



POVERTÁ E IMPOVERIMENTO

TRA CRISI ECONOMICA E SOGGETTI SOCIALI

“Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali”.

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea Art.34

1. Lo scenario: povertà e impoverimento in Europa

1.1 Contesto globale

La crisi che ha investito a partire dall'autunno 2008 in modo virulento tutto il sistema dell'economia mondiale con pesanti ricadute sulle persone e sulle famiglie, costringe a ripensare le forme di tutela e inclusione sociale, comprese quelle di contrasto alla povertà, insieme all'intera economia di mercato e al modello di sviluppo. Che la crisi attuale non abbia carattere congiunturale ma strutturale e che rinvii non solo alle forme del mercato ma al modello di sviluppo a questo sotteso è la tesi di fondo sostenuta da Benedetto XVI nella sua enciclica "Caritas in veritate" laddove sostiene che "L'obiettivo esclusivo del profitto, se mal prodotto e senza il bene comune, rischia di distruggere ricchezza e creare povertà".

Non possiamo rassegnarci a pensare che le disuguaglianze economiche e dei diritti siano elementi strutturali dell'economia di mercato. Con chiarezza va rimarcato che tra instabilità dei mercati e disuguaglianze sociali non vi è un rapporto lineare di causa-effetto ma piuttosto circolare, con fenomeni di reciproco rinsaldamento.

Ciò significa che agire sul mercato senza correggere il gap sociale è inutile; altrettanto "riparare", magari con un welfare compensativo le disuguaglianze è pressoché impossibile se non si agisce contestualmente sul corretto funzionamento del mercato. Basti pensare a quanto è successo a molte famiglie americane e non solo, che non disponendo di risorse, si sono indebitate per acquistare l'abitazione o mantenere stili di vita che non avrebbero potuto permettersi.

La disuguaglianza è un fattore di fragilità ma il problema non è tanto la disuguaglianza in sé quanto la dinamica ad essa connessa: più si accentuano le differenze sociali, più si creano le condizioni dell'instabilità economica.

In altri termini, ogni interrogativo e ogni proposta sorti all'interno dell'Anno Europeo della lotta alla povertà vanno valutati nel quadro di tale contesto globale e in un mondo ormai interdipendente.

1.2 Povertà: fenomeno continentale e/o nazionale?

Volendo tuttavia circoscrivere il nostro orizzonte alla sola Europa non possiamo sottacere come povertà e inclusione sociale riguardino tutti gli Stati membri dell'Unione a 27. Essi sono il frutto delle economie di mercato, di mutamenti e accelerazioni sociali ed economiche ma anche di carenti forme di tutela e sicurezza sociale, dell'indebolimento dei legami, degli stili di vita e dei modelli di consumo dominanti.

Le cifre comprese tra i 79.000.000 e gli 84.000.000 di persone a rischio di povertà nell'UE a 27, di cui il 19% sono bambini, se da una parte danno la misura della consistenza e della gravità del problema, dall'altra sono quantificati secondo indicatori assai controversi che fanno oscillare tale cifra a seconda dei parametri utilizzati da ogni Stato membro. I risultati non sono certo confortanti, i tassi di povertà sono tendenzialmente aumentati in alcuni Stati con effetti ancor più vistosi sul piano della tenuta sociale. Nella Repubblica Ceca e nei Paesi Bassi, il 10% della popolazione vive al di sotto della soglia della povertà, mentre in Grecia si arriva al 21% e in Lettonia al 23%. In cinque Stati membri, una quota di popolazione compresa tra il 20 e il 40% non può nemmeno permettersi di consumare un pasto equilibrato almeno una volta ogni due giorni.

E per le stesse persone indigenti, il tenore di vita varia considerevolmente in tutto il territorio dell'Unione Europea. Nei Paesi più ricchi, infatti, è in media 3,5 volte più elevato rispetto a quello registrato nei paesi economicamente più disagiati.

I molteplici volti della povertà

Se, da un lato, è vero che la povertà rappresenta una minaccia per il 16% dell'intera popolazione europea, dall'altro, è anche vero che tale percentuale aumenta per alcuni gruppi specifici. I bambini e gli anziani sono le principali vittime della povertà.

Nell'Unione europea, i bambini a rischio di povertà sono ben 19 milioni (il 19% di tutti i bambini dell'UE). Ciò è generalmente imputabile alla disoccupazione o alla precarietà lavorativa dei loro genitori, mentre in alcuni paesi un altro motivo alla radice del problema è la mancanza di strutture assistenziali sufficientemente efficienti. Le famiglie monoparentali rappresentano anch'esse un gruppo particolarmente esposto: il 32% del totale è a rischio di povertà.

A risentirne in ugual misura vi sono, inoltre, gli anziani (19%). Questa situazione è particolarmente accentuata nel Regno Unito, in Spagna e nei paesi baltici in cui questo dato raggiunge il 25%.

Le donne (17%), e soprattutto le donne single (25%), sono più colpite rispetto agli uomini (15%).

Anche i disoccupati sono particolarmente vulnerabili a questo problema: il 41%, infatti, vive al di sotto della soglia di povertà. Benché le prestazioni sociali (ad esempio assegni familiari, prestazioni di disoccupazione e sussidi abitativi) contribuiscano a ridurre il rischio di povertà, raramente una famiglia che è interamente dipendente dai trasferimenti sociali sarà in grado di raggiungere un tenore di vita dignitoso.



La povertà esclude

Essere poveri non significa soltanto disporre di poco denaro.

Significa anche non poter invitare gli amici a cena, non potere andare al cinema o non poter regalare ai propri figli un libro o una scatola di matite colorate.

