uno schema certamente interessante per concettualizzare e contestualizzare l'idea di benessere e uno strumento potenzialmente adatto a orientare le linee di azione politica finalizzate a promuovere il benessere e lo sviluppo delle persone, ne rappresentano anche il limite principale, data l'oggettiva difficoltà di trasferire questa complessità in modelli, numeri, prescrizioni e strumenti di definizione e di controllo dell'efficacia delle politiche stesse. Questo è oggettivamente vero ed è inutile negarlo. E' altrettanto vero però che nel corso degli ultimi dieci anni è rapidamente cresciuto il numero di lavori empirici insieme agli sforzi metodologici compiuti per rendere operativo questo approccio¹⁵. Rinviano alla letteratura specifica su questo fronte, restringiamo qui l'attenzione a due esperienze rilevanti sul fronte delle politiche pubbliche, entrambe direttamente riconducibili all'approccio seniano¹⁶. La prima, anche cronologicamente, è quella dei rapporti sullo sviluppo umano prodotti ormai da due decenni da UNDP; la seconda, più recente e ancora in corso di elaborazione, è quella promossa dall'Equality and Human Rights Commission in Gran Bretagna.

¹⁵ Riferimenti bibliografici al lavoro teorico ed empirico svolto in questo ambito di studio sono reperibili sul sito www.capabilityapproach.org. Per una rassegna della letteratura empirica rinviamo, tra le altre, a Chiappero-Martinetti e Roche (2009).

¹⁶ Vi sono altre esperienze interessanti promosse da paesi, in particolare da paesi europei, direttamente ispirate all'approccio seniano e orientate a ridurre la povertà o accrescere il benessere dei propri cittadini. Tra queste ricordiamo quella condotta dal governo tedesco (cfr. Volker, 2006).

3.1 Il primo tentativo di applicazione dell'approccio delle capacità su scala internazionale e con finalità di policy: i Rapporti sullo sviluppo umano dell'UNDP

I Rapporti sullo sviluppo umano rappresentano il primo tentativo di rendere operativo l'approccio delle capacità attraverso la formulazione di indici di sviluppo umano, calcolati ogni anno e per ciascun paese, per dar conto dei progressi o dei peggioramenti realizzati su scala mondiale in tre sfere essenziali per la vita delle persone: quelle della salute, dell'istruzione e di uno standard di vita decente. Si tratta certamente di un esperimento imperfetto e incompleto, come riconosciuto dagli stessi estensori, ma di notevole impatto sul fronte mediatico e politico a livello internazionale. Come chiarisce in apertura il primo rapporto pubblicato nel 1990 "Lo sviluppo umano è un processo di ampliamento delle scelte delle persone. In teoria, queste possono essere infinite e cambiare nel tempo. Ma a tutti i livelli di sviluppo, le tre scelte essenziali per la gente sono vivere un'esistenza lunga e sana, acquisire conoscenze e accedere alle risorse necessarie per un dignitoso tenore di vita. Se queste scelte non sono disponibili, molte altre opportunità rimangono inaccessibili" (UNDP, 1990).

L'idea generale che modella i rapporti sullo sviluppo umano è dunque che le persone debbano poter sviluppare pienamente il loro potenziale in modo tale da realizzare progetti di vita in accordo ai propri bisogni e interessi che possono andare (e, in generale, si postula che effettivamente si spingano) al di là della semplice creazione e disponibilità di reddito per incorporare altri aspetti della vita umana quali sono, appunto il raggiungimento di un buono stato di salute o il conseguimento di un dato livello di istruzione, senza tuttavia fermarsi ad essi. Il concetto di sviluppo umano è dunque intrinsecamente un concetto esteso e ampio (per certi aspetti anche troppo), che ritrova però una sua più definita e limitata specificazione nella fase di passaggio alla costruzione dell'indice di sviluppo umano. Questo restringe l'attenzione a tre sole dimensioni e a quattro indicatori: speranza di vita alla nascita, tasso di alfabetizzazione e rapporto lordo di iscrizioni congiunte alla scuola primaria, secondaria e terziaria, e GDP per capita corretto per la parità dei poteri di acquisto. L'indice complessivo è poi ottenuto attraverso una media semplice dei valori standardizzati degli indicatori elementari in una scala compresa tra zero e uno¹⁷. Così facendo è possibile sti-

¹⁷ Non entriamo qui nei dettagli della costruzione degli indici che sono ormai piuttosto noti e diffusi. Per una discussione più approfondita si rinvia alla nota metodologica contenuta in ogni rapporto (ad esempio, UNDP 2007) mentre per una ricostruzione della genesi dei rapporti e una discussione su alcuni aspetti metodologici degli indici si rinvia a Sakiko Fukuda-Parr e Shiva Kumar (2003). Contributi più specifici sia sul fronte concettuale sia su quello dell'analisi empirica e delle politiche di sviluppo umano sono pubblicati sul *Journal of Human Development and Capabilities*.

lare una graduatoria mondiale dei paesi in relazione al livello di sviluppo umano raggiunto e monitorarne l'evoluzione nel corso del tempo. Preservando queste stesse dimensioni ma intervenendo sull'insieme degli indicatori e sulle metodologie di calcolo, l'UNDP ha successivamente migliorato la struttura dell'indice di sviluppo umano e gli ha affiancato nel corso del tempo due analoghe misure che conto delle differenze di genere e due indici più specifici di povertà umana¹⁸. Oltre ai *global reports* annuali, nel corso dei vent'anni, è stato poi prodotto un esteso numero di rapporti su scala regionale (34) e nazionale (oltre 600) i quali forniscono una visione più accurata della condizione di sviluppo umano nei singoli contesti e discutono più accuratamente le implicazioni di policy che vi derivano.

Ai rapporti sullo sviluppo umano vanno sicuramente riconosciuti alcuni meriti importanti. In primo luogo, il fatto di aver mostrato con chiarezza l'inesistenza di un automatismo diretto e scontato tra crescita del reddito nazionale e miglioramento delle condizioni di vita e delle opportunità delle persone, e di aver rimarcato la necessità di indirizzare i frutti della crescita economica attivando politiche di investimento in settori cruciali, quali la salute e l'istruzione. Queste politiche non solo arrecano benefici diretti alle persone ma, attraverso un miglioramento del capitale umano, determinano anche il progresso economico del paese in una prospettiva di medio-lungo periodo. Un secondo merito è indubbiamente quello di aver tradotto in un linguaggio chiaro ed efficace una prospettiva teorica robusta quanto complessa, e di aver cercato di renderla operativa con misure semplici da calcolare e facili da interpretare. Non sono mancate critiche dovute al fatto che tali semplificazioni fossero talvolta anche eccessive, con il rischio di pregiudicare il reale significato di tali indici e la loro possibile utilità. Questo ha spinto gli estensori del rapporto a rivedere gli indici nel corso del tempo cercando di migliorarli dal punto di vista tecnico e statistico, pur preservandone la facilità di lettura¹⁹. In terzo luogo, il fatto di monitorare i trend di sviluppo umano nel tempo con regolarità e costanza e su scala mondiale, ha favorito la diffusione e la conoscenza di questo approccio, rendendolo un utile strumento di valutazione dell'efficacia delle policy a cui oggi è difficile non guardare. Infine, pur riservando un'attenzione particolare verso le fasce di popolazione più svantaggiate e nei confronti delle dimensioni essenziali ai fini di una vita dignitosa, l'approccio allo sviluppo umano non si limita a considerare una

¹⁸ L'indice di sviluppo umano in base al genere (GDI) e la misura di *empowerment* di genere (GEM) sono stati introdotti a partire dal 1995 mentre le due misure di povertà umana calcolate, rispettivamente, per i paesi in via di sviluppo e per i paesi industrializzati sono stati proposti a partire dal 1997.

¹⁹ Nel 2006, ad esempio, è stato costituito un gruppo di studio composto da accademici, ricercatori, policy makers e staff di UNDP per discutere in chiave critica gli indici di sviluppo umano in relazione al genere e formulare alcune proposte di miglioramento.

soglia minima di sopravvivenza, ma guarda il benessere come una condizione di estensione delle opportunità e dei risultati a cui tutti gli individui possono e devono aspirare. In questo modo si lascia, per così dire, aperto il limite superiore e si concentra l'attenzione più sulle disuguaglianze nella distribuzione che sulla povertà in senso stretto²⁰. Così facendo, si evita anche il problema di definire soglie rigide di discriminazione tra poveri e non poveri, esercizio che già di per sé si rivela scarsamente ragionevole nello spazio unidimensionale, ma che diventa tanto più difficile da realizzare e accettare quando si assume una prospettiva multidimensionale.

Naturalmente non possono essere taciuti anche i limiti che sono alla base dell'approccio umano, limiti che risiedono non tanto nei fondamenti teorici dell'approccio quanto piuttosto sul piano della trasposizione in una misura aggregata di sviluppo. Come si è già ricordato, tanto i Rapporti quanto lo stesso Sen rimarcano con insistenza il fatto che sarebbe del tutto sbagliato limitare l'idea di sviluppo umano, il cui vantaggio è proprio quello di estendere a una scala più ampia rispetto al solo reddito la valutazione del benessere e dello sviluppo, al solo indice di sviluppo umano che come ogni altra metrica, per definizione, sacrifica e restringe in un ambito assai circoscritto la portata del significato. L'approccio allo sviluppo umano dovrebbe rappresentare soprattutto uno schema innovativo di pensiero, un nuovo e diverso *way of thinking* che permetta di guardare alle questioni di sviluppo in una prospettiva più estesa e di orientare le politiche in una direzione diversa, più articolata e complessa di quanto tradizionalmente suggeriscono le politiche di crescita e di sviluppo economico, concentrate pressoché in via esclusiva sulla dinamica del PIL.

Resta il fatto però che, pur comprendendone le ragioni, la scelta di specifiche dimensioni e indicatori e le modalità attraverso cui questi indicatori sono selezionati, costruiti, standardizzati e composti tra loro attribuiscono all'idea di sviluppo umano una forma e una connotazione molto specifica, per quanto condivisa, generando risultati che si rivelano, come è ovvio, sensibili alle scelte metodologiche fatte. Manca una sostanziale giustificazione della scelta relativa alle tre dimensioni considerate (salute, istruzione e standard di vita decente); rispetto all'approccio seniano, che pone una chiara distinzione tra mezzi e fini, collocando chiaramente il reddito nella prima categoria, di fatto nei rapporti sullo sviluppo umano troviamo il GDP pro capite posto sullo stesso piano della salute e dell'istruzione; altri indicatori potrebbero essere considerati o affiancati a quelli prescelti; la scelta di standardizzare le variabili elementari attraverso una funzione lineare sovrainpone un comportamento a queste variabili che dal punto di vista empirico non sono invece distribuite linearmente; la scelta di dare

²⁰ Anche se, come si è detto, agli indici di sviluppo umano si accompagnano da alcuni anni anche due indici di povertà umana.

egual peso a queste tre dimensioni non si rivela affatto neutrale come implicitamente lascerebbe pensare²¹. Infine, come si è già sottolineato, i rapporti sullo sviluppo umano ripongono, almeno in linea di principio, una particolare attenzione allo sviluppo dell'individuo (o tutt'al più dei gruppi) più che del paese in aggregato. L'individuo è dunque non solo oggetto di valutazione ma riveste un ruolo centrale nella società, in quanto soggetto attivo nei processi di sviluppo e di partecipazione più che mero soggetto passivo bisognoso di aiuto in quanto escluso dalle dinamiche di sviluppo, come era invece prevalente nella letteratura sui *basic needs* degli anni '80 (cfr. Streeten, 1981; Stewart, 1985).

Questa enfasi sul ruolo delle persone (*"putting people first"* per usare uno slogan ricorrente nei Rapporti) non trova però una sua compiuta rappresentazione in sede di applicazione dell'analisi empirica, dove più frequentemente – e talvolta esclusivamente – si fa riferimento a valori medi nazionali aggregati e non alle condizioni effettive delle persone che pure sono dichiarate essere al centro dell'attenzione. La comparazione tra paesi più che tra individui sembra restare la prospettiva prevalente di indagine.

3.2 Un esempio recente e più accurato di applicazione dell'approccio seniano: l'esperienza dell'Equality and Human Rights Commission (EHRC)

Rispetto al caso discusso nella sezione precedente, l'esperienza condotta dalla Equality and Human Rights Commission che qui discuteremo è più recente ed è rivolta alla sola scala nazionale ma rappresenta, a nostro avviso, il tentativo più interessante e completo al momento di applicazione dell'approccio delle capacità con finalità di azione concreta e di politica pubblica da parte di un governo. L'esperimento, avviato in Gran Bretagna nel corso del 2007 e ancora in fase di completamento, è particolarmente interessante perché pur ponendosi obiettivi concreti e operativi (*"to develop a new equality concept and way of measuring equality that is appropriate for the needs of a multicultural democracy in the 21st century"* EHRC, 2008:2), ha nello stesso tempo l'ambizione – a nostro avviso perfettamente riuscita – di tradurre in maniera diretta e ricorrendo ad un linguaggio semplice ma estremamente accurato e rigoroso, quella che è la complessa struttura teorica dell'approccio delle capacità²².

In breve: nel 2007 il Primo Ministro britannico ha istituito una Commissione indipendente di esperti (denominata Equality and Human Rights Commission, EHRC) allo scopo di unificare in una prospettiva integrata il lavoro svolto

²¹ Torneremo su alcuni di questi punti nella seconda parte del lavoro.

²² Si vedano anche Burchardt (2008) e Burchardt, Vizard (2007).

da tre pre-esistenti commissioni governative, già impegnate sul fronte dell'uguaglianza nella sfera del genere, della disabilità e dell'etnicità²³, e di estenderne le finalità in relazione ad altri fattori di rilievo presi in considerazione anche da parte della legislazione britannica più recente, quali l'età, la religione, l'orientamento sessuale e lo stato di transgender. A questa Commissione è assegnato lo scopo, non solo di contribuire a promuovere una cultura dei diritti, di eguale dignità e rispetto, ma anche di renderla più direttamente operativa sul fronte delle azioni da intraprendere e di monitorarne i progressi. Una sintesi del lavoro preliminare svolto dalla Commissione è contenuta in un primo Rapporto, denominato "Fairness and freedom: the final report of the Equalities Review" pubblicato nel febbraio 2007. Oltre a descrivere i passi compiuti dalla EHRC, questo documento delinea in modo molto chiaro lo schema teorico preso a riferimento e i passi necessari per la realizzazione di una maggiore equità. Contemporaneamente, si è costituito un gruppo di lavoro formato da esperti, con il compito di formulare un Equality Measurement Framework (EMF) le cui finalità comprendono: i) la definizione della cornice teorica accolta (sostanzialmente una riformulazione dell'approccio delle capacità) e la discussione punto per punto dei diversi passaggi necessari ai fini di pervenire a una piena operazionalizzazione di questo approccio; ii) la corrispondenza di tale approccio con lo schema internazionale dei diritti umani; iii) l'avvio di un lavoro di consultazione con le differenti componenti sociali e, in particolare, con i gruppi più svantaggiati o a maggior rischio di discriminazione.

Nel corso dei suoi lavori, l'EHRC ha specificato, in primo luogo, la concezione di uguaglianza da cui prende le mosse ("An equal society protects and promotes the central and valuable freedoms and real opportunities of each person, securing human rights for all and ensuring that no-one is unfairly disadvantaged. In an equal society, central and valuable freedoms and real opportunities are not unconstrained but are limited by the need to guarantee the same freedoms and opportunities for all. In an equal society, institutions and individuals respect the diversity of people and their goals, address their different needs and situations, and remove the barriers that limit what people can do and can be"²⁴). Coerentemente con la prospettiva suggerita da Sen, si pone qui l'accento sulla necessità di promuovere e accrescere lo spazio delle libertà e delle opportunità reali per tutti e con particolare attenzione ai soggetti più svantaggiati. Si riconosce, inoltre, la diversità delle condizioni individuali in termini di bisogni, obiettivi e identità e dunque la necessità da parte delle istituzioni di rimuovere vincoli e

²³ Si tratta rispettivamente della Equal Opportunities Commission, della Disability Rights Commission e della Commission for Racial Equality

²⁴ EHRC (Equality and Human Rights Commission). Equality Measurement Framework. Briefing Note, 2008, p. 2.

barriere che in maniera diversa si frappongono alla realizzazione dei piani individuali di vita.

Il rapporto del 2007 rileva inoltre il fatto che se, in linea di principio, è generalmente condivisa l'idea che i cittadini siano trattati in egual maniera, vi sono tuttavia differenti interpretazioni di eguaglianza non sempre conciliabili tra loro. Concentrare l'attenzione sull'uguaglianza delle libertà sostanziali, come fa l'EHRC, permette di considerare (e in qualche modo di conciliare) le disuguaglianze che si possono manifestare tra individui e tra gruppi in almeno tre differenti spazi: i) nello spazio dei risultati che gli individui considerano centrali e cui attribuiscono particolare valore; ii) nello spazio dell'autonomia (*agency*) di intraprendere decisioni che possono influenzare la propria vita; iii) nello spazio del processo, della dignità e del rispetto, laddove gli individui potrebbero essere vittime di un ineguale trattamento a causa di condizioni di svantaggio o dell'esistenza di forme di discriminazione.

Partendo da quelli che sono riconosciuti come diritti umani universali e attraverso un complesso processo di consultazione, che ha coinvolto anche categorie di popolazione potenzialmente svantaggiate, è stata redatta una lista di dieci dimensioni considerate rilevanti ai fini della richiesta di eguaglianza²⁵. Questa lista comprende: 1) la longevità e la possibilità di sfuggire a una mortalità precoce; 2) l'integrità fisica e la possibilità di sfuggire alla violenza fisica e sessuale; 3) la salute e l'accesso a servizi sanitari di qualità; 4) l'istruzione, la formazione e l'accesso alla conoscenza nel corso dell'intera vita; 5) il tenore di vita materiale, la cui definizione include aspetti quali la nutrizione, la casa, il vestiario, i servizi sociali e i trasporti; 6), la sfera occupazionale, fino a comprendervi anche il bilanciamento tra vita e lavoro e la conciliazione tra lavoro di mercato e lavoro di cura; 7) la vita personale, familiare e sociale, inclusa l'autonomia e l'eguaglianza nella vita di relazione e di coppia; 8) la possibilità di partecipare, di influire e di far sentire la propria voce nell'arena democratica; 9) l'identità, compresa quella religiosa, la libertà di espressione e il rispetto di sé; 10) la sicurezza legale, ivi incluso il principio di uguaglianza e di non-discriminazione e il diritto ad un eguale trattamento di fronte al sistema giudiziario. Queste dieci libertà centrali andrebbero considerate congiuntamente, e non singolarmente, e ogni confronto dovrebbe essere eseguito con riferimento al complesso delle dimensioni "opportunamente ponderate".

Infine, ogni valutazione sul grado di diseguaglianza dovrebbe guardare alla popolazione con particolare riguardo ad un insieme di caratteristiche rispetto alle quali tradizionalmente si osservano forme più o meno gravi di

²⁵ Ciò che è rimarchevole nell'approccio seguito dall'EHRC è che ha cercato di applicare per intero l'approccio delle capacità, ivi inclusa la necessità di procedere alla validazione e all'operazionalizzazione della teoria a partire da un processo democratico di discussione e consultazione con le parti in causa.

discriminazione. Tra queste l'Equality Measurement Framework (EMF) sopra menzionato ne individua in particolare sei: l'età, la disabilità, l'etnicità, il genere (inclusa la condizione di transgender), l'appartenenza religiosa e l'orientamento sessuale.

In conformità a questo insieme di distinzioni operate, l'Equality Measurement Framework (EMF) individua poi tre direttrici principali lungo le quali sviluppare l'analisi di disegualianza (riferiti rispettivamente agli aspetti di risultato, di autonomia e di processo), dieci dimensioni e sei caratteristiche. Si vengono a caratterizzare, in tal modo, quelli che lo stesso EMF definisce con il termine di "building blocks" (2008:5). Riprendendo un esempio citato in questo rapporto, se si considera una delle dieci dimensioni sopra menzionate e si guarda a una caratteristica particolare, ad esempio la condizione di salute della popolazione anziana, è possibile valutare questa condizione dal punto di vista del risultato (lo stato di salute effettivamente sperimentato dall'anziano), del grado di autonomia (la capacità di scelta e di controllo del trattamento sanitario) e del processo (se il soggetto ha subito, ad esempio, forme di discriminazione o di mancanza di dignità o di rispetto).

Quali sono gli argomenti sui quali si fondano le prescrizioni di politica pubblica formulate dall'EHRC? Quali azioni, in concreto, sono suggerite? Verso quali ambiti e quali target di popolazione si indirizzano le priorità? Sul primo fronte, la Commissione rimarca come, nonostante i progressi compiuti nel corso del tempo, divari persistenti sono ancora presenti in molte sfere (in particolare, nel campo dell'educazione, del mercato del lavoro, della salute oltre che nel campo della giustizia penale) e interessano sistematicamente alcuni gruppi di popolazione (donne, anziani, disabili, minoranze etniche) mettendo a rischio il tessuto sociale britannico in un momento in cui il cambiamento tecnologico e l'instabilità economico-finanziaria pongono già a dura prova la coesione sociale. Tenendo conto che le politiche di uguaglianza, soprattutto quando si rivolgono ad ambiti quali l'istruzione o la salute, manifestano i loro risultati in tempi generalmente piuttosto lunghi, si pone la necessità di intervenire con una certa tempestività. Un successivo punto rimarcato nel rapporto si ricollega al fatto che i gruppi più svantaggiati, nei confronti dei quali occorrerebbe intervenire, non costituiscono affatto minoranza del paese: le donne sono maggioranza assoluta della popolazione; ad alcuni di questi gruppi – è il caso degli anziani – tutti sono destinati prima o poi, sperabilmente, ad appartenere; alla condizione di anziano, soprattutto di grande anziano, si accompagnano spesso situazioni di disabilità e vulnerabilità; infine, se è pur vero che l'appartenenza etnica non è una circostanza modificabile, tuttavia in una società multietnica non è escluso che i nostri figli o i nostri nipoti possano essere di etnia mista. Infine, sempre sul fronte degli argomenti a favore di una maggiore eguaglianza, vi è la considerazione che società meno diseguali progrediscono più velocemente an-

che sul fronte della crescita economica e risultano rafforzate sul piano della stabilità e della coesione sociale²⁶.

