



Istituto per la promozione dei lavoratori
AFI-IPL

e

Ripartizione Politiche sociali
Provincia Autonoma di Bolzano

Prima Conferenza provinciale sulla povertà

Atti della conferenza

Documentazione n. 34
Anno 12
Settembre 2007

A cura di:
Turi Valentina
Pramstrahler Werner
con il supporto di
Tranquillini Elisa

Relatori/relatrici:

Tálos Emmerich, Professore presso "Institut für Staatswissenschaft" – Università di Vienna e membro della Consulta della Conferenza Austriaca sulla povertà

Melandri Valerio, Professore alla Facoltà di Economia di Forlì - Università di Bologna

Dressel Kathrin, Collaboratrice presso "Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung" – Agenzia Federale Germanica del Lavoro

Battistin Raffaella, Psicologa e psicoterapeuta, collaboratrice ULSS (Unità Locale Socio Sanitaria) 16 Padova e ULSS 6 Vicenza

Impressum

Edito da: AFI-IPL Istituto per la Promozione dei Lavoratori
Ente pubblico di studi, ricerche e formazione in materia di lavoro
Via del Ronco, 5/B/7
39100 BOLZANO
Telefono: +39 0471 061 950 - Fax +39 0471 061 959
E-Mail: info@afi-ipl.org
www.afi-ipl.org

Supplemento a "Dimension Arbeit - Dimensione Lavoro"
Registrato presso il tribunale di Bolzano n. 23/1996 s.t.

A cura di: Turi Valentina e Pramstrahler Werner con il supporto di Tranquillini Elisa

Layout e stampa: ARTPRINT - TEL. +39 0472 200 183 | WWW.ARTPRINT.BZ.IT

Responsabile ai sensi della legge: Degaudenz Fabio, Presidente della Giunta d'Istituto

La pubblicazione è proprietà dell'IPL-AFI e della Ripartizione Politiche Sociali della Provincia Autonoma di Bolzano - Alto Adige. L'Istituto e la Ripartizione provinciale si riservano i diritti d'utilizzo. Riproduzione parziale o totale del contenuto, diffusione e utilizzazione dei dati, delle informazioni, delle tavole e dei grafici autorizzata soltanto con la citazione della fonte (editori, titolo della pubblicazione e titolo del contributo).

INDICE

Prefazione	4
Introduzione	6
Tálos Emmerich: povertà nonostante lo stato sociale	13
1. Introduzione: la povertà, un fenomeno dalle mille sfaccettature.....	13
2. Problematiche di natura strutturale ed attuali tendenze erosive a livello delle istanze centrali di tutela in termini di opportunità partecipative.	14
3. Il fenomeno povertà: caratteristiche e cause	16
4. Possibili politiche di lotta alla povertà.....	21
Melandri Valerio: le povertà in un'area ad avanzato grado di sviluppo: le cause e le strategie di intervento	26
Dressel Kathrin: le politiche formative a contrasto della povertà di istruzione: una nuova sfida per un moderno stato sociale	28
Battistin Raffaella: povertà: dalla normalità alla vulnerabilità	34
Workshop 1: “Sviluppo economico e povertà”	38
Workshop 2: “Povertà di istruzione”	40
Workshop 3: “Povertà nascosta”	41
Conclusione	44

PREFAZIONE

La presente pubblicazione documenta la Prima Conferenza Provinciale sulla Povertà, svoltasi il 14 febbraio 2007 e organizzata dalla Ripartizione Politiche Sociali e dall'Istituto per la Promozione dei Lavoratori su iniziativa della Commissione Provinciale sulla Povertà.

Il testo raccoglie da una parte, i contributi degli attori socio-politici e dei partecipanti alla conferenza; dall'altra, vuole essere anche un importante documento scientifico, contenente i saggi rielaborati ed aggiornati dei referenti di alto livello presenti all'iniziativa.

La povertà è un tema attuale. La Prima Conferenza provinciale sulla povertà ha messo in luce che questa è una tematica molto rilevante sia per i massimi livelli della politica, dell'amministrazione e delle associazioni, così come per l'opinione pubblica. La conferenza ha fatto emergere come la povertà in Alto Adige sia un fenomeno dalle molte sfaccettature e non sempre visibile:

- **dalle molte sfaccettature**, dal momento che la povertà si presenta in mille forme diverse. Si passa dalla classica povertà di reddito, alla povertà di istruzione e di partecipazione fino alla mancanza di pari opportunità;
- **nascosta**, perché le diverse forme della povertà non sempre sono visibili oggi. La povertà di reddito è stata nel frattempo oggetto di studi svolti sia dall'AFI-IPL che dall'istituto provinciale di statistica ASTAT. Indagini sulla povertà di istruzione, di partecipazione, sulle condizioni di vita e sulla valutazione soggettiva della propria situazione rispetto alla povertà sono ora solo all'inizio.