Essere poveri significa essere diversi e al margine della società che ci circonda.

Perciò, **la povertà non è soltanto un problema economico, ma anche sociale.**

Il rischio di povertà è aumentato di 5 punti percentuali in Lettonia e colpisce il 19% dei bambini nell'Unione europea con i valori più elevati in Romania, Bulgaria e Italia. Ha superato il 30% tra la popolazione più anziana (65 anni), in Lettonia, Cipro, Estonia e Bulgaria. Avere un lavoro non sempre è sufficiente per sfuggire alla povertà e l'8% della popolazione europea è a rischio di povertà nonostante il possesso di un posto di lavoro.

Avere un lavoro non sempre è una garanzia contro la povertà

La povertà colpisce innanzitutto i disoccupati, ma un lavoro non costituisce sempre una solida garanzia contro la povertà. Sono sempre di più, infatti, le persone che, pur avendo un lavoro retribuito, vanno ad ingrossare le fila dei «lavoratori poveri», che costituiscono ormai ben l'8% di tutti i lavoratori dell'Unione europea. La Grecia (13%) e la Polonia (14%) sono i paesi in cui si registra il maggior numero di lavoratori appartenenti a questa «categoria», mentre all'estremità opposta si collocano i Paesi Bassi, la Finlandia e la Danimarca, dove tale percentuale non supera il 4%.

Basse retribuzioni scarse qualifiche, lavoro precario e contratti di lavoro a tempo parziale: sono queste le cause alla base del fenomeno dei «lavoratori poveri». Un altro fattore importante è rappresentato dallo stato occupazionale del partner: nelle famiglie con figli a carico, ad esempio, spesso un solo reddito non è sufficiente a sottrarre una famiglia alla povertà.



Un lavoro dignitoso per tutti

L'azione dell'UE non si ferma entro i suoi confini: nelle relazioni con i Paesi Terzi, e in cooperazione con le Nazioni Unite, l'Unione europea si impegna, infatti, a rafforzare la dimensione sociale della globalizzazione. Ciò significa «garantire che tutti gli uomini e le donne abbiano accesso a un lavoro dignitoso e produttivo, in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità umana».

Le privazioni materiali colpiscono il 17% della popolazione dell'UE e alcuni Stati membri (Bulgaria, Romania, Ungheria, Lettonia e Polonia) registrano valori anche più alti.

Va in ogni caso sottolineato che il solo criterio di reddito monetario, ampiamente insufficiente ad individuare i soggetti a rischio di povertà, deve essere integrato da ulteriori indicatori che attengono alle condizioni di vita, di accesso alle risorse base come l'alloggio, l'istruzione, i servizi sanitari. In tal modo è possibile legare contrasto alla povertà e lotta all'esclusione sociale secondo un modello di benessere che noi riconosciamo come specificamente europeo.

Possiamo affermare che se indubbiamente esistono in Europa povertà e impoverimento, tali fenomeni sono percepiti, interpretati e dunque assunti in modi diversi nei vari paesi. Tutto ciò rende difficoltosa l'individuazione di efficaci politiche comunitarie in senso stretto, anche se raccomandazioni e trattati della Commissione da una parte ed erogazione di risorse economiche orientate a tale scopo dall'altra, possono in un qualche modo essere ricondotte ad una strategia tendenzialmente comune.

In aggiunta a ciò, la cooperazione, lo scambio di buone pratiche e la comparabilità dei risultati possono contribuire ad una migliore comprensione del fenomeno nella sua complessità e facilitare il trasferimento di analisi e proposta politica tra gli Stati membri.

La ricerca di un'Europa sociale e la riduzione della povertà è sempre stata al centro delle relazioni dell'Unione Europea. Quando i leader dell'Ue hanno adottato la strategia di Lisbona nel 2000, erano sicuri di ottenere un impatto decisivo sulla povertà entro il 2010, facendo leva sul trend di crescita e di sviluppo. Tuttavia le cose non sono andate come previsto anche per l'insorgere della crisi globale a cui già si è accennato.

Il Consiglio europeo ha convenuto lo scorso 17 giugno di adottare la cosiddetta strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Nelle cinque priorità identificate, per la prima volta in modo esplicito è stato sottolineato l'obiettivo di ridurre la povertà del 25%.

Tuttavia, la consapevolezza di un modello sociale europeo da tutelare in un mondo interdipendente rimanda alla domanda altrettanto legittima del se e come preservare tale modello in un solo continente a fronte di una debole soggettività politica europea e dell'interdipendenza globale.

2. Nuove povertà e vecchie esclusioni

La crisi finanziaria colpisce l'economia globale in modo grave e diffuso. Fiumi di inchiostro sono stati impegnati per individuare le cause della deflagrazione dei mercati finanziari, tracciarne possibili traiettorie, studiarne cura e rimedi.

Il sentimento diffuso dei soggetti in carne ed ossa – famiglie, lavoratori, giovani, uomini e donne, anziani – è duplice: essere giocati nelle trame di politiche e interessi che passano sulla loro testa, improvvisamente presentando il conto di beni da altri e altrimenti goduti; essere comunque governati da autorità politiche ed economiche con gravi difficoltà nell'interpretazione e nella previsione di fenomeni critici, ancorché annunciati.

All'improvviso, diventano drammaticamente chiare le dinamiche che legano economia finanziaria ed economia reale: *“La crisi finanziaria ha sconvolto la vita di milioni di europei ma non quella delle elite che hanno contribuito a crearla, questa immagine assomiglia in modo sempre più preoccupante alla realtà. In Irlanda, per esempio, il salvataggio della Anglo Irish Bank è costato un terzo della ricchezza prodotta in un anno dai cittadini...”*¹.