Sul fronte delle azioni da intraprendere, il Rapporto affida alle scelte politiche del governo e delle amministrazioni la responsabilità ultima di decidere quali priorità vi siano o debbano esservi sul fronte dell'eguaglianza nelle diverse dimensioni e in relazione al singolo contesto. Identifica però, sulla base dell'evidenza empirica, alcune aree di sofferenza rispetto alle quali si rimarca la necessità di un'azione incisiva di politica pubblica. Queste aree riguardano: i) l'infanzia e l'istruzione, dove si registrano sostanziali svantaggi nello sviluppo cognitivo e nelle performance scolastiche dei bambini che provengono da situazioni familiari più svantaggiate dal punto di vista socio-economico; ii) l'occupazione, ambito in cui si registrano svantaggi consistenti in termini di opportunità lavorative per i disabili²⁷ e per le donne, in particolare, quelle appartenenti ad alcune minoranze etniche, come nel caso delle donne pachistane e bengalesi, o per le madri sole); iii) la salute, dove ancora si osservano differenze importanti in relazione al gruppo etnico di appartenenza; iv) il crimine e la giustizia penale, con particolare riguardo al problema della violenza domestica nei confronti delle donne²⁸, dei crimini dovuti a odio razziale e religioso²⁹ e della persistente sproporzione di minoranze etniche nella popolazione carceraria. Tra queste quattro aree, inoltre, si vengono spesso a creare degli effetti a cascata, dove giovani che crescono in contesti di particolare degrado, realizzano un basso livello di istruzione spesso di scarsa qualità, hanno minori opportunità occupazionali, condizioni di lavoro più insalubri e remunerazioni più basse, sono più esposti al rischio di povertà economica e godono di peggiori condizioni di salute e sono più esposti al rischio di coinvolgimento attivo e passivo ad azioni criminali. Infine, per quanto riguarda i gruppi destinatari delle politiche di eguaglianza, come si è già rilevato in precedenza, questi fanno riferimento al genere, alla disabilità, all'etnia, alla religione, agli orientamenti sessuali e alla condizione di transgender e, infine, all'età. Tutto ciò considerato, per quanto riguarda le quattro aree di azione sopra menzionate, il risultato è che i gruppi maggiormente a rischio risultano essere le madri sole, le persone disabili, e alcune donne appartenenti a minoranze etniche per quanto riguarda il mercato del lavoro.

²⁶ Cfr. Wilkinson R.G. (2005). Si veda inoltre il website <http://globetrotter.berkeley.edu/macarthur/inequality/papers/>.

²⁷ Secondo il Rapporto, i disabili hanno il 29% in meno di probabilità di trovare lavoro rispetto ad un soggetto normalmente abile, a parità di altre caratteristiche

²⁸ Il 16% dei crimini violenti commessi ogni anno, cifra che il Rapporto considera sottostimata data la scarsa propensione alla denuncia di questo tipo di crimine.

²⁹ Sempre secondo il Rapporto sono 50 mila i casi denunciati nel 2005, ma le stime più recenti fanno salire questa cifra a 260 mila casi.

3.3 Alcune questioni aperte in merito all'approccio dell'eguaglianza di capacità

Lo schema teorico suggerito da Sen, pur avendo riscosso un enorme interesse e un esteso consenso, non è certo al riparo da critiche. In qualche misura, quelli che sono solitamente considerati i principali vantaggi di questo approccio - vale a dire l'ampiezza di visione da cui far discendere una più estesa formulazione di problemi centrali per l'analisi economica e sociale, come il concetto stesso di povertà, di disuguaglianza e di sviluppo; la capacità di includere aspetti generalmente trascurati dagli schemi di analisi più convenzionale; la necessità di utilizzare una metrica diversa dal reddito per la misurazione del benessere; l'opportunità di un ripensamento circa la natura e la struttura delle politiche pubbliche - sono stati considerati da altri come possibili elementi di debolezza. Le critiche si dirigono, in larga misura, nei confronti dell'eccessiva complessità dell'approccio e della sua apparente incompletezza per la mancanza di chiare soluzioni fornite ad alcuni quesiti irrisolti. In effetti, la versione dell'approccio delle capacità formulata da Amartya Sen, pur rappresentando una possibile base costitutiva fondante per la formulazione di una teoria normativa delle istituzioni, non si spinge fino al punto di proporre una teoria sostantiva della giustizia sociale in quanto, come Sen stesso riconosce (1995 e 2004), mancano due elementi essenziali richiesti ad una teoria di questo tipo: in particolare, egli non indica una metrica di aggregazione che consenta di passare dal benessere dei singoli individui a quello della società nel suo complesso e non definisce gli aspetti procedurali necessari a farlo. Il tentativo di Martha Nussbaum (2000, 2003) è invece proprio quello di compiere un passo avanti sostanziale nella formulazione di una teoria della giustizia fondata sul *capability approach*, passo che richiede *in primis* e necessariamente la definizione di un insieme di capacità .

Dunque, uno dei primi problemi che pone questo approccio ha proprio a che fare con quante e quali capacità includere in questa lista e se vi sia o meno una gerarchia di priorità all'interno della lista stessa. Sen concepisce l'approccio delle capacità come uno schema di pensiero aperto che può essere adattato sia in relazione alle finalità per cui lo si impiega sia alle differenti concezioni di bene, giustizia o vantaggio. Non è pertanto necessario né appropriato, secondo Sen, *pre*-definire una lista: la decisione di che cosa abbia valore per le persone è legata alla conoscenza, alla cultura, ai valori presenti in una determinata società che andranno di volta in volta ascoltati, confrontati, messi in discussione tra loro così da pervenire a liste di capacità diverse nel tempo e nello spazio. Nussbaum, al contrario, non solo afferma con forza la possibilità e necessità di predisporre una lista universale, ma si spinge oltre, identificando essa stessa una lista di "dieci capacità umane centrali [ten central human capabilities]" ciascuna delle quali è ritenuta egualmente rilevante e nessuna delle quali può essere sostituita o compensata con altro (questa lista di capacità umane, che ciascuna

nazione dovrebbe adottare come principio costituzionale di base, deve trovare adeguata promozione e tutela nei confronti di ogni singolo individuo e per tutti gli individui all'interno della società)³⁰. Pur non considerando un problema secondario, la questione della lista è tutto sommato risolvibile, come ben dimostra il lavoro svolto dall'EHRC discusso nella sezione precedente, che perviene ad un insieme di dieci libertà centrali a partire dalla lista dei diritti umani universali e per mezzo di un processo di consultazione che ha visto coinvolte numerose categorie di persone, incluse quelle che sperimentano direttamente forme di discriminazione o di privazione. Il rapporto specifica anche che queste dieci libertà andrebbero considerate insieme ma riconosce la necessità di ponderarle opportunamente, lasciando intendere che la decisione sul peso relativo da assegnare alle dimensioni sia un problema di natura politica e non certamente tecnica (ritorneremo sulla questione dei pesi nelle pagine successive). Dal punto di vista dell'analisi della povertà questo lascia ancora aperta però la questione se (all'interno di una lista in qualche modo definita o indipendentemente da questa) vi sia o se vi debba essere un insieme minimo di capacità di base (*basic capabilities*) che comprenda elementi quali un adeguato standard nutrizionale, un buono stato di salute, l'accesso all'istruzione, la possibilità di partecipare alla vita sociale e politica del paese, tali da considerarsi assolutamente necessarie (ed eventualmente garantite costituzionalmente) indipendentemente dal grado di uguaglianza o disuguaglianza in altre dimensioni all'interno

³⁰ Gli aspetti procedurali legati ai criteri di selezione di una lista di questo genere, continuano ad essere oggetto di ampia ed accesa discussione in letteratura. Per segnalare solo alcuni degli sviluppi nel dibattito, ricordiamo: Alkire (2002) che riproponendo un criterio di selezione impiegato nell'ambito della letteratura sui basic needs, suggerisce di partire da una lista di capacità di base sufficientemente ampia da generare un altrettanto ampio consenso. Robeyns (2003a) identifica invece un insieme di criteri da applicare per minimizzare il rischio di distorsioni. Un possibile, semplice e, per certi aspetti, rozzo criterio potrebbe essere quello di considerare dimensioni – quali la salute, l'istruzione e le condizioni abitative – così ricorrenti nelle indagini sulla qualità della vita da farli ritenere in qualche modo 'universalmente' riconosciuti come rilevanti. Si può obiettare che la maggior parte delle analisi empiriche condotte in questo ambito di studi utilizza dati secondari, cioè non rilevati per misurare espressamente *functionings* e/o *capabilities*, e non si fonda su nessuna argomentazione o giustificazione normativa in merito all'importanza di questi aspetti. È altrettanto vero, però, che indagini statistiche ad hoc basate sul *capability approach*, anziché limitarsi a raccogliere informazioni statistiche su aspetti considerati aprioristicamente rilevanti per la vita umana, potrebbero anche richiedere agli intervistati il loro giudizio in merito all'importanza che essi stessi attribuiscono a queste, come ad altre, dimensioni. Anche se la questione della lista è certamente un elemento importante di distinzione nella dialettica tra Sen e Nussbaum le differenze tra le due impostazioni non si limitano ad essa ma sono più articolate e complesse. Per una discussione su queste differenze si rinvia ad Alkire (2002), Gasper (2004), Robeyns (2005), Giovannola (2007); sul terreno più propriamente etico-filosofico si veda anche Magni (2006). Riprenderemo queste questioni nella seconda parte del lavoro.

della società di riferimento³¹. Vogliamo sottolineare però che la questione del numero e del tipo di dimensioni da includere nelle analisi, siano esse di povertà, diseguaglianza o benessere, è un problema condiviso da tutti gli approcci multidimensionali, incluso quello dell'eguaglianza di opportunità prima discusso o dell'esclusione sociale che discuteremo tra poco. Sembra però che solo la letteratura delle capacità abbia cercato di sviluppare un serio dibattito attorno a questo problema e alle sue possibili soluzioni; da questo punto di vista la questione della lista più che un elemento di debolezza intrinseca dell'approccio delle capacità andrebbe inteso come un consapevole aspetto di discussione.

Un secondo problema, rispetto al quale si sono principalmente concentrate le obiezioni, soprattutto nelle fasi iniziali in cui lo schema seniano si è formato, riguarda l'assenza di una metrica o di un algoritmo chiaramente definito e l'indisponibilità di dati statistici adeguati al fine di rendere l'approccio delle capacità immediatamente operativo. Sen non ignora né sottovaluta le difficoltà di misurare capacità e funzionamenti e di confrontare le posizioni individuali in spazi valutativi di tipo multidimensionale. Nel formulare l'approccio delle capacità, Sen introduce elementi di pluralità non soltanto in termini di numero di spazi cui occorre guardare per misurare il benessere o la povertà, ma anche in termini di eterogeneità di agenti (mettendo in discussione l'idea di 'agente rappresentativo' tipica dell'analisi economica neoclassica) e di pluralità di contesti. In questi casi, il riferimento ad un'eguale soglia di povertà monetaria in relazione alla quale confrontare le eterogenee posizioni individuali e identificare i soggetti poveri perde ogni significato. Anche qualora si ritenesse di poter utilizzare la metrica monetaria (il che potrebbe non essere sempre agevole, né possibile od opportuno), se si vuole prendere sul serio il ruolo delle differenze individuali e contestuali occorre riferirsi non tanto ad una soglia minima di reddito uguale per tutti, quanto, semmai, ad una soglia di reddito adeguata a realizzare un insieme minimo di funzionamenti in relazione alle differenti caratteristiche e alle diverse circostanze in cui gli individui si trovano. D'altro canto, se si procede separatamente con l'osservazione diretta delle posizioni individuali in una pluralità di spazi di funzionamenti o di capacità si pone il problema sia dell'aggregazione tra spazi per giungere ad una valutazione complessiva del benessere in capo al singolo individuo (con il corrispondente problema di individuare un adeguato sistema di pesi), sia quello della comparazione dei livelli di benessere o di privazione tra

³¹ Occorre rilevare che Nussbaum e Sen non utilizzano l'espressione "basic capabilities" nello stesso modo. Mentre Sen chiama "capacità di base" un insieme di *beings e doings* essenziali ai fini di una vita umana dignitosa come quelli ora menzionati, Nussbaum le intende in termini di "dotazione innata che costituisce base necessaria per sviluppare capacità più avanzate" (Nussbaum, 2000). In realtà, il termine stesso "capacità" si presta a molte ambiguità e talvolta anche Sen sembra riferirsi ad esso nella sua accezione letterale di abilità di fare da parte del soggetto. Su questa questione si veda anche Sen (1993b).

individui. È evidente che questi aspetti possono complicare notevolmente l'analisi, ma non in modo così diverso da quanto avviene anche con riferimento ad altri approcci alla povertà multidimensionale, non certo esenti da problemi metodologici simili³². Su alcuni di questi aspetti ritorneremo più avanti.

Se si considera insufficiente il reddito e si intende guardare ad una pluralità di metriche, è innegabile che questo approccio si riveli particolarmente esigente sul piano informativo ed è altrettanto vero che Sen, a differenza di Roemer e altri, non fornisce “una formula”. Il primo aspetto non sembra però in realtà costituire un ostacolo insormontabile, grazie alla crescente raccolta e diffusione di dati statistici da parte degli uffici centrali di statistica e delle organizzazioni internazionali³³ e alle interessanti esperienze di analisi primarie condotte in questi anni per raccogliere informazioni *ad hoc* utili per misurare o stimare capacità e funzionamenti³⁴. Anche in questo caso, peraltro, l'esigenza di dati statistici costituisce potenzialmente un problema comune a tutti gli schemi multidimensionali che non si limitano all'utilizzo della metrica del reddito. Il secondo aspetto è, in qualche modo, conseguenza diretta (e intenzionale) della natura di questo approccio, già menzionata sopra, che in quanto schema generale di pensiero generale richiede di essere ripensato e riformulato in relazione allo specifico problema in esame. Questa flessibilità ha enormemente esteso il possibile *range* di applicazione dell'approccio, decretandone il suo successo, ma ne ha indubbiamente indebolito il rigore, soprattutto nel campo dell'analisi economica del benessere. Se si guarda però alla crescente letteratura empirica oggi disponibile (cfr. Chiappero-Martinetti e Roche, 2009), la qualità delle applicazioni, la pluralità di strumenti di analisi spe-

³² Sull'approccio multidimensionale alla povertà si rinvia, tra gli altri, ad Atkinson (2003), Bibi (2003), Bourguignon e Chakravarty (2003). Come scrive Sen (1992, pp. 108-109): “If we concentrate on certain basic general functionings and corresponding capabilities, there may be much more agreement on their importance than there would be if we concentrate on particular commodity bundles and particular ways of achieving those functionings. For example, there is likely to be more intercultural – and also interpersonal – agreement on the importance of having the capability to avoid acute hunger or severe undernourishment, than on the significance of having an adequate supply of particular food items (e.g. some specific type of meat or fish or grains or pulses) to serve those functionings [...]. This is, in fact, one reason why poverty is better seen in terms of capability failure than in terms of the failure to meet the ‘basic needs’ of specified commodities”.

³³ E' sufficiente far riferimento ai siti di Eurostat e OCSE per avere una visione generale della disponibilità tanto di dati aggregati quanto di micro-dati provenienti da indagini campionarie. Anche per quanto riguarda i paesi in via di sviluppo vi è oggi una crescente disponibilità di household surveys: si veda ad esempio il progetto LSMS – Living Standard Measurement Study, della Banca Mondiale (www.worldbank.org/lms)

³⁴ Cfr. il sito www.capabilityapproach.org dove sono disponibili anche alcuni questionari utilizzati per raccogliere informazioni *ad hoc* per misurare capacità e funzionamenti.

rimentati e il rigore formale e analitico di molte applicazioni testimoniano il fatto che la mancanza di un algoritmo predefinito ha favorito la ricerca di metodi di analisi innovativi e interessanti. La questione non sembra essere tanto quella di individuare un'unica formula o metodo, quanto piuttosto di selezionare un insieme di tecniche (statistiche, econometriche, che integrino analisi quantitative con approcci qualitativi, etc.) adeguate ad operationalizzare l'approccio in relazione allo specifico problema o contesto di analisi preservandone, per quanto possibile, la ricchezza interpretativa.

Un terzo problema avanzato riguarda il rischio di un possibile o eccessivo paternalismo cui potrebbe approdare la *capability approach* con il rischio di un'eccessiva interferenza delle decisioni pubbliche nelle scelte individuali. Sen, discutendo a fondo sui legami esistenti tra responsabilità sociale e responsabilità individuale, sottolinea il fatto che la prima non dovrebbe sostituirsi completamente alla seconda perché la responsabilità presuppone la libertà. Piuttosto, responsabilità sociale e responsabilità individuale possono e devono integrarsi a vicenda. Come scrive Sen (1999, p. 284): “[...] la persona adulta che non ha i mezzi per farsi curare una malattia di cui soffre, non solo va incontro ad affezioni e magari a una morte non inevitabili, ma può anche accadere che le sia negata la libertà di fare – per sé stessa e per altri – diverse cose che, come essere umano responsabile, potrebbe desiderare. [...] Dunque, gli argomenti a favore di un intervento della società che renda più liberi gli individui possono essere visti come argomenti a favore della responsabilità individuale, e non contro di essa.” Nella prospettiva di Sen, esiste un forte obbligo sociale a garantire e a promuovere le condizioni che consentono un esercizio effettivo delle capacità umane. Contemporaneamente, trattandosi di un approccio teorico *opportunity-based*, il ruolo della scelta e della responsabilità individuale è – e resta – comunque cruciale³⁵. L'impostazione teorica di Nussbaum offre forse più facilmente il fianco alla critica di paternalismo, in quanto la predisposizione di una lista predefinita di dieci capacità umane centrali presuppone l'imposizione di una concezione del bene indipendente da quanto gli individui potrebbero desiderare. Il tentativo di difesa di Nussbaum si basa, in primo luogo, sull'idea che il livello di generalità della lista da lei proposta sia da intendersi come base per definire un'area minima di consenso tra una pluralità di concezioni più ampie del bene che possono poi divergere rispetto ad altri aspetti; in secondo luogo, sull'accentuazione dello spazio delle capacità

³⁵ In quest'ottica, “se viene negata la possibilità dell'istruzione di base a un bambino, o quella di cure mediche necessarie ai malati, è la società a venir meno alle sue responsabilità; ma solo il diretto interessato può stabilire in quale esatto modo utilizzare il proprio livello d'istruzione o il proprio stato di salute” (Sen, 1999, p. 288).

rispetto a quello dei funzionamenti, in modo tale da lasciare comunque alla scelta e alla responsabilità individuale l'ultima parola³⁶.

3.4 Eguaglianza di opportunità versus eguaglianza di capacità

Le somiglianze tra eguaglianza di opportunità e eguaglianza di capacità sono rilevanti e in larga misura evidenti³⁷. Entrambi gli approcci prendono le distanze dall'eguaglianza delle risorse e dall'eguaglianza dei risultati collocandosi in qualche modo in una posizione intermedia nell'astratto processo di generazione del benessere che, come una sorta di funzione di produzione, passa dalle risorse disponibili (input) ai risultati finali (output)³⁸; entrambi, come si è appena ricordato, adottano una visione multidimensionale e assegnano un ruolo centrale, seppur diversamente formulato, alla responsabilità individuale; infine, entrambi gli approcci tengono in considerazione la diversità umana, richiamando la necessità di non limitare l'attenzione alle diseguaglianze verticali (siano esse riferite allo spazio delle risorse, dei risultati o, più appropriatamente, delle opportunità comunque intese) ma anche a quelle orizzontali che generano sistematiche differenze e discriminazioni tra gruppi di individui. Diverso però è il modo in cui articolano anche analiticamente queste differenze con implicazioni non secondarie tanto sul fronte metodologico quanto su quello delle policy.

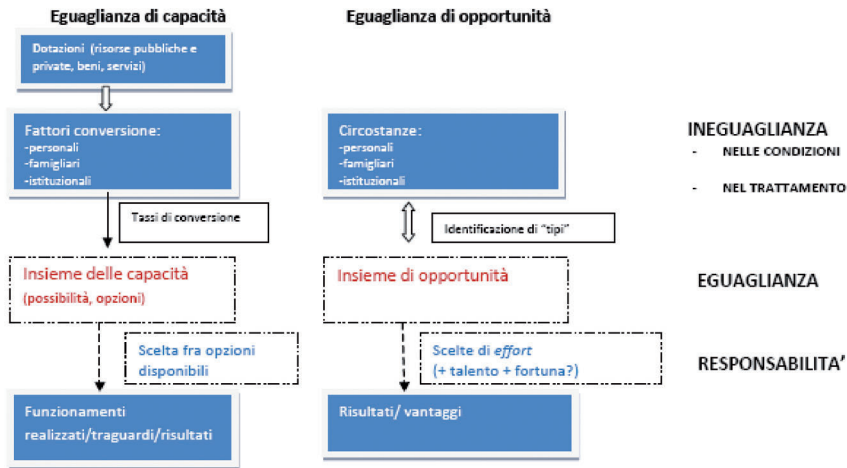
Il diagramma sotto riportato si propone di fornire una comparazione tra i due approcci attraverso una loro articolazione semplificata. L'accostamento dei due approcci e la distinzione tra livelli di analisi rende più evidente le similitudini tra i due approcci, mettendo in luce quali sono le dimensioni osservabili (rappresentati dai blocchi di colore blu) da quelle che non lo sono o quanto meno lo sono con maggiore difficoltà (indicate nei blocchi tratteggiati).

³⁶ "Paternalismo significa non rispettare le scelte individuali; mirare alla capacità anziché al funzionamento significa invece mettere gli individui nella condizione di essere in grado di funzionare, lasciando ad essi la scelta su come esercitare le capacità di cui sono in possesso e non costringendoli a funzionare in contrasto con le proprie preferenze" (Magni, 2006, p. 103).