Questi due aspetti della povertà, trattati sia dai referenti presenti alla conferenza che dagli esponenti della politica sociale, influenzano i provvedimenti per la lotta alla povertà stessa.

Anche se le prestazioni dello stato sociale nel suo complesso hanno un'essenziale importanza, la lotta non può fondarsi soltanto sulle prestazioni del Welfare da parte dell'ente pubblico ed inoltre deve tenere conto delle molteplici forme della povertà:

- **Più equa redistribuzione degli utili.** I partner della contrattazione collettiva ricoprono un ruolo decisivo. È un loro compito: le trattative nazionali e aziendali, nonostante tutti gli ostacoli, devono essere rinforzate. Una delle esigenze che come sindacati, con il contributo scientifico attraverso l'Istituto per la Promozione dei Lavoratori, stiamo rilevando già da tempo.
- **Salvaguardia del potere d'acquisto dei redditi.** A riguardo è necessario un protocollo per la politica dei redditi: un accordo tra sindacati, associazioni dei datori di lavoro, stato e comuni, perché sia possibile rendere le tasse e le tariffe più trasparenti. A tutti gli scettici di una politica dei redditi concertata vorrei far notare che questo tipo di

accordi responsabilizzano anche il sindacato. I sindacati hanno dimostrato sempre la disponibilità a prendersi tale responsabilità, come mostra il protocollo "Previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili" stipulato questo luglio.

- **Precarietà.** Per evitare possibili prospettive di impoverimento delle attuali giovani generazioni si devono contrastare le crescenti forme di precarietà occupazionale che limitano l'incertezza del futuro dei giovani stessi e delle loro famiglie.
- **Rispetto ai cambiamenti della società:** dal momento che la società altoatesina si sta trasformando in modo rilevante, è necessario un adeguamento del Welfare state. Il matrimonio e la famiglia non sono affatto "sostituiti" delle prestazioni sociali mancanti. La partecipazione all'attività professionale è un obiettivo primario della lotta alla povertà. Per questo è necessario migliorare ancora la situazione, già buona, del mercato del lavoro altoatesino. Questo riguarda soprattutto le donne e i lavoratori più anziani, per i quali deve essere aumentata la conciliabilità tra lavoro e vita privata. Per creare un legame tra la flessibilità delle aziende e dei lavoratori/lavoratrici e la sicurezza, sono necessarie nuove regolamentazioni, con le quali possano essere superati i tempi di passaggio tra un impiego e l'altro e la disoccupazione.
- **Prevenzione della povertà** attraverso la creazione di **pari opportunità:** anche l'Alto Adige si deve concentrare maggiormente sulla prevenzione della povertà. A riguardo l'istruzione e la formazione continua sul lavoro ricoprono un ruolo decisivo. La strategia attuale è una politica di pari opportunità: legare ai casi di eccellenze formative un livello formativo generale più elevato senza distorsioni sociali. L'esperienza dei paesi scandinavi mostra che questo è possibile.
- **Rafforzamento e creazione di capacità di gestione del quotidiano:** devono essere rafforzate le capacità di organizzazione del quotidiano in casa e in famiglia di persone che si trovano ai margini della società.

È necessario che la povertà rimanga permanentemente al centro dell'attenzione. Non per gettare discredito sulla situazione dell'Alto Adige, ma per poter contrastare il fenomeno della povertà, caratterizzato dall'essere di molte sfaccettature e a volte nascosto. La presente documentazione è un aiuto idoneo per perseguire questo obiettivo.

Fabio Degaudenz
Presidente della Giunta d'Istituto

Nel 2002 la Giunta provinciale, su proposta dell'allora Assessore alla Sanità e Sociale Dott. Otto Saurer, ha istituito la Commissione provinciale sulla povertà in Alto Adige, che nel corso degli anni ha accompagnato i lavori di studio e ricerca sulla tematica affidati al SIM (Sozialwissenschaftliches Institut München) di Monaco e che hanno condotto alla elaborazione di un documento in tre parti (I. Povertà in Alto Adige. Situazioni di povertà nella Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige e loro implicazioni sociopolitiche; II. Premesse per la creazione di un sistema informativo provinciale sulla povertà; III. Effetti di contrasto e di prevenzione della povertà prodotti dalle prestazioni pubbliche di trasferimento. Una prima ricognizione).