Per questo, tra gli effetti gravi di questa crisi è importante annoverare non solo la povertà materiale, che ha colpito e continua a colpire fasce sempre più ampie e diversificate di popolazione, ma anche la povertà “immateriale”: il sentimento di sfiducia e scoraggiamento, la caduta di sentimenti comunitari, la perdita di speranza e futuro.

2.1 Povertà di chi

Le prime stime della Commissione Europea, all'apertura dell'Anno contro la povertà e l'esclusione sociale, parlavano di 79 milioni di cittadini dell'UE a rischio di povertà, ovvero il 16% della popolazione. Nel corso di un anno la percentuale è salita al 17% e le stime assolute a 84 milioni.

Chi sono e dove sono questi tanti poveri?

In gran parte si tratta dei **“soliti” poveri**, cioè quei soggetti maggiormente a rischio, strutturalmente deboli rispetto alle dinamiche del mercato del lavoro e/o della suddivisione del lavoro di cura e/o dei sistemi di welfare: disoccupati e sottoccupati, donne, anziani, giovani, famiglie numerose e monogenitoriali. In gran parte sono concentrati nei Paesi di più recente ingresso nell'UE. Ma questa polarizzazione non spiega più la complessità di un fenomeno che sta investendo – sia pure con gravità diversa – tutti i Paesi e fasce sempre più ampie e diversificate di persone.

Sono poveri – e sempre in maggior numero – soggetti prima esclusi da questo novero o interessati marginalmente.

Sono poveri **gli occupati**, lontani – sempre più – da quell'obiettivo della “buona occupazione” che la società della conoscenza avrebbe dovuto garantire loro.

Sono sempre di più **i bambini** poveri, mentre aumentano problemi e situazioni che generano a loro volta nuove sacche di povertà e/o di rischio, dagli abbandoni e gli insuccessi scolastici, all'aumento della popolazione anziana non autosufficiente, dal diffondersi di malattie legate allo stress e al disagio², ai disastri ecologici e “naturali” che colpiscono duramente i territori e chi vi abita³.

“Avere un lavoro – scrive il Comitato per la Protezione Sociale – resta la migliore salvaguardia contro la povertà e l'emarginazione... ma non sempre il fatto di avere un lavoro ha permesso alle persone di

¹ Fonte: Agenzia di informazione internazionale Presseurop.

² Va inoltre ricordato che la povertà e le scarse condizioni di salute sono due condizioni strettamente correlate tra loro, tanto che la povertà estrema è elencata nella classificazione internazionale delle malattie.

³ Ci si riferisce qui, in particolare, al disastro che ha colpito una vasta area dell'Ungheria a seguito della fuoriuscita di fanghi tossici dal deposito di un impianto per la lavorazione dell'alluminio.

sfuggire alla povertà; infatti i lavoratori poveri rappresentano un terzo degli adulti in età lavorativa minacciati di povertà... ”⁴.

Il lavoro non basta dunque, “un impiego di buona qualità è l’elemento più importante per offrire una via d’uscita dalla povertà e per promuovere l’inclusione sociale... Il problema è che i membri più vulnerabili della società, come le famiglie monoparentali, gli immigrati, gli anziani, i giovani, le persone con qualifiche inferiori e i disabili, sono in genere quelli che hanno meno probabilità di trovare un impiego sicuro e durevole. Sono anche quelli che hanno maggiori probabilità di subire gli effetti delle crisi economiche come quella che in questo momento affligge l’Europa”⁵.

Sarebbe necessario dunque “adeguare la protezione sociale ad un’economia moderna, soprattutto in fase di recessione, quando un numero relativamente elevato di lavoratori rischia di perdere il posto e di dover fare ricorso al sistema previdenziale”⁶, anche perché – è scritto nello stesso documento – “può succedere a chiunque di ritrovarsi in povertà in una fase della propria vita”.

*Il fatto è che il ritrovarsi in povertà, per molti – per troppi – non si limita ad una fase della vita, ma minaccia di costituire una condizione permanente, come testimoniano la sempre più diffusa **accentuazione delle disparità sociali** da una parte, e la sempre più **ridotta mobilità sociale** dall’altra.*

Ma è la coincidenza e la contemporaneità di effetti che sta rendendo drammatica la situazione nei diversi Paesi europei, molti dei quali rispondono alla crisi con piani drastici di riduzione della spesa pubblica e taluni perfino degli investimenti.

Dalla Spagna alla Grecia alle Repubbliche Baltiche, dall’Irlanda alla Romania, dall’Italia alla Gran Bretagna alla Francia, le misure di austerità adottate dai governi hanno colpito duramente i cittadini delle fasce meno abbienti, innescando proteste sociali e di piazza.

*“Nicolas Sarkozy – scrive **The Guardian** il 19 ottobre a proposito delle proteste scoppiate in Francia – ha permesso ad una protesta contro la riforma delle pensioni di trasformarsi in qualcosa di molto più pericoloso: una questione sociale”. Secondo il quotidiano inglese ciò dimostra il fallimento del dialogo sociale. E, rispetto alla domanda sul perché i giovani sono scesi in piazza per le pensioni, osserva “la risposta è che sono la prima generazione a sapere che avranno meno opportunità rispetto ai loro genitori, dopo 150 anni di continui progressi... ”.*

Le pagine dei quotidiani europei riportano con allarme gli effetti della crisi soprattutto in termini di riduzione delle tutele e dei diritti del lavoro e, soprattutto dall’Est, di ripresa massiccia dell’emigrazione.