³⁷ Dal punto di vista lessicale gli studiosi dell'approccio delle capacità utilizzano molto spesso i termini capacità e opportunità indifferentemente. Qui vogliamo però tracciare una linea di demarcazione più specifica tra il concetto di opportunità di Roemer e l'approccio delle capacità di Sen. Sulle differenze principali tra eguaglianza di capacità e altri principi di eguaglianza (in particolare, di risorse e di benessere) si rinvia a Granaglia (2007).

³⁸ Per una discussione sulla concettualizzazione e operazionalizzazione dell'approccio delle capacità in termini di funzione di produzione o processo di generazione del benessere rinviamo a Chiappero, Grasso, Pareglio (2008), Ruggeri-Laderchi (2008) e per una stima economica dei tassi di conversione a Chiappero-Martinetti e Salardi (2009).

Figura 2. Eguaglianza di capacità versus eguaglianza di opportunità



Tanto Sen quanto Roemer definiscono l'eguaglianza in spazi intermedi non direttamente osservabili (le capacità e le opportunità) e ricercano le cause della diseguaglianza nelle diverse caratteristiche personali e famigliari – che generano disparità di condizioni socio-economiche e demografiche – e nei differenti contesti (istituzionali, culturali, politici) in cui i soggetti si trovano ad agire – che possono essere causa di differenze di trattamento o di vere e proprie forme di discriminazione. Sulla base di queste differenze, Roemer definisce i “tipi” (con i problemi di circolarità menzionati in precedenza), mentre Sen ricollega a questi fattori l'esistenza di differenti *tassi* di conversione che esprimono la diversa capacità di convertire dotazioni e risorse (pubbliche e private) in funzionamenti³⁰. Una prima differenza tra i due autori si viene a definire a questo livello di analisi in quanto mentre Sen considera i tassi di conversione come la sintesi di un processo di trasformazione di mezzi in fini, ma li distingue chiaramente tanto dai primi quanto dai secondi, Roemer di fatto fa coincidere “tipi” e circostanze che diventano a loro volta elemento di *proxi* per l'insieme (non osservabile) delle opportunità. Si noti però che in alcuni passaggi del suo lavoro Roemer si ricollega implicitamente alle differenze nei fattori di conversione à la Sen. Lo fa, ad esempio, quando scrive, “Guaranteeing equal per capita financing of educational facilities is, however, non sufficient to provide equal educational achievement, since different children are able to use educational resources (teachers, books, school buildings) with different degrees of effectiveness or efficiency.”

³⁰ Sulla differenza tra fattori di conversione e tassi di conversione si rinvia a Chiappero-Martinetti e Salardi (2009)

(p. 6:1998). Ma di fatto poi, tanto nella determinazione del suo algoritmo quanto nelle analisi empiriche, fa coincidere questi elementi considerandoli in sostanza equivalenti tra loro.

Una seconda differenza riguarda la netta distinzione in Sen tra risorse o dotazioni iniziali e risultati o funzionamenti a cui si contrappone invece la frequente assunzione di una sostanziale identità fra questi due elementi, o meglio tra risorse e opportunità, nelle analisi empiriche ispirate dall'approccio dell'eguaglianza di opportunità. Se a livello concettuale talvolta (come è nella frase citata sopra) una distinzione tra risorse e risultati sembra essere presente, tuttavia, nell'identificazione dei cinque elementi costitutivi dell'eguaglianza di opportunità (*circumstance, type, effort, objective, policy*: cfr. Roemer, 1998; 2009), alle risorse non viene assegnato uno spazio specifico e negli *objective*, vale a dire "the condition for which the acquisition of opportunities is to be equalized". Roemer include espressamente il reddito inteso come capacità di guadagno, ma di fatto corrispondente all'ammontare di reddito disponibili (cfr. Roemer 2009:32). Evidentemente questa sovrapposizione di livelli di analisi e di elementi costitutivi semplifica enormemente la formalizzazione e l'applicazione empirica dell'approccio ed è ciò che rende, appunto, relativamente più semplice l'elaborazione di un algoritmo, al prezzo, però, di una minor chiarezza interpretativa e di alcune implicazioni di policy non secondarie di cui già si è discusso nell'esempio riportato in figura 1.

4 Esclusione - inclusione sociale - coesione sociale: le esperienze europee

L'approccio dell'inclusione e della coesione sociale non ha bisogno di troppe presentazioni, in quanto accolto e adottato a livello ufficiale sia in sede europea, sia in molti Paesi industrializzati, incluso il nostro, come criterio guida per il disegno delle politiche pubbliche in campo sociale. Ci limitiamo pertanto a richiamare alcuni punti principali, come è stato fatto per i due approcci precedenti, ma in maniera più sintetica, tenuto conto della più diffusa conoscenza di questa prospettiva di analisi. Dalla definizione originaria di Renè Lenoir [1974], che definiva l'esclusione sociale come rottura dei legami sociali ed individuava gli esclusi in alcune specifiche categorie di persone⁴⁰, si è giunti progressivamente a definizioni più estese ed articolate, spesso orientate a cogliere anche il senso di esclusione vissuto direttamente dai soggetti, il loro livello di soddisfazione rispetto a dimensioni quali i rapporti sociali e famigliari, il grado di partecipa-

⁴⁰ Lenoir si riferiva a categorie quali, ad esempio, i portatori di handicap fisici e psichici, chi abusa di sostanze illecite, gli anziani invalidi, i bambini vittime di abusi, i delinquenti, i soggetti non integrati, che complessivamente comprendevano circa il 10% della popolazione francese come indicato dal famoso titolo del suo lavoro " *Les Exclus: un Français sur dix*".

zione alla comunità e così via. Pur nella varietà di definizioni proposte in letteratura⁴¹, sembra esservi convergenza sul fatto che l'esclusione sociale debba intendersi come un fenomeno: relativo, perché legato al tempo e allo spazio, multidimensionale, dinamico, quantitativo ma anche qualitativo, misurabile oggettivamente in alcuni aspetti, ma senza ignorare la dimensione *soggettiva* che rileva la percezione del disagio da parte degli individui e delle famiglie stesse⁴². Resta naturalmente aperta la questione di come in concreto sia possibile passare da una definizione di esclusione sociale così estesa e "plastica", a una sua connotazione più precisamente definita e operativa sul fronte dell'analisi empirica e del disegno delle policy.

La definizione ufficiale di esclusione sociale inizialmente accolta dall'Unione Europea, faceva riferimento ad un "processo attraverso il quale individui o gruppi sono interamente o parzialmente esclusi dalla piena partecipazione alla società in cui vivono" (European Foundation, 1995:4). Più in particolare, l'idea di esclusione sociale si proponeva di estendere e integrare il più tradizionale concetto di povertà in quanto "more clearly than the concept of poverty, understood far too often as referring exclusively to income, it also states out the multidimensional nature of the mechanisms whereby individuals and groups are excluded from taking part in the social exchanges, from the component practices and rights of social integration" (European Commission 1992:8).

I passi successivi sono noti a tutti. Con il trattato di Amsterdam del 1997 l'Europa a quindici definisce la base giuridica necessaria a predisporre politiche di azione di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, ma occorre attendere altri tre anni e il Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000 per definire una strategia specifica per la coesione sociale e fissare un orizzonte temporale di riferimento (il 2010) per la realizzazioni degli obiettivi comuni di coesione definiti dal Consiglio Europeo di Nizza. Con riferimento all'area dell'esclusione sociale, questi obiettivi si riferivano in particolare allo scambio di informazione e buone prassi e all'individuazione di un set di indicatori comuni di esclusione sociale, alla promozione di politiche di inclusione nel campo dell'occupazione, dell'istruzione e della formazione, della sanità e della casa, allo sviluppo di azioni prioritarie indirizzate a particolari gruppi vulnerabili (minoranze, bambini, anziani e disabili)⁴³. Venivano poi improntati strumenti, quali il Metodo Aperto di Coordi-

⁴¹ Per una rassegna della letteratura sull'esclusione sociale, sulle sovrapposizioni e distinzioni tra questa e l'idea di povertà, si rinvia a Rovati (2003) oltre che a Burchardt (2000), Rodgers et al. [1995], de Haan [1997], Barry [1998]. Sugli aspetti di misura si vedano Bossert et al (2007), Chackravarty e D'Ambrosio (2006). Per un lavoro empirico recente sull'esclusione sociale sull'Italia si veda Poggi (2009) e sulla Lombardia IREER (2007) e ORES (2009).

⁴² Si vedano, ad esempio, i rapporti della Commissione di Indagine sull'esclusione sociale in Italia disponibili sul sito <http://www.commissioneipoverta-cies.it/>

⁴³ Cfr. Consiglio Europeo di Lisbona, marzo 2000, Conclusioni della Presidenza http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00100-r1.i0.htm

namento (Open Method of Coordination, OMC), per favorire il raggiungimento di questi obiettivi sostenendo le politiche nazionali e mobilitando le risorse necessarie per realizzarli.

Il concetto di coesione sociale mantiene però dei confini non chiaramente definiti ed è più evidente quando dall'intuizione generale, che si ricava dai documenti ufficiali, si passa al piano della misura. La *task force* di Eurostat nel primo rapporto sulla povertà e l'esclusione sociale si astiene dal formulare una definizione statistica dell'esclusione "tenuto conto delle difficoltà di pervenire ad una definizione teorica generalmente accettata" (Eurostat [2000:33], nostra traduzione). Pur tuttavia, sulla base dell'assunto "ampiamente condiviso che l'esclusione sociale riguarda coloro che si trovano nell'impossibilità di migliorare la loro situazione sociale, vale a dire, chi dispone di un basso reddito e vive una difficile condizione sul mercato del lavoro" (Eurostat [2000:33] nostra traduzione), misura il fenomeno utilizzando i micro dati dell'European Community Household Panel (ECHP) e ricorrendo ad un set di 15 indicatori che vanno dalla difficoltà di soddisfare bisogni primari alla mancanza di beni durevoli, dalle difficoltà finanziarie che le famiglie incontrano ad alcuni disagi sul fronte abitativo, dalla frequenza dei contatti sociali e relazionali all'opinione espressa dagli intervistati in merito alla propria situazione economica o alle condizioni di salute. Anche il secondo Rapporto, pubblicato a due anni di distanza (Eurostat [2002]), non parte da una definizione specifica di esclusione sociale, ma si limita a sottolinearne, ancora una volta, la natura complessa e la relazione di complementarità che esiste tra questo concetto e quello di povertà monetaria. Sul piano empirico, oltre ad esaminare il rischio di povertà nella sfera del reddito ricorrendo ai dati longitudinali disponibili nel panel data europeo, il rapporto estende l'analisi a 24 indicatori non monetari di esclusione, raggruppati in 5 dimensioni di privazione, e studia le relazioni tra grandezze monetarie e non monetarie. Ancora una volta la gamma di variabili considerate è assai varia e include aspetti quali il consumo settimanale di carne o pesce, l'acquisto di abiti usati, la possibilità di fare le vacanze almeno una volta l'anno, il possesso di beni quali il telefono e il videoregistratore, il micro-onde o la lavapiatti, l'assenza di servizi igienici o di acqua calda e la presenza di umidità in casa, l'esistenza di atti di vandalismo, di rumore o di inquinamento nella zona di residenza e così via. Successivamente, il rapporto indaga la relazione esistente tra povertà economica da un lato e salute, intensità delle relazioni sociali e percezione soggettiva del benessere (con riferimento alla propria situazione finanziaria ed economica e alla propria abitazione) dall'altro.

La questione di associare il/un concetto di esclusione sociale ad un insieme specifico di indicatori, da impiegare ai fini della valutazione e del monitoraggio del problema dell'esclusione, è affrontata con maggior decisione in sede di definizione dei cosiddetti indicatori di Laeken, definiti dal Consiglio Europeo del dicembre 2001. Si tratta, come noto, di un insieme di indicatori teso a misurare

i progressi realizzati dai paesi europei sul fronte degli obiettivi concordati in aree ritenute cruciali quali la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, la salute, l'istruzione e la partecipazione al mercato del lavoro. La lista iniziale dei 18 indicatori di Laeken è stata successivamente rivista e integrata⁴⁴, pur preservandone la caratterizzazione iniziale. In particolare, è ridefinito l'insieme di quattordici indicatori primari che coprono le quattro aree essenziali prese in considerazione (povertà e disuguaglianza, lavoro, istruzione e salute) e si evidenzia in modo particolare la situazione per alcuni sottogruppi di popolazione (distinti in base all'età, al sesso, alla tipologia familiare, allo status occupazionale). Agli indicatori primari si associano poi tre indicatori secondari e undici indicatori di contesto che integrano l'informazione e contribuiscono a delineare in maniera più articolata la complessità e la varietà delle situazioni presenti nei paesi europei⁴⁵.

Se l'identificazione di un set di indicatori aiuta certamente a definire meglio i confini dello spazio a cui l'Unione Europea vuole guardare e orientare la sua azione, resta il fatto che questi confini sono in larga parte dettati dai requisiti che devono soddisfare gli indicatori (in termini di comparabilità, affidabilità, disponibilità per l'insieme dei paesi europei e così via) più che dal rigore o dalla forza del concetto di esclusione sociale, che resta piuttosto vago e sfuggente.

Un tentativo recente che mira a ridefinire il concetto di inclusione sociale, con l'intento di delineare con maggior chiarezza le politiche europee in questo ambito, è stato formulato da Barca (2009a, 2009b) il quale definisce l'inclusione sociale "as the extent to which, with reference to a set of multidimensional outcomes (that define people's substantive opportunity to live according to their values and choices and to overcome their circumstances), all persons (and groups) enjoy essential standards, and disparities among persons (and groups) are socially acceptable, the process through which these results are achieved being participatory and fair" (2009a; 8). L'intento, certamente ambizioso quanto interessante, è di racchiudere all'interno della definizione di inclusione sociale alcuni elementi centrali tanto dell'eguaglianza di opportunità che dell'eguaglianza di capacità discussi nelle sezioni precedenti. Resta da vedere se e in che misura troverà realizzazione.

Da questa definizione emergono alcuni aspetti centrali che meritano di essere affrontati e risolti. La prima questione riguarda quanti e quali risultati debbano essere considerati: Barca ne suggerisce alcuni, in particolare, "capacità

⁴⁴ Cfr. European Commission (2008). L'assetto attuale (aprile 2008) è un portfolio di 11 indicatori primari, 3 secondari e 11 di contesto. Sugli indicatori di inclusione sociale, in generale, si rimanda a Atkinson et al., (2002).

⁴⁵ Per una discussione di questi aspetti si vedano, tra gli altri, Cagiano de Azevedo et al., (2006) i quali rimarcano, ad esempio, la mancanza di indicatori importanti quali le condizioni abitative e la qualità dell'ambiente. Per una discussione recente sull'utilizzo e l'interpretazione degli indicatori europei ai fini dell'inclusione sociale si veda anche Atkinson, (2007).

lavorative [...], salute, istruzione, sicurezza fisica e legale, tenore di vita, reddito, condizioni di lavoro, rispetto di sé, ruolo nei meccanismi decisionali interni alla famiglia, comunità, società etc.” (2009a: 9; traduzione nostra). Si tratta dunque di una lista aperta e piuttosto eterogenea che presenta certamente alcuni elementi in comune con gli approcci multidimensionali precedentemente discussi, ma che, a nostro avviso, ancora una volta rischia di delineare un’idea di esclusione/inclusione sociale dai confini piuttosto incerti, privilegiando la giustapposizione di aspetti di sicuro rilievo per la vita delle persone, ma che andrebbero forse collocati e interpretati su piani differenti, distinguendo meglio tra variabili di input e di outcomes, tra indicatori riferiti al contesto e quelli riferiti all’individuo. La soluzione suggerita dall’autore di definire questa lista attraverso una mobilitazione e partecipazione dei cittadini chiamati a esprimere la loro opinione su quali e quante siano queste dimensioni, soluzione che condividiamo in larga parte, richiederebbe poi in via preliminare di chiarire la natura di questi differenti spazi e/o indicatori e il processo attraverso cui questa selezione può avvenire per evitare decisioni arbitrarie o distorte. La seconda questione riguarda la soglia rispetto alla quale sono soddisfatti quegli standard essenziali che le persone dovrebbero essere in grado di raggiungere indipendentemente dalle loro circostanze. La proposta, interessante ma forse non semplice da realizzare, è che questi standard siano stabiliti sulla base di un processo che integri la valutazione esterna condotta da esperti, accademici o policy makers, con i giudizi espressi dagli individui, ma in modo tale da rendere questi ultimi consapevoli dei loro diritti e in grado di formulare opinioni non influenzate da possibili condizioni di svantaggio in cui si possono trovare. La terza questione, infine, riguarda le modalità attraverso cui è possibile implementare e garantire processi equi e partecipativi⁴⁶. L’enfasi posta da Barca sulla dimensione partecipativa e democratica è non solo un elemento innovativo della proposta, ma diventa anche strumento essenziale ai fini dei due passaggi sopra menzionati, vale a dire la selezione delle dimensioni e l’identificazione delle soglie. Soprattutto con riferimento al primo di questi due aspetti, l’esperienza britannica descritta nella sezione 3.2. può certamente rappresentare un esperimento utile, anche se forse non semplice da applicare su una scala più ampia ed eterogenea come è quella europea, e in particolare, nell’attuale configurazione a 27 paesi. Pur guardando con favore agli approcci partecipativi, restiamo un po’ scettici sulla possibilità di farne ricorso anche per la determinazione degli standard essenziali. Pensiamo potrebbe essere più appropriato demandare simili decisioni alla responsabilità politica, anche alla luce delle considerazioni di vincolo di bilancio che possono entrare in gioco nel momento in cui queste soglie sia-

⁴⁶ Sugli aspetti partecipativi, discussi con particolare riferimento all’approccio delle capacità si rinvia ad Alkire (2002)

no da intendersi anche quale strumento operativo ai fini del disegno delle politiche pubbliche e dei meccanismi di selezione e targeting. Inoltre, è forse proprio in questo caso che la non corrispondenza tra valutazione oggettiva del disagio e percezione soggettiva della propria condizione può destare maggiori preoccupazioni. Ritorreremo su questi aspetti nella seconda parte del lavoro dedicata alle questioni metodologiche.

4.1 Alcune questioni aperte in merito all'approccio dell'esclusione sociale

E' innegabile che vi siano alcuni indubbi elementi di interesse nell'idea di esclusione sociale anche se, come ha evidenziato Sen [2000], il concetto non è certamente nuovo ed è possibile trovarne i primi riferimenti fin dagli scritti di Aristotele o Adamo Smith. La letteratura recente ha avuto il merito di riportare in primo piano questo tema ponendo in luce il fatto che essere esclusi da benefici e servizi comuni che altri hanno, costituisce un handicap che impoverisce la vita delle persone e delle comunità nel complesso. Un secondo merito è di aver richiamato l'attenzione sulle dimensioni relazionali nelle differenti sfere di interazione interindividuale e interfamigliare, in quanto dimensioni importanti del benessere delle persone.

Vi sono però, anche in questo caso, alcuni punti di debolezza che qui vogliamo ricordare. In primo luogo, se si guarda all'oggetto dell'analisi, il *range* di proposte appare vario ed articolato ma poco "robusto" sul piano delle argomentazioni che giustificano l'inclusione di uno spazio o l'esclusione di un altro⁴⁷. Abbiamo visto che, in linea generale, le dimensioni più ricorrenti di esclusione menzionate nei lavori scientifici come nei documenti europei riguardano la dimensione economica, sociale, politica, relazionale, finanziaria, culturale. Cosa comprendano, in concreto, queste dimensioni e quali indicatori siano più adeguati per fornire una rappresentazione di queste dimensioni di esclusione è però assai meno chiaro. Entrambi i rapporti Eurostat sull'esclusione, prima discussi, considerano una gamma di indicatori, quantitativi e qualitativi, oggettivi e soggettivi, ampia e variegata, ma sono deboli o del tutto assenti le spiegazioni date in merito alla scelta di una variabile piuttosto che di un'altra. Con riferimento ad una dimensione come quella delle relazioni sociali, che ha un ruolo di rilievo sul terreno argomentativo e distingue l'approccio all'esclusione sociale da altri approcci multidimensionali, non è chiaro, ad esempio se questa sia semplicemente una dimensione di esclusione-inclusione che ha valore di per sé o se gli aspetti relazionali siano importanti in quanto in grado di condizionare

⁴⁷ Cfr. Rapporti Eurostat 2000 e 2002.

altre dimensioni, ad esempio, perché in grado di facilitare l'accesso al mercato del lavoro o del credito⁴⁸.

Una maggiore attenzione ai criteri che dovrebbero guidare la selezione degli indicatori è presente nel rapporto predisposto per la Commissione Europea da Atkinson et al. [2002], ma si tratta nella maggior parte dei casi di argomentazione tecniche sulla natura degli indicatori scelti quali la disponibilità, l'affidabilità e la consistenza sul piano statistico, la capacità di misurare in modo semplice e non ambiguo i progressi, la possibilità di non essere facilmente manipolabili, il loro costo e la loro facile interpretazione, e così via. Non si può negare che i vincoli tecnici o la disponibilità di dati statistici siano problemi certamente importanti con cui occorre confrontarsi; ma le soluzioni tecniche non andrebbero intese, a nostro avviso, come un surrogato di fondamenti teorici non sempre del tutto chiari.

In secondo luogo, anche sul fronte del soggetto di analisi, le argomentazioni sono scarse e le scelte spesso ambigue. I principali lavori svolti in ambito europeo seguono il suggerimento di Atkinson et al. [2002], in merito alla necessità di guardare alle posizioni individuali e di presentare i dati statistici con riferimento agli individui anziché alle famiglie. Ciò che viene suggerito, in sintesi, è di far riferimento a variabili rilevate a livello familiare misurando però il numero di esclusi sulla base del numero di individui appartenenti alla famiglia rispetto alla quale le variabili stesse sono rilevate. Ancora una volta, si tratta di una scelta del tutto comprensibile sul piano tecnico, ma che lascia insoddisfatti sul piano teorico per una serie di ragioni. Non si spiega, per esempio, quale debba essere il soggetto portatore di diritti e perché, chi debba ritenersi meritevole di tutela e beneficiario di politiche di inclusione. Inoltre, considerare la famiglia e ponderare i risultati in misura al numero di individui che vi fanno parte significa ignorare gli aspetti legati alla distribuzione intra-famigliare e ai possibili elementi di discriminazione e disuguaglianza che si possono registrare proprio all'interno delle famiglie (tanto più in contesti di marginalità) tra adulti, bambini e anziani, tra uomo e donna, in generale tra soggetti più deboli e soggetti forti. Infine, l'idea prevalente, ancora una volta, sembra essere quella dell'individuo o della famiglia indistinti e genericamente intesi, senza riservare la dovuta attenzione alla varietà di differenze umane.