Nella consapevolezza dell'importanza della tematica, l'Assessore Dott. Richard Theiner ha proseguito quanto avviato in precedenza dal collega, riattivando con forza la Commissione di cui sopra, che strutturata in gruppi di lavoro tematici ha elaborato un catalogo di misure da attivare a breve e medio termine per contrastare la povertà in Alto Adige, che nel febbraio del 2006 è stato approvato dalla Giunta provinciale.

Mentre i vari uffici provinciali competenti insieme agli altri enti chiamati in causa hanno iniziato i lavori per l'applicazione delle misure riportate nel catalogo, si è avviata l'organizzazione della Conferenza provinciale sulla povertà 2007 di cui la presente pubblicazione costituisce la sintesi e nello stesso tempo vuole essere messaggio e un momento di riflessione per tutti coloro che a qualsiasi titolo – sia personale che professionale – sono toccati dal tema povertà.

La povertà è una condizione di vita.

Partire da questo assunto significa considerare la povertà come una delle tante condizioni di vita in cui una persona, famiglia, gruppo di persone, possono trovarsi nell'arco della loro vita per i più svariati motivi.

La sfida e l'obiettivo delle Politiche sociali è rendere la povertà una condizione di vita temporanea, transitoria, individuare tutti gli strumenti possibili affinché dalla povertà si possa uscire, perché la povertà venga contrastata, ridotta.

La povertà non è solo una questione sociale, un problema delle Politiche sociali, e non è – come abbiamo visto anche alla Conferenza – una sola e pura questione economica. Allora, se da un lato in alcuni casi sono assolutamente necessari provvedimenti di sostegno economico, dall'altra è necessario che anche la politica del lavoro, dell'industria e del commercio, fiscale, abitativa, sanitaria, dell'istruzione si interrogino e si occupino di povertà, ognuno per quanto di propria competenza e nel proprio potere di intervento, perché soltanto tutto il sistema insieme può riuscire a contrastare efficacemente un fenomeno che riguarda tutti gli ambiti di vita di una persona.

La trasversalità di incidenza della povertà a volte rende difficile fotografarne la presenza, individuarne le manifestazioni, così come anche molti interventi a contrasto della povertà a volte rimangono nascosti, non facilmente definibili o misurabili, come il lavoro di strada per le persone in situazione di emarginazione grave, o il potenziamento dei servizi alla prima infanzia, la realizzazione di soggiorni marini per anziani, la creazione di posti di lavoro per persone gravemente disabili o svantaggiate, le strutture socio-pedagogiche per minori, l'accompagnamento educativo per adulti in situazioni di disagio... Pensando a questi interventi non viene immediatamente in mente che attraverso di essi si contrasta una condizione di povertà, si pensa ad altro, a quello che è l'effetto immediatamente visibile, ma in realtà, che si tratti di povertà economica o relazionale o di istruzione, sempre di povertà si tratta.

Dott. Tragust Karl

*Direttore della Ripartizione Sociale
della Provincia Autonoma di Bolzano – Alto Adige*