*“Il Codice del lavoro svolta a destra”, constata il **quotidiano di Bucarest Adevărul** del 12 ottobre scorso. “L’Europa teme per la generazione perduta”, titola il **quotidiano ceco Hospodářské Noviny** del 17 agosto, mentre il **quotidiano di Budapest Magyar Nemzet**, il 28 settembre, osserva che “il paese non è più in grado di offrire le condizioni per farsi una vita ai suoi giovani, a cui non resta che emigrare in massa...” e il **quotidiano di Varsavia Gazeta Wyborcza**, scrive che “secondo alcuni esperti il numero di polacchi impiegati in Germania, al momento intorno ai 415mila, potrebbe addirittura raddoppiare”.*

Se è certo che la differenza di condizioni all’interno dei Paesi comunitari è enorme, la crisi che ha colpito il mondo del lavoro non può essere ricondotta a questa misura o confinata nell’Est europeo.

Ne è testimonianza la vicenda che ha visto contrapposti i lavoratori inglesi e italiani poco più di un anno fa⁷, e la violenta campagna scatenata recentemente in Svizzera contro i lavoratori transfrontalieri⁸.

⁴ Caritas Europa, che ha lanciato la campagna “Zero Poverty”, stima che un lavoratore su dieci ha un salario insufficiente, rimanendo comunque in condizioni di povertà.

⁵ Commissione Europea, Dossier Europa Sociale.

⁶ Id.

⁷ Così un’agenzia di stampa italiana riporta la notizia nel gennaio 2009 “Proteste dei lavoratori britannici contro la presenza degli operai italiani della siracusana Irem nel cantiere della raffineria Lindsey Oil, nel Lincolnshire. I sindacati britannici tengono a precisare che dietro agli scioperi degli operai non c’è nessun intento xenofobo né tanto meno protezionismo, ma la reazione a quella che viene vista come una discriminazione nei confronti della forza lavoro britannica. Il principale sindacato, il

2.2 La povertà minorile

Tra i nuovi poveri, almeno nei numeri e nelle dimensioni del fenomeno, troviamo incredibilmente nella vecchia Europa i bambini. “**I bambini poveri** - denuncia l’Istituto di statistica italiano il 19 ottobre scorso - sono oltre un milione e mezzo pari al 17% del totale dei minori”. Mentre nell’UE si calcola che siano circa 20 milioni i minori in condizioni di povertà.

La coincidenza di povertà materiale e povertà immateriale per i bambini provoca, se possibile, effetti ancora più perversi, andando a segnare il loro futuro. La carenza di istruzione, condizioni abitative inadeguate, la scarsità di assistenza anche sul piano sanitario sono elementi che incidono fortemente sulla già ridotta possibilità di emancipazione sociale.

In questo quadro, sono bambini “speciali” **i figli delle tante e dei tanti migranti** che dall’Est Europa si sono trasferiti ad Ovest, in cerca di migliori occasioni di lavoro e di guadagno, magari realizzate proprio accudendo altri bambini od anziani. Una generazione dimezzata (quella degli adulti emigrati) e una privata dei propri genitori: insieme ad una interrogazione forte sulle riuscite e le felicità personali, questi due fenomeni lasciano tutta intera in campo la questione della tenuta sociale.

Ancora più speciali sono **i bambini Rom**, il cui tasso di segregazione scolastica è stimato da Caritas Europa all’80%⁹.

Ma è tutta la **“questione dei Rom”** ad essere paradigmatica e paradossale, essendo peraltro una problematica squisitamente europea, sulla quale di recente si è aperto un forte e acceso dibattito, scatenato dall’espulsione dei rom bulgari e romeni dalla Francia a fine luglio.

Sono tra 4 e 12 milioni e vivono in Europa da secoli – scrive l’**agenzia di informazione internazionale Presseurop**. “*Gitani, tzigani, sinti e manouches formano il ventottesimo stato dell’Unione, il più povero e meno alfabetizzato. Usati come capro espiatorio da più di un governo europeo, rappresentano un “problema” di cui nessuno sembra avere la soluzione*”.

Il dibattito che si è aperto sulla questione mette fortemente alla prova alcuni principi cardine dell’Unione europea – cittadinanza, libera circolazione, integrazione sociale, multiculturalismo – contemporaneamente rappresentando una realtà in cui diversità irriducibili o rese tali scatenano una “guerra fra poveri” che trae nuovo vigore dalla crisi e dai suoi spettri.

Tuc, ha accusato la Total, proprietaria della raffineria della discordia, di aver cercato di "tagliare in modo scorretto salari, condizioni di lavoro e rappresentanza sindacale dei dipendenti".

⁸ Vedi il sito <http://balairatt.ch/>

⁹ Caritas Europa, campagna “Zero Poverty”, www.zeropoverty.org/

Il dibattito su alcuni quotidiani europei

Sarkozy non ha tutti i torti, scrive il 6 settembre l'inglese *The Independent*. "E' giusto – si chiede il quotidiano – che i contribuenti paghino di tasca loro per dare ai rom istruzione e uno stile di vita "francese"? È giusto chiedere alla Francia di facilitare quello stesso genere di integrazione che Romania, Bulgaria, Slovacchia e altri paesi hanno evitato? Se la risposta è no, vuol dire che i rom dovranno essere privati della libertà di movimento garantita all'interno dell'Unione europea, anche se un provvedimento del genere sarebbe praticamente impossibile da far rispettare? Una cosa è certa: è stupido continuare a insistere sostenendo che il contrasto di stili di vita e aspirazioni di due culture vicine e parallele possa essere gestito facilmente, e i nuovi arrivati sistemati senza problemi".