Altri autori (Bhalla, Lapeyre, 1999), riconducendosi in qualche modo all'idea originaria di Lenoir, guardano non tanto ai singoli individui o alle famiglie, ma ai gruppi: minoranze, gruppi etnici, immigrati illegali, ma anche le donne in quanto escluse, ad esempio, dalla vita politica. Altri ancora (Gore e Figueiredo, 1997) considerando il problema a livello globale, identificano il singolo paese o insie-

⁴⁸ Nel primo rapporto sembra prevalere la prima interpretazione mentre il secondo sembra accogliere soprattutto la seconda accezione.

mi omogenei di paesi come unità di analisi per l'esclusione sociale. In generale, procedendo per successivi livelli di aggregazione (famigliare, per gruppo sociale o comunità, per paesi o insiemi di paesi) inevitabilmente si rinuncia alle identità e agli elementi di differenza delle singole unità elementari sotto l'assunzione di una sostanziale omogeneità fra le unità stesse, si dà risalto alle differenze tra gruppi ma si ignorano quelle esistenti all'interno dei gruppi. Se le differenze *intra* non sono particolarmente rilevanti questa scelta potrebbe essere ragionevole e facilmente giustificabile ma, ancora una volta, una scelta intenzionale e argomentata su quale debba essere, anche dal punto di vista etico, il soggetto a cui riferirsi risulterebbe certamente utile ed opportuna.

In terzo luogo, non sembra del tutto chiara la relazione esistente con il contesto di riferimento. Ad esempio: sono frequenti i richiami ai fattori ambientali in senso lato, come fattori che generano o spiegano l'esistenza della povertà-esclusione sociale, ma non è chiaro in quale modo essi siano poi concretamente inclusi nell'analisi. In letteratura, in genere, si dà molto rilievo al significato relativo dell'esclusione sociale sottolineando il fatto che si può essere esclusi solo con riferimento ad un particolare gruppo o società e in relazione ad una data dimensione spaziale e temporale. Ma nel concreto questo implica l'assunzione di una visione relativa per la misurazione di alcune dimensioni dell'esclusione sociale, senza distinzioni genuine di contesto o senza che emerga il ruolo che fattori culturali o sociali possono avere nel creare condizioni di esclusione. Inoltre, si parla di dimensione economica, sociale, culturale, politica dell'esclusione, ma questi diventano spazi di valutazione riferiti al soggetto e, di nuovo, non fattori esplicativi da ricercare nei contesti di riferimento. Questa sostanziale confusione tra piani di discussione appare evidente quando si scorre la lista di indicatori considerati per misurare l'esclusione sociale: indicatori di accesso ai servizi sociali, o di qualità dell'ambiente (indicatori di contesto) sono posti accanto ad indicatori che guardano alla salute o alla disponibilità di reddito o di beni specifici da parte dell'individuo, senza alcuna distinzione tra essi.

Infine, proprio per la natura multidimensionale, relativa e dinamica attribuita all'esclusione sociale, appare ancor più cruciale la necessità di chiarire relazioni e legami che si pongono in essere tra livelli di analisi. Si tratterà di comprendere, ad esempio, se e perché l'individuo A risulti escluso dall'accesso ad un determinato bene o al mercato del lavoro oppure dalla vita politica del proprio paese; se le dimensioni di esclusione si sommino o si combinino tra loro; se vi siano legami tra l'esclusione in una dimensione e in un'altra e, se sì, di che tipo; se la condizione di esclusione sia attribuibile prevalentemente a fattori riconducibili all'individuo stesso, alla famiglia o alla comunità di appartenenza o se sia in larga parte dovuta a fattori esogeni legati alla struttura sociale ed economica del paese o alle norme culturali prevalenti. La natura intrinsecamente complessa del concetto di esclusione sociale e la sua versatilità (che ha portato ad una proliferazione di definizioni talvolta poco chiare) e la confusione

esistente tra i livelli di analisi precedentemente discussi, rendono alquanto difficile dare risposta a questi quesiti. Vi sono poi alcune questioni non risolte che restano sullo sfondo. Ad esempio, l'idea di esclusione sociale contribuisce a chiarire meglio la natura della povertà o permette di mettere in luce elementi e fattori causali altrimenti trascurati? Rappresenta un paradigma alternativo rispetto ad altri possibili approcci allo studio della povertà? Offre un quadro normativo importante e ben definito per affrontare i problemi di privazione e marginalità presenti nelle società moderne? L'impressione è che, allo stato attuale, la pur ampia e continuamente crescente letteratura disponibile in questo ambito di studio non sia riuscita comunque a fornire chiare risposte a questi quesiti, e che molti problemi restino ancora nell'ombra.

4.2 Opportunità, capacità ed esclusione: un confronto

Senza alcuna pretesa di completezza, ancora una volta tentiamo nella figura seguente di effettuare un breve ma immediato confronto fra le tre prospettive fin qui discusse al fine di chiarire meglio alcuni punti di contatto e di differenza esistenti tra loro. Per effettuare un confronto su basi socio-economiche più omogenee, lasceremo da parte il Rapporto della Banca Mondiale discusso nella sezione 2.2, più orientato all'analisi delle opportunità esistenti su base globale, e limiteremo l'attenzione ai modelli di disegno delle politiche di eguaglianza che discendono dal Libro Bianco del Primo Ministro britannico, dal Rapporto redatto dall'Equality and Human Right Commission nel Regno Unito e dalle strategie ufficiali di azione europea nel campo dell'inclusione sociale.

Come si è discusso nel corso del lavoro, i tre modelli di riferimento mirano a promuovere le opportunità, le capacità (intese alla Sen) e l'inclusione, e guardano alle disuguaglianze che trovano origine, rispettivamente, nell'esistenza di differenti circostanze non imputabili alla propria responsabilità (come indicato da Roemer), nelle tre distinte ma interrelate sfere dei risultati (funzionamenti) del grado di autonomia e del processo di azione individuale (EHCR) e, nel caso europeo, nell'accesso alle risorse (in particolare, al reddito), al mercato del lavoro oltre che della partecipazione sociale.

Tutti e tre i modelli concentrano l'attenzione su gruppi di popolazione rispetto ai quali è maggiore la vulnerabilità o il rischio di discriminazione, con un livello di articolazione più o meno esteso in relazione alle finalità che si pongono. L'attenzione del Libro Bianco è concentrata in modo particolare sui bambini – in quanto destinatari favoriti di politiche che mirano ad eguagliare le opportunità nelle prime fasi della vita – ma in una visione prospettica guarda anche ai giovani e agli adulti, principalmente nel loro ruolo di lavoratori. Il modello europeo è più esteso in quanto fa riferimento alla totalità della popolazione nella loro pluralità di ruoli (anche se l'attenzione alla persona in quanto lavoratore o

lavoratrice resta prevalente), ma disaggrega il suo sistema di indicatori in base al genere e all'età per mettere meglio in luce le condizioni di vita e di esclusione delle donne, da un lato, dei giovani e degli anziani, dall'altro.

Figura 3. Opportunità, capacità, inclusione sociale: tre schemi a confronto

POLITICHE PUBBLICHE CHE MIRANO A			
Finalità	promuovere le opportunità	promuovere le capacità	promuovere l'inclusione sociale
modello	britannico (libro bianco)	britannico (EHRC)	unione europea
diseguaglianza target	circostanze/opportunità	risultati, autonomia, processo	risorse, partecipazione
target	bambini, giovani, adulti (in quanto attuali, prossimi o futuri lavoratori)	6 gruppi discriminati (età, genere, etnia, disabilità, orientamenti sessuali, appartenenza religiosa)	popolazione nel complesso (ma disaggregazione in base a età e genere)
aree d'intervento prioritarie	istruzione, mercato del lavoro	infanzia, istruzione, occupazione, salute, giustizia	lavoro, povertà, salute, istruzione
responsabilità individuale vs responsabilità sociale	responsabilità individuale (<i>effort</i>), responsabilità sociale (opportunità)	responsabilità individuale (scelte), responsabilità sociale (capacità/libertà)	responsabilità sociale (favorire l'inclusione)
approccio metodologico	principi -/ -misure	principi => misure	misure -/ - principi

Il Rapporto EHCR concentra invece l'attenzione su sei gruppi di popolazione particolarmente discriminati arrivando, per questa via, a comprendere la quasi totalità della popolazione. Diverso è poi il modo in cui i tre modelli guardano alla responsabilità. L'approccio delle opportunità, come si è discusso estesamente nel corso del lavoro, distingue tra responsabilità individuale, che comprende la decisione in merito alla dose di impegno che si intende destinare, e responsabilità sociale, intesa come garanzia di accesso a eguali spazi di opportunità. L'approccio delle capacità pone la libertà di scelta tra opzioni disponibili (e le conseguenze che da esse derivano) alla responsabilità dell'individuo, ma riconosce una responsabilità sociale nel garantire un'eguale ammontare di libertà e di capacità ai propri cittadini proprio ai fini di un esercizio pieno di tali scelte. L'approccio dell'inclusione sociale tende invece ad attribuire alle società la responsabilità della mancata inclusione sociale senza chiarire se, o in quale misura, vi siano azioni e decisioni rispetto alle quali debba essere invece riconosciuta una qualche forma di responsabilità in capo al singolo individuo. In qualche modo, insomma, i primi due approcci riconoscono nel contempo l'attribuzione di responsabilità ma anche un ruolo più attivo al soggetto di quanto non postulino, invece, l'approccio dell'inclusione sociale.

Quello che però è, a nostro avviso, il principale e forse più critico elemento di differenza tra i tre modelli qui presentati è la relazione che lega la formulazione teorica, e dunque i principi ispiratori dei tre modelli, all'implementazione pratica di questi schemi ai fini di *policy*. Ritentiamo che solo nel caso dell'EHRC sia possibile riconoscere una chiara e diretta corrispondenza tra concettualizzazione e applicazione del modello teorico, mentre negli altri due casi, principi e misure sono piuttosto scollegati tra loro. Inoltre, diverso è l'ordine della relazione che si viene a definire: nel caso dell'eguaglianza di opportunità e dell'eguaglianza di capacità lo schema teorico rappresenta il punto di partenza da cui poi derivare, seppur con diverso grado di fedeltà rispetto all'impianto teorico e ai suoi principi, i criteri che guidano l'operazionalizzazione del modello. Nel caso dell'esclusione sociale si ha talvolta l'impressione contraria: è attraverso l'individuazione di indicatori e misure che si cerca, in qualche modo, di dare una forma più definita al concetto di esclusione sociale con il risultato che si vengono a generare pluralità di definizioni possibili, a livello empirico, in dipendenza ai dati disponibili e al modo in cui questi si interpretano o si utilizzano. Questa separazione tra concetti e misure, così come la differente consequenzialità tra i due aspetti, non è riscontrabile solo nel caso dei rapporti qui considerati, ma sembra essere presente ed evidente nella gran parte del corpus di letteratura empirica fino ad oggi disponibile.

5 Un richiamo ad altre prospettive teoriche multidimensionali

Chiudiamo questa prima parte del lavoro dedicata alla rassegna e discussione degli approcci teorici con un breve accenno ad altre prospettive multidimensionali recenti o comunque particolarmente rilevanti per i nostri obiettivi, anche se le finalità che si propongono vanno al di là dell'analisi e della misurazione della povertà in senso stretto. Ci riferiamo, in particolare, alla ricerca sulla misura della felicità, un filone di letteratura molto ampio e ormai consolidato a cui daremo relativamente maggior spazio senza peraltro avere alcuna pretesa di completezza, e ad alcune recenti esperienze europee, ancora in corso, che guardano al progresso delle società e alla qualità della vita delle persone in un'ottica più ampia, non ristretta alla dimensione reddituale o alla componente materialistica del benessere: si tratta, in particolare del progetto OCSE "Measuring the progress of societies" e della "Commissione sulla misurazione della performance economica e del progresso sociale", nota anche come Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi, istituita in Francia nel febbraio 2008 dal Presidente Sarkozy. Oltre alla multidimensionalità, un denominatore comune di queste due esperienze è l'attenzione rivolta alla dimensione soggettiva del benessere e la ricerca di una metrica più complessa che tenga conto della percezione sul proprio stato e del grado di soddisfazione o di malcontento che le persone sperimentano.

5.1 La misura della felicità

L'analisi della felicità, un tempo argomento di interesse e di ricerca soprattutto per gli psicologi, si è progressivamente spinta all'interno dei confini dell'analisi economica, fino a portare nel 2002 all'assegnazione del premio Nobel per l'economia allo psicologo Daniel Kahneman, proprio per i suoi studi sulla felicità condotti con Amos Tversky. Nel corso degli ultimi anni la letteratura sul tema della felicità è cresciuta in maniera esponenziale⁴⁹, rimettendo in discussione molti aspetti importanti della teoria economica e dell'economia del benessere, inclusa la possibilità di disporre una metrica dell'utilità intesa in senso di piacere à la Bentham e dunque di riconsiderare la possibilità di costruire una misura cardinale dell'utilità, abbandonata dagli anni '30 con l'affermarsi del principio dell'utilità ordinale. Ha inoltre posto in discussione l'idea di razionalità economica e di interesse individuale come unica motivazione comportamentale e ha spinto a ripensare all'economia come studio di relazioni tra soggetti. Infine, ha dato impulso alla ricerca di nuovi approcci metodologici e filoni di studio, quali l'economia cognitiva e la neuro-economia. Ma è soprattutto la letteratura applicata che ha riscosso particolare attenzione, anche al di fuori della sfera accademica, gettando nuova luce sulla relazione tra ricchezza o reddito da un lato e felicità dall'altro, e cercando di pervenire alla formulazione di misure della felicità da affiancare o sostituire alle metriche più tradizionali di progresso e benessere di un paese.

Lasciando da parte, in questa sede, l'interessante e complesso dibattito teorico che ruota attorno alla relazione tra economia e felicità, limitiamo qui l'attenzione a quest'ultima in quanto possibile metrica del benessere. Le motivazioni che sono alla base dell'approccio alla felicità non sono dissimili da quelle da cui prendono le mosse le analisi multidimensionali a cui abbiamo rivolto fin qui la nostra attenzione. L'idea generale, in questo caso, è che la relazione tra felicità e benessere non sia né scontata né univocamente determinata e che la prima, molto più della seconda, sia da considerarsi più adeguata per render conto dell'effettivo benessere di un individuo o di un intero paese.

A sostegno del primo aspetto vi è l'ormai un'ampia evidenza empirica che dimostra l'esistenza di una correlazione positiva, seppur debole, tra reddito medio e livello di soddisfazione complessivo. Guardando alle analisi condotte a me-

⁴⁹ Non potendo qui render conto dei contributi, davvero numerosi, in tema di felicità rinvi-amo ad alcuni testi recenti ma considerati "classici" quali Easterlin (2000), Frey e Stutzer (2000,2002), Layard (2005), Kahneman, Diener e Schwarz (1999), Kahneman e Tversky (2000), Veenhoven (1991, 2000a). Due contributi recenti di rassegna sul tema di Happiness Economics sono apparsi sul Journal of Economic Perspectives nel 2006, per opera di Kahneman, Krueger e Di Tella, MacCulloch. Per quanto riguarda il contributo italiano al dibattito si rinvia a Bruni (2004), Bruni e Porta (2005) e Becchetti (2007 e 2009).

tà degli anni '90, le persone che vivono in paesi ricchi hanno in media livelli di soddisfazione maggiore rispetto a quelle che vivono in paesi più poveri, ma non si osserva una crescita proporzionale tra queste due dimensioni⁵⁰. La difficoltà di definire una chiara relazione tra queste due grandezze deriva anche dal fatto che, oltre alla condizione economica (il livello di reddito), sono molti altri fattori che entrano in gioco nel determinare il grado di soddisfazione, alcuni di carattere personale come l'età, il sesso, lo stato civile, la religione e il livello di istruzione e altri legati al contesto in cui si vive, dalle condizioni di lavoro, alle relazioni personali e familiari ad altri aspetti più generali che riguardano le dinamiche economiche del paese, come la recessione, l'inflazione o la disoccupazione, il funzionamento delle istituzioni o la fiducia nella politica. Altri fattori, infine, coinvolgono la dimensione più propriamente psicologica e sono legati alla personalità di un soggetto, come l'autostima o il fatto di guardare al mondo assumendo una visione più o meno pessimistica o sono riconducibili alle differenti attitudini o alle credenze individuali. Di tali aspetti occorre tener conto quando si misura la felicità e quando si effettuano confronti nel tempo e nello spazio, sia per il singolo individuo sia per il paese nel suo complesso.

Questo ci porta a discutere il secondo aspetto relativo alla natura degli indicatori di felicità che possono essere impiegati e, in particolare, il fatto che per misurare la felicità si faccia ricorso a indicatori di tipo soggettivo od oggettivo. I primi sono i più diffusamente impiegati nelle analisi empiriche sulla felicità, condotte soprattutto da economisti, e mirano generalmente a valutare il livello di soddisfazione complessivo o riferito ad alcune sfere di vita, come la propria condizione economica, il lavoro, i rapporti familiari (Veenhoven 2000b); informazioni di questo tipo sono ormai frequentemente incluse nelle indagini campionarie e questo in parte spiega anche le ragioni del loro impiego ricorrente. Alla base dell'utilizzo di indicatori soggettivi non vi sono però soltanto ragioni di disponibilità dell'informazione. L'idea di fondo è che la felicità sia un concetto sfuggente, difficile da definire in maniera univoca e condivisibile da parte di tutti; la soluzione è allora proprio quella di affidarsi alla valutazione dei soggetti che, in fondo, sono i migliori giudici di sé stessi nel valutare se, quando e quanto essi siano o si sentano felici (Frey e Stutzer, 2002).

Per quanto possa risultare arduo, indicatori oggettivi di felicità sono però stati sviluppati di recente e fanno leva su metodi assai sofisticati di analisi basati sul funzionamento del sistema nervoso e sulla misurazione delle onde cerebrali, di fatto monitorando attraverso esperimenti la reazione dei soggetti in specifiche circostanze o sotto alcune sollecitazioni. E' stato in particolare Kahneman,

⁵⁰ In generale la correlazione tra reddito e felicità è maggiore per i paesi che hanno un reddito procapite al di sotto dei 10 mila dollari mentre è più bassa per i paesi più ricchi. Cfr. Frey e Stutzer (2002)

insieme ad altri (Kahneman et al 2004; Kahneman e Krueger, 2006), a rimarcare il fatto che l'individuo, come gli stessi esperimenti di laboratorio dimostrano, non è in grado di fornire una valutazione accurata del proprio benessere psicologico, in particolare quando gli si richieda di fornire una valutazione complessiva sul proprio stato e con riferimento ad un intervallo di tempo prolungato, durante il quale si alternano stati d'animo e percezioni contrapposte. Inoltre, le risposte fornite non sono indipendenti dai confronti, talvolta anche non rilevanti, che l'individuo può fare con altre persone. Secondo Kahneman, una misura del benessere che voglia fondarsi sul concetto di felicità dovrebbe essere quanto più possibile oggettiva e in grado di rappresentare in modo diretto le esperienze e le emozioni delle persone, non dovrebbe essere influenzata dal contesto e dal confronto con altri soggetti, e dovrebbe essere in grado di distinguere e di attribuire il giusto peso alle diverse sfere di vita (la famiglia, il lavoro o il tempo libero) che contribuiscono a determinare lo stato di benessere delle persone. Kahneman si spinge oltre queste raccomandazioni generali e suggerisce l'impiego di una metodologia (definita *Experience Sampling Method*) che consenta di registrare con esperimenti di laboratorio l'intensità degli stati d'animo, inclusa la felicità, ad intervalli casuali nel corso della giornata. Si tratterebbe in questo caso di una misura oggettiva in quanto il giudizio avviene in base a regole esterne. Questo tipo di misure possono fornire una metrica più precisa dell'intensità delle sensazioni che un individuo sta provando in un dato istante, ma lasciano da parte i fattori cognitivi che, come ricordano però i sostenitori dell'approccio soggettivo alla misurazione della felicità, non sono meno importanti per comprendere il diverso atteggiamento nei confronti delle esperienze e dipendono certamente dalle circostanze e dal contesto⁵¹.

Resta il fatto però che, nell'ambito dell'analisi economica, l'evidenza empirica si basa in larga misura sul ricorso a indagini campionarie che misurano la felicità attraverso l'impiego di indicatori soggettivi di percezione e soddisfazione in merito al proprio stato. Di recente, risultati interessanti sono stati prodotti in merito alla relazione tra felicità e diseguaglianze di reddito in alcuni paesi: in un confronto fra Stati Uniti ed Europa, ad esempio, Alesina et al. (2004), dimostrano che i poveri in USA non sono avversi alla diseguaglianza e la considerano un incentivo a uscire dalla loro condizione, mentre in Europa, al contrario, c'è maggiore avversione nei confronti della diseguaglianza, soprattutto da par-

⁵¹ Kahneman e Krueger (2006) propongono anche un indice, definito *unpleasant index* (U-index), calcolato come proporzione di tempo in cui il sentimento più frequentemente provato da un individuo è di tipo negativo, a partire da una classificazione da parte degli intervistati degli episodi che si trovano a sperimentare, sulla base di una semplice classificazione dicotomica di episodio piacevole o spiacevole. Scopo di questo indice è superare uno dei problemi tipici delle misure soggettive, ovvero il fatto che gli individui, in genere, attribuiscono e interpretano le categorie di risposta che vengono loro proposte in maniera differente.

te dei più poveri che si sentono costretti a permanere nella loro condizione. Un risultato simile e con motivazioni del tutto analoghe si osserva anche in America Latina, regione dove gli alti livelli di diseguaglianza sono considerati fattore determinante della persistenza in trappole di povertà e dove la correlazione tra indice di diseguaglianza e felicità è fortemente negativa (Graham e Felton, 2006). Di recente, Biancotti e d'Alessio (2008) hanno svolto un'analisi comparata tra 23 paesi europei utilizzando i dati dell'European Social Survey del 2004, ponendo in relazione diseguaglianza e felicità alla luce dell'eterogeneità di valori, credenze e inclinazioni presenti nei differenti paesi. I risultati ottenuti mostrano che il sistema di valori influenza tanto il segno quanto l'intensità della relazione, e permette a questi ricercatori di caratterizzare due tipologie di popolazione: i "moderati", che tendono ad evitare di prendere posizioni estreme e sono avversi alla diseguaglianza in quanto la considerano possibile fonte di instabilità, e gli "inclusivi", la cui avversione alla diseguaglianza è motivata invece da ragioni di equità; questi ultimi sono, in generale, più favorevoli a modelli sociali che garantiscano eguali diritti a tutti gli individui indipendentemente dalle loro circostanze.