INTRODUZIONE

Tragust Karl, Direttore della Ripartizione provinciale politiche sociali

Saluto cordialmente l'Assessore provinciale Dott. Richard Theiner e la Vicepresidente della Giunta Provinciale, la signora Luisa Gneccchi. La Conferenza sulla povertà è stata organizzata dalla Ripartizione Politiche Sociali della Provincia Autonoma di Bolzano – Alto Adige insieme all'Istituto per la Promozione dei Lavoratori; è presente anche il Presidente dell'AFI-IPL Christian Troger, al quale rivolgiamo un caloroso saluto. Vorrei inoltre salutare cordialmente i rappresentanti delle istituzioni qui presenti, in particolare l'Assessora provinciale alla Cultura ed alla Famiglia, la signora Sabina Kasslatner Mur, la Consigliera provinciale signora Veronika Stirner Brantsch ed il Consigliere Dott. Hans Heiss, il difensore civico Dott.ssa Burgi Volgger e la Vicepresidente dell'Università Dott.ssa Gabriella Kustatscher. Per i Comuni, un caloroso benvenuto al Sindaco di Bolzano, signor Luigi Spagnolli, all'Assessora Patrizia Trincanato, al Presidente del Consorzio dei Comuni Arnold Schuler; saluto anche il Direttore di Dipartimento Dott. Florian Zerzer, i Direttori di Ripartizione Dott. Adolf Spitaler e Dott. Helmuth Sinn, il Direttore dell'Istituto per l'Edilizia Sociale Dott. Franz Stimpfl, i responsabili delle varie organizzazioni sociali, il Dott. Heiner Schweigkofler della Caritas, il signor Mauro Randi della Fondazione Odar-Caritas, il Dott. Karl Gudauner, Direttore dell'Istituto per la Promozione dei Lavoratori, il Dott. Werner Atz, Direttore del KVV, il signor Georg Leimstädtner della Federazione Provinciale delle Associazioni Sociali, il signor Walther Andreaus del Centro Tutela Consumatori Utenti, un saluto anche ai Presidenti delle Confederazioni sindacali, il signor Alfred Ebner della CGIL-AGB, il signor Carlo Gobetti della SGB-CISL, il signor Toni Serafini della UIL-SGK. A tutti giunga il mio caloroso benvenuto. L'elevato numero di partecipanti fa capire subito che il tema è interessante, numerosi settori dei servizi sociali delle organizzazioni citate, dei servizi professionali e delle associazioni sono qui rappresentati. Non da ultimo, desidero rivolgere un saluto naturalmente anche agli illustri relatori italiani e stranieri, che presenterò di volta in volta in maniera più approfondita. Il mio compito è quello di accompagnarvi per la durata della Conferenza nel rispetto dei tempi previsti. Vi prego solo di tenere conto di questa indicazione: parlate lentamente, in modo che il team di interpreti possa agevolmente svolgere il proprio compito. Credo che come premessa possa bastare. Invito ora l'Assessore provinciale Dott. Richard Theiner a rivolgere alla platea qualche parola introduttiva.

Theiner Richard, Assessore alla Sanità e alle Politiche sociali

Un caloroso buon giorno anche da parte mia, gentili signore e signori. Il fenomeno della povertà, presente anche in una società ricca come quella altoatesina, attira con sempre maggior frequenza l'attenzione degli attori del sociale, delle politiche sociali ed anche – semplicemente – della pubblica opinione, non solo a livello provinciale ma anche sul piano nazionale. Anche a livello europeo sono state avviate diverse iniziative volte a monitorare con maggior precisione il fenomeno povertà ma anche a ridurlo e prevenirlo. In Alto Adige è stata istituita, alla fine del 2005, la Commissione provinciale per la povertà, il cui compito consiste nell'analizzare i processi di esclusione sociale e nel proporre misure di prevenzione. La Commissione per la povertà ha avanzato alla Giunta Provinciale proposte in merito, sulla base delle quali la Giunta stessa ha emanato, il 27 febbraio 2006, un intero pacchetto di misure.

La realtà sociale è in continua e rapida trasformazione, i processi di esclusione sociale e le misure necessarie a contrastare tali fenomeni vanno costantemente analizzati ed adeguati. In questo senso la Conferenza sulla povertà deve essere un'occasione per fornire informazioni sui lavori dell'apposita Commissione e sull'attuazione delle misure deliberate appena un anno fa dalla Giunta Provinciale altoatesina. Una delle priorità delle politiche sociali altoatesine è la creazione di un'ampia rete di istituzioni, esperti e soggetti interessati per l'attuazione delle misure, ma anche dare nuovi impulsi per la lotta alla povertà ed all'esclusione sociale. Il piano sociale prevede come elemento centrale i lavori preparatori per l'attuazione di un sistema di tutela di base, su cui oggi discuteremo ampiamente. Altre tematiche sono quelle del potenziamento del sostegno all'inserimento lavorativo e della concertazione della politica economica e delle politiche salariali, contrattuali e dei prezzi. Anche su queste problematiche ci intratterremo a lungo oggi. **Tutela di base:** si tratta di analizzare l'interazione tra i vari strumenti disponibili in materia, quindi il reddito minimo di inserimento, le pensioni di invalidità civile, le pensioni minime e le pensioni sociali, per individuare le possibilità di elevarli ad un livello che garantisca un minimo vitale socioeconomico. Il modello cui ci si ispira in Alto Adige è dunque quello di una tutela di base e non di un reddito di base. Il modello del reddito di base richiederebbe l'adozione di un'adeguata legislazione a livello nazionale, se non addirittura europeo. Ma soprattutto l'Europa si deve impegnare di più in quest'ambito, in prima battuta per raggiungere standard sociali minimi garantiti. È inoltre importante una politica economica equilibrata sotto il profilo sociale, volta a garantire la piena occupazione.