"Nel dibattito sui rom – scrive *Le Monde* il 10 settembre - la Francia ha parecchi torti. In un primo tempo questa estate sembrava che i vertici dello stato considerassero immigrazione e criminalità come una cosa sola, e che si volessero far pesare le responsabilità di pochi su un'intera comunità... E' una tendenza esecrabile e inaccettabile... Ma le accuse finiscono qui. Infatti, la Francia non ha poi tutti i torti sulla questione dei rom. Non è stata l'unico paese a procedere alla loro espulsione, altri stanno facendo la stessa cosa: Germania, Svezia e Italia, per esempio. Perché? Perché l'Unione di fatto si trova davanti un problema che è inutile continuare a ignorare, e che non si risolverà di certo da solo... Integrando Romania e Bulgaria nel 2007, l'Unione sapeva di ereditare un problema che riguardava milioni di rom. In Bulgaria e Romania, i rom erano trattati da paria, da cittadini di serie B, erano vittime di atteggiamenti razzisti e di ogni forma di violenza. Oggi che sono cittadini europei, molti rom hanno cercato un futuro migliore dirigendosi nei paesi più ricchi dell'Unione. Nelle bidonville delle periferie delle grandi città, in Italia come in Francia, si sono accalcate intere famiglie alla ricerca di un'integrazione quanto mai improbabile...".

"Se si espelle il diritto europeo", titola il *quotidiano italiano La Stampa* del 17 settembre. "La sfida di Sarkozy e Berlusconi alla Commissione europea non riguarda solo la questione dei nomadi. Sono in gioco la preminenza dei principi comunitari su quelli nazionali e la stessa ragion d'essere dell'Unione... il neonato fronte franco-italiano potrebbe rappresentare un problema per la nozione stessa del diritto europeo. I due leader infatti hanno messo in discussione la legittimazione delle istituzioni europee a sanzionare le sue violazioni da parte dei governi nazionali. Quel che evidentemente hanno dimenticato, è che nel dopoguerra la Comunità nacque proprio per questo: per creare un nuovo diritto sovranazionale, grazie al quale gli Stati non possono più compiere misfatti nel chiuso delle piccole patrie sovrane".

L'Unione europea – o piuttosto il progetto europeo – è in crisi profonda? Si chiede il 21 settembre il *quotidiano di Bucarest Adevărul*. "In nome della sovranità nazionale gli stati membri possono svincolarsi dai trattati europei che hanno firmato e fare come vogliono? A quanto pare sì. Ma... in questo modo si apre la strada al protezionismo economico e all'affermazione dei nazionalismi rivali. La storia ci ha però insegnato dove porta tutto ciò: ai diktat dei grandi nei confronti dei piccoli, alla restrizione delle libertà, al crollo delle democrazie e alla guerra...".

"In Romania come in Europa – si legge il 10 settembre scorso sul *periodico di Bucarest Revista 22* – coesistono due sistemi sociali differenti, che non dovrebbero nemmeno convivere nello stesso periodo storico: quello della civiltà rom, tribale e feudale, e quello dello stato, basato su un'organizzazione di tipo diverso... E dunque, che fare? Lo stato romeno... potrebbe interdire i tribunali gitani. La polizia romana potrebbe impegnarsi a smantellare la criminalità che organizza l'attività dei bambini mendicanti. Il nomadismo potrebbe essere vietato per legge. Ma esiste una volontà simile da parte del governo? Qui ci si scontra contro un principio sacrosanto dell'Europa e degli Stati Uniti: il multiculturalismo. I rom vivono secondo una concezione diversa della società, in cui il nomadismo, il mendicare e la micro delinquenza sono accettati. Chi ha il coraggio di combattere il multiculturalismo?... La verità è che il cambiamento decisivo, quello del rispetto totale del multiculturalismo, deve scaturire necessariamente dall'interno della stessa comunità rom, dalla sua classe media in via di formazione. Un giorno una massa critica di rom si renderà conto di essere sfruttata, e di pagare le conseguenze della feudalità parassita...".

2.3 Povertà di che cosa

Se in Francia The Guardian rileva il **fallimento del dialogo sociale**, in Germania è la stessa Cancelliera Angela Merkel a dichiarare il **fallimento del multiculturalismo**, forse allarmata dai recenti sondaggi d'opinione che mostrano la crescente insofferenza dei tedeschi nei confronti degli stranieri.

Da sempre, le crisi hanno sollecitato **populismo e xenofobia**, strumentalmente agitati per offrire illusori quanto improbabili ripari e confondere i diritti con i privilegi.

In questo senso, **la paura della povertà** è forse il maggiore rischio della povertà. A sentirsi minacciati, sono i “quasi poveri”, i tanti possibili poveri e, con loro, quelli che mai avrebbero pensato – fino ad un paio di anni fa – di farne parte. Anche per questo, insieme alla povertà vera e al suo spettro, crescono in Europa partiti e organizzazioni nazionalisti e xenofobi, facendo registrare il fallimento di modelli di integrazione sociale fino a poco fa ritenuti di successo.

Le banlieus parigine continuano a bruciare, con le dovute differenze, nelle periferie delle tre maggiori città danesi (come ha denunciato nel settembre scorso il **quotidiano Jyllands-Posten**), per mano dei “figli dell’immigrazione”.

Sembrano soprattutto poveri di fiducia e di futuro i cittadini europei da poco approdati ad una cittadinanza comune di cui ancora non sono chiari i componenti. “La forma di integrazione dei lavoratori stranieri difesa dalle democrazie europee non è mai stata il multiculturalismo, ma la cittadinanza”. Così, **El País** commenta l’affermazione della Cancelliera Merkel.