Oltre a questa estesa letteratura teorica ed empirica di tipo accademico vi sono poi stati alcuni tentativi di formulare e impiegare metriche del benessere a livello nazionale da sostituire alle più tradizionali misure del PIL: l'esperienza che forse più di altre ha richiamato l'attenzione dei media è la misura della "Felicità Nazionale Lorda" adottata dal regno del Bhutan⁵². L'intenzione espressa da parte di questo paese di adottare indicatori di felicità risale a metà degli anni '70, ma solo nel 2006 si è giunti alla formulazione di un vero e proprio Gross National Happiness Index (GNH) recentemente rivisto e perfezionato (novembre 2008). Interessanti, sono le argomentazioni poste alla base della decisione di ricorrere ad un indicatore di questo tipo. La prima, è che gli indicatori determinano le politiche e il ricorso pressoché unico al GDP ha spinto unicamente nella direzione della crescita della ricchezza materiale, sottovalutando i costi che questo progresso materiale ha prodotto sul fronte dell'ambiente, delle culture e della coesione sociale. In secondo luogo, gli indicatori che si utilizzano per le politiche non sono e non possono essere neutrali sul fronte dei valori; al contrario, però, le politiche e i programmi di sviluppo nazionali tendono a seguire orientamenti e dinamiche presenti a livello internazionale senza interrogarsi a sufficienza sui valori che vi sono alla base di questi orientamenti. In terzo luogo, gli indicatori rappresentano tanto un segnale per i cittadini sulla direzione di sviluppo che il paese intende intraprendere, quanto un elemento di orientamento dell'agen-

⁵² Ogni informazione relativa a questo indice è disponibile sul sito <http://www.grossnational-happiness.com>. Per quanto riguarda gli aspetti metodologici che sono alla base della costruzione di questo indice, si rinvia ad Alkire, Foster (2008)

da politica di un paese. Per tutte queste ragioni la scelta della metrica da impiegare per misurare e monitorare il benessere di un paese e per orientarne l'azione deve essere una scelta oculata e rappresentativa dei valori che si intendono perseguire. La scelta del Bhutan si è decisamente orientata nella direzione di un indicatore multidimensionale che cogliesse lo stato di benessere e di felicità degli individui piuttosto che di una metrica basata sulla ricchezza e sul progresso. Nella sua formulazione attuale il Bhutan's Gross National Happiness Index considera 8 dimensioni (tenore di vita materiale, istruzione, benessere psicologico, salute, uso del tempo, diversità culturale, ecologia, vitalità della comunità, good governance) misurate attraverso il ricorso a 72 indicatori. Il questionario, indirizzato a circa 1000 persone, contiene anche variabili oggettive, ma è decisamente prevalente il ricorso a variabili soggettive.

Al di là del caso specifico, quali indicazioni si possono trarre dalla letteratura su *happiness* e in che misura queste indicazioni possono essere tradotte in linee di azione, in strumenti per il disegno delle politiche pubbliche? Frey e Stutzer (2002), identificano una serie di prescrizioni interessanti che si possono far discendere da questo tipo di approccio. Una prima informazione che si ricava dall'evidenza empirica è che se la nostra felicità non dipende tanto dal nostro livello di reddito assoluto ma dal confronto con gli altri, allora politiche fiscali più progressive possono portare ad incrementi di felicità. Una seconda considerazione, riguarda il fronte delle politiche di lotta alla povertà: in questo caso, la percezione che hanno i soggetti in merito alla propria condizione può aiutare a comprendere meglio le difficoltà delle famiglie, difficoltà che possono andare al di là del solo ammontare di reddito a disposizione, includendovi un senso di insicurezza e di vulnerabilità tipico, ad esempio, della fase di crisi economica che stiamo attraversando. Informazioni di questo tipo possono aiutare ad orientare le politiche di *welfare* in ambiti che vanno al di là del semplice trasferimento di reddito. Infine, le misure della felicità potrebbero costituire un criterio complementare all'analisi costi-benefici per la valutazione degli effetti prodotti dalle politiche di spesa.

Anche la metrica della felicità non è ovviamente esente da critiche⁵³ molte delle quali riguardano, seppur in termini diversi, il problema del differenziale che si viene a creare tra condizione oggettiva e percezione soggettiva, soprattutto quando entra in gioco il confronto con gli altri. Sono diversi i fattori che possono contribuire a generare tale divario. Un primo fattore è rappresentato dai cosiddetti consumi emulativi: come è noto fin dai tempi della "Teoria della classe

⁵³ Qui di seguito diamo accenniamo solo ad alcune critiche avanzate sul piano concettuale mentre lasciamo da parte quelle relative agli aspetti empirici e di misura, per i quali rinviamo, tra gli altri, a Ferrer-i-Carbonel A., Frijters P. (2004) e ai recenti contributi di Dolan et al. (2008) e Johns e Ormerod (2008).

agiata” del sociologo Veblen (1899), questi possono alterare il legame tra condizione oggettiva e percezione del proprio status con la tendenza da parte dei desideri materiali a crescere con il crescere del reddito. Alcuni studiosi della Leyden University (cfr. van Praag e Frijters, 1999) hanno dimostrato empiricamente che questa circostanza può vanificare in larga misura l’effetto benessere associato a incrementi di reddito. Preferenze costose e consumi emulativi potrebbero, inoltre, generare sentimenti di infelicità da parte di soggetti che pur disponendo di risorse economiche oggettivamente elevate rincorrono perennemente modelli di consumo e stili di vita sempre più costosi.

Un secondo fattore ha a che fare con le modificazioni nel livello di aspirazioni da parte dei soggetti, fattore questo che può intervenire, con conseguenze diverse, sia quando si vengono a creare condizioni migliori nella propria vita sia quando invece si determinano situazioni che peggiorano il nostro status. Al primo caso si ricollega il noto “paradosso della felicità” di Easterlin (1974), secondo il quale le persone si adattano ai miglioramenti nella propria condizione economica al punto da non trarre, sulla distanza, nessuna sostanziale variazione in termini di felicità⁵⁴. Questo può avvenire per diverse ragioni: perché l’effetto di benessere determinato da un più alto livello di consumo o di reddito è del tutto temporaneo e ci riporta rapidamente alla condizione precedente (*hedonic treadmill*): perché per mantenere lo stesso livello di soddisfazione sono necessarie continue e più intense forme di gratificazione e piacere (*satisfaction treadmill*); infine, perché la soddisfazione che deriva dal consumo dipende soprattutto dal valore relativo del nostro consumo e da quanto esso si scosta rispetto al consumo di altri con cui ci confrontiamo (*positional treadmill*)⁵⁵. Il secondo caso, è riconducibile al problema delle aspettative adattive, vale a dire il fatto che, in generale, gli individui adattano le loro aspirazioni alle opportunità che realisticamente (non teoricamente) possono avere (cfr. Granaglia 2007). In tal modo, il momento in cui un soggetto nasce o si viene a trovare per lungo periodo, o in forma stabile, in circostanze sfavorevoli può sviluppare la consapevolezza del proprio stato di inferiorità e ridimensionare la propria soglia di desideri e di ambizioni in modo conseguente. L’evidenza empirica inoltre dimostra che forme di disabilità improvvise, anche gravi, non si accompagnano necessariamente a valutazioni negative sul proprio livello di soddisfazione nei confronti della vita, a dimostrazione del fatto che superata una fase iniziale in cui evidentemente il benessere soggettivo viene ad essere compromesso, vi è una forma di adattamento nel corso del tempo (cfr. Brickman et al 1978, Oswald

⁵⁴ Easterlin (2004), così come Di Tella et al (2005) dimostrano empiricamente che questo meccanismo di adattamento vale nel caso del reddito ma non può essere generalizzato ad ogni altro evento, come un matrimonio o la perdita del lavoro.

⁵⁵ Cfr. Frey e Stutzer (2002), Kahneman e Krueger (2006), Di Tella e MacCulloch (2006), Di Tella, MacCulloch e Oswald (2003).

e Powdthavee, 2008). Questi aspetti giocano un ruolo rilevante nel momento in cui le analisi si fondano su un'auto-valutazione del soggetto in merito alla propria condizione, in quanto daranno luogo, rispettivamente, ad una sostanziale sottostima e sovrastima del proprio livello di soddisfazione che può contrastare con la posizione oggettiva del soggetto stesso⁵⁶.

Tutto ciò non deve portare a concludere che la dimensione della felicità sia irrilevante nel calcolo del benessere: pensiamo piuttosto che debba essere considerata una delle dimensioni da prendere in considerazione, insieme ad altre, nella determinazione del benessere, ma di certo non in sostituzione ad ogni altra, non fosse altro che per evitare il rischio di restringere ulteriormente gli spazi di opportunità già ristretti di cui possono godere i soggetti più sfavoriti (cfr. Sen 1993, 1999; Schokkaert, 2007; Fleurbaey et al, 2008).

5.2 Il progetto globale "Measuring the progress of societies" promosso dall'OCSE

Si tratta di un ambizioso progetto che inizia a delinearsi nel 2004 con il primo forum mondiale su "Statistics, Knowledge and Policy" svoltosi in Italia, per poi rafforzarsi tre anni dopo quando, in occasione del secondo forum mondiale, le principali agenzie delle Nazioni Unite, la Commissione Europea, le principali istituzioni internazionali e naturalmente l'OCSE, siglano la dichiarazione di Istanbul con la quale i firmatari sottolineano la necessità di stimolare un dibattito a livello internazionale che porti ad un ripensamento del significato di progresso, all'individuazione di metodologie, di dati e di indicatori statistici robusti in grado di dar conto del progresso e di effettuare confronti significativi nel tempo e nello spazio. Alla base vi è, ancora una volta, un senso di insoddisfazione nei confronti del reddito quale unica misura del progresso, insoddisfazione testimoniata anche dal numero crescente di iniziative ed esperienze condotte a livello nazionale, dalla Francia al Regno Unito, dall'Australia al Canada, nel tentativo di ricercare misure del benessere che vadano al di là del semplice PIL e che puntino piuttosto ad uno sviluppo equo e sostenibile.

Come hanno sottolineato Giovannini et al. (2009: 7), la prima mossa da compiere è quella di ripensare e ridefinire un concetto di progresso fondato su solide basi, sufficientemente ampio in termini di dimensioni, non troppo complicato e non eccessivamente prescrittivo, basato su indicatori di risultato e in grado di ottenere una base di consenso e di legittimità attraverso il dialogo tra gli attori e la più estesa partecipazione pubblica. La proposta che emerge da questa prima fase di discussione è una definizione di benessere della società che

⁵⁶ È questo il caso del ricco insoddisfatto e dello schiavo felice richiamato da Sen (1993).

connetta tra loro tanto la sfera umana quanto quella ambientale. La prima incorpora quattro domini: 1) il benessere delle persone; 2) l'economia; 3) la governance e 4) la cultura. Il primo resta quello più complesso da definire e da misurare e si articola attraverso sei dimensioni principali: la salute fisica e mentale, le conoscenze, il lavoro, il benessere materiale, la libertà e l'auto-determinazione, le relazioni interpersonali. Per quanto riguarda l'economia, si prende in considerazione una dimensione di flusso (il reddito nazionale) e una di stock (la ricchezza nazionale). La governance comprende invece i diritti umani e la partecipazione civile, la sicurezza e il crimine, l'accesso ai servizi. La cultura, infine, tiene conto dell'eredità e del patrimonio culturale, delle arti e del tempo libero. La seconda sfera guarda invece alle cinque principali componenti dell'ecosistema: terra, acque dolci, mari e oceani, biodiversità e atmosfera e le dimensioni a cui fa riferimento riguardano sia l'estrazione e l'impiego di risorse sia l'inquinamento. L'idea generale è che queste due sfere, pur distinte, interagiscano tra loro attraverso una complessa rete di azioni e retroazioni, che il benessere di una società sia la somma delle due sfere – umana e ambientale – e che il progresso sia da intendersi come crescita del benessere della società nel suo complesso⁵⁷. Il passo successivo andrà nella direzione di individuare un set di indicatori economici, sociali e ambientali in grado di rappresentare una visione più complessa e articolata della performance attuale e delle evoluzioni future dei paesi. Tra gli sviluppi futuri che il progetto intende promuovere vi è poi la costruzione di una piattaforma globale aperta (WikiProgress) per la misurazione e la valutazione del progresso delle società.

5.3 La commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi in Francia

Anche in questo caso, l'incarico affidato dal Presidente francese Sarkozy alla Commissione presieduta dal premio Nobel Joseph Stiglitz è quello di ripensare ad una metrica del benessere che vada al di là del solo Prodotto Interno Lordo e che consideri esplicitamente il problema della sostenibilità – economica, ambientale e sociale – dei processi di sviluppo. Il focus non è limitato alla Francia o ai paesi sviluppati in modo particolare, ma mira a discutere queste tematiche in una prospettiva globale. La Commissione, che ha come consigliere un altro premio Nobel, Amartya Sen, come coordinatore l'economista francese Jean-Paul Fitoussi e tra i suoi membri alcuni dei più prestigiosi economisti al mondo, ha prodotto di recente un rapporto che riassume l'esito delle riflessioni sin qui condotte. Il rapporto⁵⁸ non fornisce un'indicazione precisa in merito

⁵⁷ Per maggiori informazioni si rinvia al sito www.oecd.org

⁵⁸ Il rapporto, dal titolo *Commission on the measurement of economic performance and social progress*, è disponibile sul sito <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr>

alla direzione da intraprendere né formula nuovi indici di sviluppo: si limita, piuttosto, ad evidenziare i principali elementi critici della visione attuale dello sviluppo, la necessità di superare queste criticità, ma anche la difficoltà di farlo. I tre punti principali discussi nel rapporto riguardano: i) una riflessione sul significato reale del GDP, i suoi limiti e le possibilità di estenderlo e integrarlo così da pervenire ad una più corretta valutazione della performance economica e del progresso. In alcuni casi si tratta semplicemente di prendere in considerazione le informazioni che possono pervenire da altri indicatori di contabilità nazionale già disponibili, come il prodotto nazionale netto o il reddito nazionale netto disponibile, mentre in altri casi aggiustamenti del GDP sarebbero necessari, ad esempio, per misurare più correttamente il valore di alcuni servizi forniti dallo stato, come i servizi sanitari e scolastici, o per includervi attività non di mercato, come il lavoro non pagato prestato all'interno della famiglia; ii) la possibilità di misurare il progresso da una prospettiva teorica più ampia e multidimensionale che incorpori anche una valutazione soggettiva da parte degli individui. Vi è, su questo fronte, un richiamo diretto a due prospettive teoriche qui discusse – l'approccio delle capacità e quella alla felicità – oltre ad una terza visione, basata sulla nozione di allocazione equa (fair allocation) che si fonda sul principio di ponderare le dimensioni non monetarie della qualità della vita in maniera tale da riflettere le preferenze individuali (cfr. Fleurbaey et al, 2005). Qui la proposta non si spinge oltre una discussione sulle possibili dimensioni soggettive ed oggettive che andrebbero prese in esame in una valutazione multidimensionale del benessere (in particolare, sono menzionate, salute, istruzione, attività personali non di mercato, libertà di espressione politica, relazioni sociali, ambiente, insicurezza economica e personale) con un'attenta analisi però sull'importanza di queste dimensioni e sul modo in cui possono essere stimate. Infine, iii) la questione della misurazione della sostenibilità dello sviluppo viene esaminata alla luce della letteratura esistente in questo tema. Rispetto all'impiego di una pluralità di indicatori eterogenei (dashboard della sostenibilità) o alla formulazione di indici composti che aggregano arbitrariamente una serie più o meno ampia di indicatori, la commissione è decisamente più favorevole ad una misurazione estesa della ricchezza che tenga conto dell'investimento o del disinvestimento necessario a preservare un dato stock di risorse da trasferire alle generazioni future. A differenza di quanto dichiarato in premessa, l'attenzione è prevalentemente rivolta alla dimensione ambientale dello sviluppo, mentre il fronte sociale resta quasi del tutto sullo sfondo. Anche nel caso della Commissione francese, come nel progetto OCSE precedentemente discusso, il merito principale è stato finora quello di richiamare l'attenzione e stimolare la discussione attorno al significato e alla misura del benessere. Più difficile capire se da questa discussione sortiranno poi proposte concrete per una nuova metrica dello sviluppo.

SECONDA PARTE
ANALISI MULTIDIMENSIONALI:
IL FRONTE DELLA MISURA

Dalla discussione condotta nella prima parte di questo lavoro emerge come denominatore comune ed evidente il problema di rendere operativi approcci multidimensionali così complessi ed affrontare i problemi e le sfide che questi approcci pongono. I problemi si riferiscono alla disponibilità di dati statistici, all'impiego di metodologie di analisi e di sintesi appropriate cercando, da un lato, di condensare l'informazione rendendola facilmente leggibile e interpretabile ma, dall'altro, di preservare la ricchezza interpretativa degli approcci stessi. Ogni tentativo di trasformare schemi teorici multidimensionali e complessi come quelli qui presentati, in strumenti operativi di misura e di azione politica, si scontra con evidenti difficoltà e impone necessarie quanto talvolta drastiche semplificazioni. Ciò che pensiamo sia però comunque importante è la consapevolezza delle conseguenze che queste scelte possono avere sul fronte dei risultati e dunque delle potenziali implicazioni di policy. Quante e quali dimensioni selezioniamo per rappresentare il benessere multidimensionale, quali variabili utilizziamo per descrivere queste dimensioni, quali manipolazioni compiamo su queste variabili, ad esempio normalizzandone o standarizzandone i valori, se e come aggregiamo fra loro indicatori e dimensioni, se e come perveniamo a indici sintetici di benessere, disegualianza o povertà: sono solo alcune delle questioni che occorre affrontare. Questa seconda parte del lavoro è dedicata a discutere alcuni fra questi problemi ricollegando quanto più possibile la discussione agli approcci teorici discussi in precedenza.

6 Quale fonte di dati: analisi primarie o secondarie?

Uno dei primi problemi che si incontrano quando si affrontano analisi multidimensionali riguarda la disponibilità di dati statistici quanto più possibile recenti, affidabili e accurati sul piano della qualità e sufficientemente ampi in termini di quantità di informazione e di numero di osservazioni. Due sono in generale le strade che si possono percorrere (cfr. Chiappero-Martinetti e Roche, 2009): utilizzare dati statistici già disponibili, che pur essendo stati raccolti con finalità di tipo diverso, siano ritenuti adeguati a svolgere l'analisi che si intende com-

piere, oppure intraprendere una raccolta diretta di dati. Nel primo caso si parla di fonti secondarie, mentre nel secondo il riferimento è alle analisi primarie. Sebbene queste strategie siano pensate, in generale, come alternative tra loro possono, sotto certe condizioni, integrarsi tra loro.

Le analisi primarie hanno l'innegabile vantaggio, se ben strutturate, di adattarsi perfettamente agli scopi dell'analisi che si intende svolgere. Così, ad esempio, nella letteratura empirica sulle capacità sono state condotte indagini *ad hoc* per misurare aspetti che difficilmente avrebbero potuto essere colti da altre indagini pre-esistenti, come l'insieme di capacità di cui godono gli individui (Anand e van Hees, 2006, Qizilbash e Clark, 2005) e i bambini (Biggeri et al 2006) oppure l'*agency* e l'*empowerment* delle donne (Alkire, 2005; Alkire e Chiappero Martinetti, 2008). Analogamente, gli esperimenti di laboratorio condotti nel campo della misurazione della felicità permettono una misurazione dei livelli di soddisfazione associati a specifici stimoli, controllando per una serie di fattori esterni (Kahneman et al, 1993). Consentono inoltre di sperimentare tecniche di investigazione più innovative, quali *focus group* o analisi etnografiche, che richiedono un maggior coinvolgimento da parte degli intervistati (chiamati non solo a fornire dati oggettivi, ma anche ad esprimere opinioni, stati d'animo, condizioni soggettive) e permettono così di integrare analisi quantitative e qualitative. Vi sono ovviamente anche alcuni svantaggi che accompagnano le analisi primarie: il principale è evidentemente il loro costo, sia economico sia in termini di tempo richiesto per disegnare, implementare e realizzare questo tipo di indagini. La validità e l'affidabilità di questo tipo di analisi è, inoltre, piuttosto difficile da verificare o replicare: essendo condotte su un numero generalmente ristretto di osservazioni, il disegno campionario e i tassi di risposta condizionano generalmente la significatività statistica. Infine, la possibilità di fare confronti nel tempo e nello spazio è piuttosto limitata.