• **Inserimento lavorativo:** a questo proposito siamo

in stretto contatto con l'Assessorato al lavoro e siamo quindi in grado di avanzare proposte per l'ulteriore sviluppo di quest'importante ambito. I risultati raggiunti con il progetto "Plus+35" sono in quest'ottica sicuramente molto rilevanti.

- **Concertazione della politica economica e delle politiche salariali, contrattuali e dei prezzi.** Dato che la politica non agisce in presa diretta su questi importanti settori, dovrebbe impegnarsi maggiormente affinché le parti sociali si confrontino in maniera responsabile sulle problematiche della tutela materiale e sociale. A tale proposito va segnalato il consistente impegno dell'Osservatorio provinciale dei prezzi. Appoggiamo in pieno queste iniziative e forse sarà possibile, nell'ambito di questa conferenza, relazionare sullo stato dell'arte riguardo la loro attuazione. Certo è – e la cosa ci preoccupa non poco – che in molti settori anche della nostra provincia l'andamento delle retribuzioni non riesce a tenere il passo con quello dei prezzi. Ciò significa che i redditi in termini reali sono diminuiti.
- **Gestione dell'offerta di appartamenti in affitto.** I canoni di locazione elevati vengono ripetutamente additati quale causa di situazioni di povertà, anche per il cosiddetto ceto medio. Oltre all'incentivazione all'acquisto degli alloggi, dobbiamo percorrere nuove strade anche per quel che concerne le locazioni. La creazione di un'offerta di alloggi in affitto anche per le fasce medie di reddito ci pare una via percorribile.
- **Pensioni complementari.** In questo settore la Regione Trentino – Alto Adige è all'avanguardia, non solo rispetto al resto d'Italia ma anche a livello internazionale. Oltre 52.000 altoatesini si sono iscritti al Fondo pensione complementare. Dobbiamo però anche prendere atto del fatto che proprio coloro per i quali il fondo sarebbe indispensabile non si sono iscritti; ci riferiamo qui alle persone che percepiscono redditi bassi ed a quelle poco informate. È quindi necessario procedere con sforzi congiunti affinché anche per queste categorie di persone la pensione complementare non sia più un concetto sconosciuto. Desidero però in questa sede riconoscere espressamente il fatto che il Centro PensPlan, la Regione ed anche i Patronati portano avanti notevoli ed importanti iniziative. In quest'ambito sono dunque necessari ulteriori e maggiori sforzi da parte di tutti, altrimenti fenomeni quali quello della povertà e dell'esclusione sociale si riscontreranno con sempre maggior frequenza nella nostra società.
- **Consulenza debitori.** Il servizio di consulenza privata debitori continua ad essere fondamentale per noi. La consulenza debitori della Caritas e del Centro Tutela Consumatori Utenti svolgono un'attività basilare in quest'ambito e devono dunque continuare ad essere incentivati. Ora, però, desidero affrontare in maniera concre-

ta quanto deliberato dalla Giunta Provinciale il 27 febbraio 2006: le misure per la lotta alla povertà.

- **Accorpamento del sussidio casa dell'Istituto Edilizia Agevolata e del contributo alle spese d'affitto dell'Assistenza Economica Sociale.**

Come è noto, il fine di questa misura è lo snellimento burocratico a favore dei percettori di entrambi i sussidi. Finora ne sono stati analizzati i meccanismi, mentre le proposte concrete saranno presentate prossimamente. Nel gruppo di lavoro comune abbiamo già da tempo previsto che le proposte concrete che dovranno essere sottoposte all'attenzione della Giunta Provinciale devono essere pronte praticamente entro aprile 2007. Non è assolutamente in discussione la conservazione del contributo alle spese d'affitto da parte dei fruitori dell'assistenza economica sociale. Desidero metterlo in chiaro, in quanto nei giorni scorsi si è assistito ad alcune reazioni che hanno suscitato scalpore. Lo sottolineo ancora una volta: ci troviamo ancora in fase di discussione e le proposte concrete saranno presentate in aprile. Desidero però dichiarare espressamente che non è assolutamente in discussione la conservazione del contributo alle spese d'affitto da parte dei fruitori dell'assistenza economica sociale.