Certo è che la “perfezione della cittadinanza” sembra essere direttamente proporzionale alla esatta coincidenza con un modello unico e uniforme di cittadino. Tutte le persone che si differenziano, anche solo in parte, da quello sono percepite come imperfette, giustificando con ciò il “difetto” della cittadinanza che si è disposti a riconoscere loro.

I poveri, nuovi e vecchi che siano, sono meno cittadini dei non poveri. Nella loro come nella nostra percezione. E’ questa una povertà da combattere con ogni mezzo.

3. Coesione e protezione sociale alla prova della crisi

Con il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 l’Europa ha parlato di cittadinanza europea che conferisce quattro diritti fondamentali:

- il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri;
- il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato di residenza;
- il diritto alla tutela diplomatica e consolare nei paesi terzi;
- il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo e il diritto di rivolgersi al Mediatore.

I diritti civili, politici, economici sociali che l’UE è tenuta a rispettare sono riuniti nella carta dei diritti fondamentali che tutela i cittadini europei. Ma c’è un profondo divario tra la proclamazione dei valori e degli intenti e la realtà quotidiana dei cittadini.

Se è vero, come emerge dai sondaggi dell’Eurobarometro sulla cittadinanza dell’Unione, che in linea generale gli europei sono consapevoli del loro status di cittadini dell’Unione, è altrettanto vero che questo status non migliora affatto le loro condizioni di vita quando perdono il lavoro, si ammalano, diventano vecchi e invalidi.

Non esiste una rete di protezione europea contro la povertà attraverso la garanzia di un minimo vitale. Ma anche dove c’è il minimo vitale vi sono sacche di povertà, vi sono persone che sono costrette a vivere per la strada o che muoiono perché non possono accedere alle cure mediche, e si registrano fenomeni di microcriminalità causati direttamente o indirettamente da condizioni di povertà.

Pare utile evidenziare alcuni comportamenti legati alla povertà:

- in Spagna si affittano “case e divani per otto ore, tre volte al giorno, a immigrati provenienti dal Sud America e Centro America”;

- in Belgio molte case dichiarate inagibili vengono affittate ai clandestini con i conseguenti rischi che può portare tale azione;
- in Belgio crescono i furti nei cantieri edili (la rivendita di un arnese di lavoro o di una scatola di chiodi può fruttare qualche euro per sopravvivere);
- dappertutto aumentano i furti di prodotti alimentari nei supermercati;
- il consumismo spinge a rubare oggetti non di primaria necessità come telefonini e dvd e tende ad accrescere i livelli diffusi di povertà.

La Commissione europea pone il cittadino al centro delle sue politiche, si sforza di informarlo dei suoi diritti, ma questi diritti rimangono per molti allo stato virtuale quando le condizioni di vita varcano la soglia della povertà. La politica della concorrenza, che mira a garantire ai cittadini i benefici del mercato interno, continua ad avere nelle sfere comunitarie un'attenzione e un'importanza ben maggiore della politica sociale.

Sarebbe però errato affermare che l'Europa non fa e non ha fatto nulla di fronte ai problemi della povertà e dell'esclusione sociale.

3.1 Metodo di coordinamento aperto

Negli ultimi decenni, l'Unione europea ha cercato di modernizzarsi per rispondere al meglio alle preoccupazioni e alle aspirazioni dei cittadini. A questo scopo, alla svolta degli anni 1990-2000, si è dotata della strategia di Lisbona - che ha suscitato molte speranze ed è stata perciò proposta per essere sperimentata in ambiti che rientrano nella competenza degli Stati membri quali l'occupazione, la protezione sociale, l'inclusione sociale, l'istruzione, la gioventù e la formazione: è l'MCA, Metodo di Coordinamento Aperto, che fornisce in sostanza un nuovo quadro di cooperazione tra gli Stati membri per far convergere le politiche nazionali, perseguire obiettivi comuni e conseguire progressi nella sfera sociale.

Uno degli obiettivi dell'MCA era quello di imprimere una svolta decisiva alla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale per garantire in particolare:

- a. l'integrazione sociale attiva di tutti attraverso la promozione della partecipazione al mercato del lavoro e la lotta contro la povertà e l'esclusione;
- b. l'accesso alle risorse, ai diritti e ai servizi necessari per partecipare alla società, evitando l'esclusione sociale nonché lottando contro tutte le forme di discriminazione che sono causa di emarginazione;
- c. l'accesso a un'adeguata assistenza sanitaria e a lungo termine, assicurandosi che il bisogno di cure non conduca alla povertà e alla dipendenza economica e che le disparità nell'accesso alle cure e nei risultati sanitari siano eliminate;
- d. le politiche per l'integrazione sociale da coordinare in maniera valida e tali da prevedere la partecipazione di tutti i livelli di governo e dei soggetti interessati, comprese le persone in situazione di povertà; politiche efficienti, efficaci e integrate in tutte le politiche pubbliche pertinenti, tra cui le politiche economiche e di bilancio, le politiche dell'istruzione e della formazione nonché i programmi dei fondi strutturali (in particolare l'FSE).

Si deve però constatare che gli obiettivi dell'MCA sono stati realizzati solo in minima parte.

I motivi sono diversi:

- l'assenza di obiettivi concreti e quantificati ovvero la mancanza di una reale volontà politica che permettesse a questo metodo di dare concretezza alle sue potenzialità;
- la tendenza a concentrarsi sulle politiche esistenti, senza preoccuparsi a sufficienza di mettere in atto iniziative nuove, dinamiche ed efficaci;

- l'inadeguatezza dei mezzi finanziari per la realizzazione delle azioni proposte;
- la sua scarsa visibilità e comprensibilità da parte dei cittadini (quanti sanno che esiste questo metodo di coordinamento aperto e a che cosa serve?);
- il non coinvolgimento effettivo degli attori della società civile a livello nazionale o regionale, comprese le persone in stato di povertà.