Le analisi secondarie, di converso, sono esenti da molti di questi problemi poiché si tratta, in generale, di indagini campionarie statisticamente rappresentative, le cui caratteristiche di qualità e di affidabilità rispondono nella maggior parte dei casi a standard internazionali, in particolare quando si tratta di indagini condotte dagli uffici centrali di statistica o da grandi agenzie nazionali e internazionali. La disponibilità regolare di queste indagini, talvolta anche di natura longitudinale, permette il confronto nel tempo e nello spazio e facilita la possibilità di replicare l'analisi. Infine, nel corso degli anni è cresciuto significativamente tanto il numero delle fonti secondarie a disposizione quanto la loro accessibilità sulla rete, spesso del tutto gratuita, e questo facilita molto la diffusione delle analisi empiriche. Resta però il fatto che, per quanto estese in termini di scopo e di contenuti, si tratta pur sempre di indagini le cui finalità non necessariamente coincidono con quelle dell'utilizzatore finale, imponendo quindi adattamenti, compromessi e ripensamenti rispetto alle *research questions* a cui si vuole cercare di dar risposta. L'adattamento è talvolta ancora

maggiormente quando si utilizzano dati aggregati che, a differenza dei micro-dati, presentano un dettaglio delle informazioni e una possibilità di disaggregazione certamente minore. In generale, le indagini campionarie arrivano a coprire bene alcune dimensioni del benessere, ma ne trascurano altre e hanno in genere un'ampia copertura della popolazione, ma escludono gruppi ad alto rischio di povertà e disuguaglianza quali *homeless*, bambini e adulti che vivono in comunità e istituti.

La scelta tra le due opzioni, viene in larga misura a dipendere dalle finalità dell'analisi e dal livello di approfondimento a cui si vuole giungere oltre che dalle risorse disponibili: nessuna delle due opzioni è esente da problemi ma certamente il ricorso a fonti secondarie resta quella più ricorrente per le analisi di povertà e disuguaglianza, quanto meno per quelle condotte su più ampia scala.

6.1 Analisi multidimensionali tra dimensioni ricorrenti e missing dimensions

Come si è detto, nel complesso, la disponibilità e la varietà di dati, sia a livello micro sia a livello macro, è oggi piuttosto ampia, il loro accesso è generalmente semplice e poco costoso. Anche grazie a questa disponibilità, oltre che all'interesse crescente nel confronto degli approcci multidimensionali, il numero e la qualità delle analisi empiriche è cresciuto rapidamente e considerevolmente nel corso degli anni più recenti. Tuttavia, se per molte delle dimensioni su cui tradizionalmente si concentra l'attenzione, in particolare salute, istruzione, reddito e consumi, vi è un'effettiva abbondanza di informazioni statistiche, tanto a livello micro-individuale quanto a livello macro-aggregato, vi sono altre sfere rilevanti nella definizione del benessere e della povertà per le quali la disponibilità di dati è invece decisamente minore. E' il caso, ad esempio, di dimensioni quali le condizioni di lavoro, la violenza domestica e la sicurezza personale, le libertà e la partecipazione politica, i legami e le relazioni con la comunità di appartenenza, la dignità e il rispetto. Un recente progetto promosso dall' Oxford Poverty and Human Development Initiative (un centro di ricerca britannico), si propone di sensibilizzare gli uffici centrali di statistica, in particolare nei paesi in via di sviluppo dove maggiore è la carenza di dati statistici affidabili, affinché promuovano la raccolta di informazioni su aspetti come quelli prima menzionati che sono generalmente considerati come "*missing dimensions*", inserendo quesiti specifici all'interno delle *survey* rappresentative (cfr. Alkire 2007). Sul piano concettuale, il progetto è chiaramente ispirato all'approccio delle capacità prima discusso e mira a creare le basi statistiche necessarie a sviluppare la ricerca empirica in questa direzione. Cinque sono gli ambiti considerati: l'occupazione (con particolare attenzione al lavoro informale e alla qualità del lavoro), l'*empowerment* o *agency* (vale a dire la capacità di realizzare scopi e

traguardi a cui si attribuisce valore), la sicurezza personale, il benessere psicologico e soggettivo e, infine, la “possibilità di apparire in pubblico senza vergogna” di Smithiana tradizione, dimensione che include aspetti quali la dignità, il rispetto e la libertà dall’umiliazione. Per ciascuna di queste dimensioni sono suggeriti set di quesiti specifici e relativi indicatori, oggettivi e soggettivi, in grado di soddisfare alcuni requisiti minimi in termini di comparabilità a livello internazionale, di adeguatezza a rappresentare il significato intrinseco della dimensione e non solo il suo valore strumentale, di capacità di registrarne i cambiamenti nel tempo⁵⁹.

7. *Quante dimensioni, quali dimensioni*

Il secondo passaggio critico di ogni analisi multidimensionale riguarda la scelta di quante e quali dimensioni considerare. Qui entra in gioco un mix di argomentazioni di tipo normativo (quali sono le dimensioni rilevanti agli occhi del decisore pubblico o che hanno valore per le persone?) e di ragioni sia tecniche che pratiche. La decisione di includere, ad esempio, nelle indagini ufficiali aspetti quali l’occupazione, le condizioni abitative, la sicurezza personale, o l’*empowerment* delle donne assume evidentemente un significato importante sul piano dell’impegno e della responsabilità politica riconosciuta nei confronti di queste dimensioni. Al richiamo politico nei confronti di una maggior attenzione e sensibilizzazione nei confronti di questi aspetti, potrebbe poi seguire il riconoscimento di specifici diritti, impegni e linee di azione miranti a garantire e a promuovere tali diritti. Oppure, come è avvenuto nel caso dell’Equality and Human Rights Commission, di cui si è parlato nella sezione 3.2., il processo può muoversi nella direzione opposta, così che è proprio a partire dai diritti umani internazionali che si sono individuate le dimensioni rilevanti su cui concentrare l’attenzione, sottoponendo poi a pubblica discussione e ulteriore selezione la lista di dimensioni da prendere in esame (cfr. Burchardt e Vizard, 2007).

In effetti, tra gli schemi teorici multidimensionali presentati nella prima parte, il *capability approach* è quello che più di ogni altro ha dato rilievo agli aspetti procedurali da adottare per la selezione delle dimensioni, anche a seguito della controversa questione “lista-non lista” a cui si è fatto un breve cenno nella sezione 3.3. Robeyns (2003) identifica cinque criteri che, a suo dire, dovrebbero essere soddisfatti nella fase di identificazione di una lista di funzionamenti e capacità rilevanti. In particolare: 1) la lista deve essere definita a priori, discussa e

⁵⁹ Per una discussione sulle singole dimensioni si rinvia a: Lugo (2007) per quanto riguarda l’occupazione, Diprose (2007) per la sicurezza, Ibrahim e Alkire (2007) per l’empowerment, Samman (2007) per il benessere soggettivo e infine Zavaleta (2007) per la dignità e il rispetto.

difesa sulla base di argomentazioni chiare; ii) il metodo attraverso cui questa lista è definita deve essere reso noto e sottoposto a scrutinio, così da fornirne una giustificazione sul piano metodologico; iii) la lista deve essere formulata coerentemente agli scopi e al contesto disciplinare a cui si riferisce (mantenendo, ad esempio, un certo livello di astrazione: se gli scopi sono più astratti sarà perché la discussione avviene a livello filosofico, mentre dovrà essere più concreta se gli scopi sono più direttamente operativi) iv) la possibilità o necessità di adottare un approccio a due stadi in cui, rispetto ad una lista ideale od ottimale, si possa poi procedere ad una eventuale ulteriore selezione in relazione ai vincoli legati alla disponibilità di dati, alle limitazioni socio-economiche e alla fattibilità politica (quest'ultima però rappresenterebbe una sorta di *second best* rispetto ad una lista ideale di realizzazioni o di opportunità rilevanti). Infine, v) la lista deve essere esaustiva, nel senso di includere tutti quelli che sono considerati elementi importanti, e non riducibile, anche se all'interno di essa può essere evidenziato un sotto-insieme di capacità di particolare rilevanza o di ordine prioritario. Si tratta, evidentemente, di criteri che possono essere messi in discussione sotto molti punti di vista, ma che hanno almeno il merito di richiamare l'importanza su questo passaggio importante e di rendere trasparente la procedura di selezione. Si tenga conto, peraltro, che tanto Burchard e Vizard (2007), quanto Robeyns (2003) considerano tale lista non come un elenco fisso e predeterminato di oggetti, ma al contrario come una lista aperta e flessibile che può, e per certi aspetti deve, essere ridiscussa, integrata e modificata.

In generale, tanto nel caso dell'EHRC quanto nelle indicazioni fornite da Robeyns emerge chiaramente la necessità di operare una chiara distinzione tra la sfera normativa e quella valutativa: alla prima è lasciata la responsabilità di specificare e giustificare esplicitamente la lista di dimensioni a cui si vuole dedicare attenzione, cercando per quanto possibile di evitare che questa selezione sia frutto di una decisione individuale e arbitraria, sottoponendola a discussione pubblica e al confronto con altri e nella piena disponibilità di modificare e integrare tale lista. Da questo punto di vista, la metodologia di consultazione deliberativa con il coinvolgimento diretto di minoranze particolarmente soggette a forme di disuguaglianza e discriminazione, adottata dall'EHRC, è non solo particolarmente interessante e innovativa ma dimostra anche la fattibilità dell'impiego di approcci partecipativi per problemi di questo tipo (cfr. Equalities Review, 2007b, Burchard, Vizard 2007)⁶⁰.

La sfera valutativa, che ha a che fare con la possibilità di disporre di dati statistici e di una metrica utile a rappresentare, misurare, comparare, sintetizzare queste dimensioni, non è certamente meno importante, ma è cosa ben distinta

⁶⁰ La preferenza accordata a questo tipo di procedure è suggerita anche da Barca (2009a, 2009b) con riferimento al contesto europeo.

dalla sfera normativa: occorre evitare che decisioni che comportano responsabilità politiche finiscano per essere del tutto condizionate o guidate dalla disponibilità dei dati o dalle limitazioni imposte dagli strumenti di analisi. In generale, quando studiosi e ricercatori compiono questo esercizio di selezione si basano principalmente sulle consuetudini o sulla disponibilità di dati statistici, per cui si include o si esclude, ad esempio, la violenza domestica dall'analisi, in relazione al fatto che siano disponibili statistiche affidabili in grado di dar conto di un fenomeno che, negli ultimi tempi, sembra crescere rapidamente destando preoccupazioni anche all'interno di contesti più "sviluppati". Come sottolineano però Burchardt e Vizard (2007), la priorità in questi casi dovrebbe essere data alla sfera normativa: se la violenza o l'insicurezza personale desta preoccupazione da parte dell'opinione pubblica o del policy maker, o se la si ritiene rilevante di per sé, indipendentemente dalla sua entità numerica, uno sforzo andrà fatto per fornire il necessario supporto di informazioni statistiche per la quantificazione del problema, invece di accantonarlo a causa della mancanza di dati. Un'altra modalità adottata per selezionare le dimensioni rilevanti è quella di affidarsi a tecniche statistiche come l'analisi fattoriale, la *cluster analysis* e l'analisi delle componenti principali, note appunto come tecniche di riduzione dei dati. Si tratta di tecniche multivariate che analizzano le interrelazioni esistenti tra un ampio *range* di variabili al fine di comprenderne la struttura delle relazioni sottostanti e selezionare, per questa via, un numero più piccolo di componenti aggregate o di identificare un insieme di pesi da utilizzare per l'aggregazione fra componenti (vedi più sotto).

Può sembrare, e per certi aspetti è, una soluzione pragmatica, relativamente semplice per chi ha familiarità con queste tecniche, apparentemente più neutrale rispetto ad ogni altro tipo di scelta e che non richiede argomentazioni o giustificazioni particolari rispetto ai risultati ottenuti. In realtà, il problema principale è che l'esito di queste tecniche viene totalmente a dipendere dal set e dalla natura dei dati utilizzati, rendendo in linea di principio del tutto casuale l'esito. Inoltre, come si è ricordato più sopra con l'esempio della violenza domestica, dimensioni per le quali la disponibilità di dati statistici è molto limitata sono a priori escluse da ogni considerazione. Vi è, infine, la possibilità di derivare quelle che sono le dimensioni rilevanti per le persone, direttamente dalle persone stesse attraverso interviste dirette. Come nel precedente, anche in questo caso, oltre a identificare le dimensioni di rilievo, si possono determinare anche i pesi assoluti o relativi attribuiti a tali dimensioni o le priorità loro assegnate in base alle preferenze espresse dagli intervistati. Si è già ricordato in precedenza, mettendo a confronto le analisi primarie e secondarie, come le prime offrano alcuni innegabili vantaggi ma siano non esenti da difficoltà (in primis il costo e la difficoltà di implementare indagini rappresentative). Per questa ragione, il loro impiego resta a tutt'oggi piuttosto limitato.

La discussione sul numero di dimensioni e sui criteri di scelta non sembra

destare particolari preoccupazione nel campo della letteratura sulla felicità: come scrivono Frey e Stutzer (2006:35) “La risposta a questa domanda [alla domanda “Quante dimensioni dovrebbe prendere in considerazione un indice di felicità?”] dipende da quanto si vuole che l’analisi sia approfondita. In molti casi, il metro comune rappresentato dalla “valutazione complessiva della propria vita” è appropriato. L’appropriatezza è giudicata sulla base degli esiti di ricerche di natura psicologica che dimostrerebbero che un quesito sintetico di questo tipo coglie comunque l’essenza della felicità e le risposte risultano essere sufficientemente stabili e comparabili interpersonalmente. Per le applicazioni della metrica della felicità agli studi economici, è abbastanza frequente distinguere tra livelli di soddisfazione in differenti sfere di vita e, in particolare, sul fronte del lavoro, della salute, dei livelli di reddito o di consumo, sul piano familiare, delle relazioni sociali e del tempo libero. Informazioni di questo tipo sono ormai frequentemente contenute anche nelle principali indagini campionarie di natura economico-sociale rivolte a famiglie e individui. Non ci risulta, però, che siano mai state avanzate argomentazioni o giustificazioni di carattere normativo alla base della scelta di queste piuttosto che di altre dimensioni. Sulla mancanza di chiare indicazioni su quante e quali siano le dimensioni da includere nella definizione di esclusione sociale abbiamo già discusso diffusamente nella sezione 4.1. a cui rinviamo.

7.1 Quanti indicatori, quali indicatori e quali caratteristiche devono soddisfare

Molto più ampia è la discussione in tema di indicatori, discussione che si è venuta a sviluppare con particolare dinamicità a partire dal contributo dato da Atkinson et al (2002) sulle caratteristiche che dovrebbero soddisfare gli indicatori sociali impiegati per misurare povertà ed esclusione sociale in Europa. In particolare, sono individuati sei criteri o principi che ogni indicatore considerato dovrebbe soddisfare, a cui se ne aggiungono altri tre indirizzati all’intero *portfolio* di indicatori. E’ interessante notare che nel primo gruppo la maggior parte dei criteri enunciati ha alla base una giustificazione di tipo statistico-empirico (quali la robustezza e la validità statistica, la comparabilità, la facilità di aggiornamento, etc.): ma uno fra questi si pone in un’ottica diversa, in quanto chiede che l’indicatore colga l’essenza del problema e abbia una chiara e condivisa interpretazione normativa (“there should be general agreement that a movement in a particular direction represents an improvement”, Atkinson et al., 2002:21). Tutti e tre i criteri riferiti all’intero set di indicatori chiamano invece in qualche maniera in causa dei giudizi di valore in quanto richiedono: i) che tutte le principali aree rilevanti siano prese in considerazione ma che si tenga conto però del diverso valore che gli stati membri possono attribuirvi, ii) che gli indicatori

siano mutualmente consistenti e che il peso del singolo indicatore sia proporzionato, per evitare di affiancare dimensioni particolarmente rilevanti ad altre marginali o di interesse solo locale, iii) che il portfolio di indicatori sia trasparente, facile da leggere e da comprendere, e accessibile a tutti i cittadini europei. L'individuazione vera e propria del set di indicatori, viene poi effettuata cercando la loro rispondenza a questi principi.

Un'impostazione simile è suggerita da World Bank (2004) per selezionare un set di indicatori da impiegare per il monitoraggio della povertà. Essa introduce però un'utile distinzione tra indicatori intermedi e indicatori finali. Tra i primi sono inclusi quegli indicatori che misurano i fattori che contribuiscono al raggiungimento di un risultato in termini di risorse fisiche e finanziarie investite (*input*) e di beni e servizi prodotti grazie a tali risorse (*output*). I secondi misurano invece gli effetti dell'azione pubblica sul benessere e possono essere a loro volta distinti in indicatori di risultato (*outcome*) e di impatto: questi ultimi si riferiscono alle vere e proprie dimensioni del benessere, mentre i primi sono elementi chiave per la realizzazione del benessere stesso, ma non lo rappresentano. Il vantaggio di questa proposta è che, a differenza di quanto abbiamo visto nel caso europeo, vi è un evidente sforzo di chiarire la natura e l'interpretazione che può essere data dei singoli indicatori all'interno di una dimensione, anziché considerarli sostanzialmente analoghi tra loro o sullo stesso piano⁶¹. In questo stesso lavoro, la Banca Mondiale individua poi le caratteristiche che un indicatore dovrebbe soddisfare. Ritroviamo qui molte similitudini con quanto definito da Atkinson et al (2002): deve essere facile da comprendere, affidabile e in grado di misurare il progresso in maniera inequivocabile, deve variare tra gruppi, aree e nel tempo in modo tale da catturare le differenze, deve essere rilevante e direttamente influenzabile dalle politiche di intervento, non troppo costoso e consistente con la disponibilità di dati e con la capacità di raccolta dei dati stessi. Non deve essere, inoltre, facilmente manipolabile e troppo sensibile a fattori esterni. Infine, particolare enfasi viene posta riguardo al fatto che si tratti di indicatori facilmente disaggregabili per area, genere, età, gruppi sociali e decili di reddito e di consumo.

Anche all'interno dell'Equality and Human Rights Commission (EHRC) si sta

⁶¹ Un esempio può aiutare a chiarire: la spesa pubblica destinata a scuole e insegnanti rappresenta un input mentre è un output il numero di scuole costruite e di insegnanti formati, ed entrambi sono indicatori intermedi che contribuiscono a determinare un determinato risultato (numero di bambini che va a scuola o che completa un ciclo scolastico). Un indicatore di impatto, in questo specifico caso, può essere il tasso di alfabetizzazione o le performance scolastiche dei bambini (cfr. World Bank, 2004). E' assai frequente che queste differenti variabili siano interpretate all'incirca come equivalenti tra loro e come variabili *proxy* per la dimensione "istruzione" mentre, come si può facilmente comprendere dall'esempio, non è esattamente così.

sviluppando una discussione in merito all'individuazione di una serie di criteri rilevanti da applicare per individuare indicatori idonei a cogliere le dieci dimensioni selezionate (cfr. Clark 2008); si tratta, al momento, di undici criteri, raggruppati a seconda che si applichino al singolo indicatore, che facciano riferimento ad una data dimensione o che guardino all'intero portfolio. Sostanzialmente si tratta di una reinterpretazione e riorganizzazione di molti degli stessi criteri già adottati in altre esperienze sopra brevemente richiamate.

Se i principi di base non sono dissimili, parzialmente diversa è l'interpretazione che di questi principi viene fatta nel caso della letteratura sulla felicità, almeno in riferimento alle misure soggettive. Come sottolineano Frey e Stutzer (2002) tra i criteri principali da adottare per valutare gli indicatori di felicità vi è l'attendibilità, la validità e la coerenza⁶². La prima fa riferimento al fatto che, quando sono rivolte le stesse domande ad un dato individuo a distanza di un dato intervallo di tempo, le risposte non dovrebbero mutare se non sono mutate le condizioni. In altre parole, le risposte non dovrebbero dipendere dal caso o essere il risultato di uno stato d'animo passeggero, ma dimostrare una moderata stabilità. La seconda richiede che le risposte fornite rispecchino effettivamente stati d'animo interiori e che non siano influenzate da meccanismi di difesa o che siano sistematicamente sottostimate o sovrastimate alla ricerca, ad esempio, di un consenso sociale. La terza, infine, riguarda il fatto che le risposte sulla propria felicità o soddisfazione siano coerenti con altre risposte od osservazioni. Come dimostra Frank (1997) il benessere soggettivo è correlato positivamente con altri aspetti quali la propensione ad aiutare gli altri, al sorriso e all'ottimismo, alla creatività e all'energia e negativamente con fattori quali le assenze dal lavoro, la propensione al suicidio, il ricorso a un supporto psicologico. Nella raccolta di saggi curata da Strack et al (1987) si rimarca però che, per la loro stessa natura, le risposte a domande sul proprio stato di soddisfazione o di felicità potrebbero essere: i) poco stabili, in quanto, a parità di condizioni, possono variare anche all'interno di un breve intervallo temporale se influenzate dall'umore del momento da parte dell'intervistato, ii) non del tutto attendibili, poiché risentono della difficoltà di dover fornire un giudizio immediato su una condizione certamente complessa che coinvolge molti aspetti della propria vita; iii) non indipendenti rispetto alla sequenza con cui vengono poste le domande e, infine, iv) potenzialmente distorte nella misura in cui sono soggette a meccanismi di sovrastima o sottostima⁶³. Sempre sul fronte delle critiche nei confronti della misurazione soggettiva della felicità e del benessere, Kahneman et al. (1993) e Kahneman e

⁶² Per una discussione generale, sulle proprietà che dovrebbero essere soddisfatte dalle misure soggettive si rinvia a Maggino (2007) e Maggino, Mola (2007).

⁶³ Per una contro-risposta a queste obiezioni si vedano Frey e Stutzer, 2002

Krueger (2006) sottolineano che vi possono essere differenze sostanziali tra ciò che le persone provano nel momento in cui effettivamente vivono una certa esperienza (*experienced utility*) e il modo in cui ricordano la stessa esperienza quando questa è già stata vissuta in un tempo più o meno lontano (*remembered utility*): gli esperimenti di laboratorio condotti da Kahneman e altri dimostrerebbero che non vi è corrispondenza tra queste due valutazioni e che la valutazione retrospettiva può essere una misura distorta dell'utilità⁶⁴. Questi risultati invaliderebbero dunque l'approccio prevalente in letteratura che misura il benessere soggettivo ricorrendo ad indicatori di felicità e di soddisfazione di tipo retrospettivo.

In realtà, la questione di come costruire e analizzare indicatori di natura soggettiva non è un problema che riguarda solo i teorici della felicità. Tutti gli approcci multidimensionali in qualche misura, spesso non secondaria, includono nelle loro analisi indicatori di percezione del proprio stato o di soddisfazione rispetto ad uno o più aspetti della propria vita. L'elemento di soggettività non è peraltro confinato solo alla sfera della valutazione soggettiva del benessere, ma coinvolge anche altre dimensioni normalmente incluse nelle analisi multidimensionali. Basti pensare alla gran parte delle informazioni relative alla salute, tipicamente tutte *self-reported*, o alla qualità della vita e agli stili di vita in generale⁶⁵. In tutti questi casi la formulazione del quesito e la sua collocazione nel questionario, l'attribuzione dei valori, la scelta della scala sono evidentemente elementi essenziali forse anche più di quanto non accada con gli indicatori di tipo oggettivo (cfr. Maggino 2007).

Infine, l'approccio all'eguaglianza di opportunità non ha riservato particolare attenzione al problema della scelta degli indicatori, scelta che, in larga parte, è di tipo consuetudinario o guidata dalla disponibilità di dati statistici. Solo in alcuni casi (cfr. Barros et al. (2009) si è dedicata attenzione a questo aspetto, rimarcando il fatto che le variabili utilizzate come *proxy* per misurare l'eguaglianza di opportunità dovrebbero, in linea di principio: i) avere un impatto diretto sui risultati, ii) rappresentare un fattore critico di sviluppo dell'individuo, iii) essere al di fuori del controllo individuale, ma endogene rispetto alla società, nel senso che possono diventare oggetto di scelte sociali e di policy. Infine, iv) potrebbero essere ingiustamente influenzate dalle circostanze.

⁶⁴ A conferma di questo vi sarebbe l'ormai diffusa evidenza empirica che mostra come, ad esempio, gli aumenti di reddito abbiano un effetto solo temporaneo sulla felicità, effetto che tende pressoché ad annullarsi in un momento successivo.

⁶⁵ È il caso ad esempio delle indagini multiscopo condotte in larga parte dei paesi industrializzati.

8. Il problema degli standard e delle soglie

Ogni qual volta l'obiettivo principale dell'analisi è la misurazione della povertà e/o l'identificazione di target specifici di popolazione rispetto ai quali fornire sostegno in denaro o garantire l'accesso prioritario e privilegiato ad alcune forme pubbliche di supporto, si pone il problema di definire un discrimine tra chi è povero e chi non lo è, tra chi è incluso o escluso, ad esempio dalla fornitura gratuita di servizi. La questione del significato della soglia di povertà e dell'arbitrarietà con cui essa viene ad essere determinata è ben nota a tutti. Sembra esservi una sostanziale irragionevolezza concettuale nel voler ammettere che se si dispone di un reddito uguale o inferiore a x si è certamente poveri, mentre è sufficiente un reddito pari a $x+0,001$ centesimo per non esserlo con altrettanta certezza. Altrettanto discutibile, quanto necessario, è il grado di discrezionalità con cui essa viene definita, pur essendovi prassi ormai consolidate in letteratura a cui affidarsi. Così, la gran parte delle analisi ufficiali sulla povertà relativa condotte in Europa, ricollegandosi all'International Standard of Poverty Line, fissano per convenzione una soglia di povertà per la famiglia di due componenti in corrispondenza di una spesa per consumi inferiore o uguale alla spesa media pro-capite oppure pari al 50% o del 60% del reddito medio equivalente. Non vi è nessun criterio scientifico o pseudo tale che giustifichi la scelta del 50 o del 60 o di qualunque altro valore percentuale e la prassi da parte di molte indagini (comprese quelle condotte nel nostro paese dall'Istat) di articolare ulteriormente l'analisi ricorrendo a soglie di povertà rispettivamente superiori e inferiori a quella ufficiale nella misura del 10 e del 20 per cento, va implicitamente nella direzione di catturare l'addensamento di situazioni attorno alla soglia di povertà e di render conto in qualche misura della gradualità di condizioni di vita e del maggior rischio di cadere in povertà di alcune famiglie rispetto ad altre⁶⁶.

Il grado di arbitrarietà è di poco inferiore nel caso delle linee di povertà assoluta che identificano come povere le famiglie non in condizioni di soddisfare una soglia minima di bisogni essenziali, quali sono tipicamente la casa e il cibo. In questo caso, l'arbitrarietà si sposta soprattutto sul piano della scelta di quali siano i beni e i bisogni da considerare essenziali a cui si aggiungono ulteriori assunzioni aprioristiche sul sistema dei prezzi e sul funzionamento dei mercati nel momento in cui, come spesso succede, anziché guardare direttamente se i bisogni sono soddisfatti questi siano convertiti in una metrica monetaria. Si noti che, in questo caso, l'idea di povertà è di tipo multidimensionale in quanto fa riferimento ad un insieme di bisogni essenziali i quali, però, sono ricondotti at-

⁶⁶ Su questo punto e sulle implicazioni dal punto di vista dei risultati si vedano Freguja e Panuzi (2007).

traverso la metrica monetaria nel consueto spazio unidimensionale del reddito.

Per quanto riguarda il nostro Paese l'Istat, dopo aver calcolato le soglie di povertà assoluta dal 1997 al 2002, ha interrotto questa tradizione per alcuni anni per riprenderla molto di recente con il ricalcolo di un ventaglio di soglie di povertà assoluta, definite con riferimento ad un paniere che comprende la spesa alimentare e la spesa per l'abitazione oltre ad una componente residuale che include altri bisogni primari, quali le spese per vestirsi, comunicare, informarsi, muoversi sul territorio, istruirsi e mantenersi in buona salute⁶⁷. La stima del valore monetario di questo paniere di bisogni primari è effettuata per un ampio ventaglio di tipologie famigliari definite non solo in base all'ampiezza, ma anche all'età e al luogo di residenza, derivando così in modo endogeno la scala di equivalenza, anziché "imponendola" ex-ante come avviene nel caso dell'impiego di linee di povertà relative.

Come è del tutto evidente, la questione delle soglie, già di per sé controversa quando riferita allo spazio del reddito e del consumo, diviene ancora più complessa nel momento in cui si passa all'analisi multidimensionale per la quale occorrerà definire tante soglie di povertà quante sono le dimensioni considerate. In generale, raggiungere una soglia – minima, media o, al limite, ottimale - di povertà presuppone che una qualche norma sia disponibile o un obiettivo sia realizzabile. Ma come definire queste norme nel campo, ad esempio, della salute? In una visione puramente relativa, le condizioni prevalenti di salute sono largamente dipendenti dalle condizioni epidemiologiche generali oltre che dall'offerta pubblica di servizi sanitari sul territorio, dai loro requisiti di accesso dagli standard qualitativi. Con riferimento a dimensioni quali l'istruzione, l'occupazione o anche la salute è possibile od opportuno fissare soglie minime assolute o relative? In altri spazi può essere ancora più difficile definire soglie di povertà: si pensi a dimensioni quali le libertà, la violenza domestica o la partecipazione politica. Nella maggior parte dei casi, appena si abbandona il dominio dei bisogni materiali non è neppure più possibile, ammesso sia ragionevole, ricondurre la multidimensionalità ad una metrica comune attraverso l'impiego del reddito. In linea di principio, la soluzione più plausibile sembra essere quella di definire soglie corrispondenti ad obiettivi ottimali (es. massima espansione delle libertà e della partecipazione politica, totale eliminazione della violenza domestica) o realizzabili tenuto conto dei vincoli di bilancio esistenti (nel campo della salute o dell'istruzione) più che soglie minime assolute o soglie relative commisurate agli standard prevalenti. Resta ovviamente del tutto aperto il problema della comparazione tra dimensioni, tra individui e tra comunità, di cui parleremo nel prossimo paragrafo.

⁶⁷ Cfr ISTAT (2009a, 2009b).

9 Aggregare per confrontare? Meriti e limiti degli ordinamenti completi e dei confronti parziali

L'ultimo aspetto che vogliamo qui brevemente menzionare riguarda la decisione di aggregare o meno le informazioni disponibili e con quali strumenti farlo, con i relativi pro e contro che inevitabilmente accompagnano questo tipo di decisione. Sono sostanzialmente tre i livelli a cui si può procedere ad aggregare le informazioni disponibili: i) tra indicatori riferiti ad un singolo dominio di valutazione, così da disporre di un indice sintetico per ciascuna delle dimensioni considerate, ii) tra l'insieme delle dimensioni considerate, per pervenire ad un indicatore composito in capo a ciascuna unità di analisi (individuo, famiglia o gruppo), iii) tra unità di analisi, per ottenere un indicatore sintetico di benessere o di privazione multidimensionale per l'intera collettività. Si noti che i tre livelli di aggregazione non sono né necessariamente in sequenza tra loro né tutti e tre necessari, anche se generalmente questo è ciò che accade. A seconda degli scopi dell'analisi e del tipo di informazione che si vuole sintetizzare, si può pensare di aggregare prima per dimensione e poi per unità o viceversa (ottenendo peraltro risultati che, a seconda dei criteri di aggregazione utilizzati, potrebbero non essere equivalenti tra loro) o, anche, si può ritenere sufficiente un'aggregazione solo tra indicatori e non anche tra dimensioni.

Vediamo brevemente quali sono i vantaggi e gli svantaggi di questa operazione⁶⁸. Tra i principali vantaggi associati agli indici sintetici o composti è che questi sono di norma di più facile e immediata lettura e interpretazione, a maggior ragione quando si tratta, come di solito avviene, di indici normalizzati. Questo ne aumenta evidentemente la popolarità in termini di comunicazione, soprattutto nei confronti di un'audience non specializzata⁶⁹ come testimonia il fiorire di un numero sempre maggiore di indicatori sintetici di qualità della vita e di conseguenti graduatorie tra città, paesi, università o altro che negli anni più recenti popolano giornali e mezzi di comunicazione. Le misure sintetiche permettono inoltre di seguire le evoluzioni nel tempo o nello spazio di un dato fenomeno, di valutarne i progressi o i regressi, fino ad arrivare ad impiegarli come strumento, seppure un po' rozzo, di monitoraggio dell'efficacia delle politiche di intervento.

Naturalmente, se l'indice non è accurato, i confronti potrebbero essere scorretti o fuorvianti con conseguenze non marginali soprattutto quando l'indice vie-

⁶⁸ Per una discussione completa ed accurata dei passi necessari per pervenire alla costruzione di un indice composito si rinvia all'Handbook prodotto da OECD (2008).

⁶⁹ Questo è, ad esempio, uno dei principali meriti riconosciuti all'indice di sviluppo umano, la cui popolarità non è certamente indipendente dalla semplicità e dall'immediatezza interpretativa con cui cerca di convogliare un concetto potenzialmente complesso come è quello di sviluppo umano.

ne impiegato *ex-ante* per orientare le policy o *ex-post* per valutarne l'efficacia. L'indice potrebbe non essere accurato perché non lo è stata la scelta dei dati e delle variabili elementari che si vogliono aggregare, o per effetto del criterio di normalizzazione adottato nel caso vi siano variabili espresse in unità di misura o scala differente. In aggiunta, l'indice composito potrebbe essere soggetto a facili manipolazioni o a errate interpretazioni se il criterio di aggregazione non è del tutto trasparente o se le implicazioni associate alla scelta del criterio di aggregazione non sono chiare al decisore pubblico. Inoltre, come ogni esercizio di sintesi, comporta necessariamente un costo in termini di perdita di informazioni di cui occorre tener conto.

Una delle difficoltà principali degli indici sintetici riguarda però la scelta in merito ai pesi da assegnare alle singole dimensioni e unità e questo non tanto per ragioni tecniche ma, ancora una volta, per i giudizi di valore incorporati nel sistema di ponderazione scelto⁷⁰. Diverse sono le opzioni disponibili per aggregare fra loro dimensioni, indicatori e eventualmente unità di analisi⁷¹. Il più comune è quello che assegna un egual peso a tutte le componenti. La sua diffusione è talvolta giustificata sulla base del presupposto che evitare di decidere quale fra le dimensioni sia più o meno importante, rappresenti un criterio del tutto neutrale. Non si tratta, in realtà, di un'assunzione del tutto corretta: in primo luogo, perché qualunque scelta è comunque di per sé arbitraria, compresa quella di decidere se salute, relazioni sociali, istruzione e felicità siano da porre tutte sullo stesso piano; in secondo luogo, perché l'assegnazione di un egual peso si fonda sull'assunto che le dimensioni siano tra loro perfettamente sostituibili e dunque un peggioramento in una certa dimensione possa essere perfettamente compensabile con un corrispondente miglioramento in un'altra dimensione. E' stato dimostrato, ad esempio, (cfr. Ravallion, 1997) che la media semplice fra le tre dimensioni dell'indice di sviluppo umano comporta che la crescita addizionale di un anno nella speranza di vita di un paese ricco abbia un valore molto alto, mentre il valore monetario corrispondente ad un anno addizionale per un paese povero è molto più basso: dal punto di vista dei giudizi di valore questa non può certo considerarsi una scelta neutrale.

Un secondo criterio è quello di evitare scelte arbitrarie lasciando che siano i dati "a parlare": si può, ad esempio, assegnare un peso proporzionale alla fre-

⁷⁰ Cfr. Decancq e Lugo (2008)

⁷¹ L'attribuzione di pesi differenziati alle unità di analisi può sembrare inusuale, ma è del tutto plausibile, ad esempio, se si volesse riconoscere particolare attenzione ad alcuni gruppi svantaggiati. Implicitamente è ciò che avviene quando si impiegano indici di privazione molto comuni, come l'indice di intensità della povertà (Poverty Gap Index) che attribuisce un peso proporzionale alla distanza che separa l'individuo povero dalla linea di povertà; ancor più con l'indice di severità della povertà (Squared Poverty Gap), che considera il quadrato di queste distanze. In entrambi i casi i soggetti più poveri "contano" di più nella costruzione dell'indice.

quenza di un dato fenomeno all'interno della popolazione. Alcuni autori (Desai e Shah, 1988; Cerioli e Zani, 1990) suggeriscono, ad esempio, di utilizzare come pesi, nel caso di indici multidimensionali di povertà, l'inverso del logaritmo della frequenza con cui si manifesta un dato sintomo⁷². Oppure, si può derivare il sistema di pesi attraverso tecniche di analisi statistica multivariata come l'analisi per componenti principali o la *cluster analysis*, oppure ancora attraverso l'impiego di modelli a variabili latenti e l'analisi fattoriale, o infine utilizzando i coefficienti ottenuti dalle regressioni⁷³. Anche questa scelta però comporta alcuni problemi non marginali legati alle caratteristiche dei dati (i risultati dipendono non solo dalla qualità, ma anche dalla quantità di dati disponibili e dunque variano al variare del dataset utilizzato) e al loro comportamento (come interpretare, ad esempio, la combinazione lineare delle dimensioni in termini di privazione o di benessere).

Come sottolineano Decancq e Lugo (2008), la soluzione di affidarsi ai dati o alle tecniche statistiche può essere giustificata quando l'aggregazione riguarda indicatori elementari più che dimensioni composite tra loro, rispetto alle quali il significato normativo dovrebbe prevalere o, quanto meno, la tecnica utilizzata dovrebbe tenerne conto. Un terzo e ultimo criterio è quello di adottare espressamente pesi normativi, cioè rilevare attraverso questionari ed interviste informazioni sulle preferenze (e dunque sui valori) da assegnare alle differenti dimensioni direttamente dal decisore pubblico, da esperti, oppure dagli individui stessi aggregando poi tra loro, in qualche modo, queste informazioni⁷⁴.

La scelta di aggregare tra dimensioni e/o tra individui non è necessariamente l'unica strada possibile, anche se certamente offre l'innegabile vantaggio di consentire un ordinamento completo e dunque una possibilità semplice e immediata di confronto, pur con tutte i *caveats* del caso. Come è stato suggerito da Sen (1985, 1992), l'opzione alternativa potrebbe essere quella di limitarsi ad effettuare confronti parziali, ad esempio attraverso un'analisi sequenziale delle posizioni di benessere o delle condizioni di privazione nei singoli spazi e/o per i singoli individui, analisi che si dovrebbe arrestare nel momento in cui il confronto dia luogo ad un'inversione dell'ordinamento. Ad esempio, ponendo a confronto due situazioni, x e y , possiamo affermare che x è preferibile o migliore

⁷² Tanto più rara è, ad esempio, la mancanza di alcune facilities come l'acqua corrente o l'energia elettrica nelle abitazioni di un paese sviluppato, tanto più devo interpretare questa mancanza come sintomo di effettiva povertà. Altri (Osberg e Sharpe, 2003) assegnano un peso più piccolo alla dimensione a cui si associa una proporzione di rischio minore

⁷³ Si vedano, fra gli altri, Krishnakumar e Nadar 2008, Krishnakumar 2007, Maasoumi e Nickelsburg, 1988, Schokkaert (2007).

⁷⁴ Cfr. Chowdury e Squire (2006). Per una discussione sul significato dei pesi nella costruzione di un indice multidimensionale di povertà si vedano anche Esposito e Chiappero-Martinetti (2008) Paper Chiappero-Martinetti per CIES; versione del 31/07/2009 rivista il 10 luglio 2010

(in quanto ad essa si associa un più elevato benessere o una minor povertà, o perché più egualitaria) rispetto a y se e solo se lo è con riferimento all'intero insieme di indicatori o di dimensioni che sono ritenute importanti nell'esercizio di valutazione. Al contrario, se y fosse superiore a x anche solo rispetto ad una di queste variabili o dimensioni (ma non rispetto a tutte le altre), l'ordinamento di questa coppia di situazioni non potrebbe essere attuato, almeno finché una più attenta analisi non ci consentisse di eliminare ogni conflittualità. Questo naturalmente riduce e complica in maniera significativa le possibilità di confronto, ma potrebbe rappresentare l'unica soluzione possibile, plausibile o ragionevole.

10. Conclusioni

La natura particolare di questo lavoro, con le sue finalità tutto sommato limitate di mettere a confronto fra loro differenti visioni del benessere e della povertà - non circoscritte al solo spazio del reddito, e di discuterne in chiave critica le implicazioni che possono derivare sul piano della misura e delle policy, non si presta a formulare conclusioni di alcun tipo. Non vi erano tesi da difendere o modelli di cui dimostrare la validità e, per sua stessa natura, resta un lavoro sostanzialmente *in progress*, in particolare in una fase come quella attuale in cui la ricerca in questo ambito va intensificandosi ed estendendosi rapidamente.

Vi è un'oggettiva attenzione nei confronti dell'analisi multidimensionale e più in generale della necessità di ricercare metriche del benessere o della povertà meglio in grado di riflettere la complessità e la pluralità di situazioni reali: non solo in ambito accademico ma anche nel contesto istituzionale soprattutto su scala internazionale. Vi è anche la consapevolezza che maggiori sono le difficoltà e i problemi da affrontare, ma sembrano maturi i tempi per mettere seriamente in discussione la metrica del PIL o del reddito come unico riferimento di rilievo e di ricercare nuove prospettive di analisi e nuovi strumenti di misura in grado di meglio indirizzare e monitorare le politiche sociali.

BIBLIOGRAFIA

- Alesina A., Di Tella R., MacCulloch R. (2004), Inequality and happiness: are Europeans and Americans different?, in *Journal of Public Economics*, 88, 2009-2042.
- Alkire S. (2002), *Valuing freedoms: Sen's capability approach and poverty reduction*, Oxford University Press, Oxford.
- Alkire, S. (2005) 'Subjective Quantitative Studies of Human Agency'. *Social Indicators Research*, 74 (1), 217-260.
- Alkire S. (2007), *The missing dimensions of poverty data*, OPHI Working paper n.0, Oxford Poverty Human Development Initiative, Oxford.
- Alkire S. (2008), *The capability approach: mapping measurement issues and choosing dimensions*, in Kakwani N., Silber J. (eds.), *Many dimensions of poverty*, Palgrave Macmillan
- Alkire S., Chiappero-Martinetti E. (2008), *Towards a multidimensional measure of human agency*, OPHI working paper series n. 12/2008 Oxford Poverty and Human Development Initiative . Department of International Development, Oxford
- Alkire S., Foster J. (2008), *Counting and multidimensional poverty*, OPHI Working paper n.7, Oxford Poverty Human Development Initiative, Oxford.
- Anand, P., M. van Hees (2006) 'Capabilities and achievements: An empirical study'. *The Journal of Socio-Economics*, 35, 268-284.
- Appadurai A. (2004), *The capacity to aspire: culture and the terms of recognition* in Rao V., Walton M. (eds), *Culture and public action*, Stanford University Press, Stanford.
- Arneson R. (1989), *Equality and equal opportunity for welfare*, in *Philosophical Studies*, 56, 77-93.
- Atkinson T. (2003), *Multidimensional deprivation: contrasting social welfare and counting approaches*, in *Journal of Economic Inequality*, 1, pp. 51-65.
- Atkinson, (2007). *La politica sociale dell'Unione Europea, l'Agenda di Lisbona e il monitoraggio delle dinamiche nazionali*, in Brandolini e Saraceno (eds), *Povert  e benessere. Una geografia delle diseguaglianze in Italia*, Collana "Ricerche e studi dell'Istituto Carlo Cattaneo, Il Mulino, Bologna.
- Atkinson T., Cantillon B., Marlier E., Nolan B. (2002), *Social indicators. The EU and social inclusion*, Oxford University Press, Oxford.
- Barca F. (2009a), *Towards a territorial agenda for the European Union*, Working paper, http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm
- Barca F. (2009b), *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to mee-*

ting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at request of Danuta Huebner, Commissioner for Regional Policy, April. http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm

- Barry M. (1998), *Social exclusion and social work: issues of theory, policy and practice*, London, Russel House Printing
- Barros R.P., Ferreira F.H.G., Vega J.R.M., Chanduvi J.S. (2009), *Measuring inequality of opportunities in Latin America and the Caribbean*, World Bank, Washington.
- Becchetti L. (2007), *Il denaro fa la felicità*, Laterza Editore, Bari.
- Becchetti L. (2009), *Oltre l'homo oeconomicus. Felicità, responsabilità, economia delle relazioni*, Città Nuova, Roma.
- Betts J. Roemer J. (2001), *Equalizing opportunities through educational finance reform*. Discussion Paper, Institute for Social and Policy Studies, Yale University.
- Bhalla A., Lapeyre F. (1999), *On poverty and social exclusion in a global world*, London Macmillan
- Biancotti C. e D'Alessio G. (2008), *Values, inequality and happiness*, Temi di discussione n. 669, Banca d'Italia,
- Bibi S. (2005), *Measuring poverty in a multidimensional perspective: a review of literature*, PMMA Working Paper, 2005-7.
- Biggeri, M., R. Libanora, S. Mariani, L. Menchini (2006) 'Children Conceptualizing their Capabilities: Results of a Survey Conducted during the First Children's World Congress on Child Labour'. *Journal of Human Development*, 7 (1), 59 - 83.
- Björklund A., Jäntti M. (2009), *Intragenerational inequality and intertemporal mobility*, in Salverda W., Nolan B., Smeeding T.M., *The Oxford Handbook of economic inequality*, Oxford University Press, Oxford.
- Bourguignon F., Chakravarty S.R. (2003), *The measurement of multidimensional poverty*, *Journal of Economic Inequality*, 1, 1, pp. 25-49.
- Bourguignon F., Ferreira F.H.G., Menéndez M. (2007), *Equity, efficiency and inequality traps: a research agenda*, in *Journal of Economic Inequality*, 5,2, 235-256.
- Bossert W., D'Ambrosio C., Peragine V. (2007), *Deprivation and social exclusion*, *Economica* 74, 296, pp. 777-803
- Bossert W., Fleurbaey M., Van de Gaer D. (1999), *Redistribution, talent and compensation: a second best analysis*, *Review of Economic Design*, 4, 35-55.
- Brickman P., Coates D., Janoff-Bulman R. (1978), *Lottery Winners and Accident Victims: Is Happiness Relative?* In *Journal of Personality and Social Psychology*, 36,8, pp. 917-927
- Bruni L. (2004), *Leconomia, la felicità e gli altri. Un'indagine su beni e benessere*, Città Nuova, Roma.
- Bruni L., Porta P.L. (eds.), (2005), *Economics and Happiness. Framing the analysis*, Oxford University Press

- Burchardt T. (2000), Social exclusion: concepts and evidence in Gordon D., Townsend P. (eds.), *Breadline Europe: the measurement of poverty*, Policy, Bristol, pp. 385-406
- Burchardt, T. (2008) "Monitoring inequality: putting the capability approach to work", in G. Craig, T. Burchardt and D. Gordon (eds) *Social Justice and Public Policy: Seeking Fairness in Diverse Societies*. Bristol: The Policy Press.
- Burchardt T., Vizard P. (2007), *Developing a capability list: Final Recommendations of the Equalities Review Steering Group on Measurement*, CASE Paper n. 121, The Centre for Analysis on Social Exclusion, London School of Economics, London.
- Cagiano de Azevedo et al. (2006), *Misure e analisi dell'esclusione sociale nel panorama europeo*, in Rovati (ed.), *Tra esclusione e solidarietà. Problemi emergenti e politiche per la sussidiarietà*, IMS – Istituto Italiano di Medicina Sociale, Roma.
- Ceroli A., Zani S. (1990), A fuzzy approach to the measurement of poverty, in Dagum C., Zenga M. (eds), *Income and wealth distribution, inequality and poverty*, Springer Verlag Berlin
- Chakravarty S., D'Ambrosio C. (2006), The measurement of social exclusion, *Review of Income and Wealth*, 52, 3, pp. 377-398.
- Checchi D., Peragine V. (2007), *Inequality of opportunity in Italy*, mimeo.
- Chiappero-Martinetti E., Grasso M., Pareglio S. (2008), *La qualità della vita nelle società avanzate: linee di ricerca per un modello basato sull'approccio delle capacità di Amartya Sen*, in "Economia e Politica Industriale", 1, 2007, pp. 53-73
- Chiappero-Martinetti E., Moroni S. (2007a), An Analytical Framework for Conceptualizing Poverty and Re-examining the Capability Approach, in *Journal of Socio-Economics*, pp.360-375
- Chiappero-Martinetti E., Moroni S. (2007b), Spazi plurali di povertà assoluta – elementi per una teoria normativa in "Etica ed Economia", IX, 2/2007, pp. 5-32.
- Chiappero-Martinetti E., Roche J.M. (2009), Operationalization of the capability approach, from theory to practice: a review of techniques and empirical applications, in Chiappero-Martinetti E. (ed.), *Debating global society: reach and limits of the capability, approach*, Fondazione Feltrinelli, Feltrinelli Editore, Milano. pp. 157-200.
- Chiappero-Martinetti E., Salardi P. (2009), Benessere e fattori di conversione: una stima del processo di benessere a livello individuale, in Chiappero-Martinetti E., Pareglio S. (ed), *Sviluppo umano sostenibile e qualità della vita. Modelli economici e politiche pubbliche*, Carocci Editore, Roma, pp. 121-148.
- Chowdhury S., Squire L. (2006), Setting weights for aggregate indices. An application to the commitment to development index and human development index, *Journal of Development Studies*, 42, 5, pp. 761-771.
- Clark D.A.. (2008), *Relevant Criteria for Selecting Indicators. A Proposal*, Background paper for the Equality and Human Rights Commission (EHRC), Centre for the Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science, London.
- Clark D.A., Alkire S. (2008), *Expert opinion and participatory approaches to weighting*, pa-

- per presentato al workshop OPHI, "Weighting in multidimensional poverty measures, 26-27 maggio 2008, Oxford
- Cohen G.A. (1989), On the currency of egalitarian justice, in *Ethics*, 99, 906-944.
- Cohen G.A. (2001), Socialism and equal opportunity, in Wolff J., Rosen M. (eds), *Political Thought*, Oxford University Press.
- De Haan A. (1997), Poverty and social exclusion: a comparison of debates on deprivation, working paper, Institute of Development Studies and Poverty Research Unit, University of Sussex.
- Di Tella R., MacCulogh R. (2006) Some uses of happiness data in *Economics*, *Journal of Economic Perspective*, 20, 1, 25-46
- Decancq K., Lugo M.A. (2008), Setting weights in multidimensional indices of well-being, OPHI Working paper n. 18, Oxford Poverty Human Development Initiative, Oxford, p. 502-522.
- Desai M., Shah A. (1988), An econometric approach to the measurement of poverty, *Oxford Economic Papers*, 40,
- Diprose R. (2007) Safety and security: a proposal for internationally comparable indicators of violence, OPHI Working paper n. 1, Oxford Poverty Human Development Initiative, Oxford.
- Dolan P., Peasgood T., White M. (2008), Do we really know what makes us happy? A review of the economic literature on the factors associated with subjective well-being, *Journal of Economic Psychology*, 29, pp. 94-122
- Easterlin R. A. (2000), Income and happiness: towards a unified theory, *The Economic Journal*, 111:473 July 2000, 465-484.
- Easterlin R.A. (1974), Does economics growth improve the human lot? Some empirical evidence, in P.A. David, M.W. Reder (eds), *Nations and households in economic growth; essays in honor of Moses Abramowitz*, Academic Press, New York, pp.89-125
- EHRC (2008), Equality and Human Rights Commission. The equality measurement framework, EHRC Briefing note, <http://sticerd.lse.ac.uk/case/new/research/equality/publications.asp>
- Equalities Review (2007a) Fairness and freedom: the final report of the Equalities Review, www.equalities.gov.uk
- Equalities Review (2007b) Consulting for a Capability List. Research Study conducted by IP-SOS-MORI for the Equalities Review, www.equalities.gov.uk
- Esposito L., Chiappero-Martinetti E. (2008), Multidimensional poverty measurement: restricted and unrestricted hierarchy among poverty dimensions, OPHI Working paper n. 22, Oxford Poverty Human Development Initiative, Oxford. In corso di pubblicazione su *Journal of Applied Economics*.
- European Commission (1992), Toward a Europe of solidarity: intensifying the fight against social exclusion, fostering integration, Communication from the Commission, Brussels.
- European Commission (2008), Portfolio of overarching indicators and streamlined Social In-

- clusion, pensions and health portfolios, Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG, Social Protection and social integration, Brussels
- Ferreira F, Gignoux J., The measurement of inequality of opportunity: theory and an application to Latin America, Policy Research Working Paper n. 4659, 2008.
- Ferrer-i-Carbonel A., Frijters P. (2004), How important is methodology for the estimates of the determinants of happiness?, in *Economic Journal*, 114, 641-659.
- Fleurbaey M. (1998), Equality among responsible individuals, in Laslier J.F., Fleurbaey M., Gravel N., Trannoy A. (eds), *Freedom in economics: new perspectives in normative economics*, Routledge, London, pp. 206-234.
- Fleurbaey M. (2005), Four approaches to equal opportunity, mimeo.
- Fleurbaey M, Suzumura K. Tadenuma M. (2005), The informational basis of the theory of fair allocation, in *Social Choice and Welfare*, 24, pp. 311-342.
- Fleurbaey M. (2009), Compensation and responsibility, in Arrow K.J., Sen A.K., Suzumura K. (eds), *Handbook of social choice and welfare*, vol 2, Amsterdam, North Holland
- Fleurbaey M., Maniquet F. (2007), Help the low-skilled or let the hardworking thrive? A study of fairness in optimal income taxation, in *Journal of Public Economic theory*, 9, 467-500.
- Fleurbaey M., Schokkaert E., Decancq K. (2008), What good is happiness?, paper presented to al workshop OPHI, "Weighting in multidimensional poverty measures, 26-27 maggio 2008, Oxford
- Frank R. H. (1997), The frame of reference as a public good, *Economic Journal*, 107, 445, pp. 1832-47.
- Franzini M., Raitano M. (2007), La trasmissione intergenerazionale delle diseguaglianze di reddito, in Pizzutti F.R. (a cura di) *Rapporto sullo stato sociale 2008*, UTET, Torino.
- Freguja C., Pannuzi N. (2007), La povertà in Italia: che cosa sappiamo dalle varie fonti, in Brandolini e Saraceno (a cura di), *Povertà e benessere. Una geografia delle diseguaglianze in Italia*, Collana "Ricerche e studi dell'Istituto Carlo Cattaneo, Il Mulino, Bologna
- Frey B., Stutzer A. (2000a), *Happiness and economics*, Princeton University Press, Princeton (traduzione italiana: *Economia e felicità. Come l'economia e le istituzioni influenzano il benessere*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2006)
- Frey B., Stutzer A., (2002b), What can economists learn from happiness research, *Journal of Economic Literature*, 20,2, 402-435.
- Fukuda-Parr S., Kumar S. (2003), (eds), *Readings in Human Development*, Oxford University Press, New Delhi.
- Gasper, D. (2004), *The Ethics of Development. From Economism to Human Development*, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Giovanola B. (2007) "Sulla capacità di essere felici: riflessioni su ricchezza, benessere e libertà a partire dal capability approach", in *Meridiana*, 56, pp.193-212.

- Giovanini E., Morrone A., Ranuzzi G., (2009) Measuring the progress of societies, paper presentato alla riunione scientifica della SIEDS, Firenze, 28-30 maggio 2009.
- Gore C., Figueiredo J. (1997) (eds.), *Social Exclusion and Anti-Poverty Policy*, Geneva, International Institute of Labour Studies
- Graham C. e Felton A. (2006), *Inequality and happiness: insights from Latin America*, in *Journal of Economic Inequality*, 4, 107-122.
- Granaglia E., (2007), Uguaglianza di capacità: innovazione terminologica o nuova concezione analitica?, in *QA – Questione Agraria*, Rivista dell'Associazione Rossi-Doria, 4, pp. 81-105.
- Hild M., Voorhoeve A., (2004), *Equality of opportunity and opportunity dominance*, in *Economics and Philosophy*, 20, 117-145
- Ibrahim S., Alkire S. (2007), *Agency and empowerment: a proposal for internationally comparable indicators*, OPHI Working paper n.4, Oxford Poverty Human Development Initiative, Oxford.
- IRER (2007), *L'esclusione sociale in Lombardia. Caratteristiche, risposte e politiche*, Edizioni Angelo Guerini e Associati, Milano
- ISTAT (2009a), *La misura della povertà assoluta, Metodi e norme*, 35, Istituto Nazionale di Statistica, Roma
- ISTAT (2009b), *La povertà assoluta in Italia nel 2007, Famiglia e Società*, Statistiche in breve, 22 aprile 2009, Istituto Nazionale di Statistica, Roma.
- Johns H. e Ormerod P. (2008), *The unhappy thing about happiness studies*, in *Real-world economics review*, 46, maggio 2008, pp. 139-146, www.paecon.net/PAEReview/issue46/JohnsOrmerod46.pdf
- Kahneman D. (2000), *Experienced utility and objective happiness: a momen-based approach*, in Kahneman D. e Tversky A., *Choices, values and frames*, Cambridge University Press – Russel Sage Foundation, New York
- Kahneman D., Fredrickson B., Schreiber C.A, Redelmeier D. (1993), *When more pain is preferred to less: adding a better end*, in *Psychological Science*, 4,6, 401-405.
- Kahneman D., Diener E., Schwarz N. (1999) (eds), *Well-being: the foundations of hedonic psychology*, Russel Sage Foundation, New York.
- Kahneman D., Tversky A. (2000), (eds), *Choices, values and frames*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kahneman D., Krueger A.B., Schkade D., Schwarz N., Stone A. (2004). *Toward National Well-Being Accounts*, in *American Economic Review*, 94, 2, pp. 429-434.
- Kahneman D. , Krueger A.B., (2006), *Developments in the measurement of subjective well-being*, *Journal of Economic Perspective*, 20, 1, 3-24
- Kranick L. (1996), *Equitable opportunities: anaxiomatic approach*, in *Journal of Economic Theory*, 71, 132-147.

- Krishnakumar J. (2007), Going beyond functionings to capabilities: an econometric model to explain and estimate capabilities, *Journal of Human Development*, 7,1,pp. 39-63.
- Krishnakumar J., Nadar A. (2008), On exact statistical properties of multidimensional indices based on principal components, factor analysis, MIMIC and structural equation models, in *Social Indicators Research*, 86, 3, pp. 481-496.
- Layard R. (2005), *Happiness: lessons from a new science*, Penguin, London (traduzione italiana: *Felicità: la nuova scienza del benessere comune*, Rizzoli, Milano, 2005)
- Lefranc A., Pistoiesi N., Trannoy A. (2008), Inequality of opportunities vs. inequality of outcomes: are western societies all alike?, *Review of Income and Wealth*, 54,4, 513-46, 2008.
- Lenoir R. (1974), *Les exclus. Un français sur dix*, Seuil Paris.
- Lugo M.A., (2007), *Employment: A Proposal for Internationally Comparable Indicators*, OPHI Working paper n. 1, Oxford Poverty Human Development Initiative, Oxford.
- Maasoumi E., Nickelsburg G. (1988), Multidimensional measures of well-being and an analysis of inequality in the Michigan data, in *Journal of Business and Economic Statistics*, 6, 3, pp. 327-334.
- Maggino F. (2007) Rilevazione e analisi statistica del dato soggettivo, Firenze University Press, Archivio E-Prints, Firenze.
- Maggino F, Mola T. (2007), Definizione e costruzione di indicatori soggettivi. Aspetti metodologici e presentazione di una applicazione allo studio dei reticoli, *ASTRIS - Applicazioni Statistiche nella Ricerca Sociale*. Università degli studi di Firenze.
- Magni, F.S. (2006), *Etica delle capacità*, Il Mulino, Bologna.
- Nussbaum, M. (2000), *Women and Human Development. The Capabilities Approach*, Cambridge University Press, New York.
- OECD (2008), *Handbook of constructing composite indicators. Methodology and user guide*, OECD, Paris.
- Ooghe E., Schokkaert E., Van de Ger D., (2007), Equality of opportunity versus equality of opportunity sets, in *Social Choice and Welfare*, 28, 209-230.
- ORES (2009), *L'esclusione sociale in Lombardia. Rapporto 2008*, Edizioni Angelo Guerini e Associati, Milano
- Osberg L., Sharpe A. (2003), "Human Well-being and Economic Well-being: What Values Are Implicit in Current Indices?," *CSLS Research Reports 2003-04*, Centre for the Study of Living Standards.
- Oswald A, Powdthavee N. (2008), Does happiness adapt? A longitudinal study of disability with implications for economists and judges, in *Journal of Public Economics*, 92, 5-6, pp. 1061-1077
- Ok E.A., Kranick L. (1998), The measurement of opportunity inequality: a cardinality-based approach, in *Social Choice and Welfare* 15, 263-.287.
- Peragine V. (2004), Ranking income distributions according to equality of opportunity, in *Journal of Economic Inequality*, 2, 11-30.

- Peragine V., Serlenga L. 2007, Higher education and equality of opportunity in Italy, mimeo.
- Pogge T. (2002), *World poverty and human rights: cosmopolitan responsibilities and reforms*, Polity Press, Cambridge and Blackwell Publisher Ltd, Oxford.
- Poggi A. (2009), *Analisi della distribuzione dell'esclusione sociale in Italia*, in *Economia Pubblica*, 3-4, pp.
- Qizilbash, M., Clark D. (2005) 'The Capability Approach and Fuzzy Poverty Measures: An Application to the South African Context'. *Journal of Social Indicators Research*, 74, 103-129
- Ravaillon M. (1997), Good and bad growth: the human development reports, in *World Development*, 25, 5, 631-638.
- Robeyns I. (2003), Sen's capability approach and gender inequality: selecting relevant capabilities, in *Feminist Economics*, 9, 2-3, pp. 61-92.
- Rodgers G., Gore C., Figueiredo J. (1995) (eds.), *Social exclusion: rhetoric, reality, responses*, Geneva, International Institute for Labour Studies
- Roemer J. (1998), *Equalities of opportunity*, Harvard University Press, Cambridge MA., USA 23-39.
- Roemer J. (2002), Equality of opportunity: a progress report, in *Social Choice and Welfare*, 19, 455-471.
- Roemer J. (2006), Review Essay: The 2006 World Development Report: Equity and Development, in *Journal of Economic Inequality*, 4, 2, 233-244
- Roemer J. (2009), Equality: its justification, nature and domain, in Salverda W., Nolan B., Smeeдинг T., *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford University Press, pp. 23-39.
- Roemer J., et al (2003), To what extent do fiscal regimes equalize opportunities for income acquisition among citizens??. in *Journal of Public Economics*, 87, 539-565.
- Rovati G. (2003) (a cura di), *Tra esclusione e solidarietà. Problemi emergenti e politiche per la sussidiarietà*, IMS – Istituto Italiano di Medicina Sociale, Roma.
- Ruggeri-Laderchi C. (2008), Do concepts matter? An empirical investigation of the differences between a capability and a monetary assessment of poverty, in Comim F. Qizilbash M., Alkire S., *The capability approach. Concepts, measures and applications*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Schokkaert E. (2007), Capabilities and satisfaction with life, *Journal of Human Development*, 8, 5, pp. 415-430.
- Samman E., (2007), Psychological and subjective well-being: a proposal for internationally comparable indicators, OPHI Working paper n.5, Oxford Poverty Human Development Initiative, Oxford.
- Saunders P. (1996), *Unequal but fair? A study of class barriers in Britain*, Institute of Economic Affairs, Choice in Welfare Series, n. 28.
- Schokkaert E. (2007), Capabilities and satisfaction with life, in *Journal of Human Development*, 8, 3, 415-430.

- Sen A.K. (1980), Equality of what?, in McMurrin S. (ed.), *Tanner Lectures on Human Values*, vol. I, Cambridge University Press.
- Sen A.K. (1985), *Commodities and capabilities*, North Holland, Amsterdam.
- Sen, A.K. (1992), *Inequality Reexamined*, Oxford University Press, Oxford.
- Sen A. K., (1993), "Capability and Well-being" in Nussbaum M, Sen A. K. (eds.) *The Quality of Life*, pp. 31-53, Clarendon Press, Oxford.
- Sen A. K., (1999), *Development as freedom*, Anchor Books, New York.
- Sen A.K. (2000), Social exclusion: concept, application, and scrutiny, *Social Development Papers No. 1*, Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank, January.
- Solon G. (1992), Intergenerational income mobility in the United States, in *American Economic Review*, 82, 3, 393-408.
- Stewart F. (1985), *Basic needs in developing countries*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Strack F., Argyle M., Schwartz N. (1987), *Subjective well-being: an interdisciplinary perspective*, Pergamon Press, Oxford.
- Streeten P. (1981), *First things first: meeting basic needs in developing countries*, Oxford University Press, Oxford.
- UK Government (2009), *New opportunities. Fair chances for the future*, White Paper, January, 2009, www.hmg.gov.uk/newopportunities.aspx
- Van de Gaer D. (1993), *Equality of opportunity and investment in human capital*, Catholic University of Louvain, Leuven.
- Van Praag B.M.S., Frijters P. (1999), The measurement of welfare and well-being: the Leyden Approach, in Kahneman D, Diener E, Schwarz N (eds), *Foundation of Hedonic Psychology: Scientific Perspectives on Enjoyment and Suffering*, New York, Russell Sage Foundation
- Veblen T. (1899), *The theory of leisure class*, Modern Library, New York.
- Veenhoven R. (1991), Is happiness relative?, in *Social Indicators Research*, 24, 1, 1-34,
- Veenhoven R. (2000a), Well-being and the Welfare State: level not higher, distribution not more equitable, in *Journal of Comparative Policy Analysis*, 2, 91-125.
- Veenhoven R. (2000b), Freedom and happiness: a comparative study in forty-four nations in the early 1990s, in Diener E., Eunkook M. (eds.), *Culture and subjective well-being*, MIT Press, Cambridge, pp. 257-88.
- Volkert J. (2006), European Union poverty assessment: a capability perspective, in *Journal of Human Development*, 7, November, 359-385.
- Wilkinson R.G. (2005), *The impact of inequality*, London, Routledge.
- World Bank (2004), *Poverty monitoring guidance note 1: selecting indicators*, Poverty Reduction Group, World Bank, Washington. <http://www.worldbank.org/poverty>

World Bank (2005), World Development Report 2006: Equity and Development, World Bank, Washington

Zavaleta D. (2007), The ability to go about without shame: a proposal for internationally comparable indicators on shame and humiliation, OPHI Working paper n.3, Oxford Poverty Human Development Initiative, Oxford.

Zimmerman D.J. (1992), Regression toward mediocrity in economic stature, in American Economic Review, 82, 3, 409-429.