Insomma, l'ambizione del Trattato di Lisbona di rimodernare e potenziare l'impianto comunitario per un'Europa più democratica, più trasparente, più efficace, non ci ha dato un'Europa meno povera. Perfino nel ricco Lussemburgo, dove vive sotto la soglia di povertà chi ha un reddito inferiore a 1.588 euro al mese (3.335 euro per una coppia con due figli), il tasso di povertà è salito tra il 2008 e il 2009 da 13,4% al 14,9%.

3.2 Servizi sociali

Il 26 aprile 2006 la Commissione ha presentato, in attuazione del programma comunitario di Lisbona, un'interessante comunicazione sui servizi sociali d'interesse generale, definiti i pilastri della società e dell'economia europea.

Si legge in questa comunicazione che esistono **due grandi categorie di servizi sociali**:

- **i regimi obbligatori previsti dalla legge e i regimi complementari di protezione sociale**, con vari tipi di organizzazioni (mutue o regimi professionali), che coprono i rischi fondamentali dell'esistenza, quali quelli connessi alla salute, alla vecchiaia, agli infortuni sul lavoro, alla disoccupazione, al pensionamento e alla disabilità;
- **gli altri servizi essenziali prestati direttamente al cittadino**. Tali servizi, che svolgono un ruolo preventivo e di coesione sociale, forniscono un aiuto personalizzato per facilitare l'inclusione nella società e garantire il godimento dei diritti fondamentali. Essi comprendono l'assistenza ai cittadini dinnanzi a difficoltà personali o a momenti di crisi (ad esempio indebitamento, disoccupazione, tossicodipendenza, disgregazione del nucleo familiare) e attività volte a garantire il reinserimento nella società (riqualificazione e formazione linguistica per gli immigrati) e nel mercato del lavoro (formazione e reinserimento professionale). Questi servizi completano e sostengono il ruolo delle famiglie nelle cure destinate in particolare ai giovanissimi e agli anziani e sono compresi anche gli alloggi popolari, che permettono alle persone socialmente svantaggiate o meno avvantaggiate di ottenere un alloggio.

Ebbene, di fronte ai fenomeni della povertà, dell'invecchiamento della popolazione e dei bisogni specifici della terza e quarta età (mancanza di autonomia, insorgenza di gravi malattie come il morbo di Parkinson e la malattia di Alzheimer), i servizi sociali hanno un ruolo sempre più utile e prezioso nella lotta contro la povertà e nell'offerta di un'assistenza sociale di qualità. In quanto pilastri della società e dell'economia europee, è fondamentale il loro contributo a diversi obiettivi e valori essenziali dell'Unione europea, quali il raggiungimento di un elevato livello occupazionale e di protezione sociale, di protezione della salute, della parità fra uomini e donne unitamente alla coesione economica, sociale e territoriale.

Si dovrebbe pertanto legiferare in questo campo, a livello comunitario, con una specifica « direttiva sui servizi alla persona » per armonizzare sia le condizioni di erogazione dei servizi sociali nei vari Stati membri sia lo statuto degli operatori sociali.

Un'altra lacuna che dovrebbe essere colmata a livello comunitario è la mancanza di una copertura assicurativa per il rischio "mancanza di autonomia". L'inserimento in tutti i sistemi nazionali di questo tipo di assicurazione, che esiste già in alcuni Stati (per esempio Germania e Lussemburgo), e dunque la sua generalizzazione, consentirebbe di ampliare il campo di applicazione materiale (articolo 3) del regolamento (CE) n. 883/2004 del 29 aprile 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

3.3 Un modello sociale europeo

Anche se le situazioni variano notevolmente tra gli Stati membri, i criteri di sistemi di welfare e di intervento europeo si sono rivelati utili nel contenere l'impatto economico e sociale della crisi il cui costo umano è ancora tutto da valutare. Le politiche per proteggere le persone e le famiglie e prevenire l'esclusione sono state cruciali, con effetti certo diversi da paese a paese anche in rapporto alle misure ed alle disponibilità economiche proprie di ogni Stato. Le tabelle che seguono ce lo dimostrano:

Spesa pro capite per povertà ed esclusione sociale, 2007 (Fonte Eurostat Espress 2009)

Misure di sostegno per l'esclusione sociale	pro capite in PPS
Netherlands	354,9
Denmark	284
Luxembourg	264,4
Sweden	181,8
Cyprus	150,2
Finland	134,9
Belgium	120,3
Slovenia	119,9
Germany	116,8
Austria	113,5
Ireland	113,1
Greece	110,4
France	109,3
Czech Republic	88
Slovakia	62,1
United Kingdom	52,6
Spain	38,7
Malta	37,9

Misure di sostegno per l'esclusione sociale	pro capite in PPS
Portugal	37,3
Lithuania	35,8
Hungary	18,2
Estonia	17,5
Poland	17
Latvia	14,6
Italy	11,5

Spesa per protezione sociale: % del PIL, 2007 (fonte Ocse, 2009)

Spesa Totale	in % del PIL
Sweden	32,9
France	31,2
Denmark	30,7
Germany	29,5
Belgium	29,3
Austria	29,1
Netherlands	28,5
Finland	26,7
United Kingdom	26,3
Norway	26,3
Italy	26,1
Greece	26
Portugal	24,9
Slovenia	24,3
Luxembourg	22,6
Iceland	23
Hungary	20,7
Poland	20
Spain	20
Czech Republic	19,6

Spesa Totale	in % del PIL
Malta	18,8
Cyprus	17,8
Slovakia	17,2
Ireland	17
Estonia	13,4
Lithuania	13,3
Latvia	12,6
Bulgaria	
Romania	

5

Ma la crisi finanziaria e quella del debito, che stanno ancora facendo tremare la stabilità economica e sociale delle società europee, sono state una terribile prova di resistenza per l'Unione. Eppure, c'è una terza crisi che costituisce una minaccia ancora più grave per il continente: l'assenza di un progetto di civiltà.

L'aumento delle disuguaglianze sociali rappresenta attualmente la più seria minaccia alla stabilità e alla coesione dell'Unione europea e dei suoi membri.

Viviamo tre crisi. Oltre alla crisi finanziaria è esplosa una crisi monetaria ed economica, che è anche politica. La terza crisi dell'Occidente è l'assenza di un progetto di civiltà come afferma tra gli altri il sociologo Alain Touraine. L'Europa appare senza un modello di sviluppo, senza un progetto per il suo futuro. Le grandi priorità del secolo a venire sono la necessità di far convergere i diritti dell'economia con quelli della natura. Sono stati gli economisti ad insegnarci l'importanza delle soluzioni sociali e politiche per superare le crisi economiche.

Resta da chiedersi se dinnanzi alla crisi, le pesanti manovre economiche compiute da tutti gli Stati membri che hanno contratto le spese sociali, innalzato l'età pensionistica e in taluni casi deregolamentato il mercato del lavoro, siano davvero nel segno di una visione di modello sociale europeo volto a tutelare i ceti sociali indeboliti dalla crisi stessa, a promuovere lavoro, benessere e coesione.

Continuiamo a ribadire che senza tutela dei diritti e diffusione delle responsabilità non ci sarà sviluppo bensì l'acuirsi di tensioni e conflitti sociali che già ora rischiano di porre pesanti ipoteche sul modello sociale europeo. E' dalla fiducia nel futuro, dall'investimento in programmi di ricerca e formazione, in alta tecnologia e ambiente che forse potremo pensare di rafforzare sviluppo economico e coesione sociale evitando che i costi della crisi siano pagati dai soliti noti: chi lavora e non coloro che speculano facendo sì che la ricchezza si concentri sempre più in mano di pochi e la povertà si distribuisca a danno di molti.

3.4 Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva

Il 17 giugno 2010 il Consiglio Europeo ha approvato Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, duratura e inclusiva mettendo in rilievo uno specifico obiettivo volto a ridurre del 25% il numero di persone a rischio povertà e di esclusione sociale entro il 2020. La Commissione ha presentato in particolare sette iniziative faro tra cui la “Piattaforma europea contro la povertà” per garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita ed i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società.

A tal fine il metodo aperto di coordinamento su esclusione e protezione sociale si trasformerà in una piattaforma di cooperazione, revisione inter pares e scambio di buone pratiche, nonché in uno strumento volto a promuovere l’impegno pubblico e privato a ridurre l’esclusione sociale e adottare misure concrete, anche mediante un sostegno mirato ai fondi strutturali, in particolare del FSE. A livello nazionale gli Stati membri dovranno definire e attuare misure incentrate sulla situazione specifica delle categorie particolarmente a rischio (famiglie monoparentali, donne anziane, minoranze, Rom, disabili e senzatetto).

4. Alcuni interrogativi aperti

4.1 Politiche di risanamento e rilancio dell’economia

In che modo conciliare le pur necessarie politiche di austerità fiscale adottate da molti paesi europei con l’altrettanto necessario obiettivo di rilanciare un’economia sociale di mercato e la domanda interna ai singoli paesi?

In altri termini, in che modo ridurre il rischio che le politiche di austerità generino esattamente gli effetti che si propongono di non produrre, aumentando l’indebitamento pubblico in rapporto al PIL, per effetto della contrazione del tasso di crescita?

4.2 Crisi finanziaria e vulnerabilità dei diritti

In che modo arginare gli effetti della crisi finanziaria rispetto alla disoccupazione crescente e ai rischi d’impresa riattivando politiche industriali e nuovi rapporti tra capitale e lavoro?

Come salvaguardare i diritti dei 23 milioni di lavoratori europei, sempre più vulnerabili ed insicuri, che pur di non perdere il posto di lavoro sono “costretti” ad accettare contratti e condizioni di lavoro peggiorative rispetto al passato?

4.3 Modello sociale europeo e welfare

Se i sistemi di welfare vigenti hanno contenuto l’impatto sociale della crisi, come tuttavia evitare che il perdurare della stessa vada ad erodere le risorse per il sistema di protezione sociale, europeo ed universalistico?

In altri termini come assicurare che la soluzione della crisi riattivi per un verso la crescita economica, ma soprattutto venga messa al servizio della coesione sociale, del benessere delle persone, e della messa a punto di un modello di sviluppo più sostenibile?

4.4 Reddito da lavoro e rendite finanziarie

Come introdurre più efficienza ed equità nel sistema economico riducendo anzitutto il disequilibrio tra reddito da lavoro e rendite finanziarie, in ottica non punitiva ma di rilancio dell’economia reale e di tutela dei suoi soggetti (imprese, lavoratori)?

4.5 La povertà minorile

Come contrastare il fenomeno della povertà minorile, crescente ed inquietante in Europa, agendo per un verso sulla povertà dei nuclei familiari e per l’altro sulla disponibilità di servizi a tutela dei minori, a partire da percorsi scolastici che prevengano il problema dell’abbandono scolastico il cui tasso in Europa al 15%, è lontano dal garantire il futuro delle nuove generazioni?