- **Invalidi civili.**

La Legge provinciale n. 11 del 18 ottobre 2006 ha stabilito che il reddito da lavoro degli invalidi parziali va conteggiato solo nella misura del 50%. Ciò consente agli interessati di cumulare pensione e lavoro. Già si sono avuti i primi ricorsi a questa opportunità. Ma è ancora troppo presto per poter valutare gli effetti della legge. È però importante, in questa sede, che ci impegniamo con tutti i soggetti interessati, quindi con i disabili, ma in particolare anche con la Ripartizione Lavoro e con il mondo economico, affinché sempre più persone possano beneficiare di questa possibilità.

- **Accesso al mercato del lavoro e potenziamento dei servizi di assistenza alla prima infanzia.**

Questa tematica viene diffusamente trattata nel Piano sociale, l'abbiamo presentata in tutti i Comprensori, suscitando anche vivaci dibattiti, culminati nell'accusa secondo cui l'Alto Adige vuole introdurre servizi come nella Repubblica Democratica Tedesca (DDR). Io credo, invece, che la discussione – anche condotta in loco, nei comuni e nei comprensori – sia stata necessaria. Si sta diffondendo sempre più, anche nei comuni rurali, l'opinione secondo cui qui non si tratta di imporre a chicchessia un modello sociale, ma di favorire l'opportunità di conciliare famiglia e lavoro. A tale riguardo, personalmente sono stato favorevolmente colpito in modo particolare da una vivace discussione svoltasi nella Bassa Atesina, quando una signora si è alzata dicendo: „Ne ho piene le tasche di vedere continuamente uomini maturi

voler insegnare a giovani donne come vivere la loro vita“.

- **Accesso al lavoro per le persone disabili.**

Il progetto “Plus+35” prevede l’assunzione di persone disabili in enti pubblici al di fuori dei parametri standard stabiliti per il personale. A tale proposito sono stati effettuati degli interventi concreti: Comuni e Comunità comprensoriali si sono impegnati. A tutti va un sentito ringraziamento! Ora però è necessario dedicarsi al compito più importante, ossia quello di non limitarsi al settore pubblico ma di coinvolgere finalmente anche il privato. Avvicinare le persone al lavoro è conveniente innanzitutto dal punto di vista economico: non stiamo parlando di costringere le persone a lavorare, ma di dare a coloro che desiderano lavorare l’opportunità di farlo. Va riconosciuto che l’Alto Adige è un modello per quel che concerne l’offerta formativa per le persone disabili. Tutti ci invidiano, ma dobbiamo ancora migliorare per quel che riguarda l’effettivo inserimento lavorativo di queste persone assolutamente qualificate. È questo l’aspetto su cui ci dobbiamo concentrare e che richiede maggiori sforzi comuni.

- **Accesso al lavoro di categorie svantaggiate supportate dalle cooperative sociali.**

Anche per quest’ambito la Giunta Provinciale ha approvato nel giugno 2006 un accordo tra ente pubblico e cooperative sociali, con cui i singoli servizi dell’amministrazione provinciale si impegnano ad utilizzare una quota delle proprie spese per incarichi alle cooperative sociali. A tale proposito ricordiamo brevemente che negli scorsi anni si sono fatti dei tentativi per avere i servizi ad un prezzo sempre più conveniente, appaltandoli sempre più frequentemente all’esterno. Infatti a ricevere questo tipo di incarichi sono sempre più spesso enti e cooperative sociali con sede fuori provincia, che fanno in modo che i disabili possano vivere e trovare un lavoro in loco. Del resto pende sempre sopra le nostre teste il rischio che queste persone rimangano “al palo” e che le si debba finanziare per altre vie. È dunque molto più sensato assegnare questo tipo di incarichi alle cooperative sociali della nostra provincia. Le premesse ci sono, ora però in qualità di amministrazione provinciale dobbiamo agire in maniera esemplare e tradurre in pratica i nostri propositi. Ed invitiamo calorosamente a farlo anche gli altri enti pubblici.

Ecco dunque: molto di quanto deliberato dalla Giunta Provinciale altoatesina nel febbraio 2006 è stato attuato, ma rimane ancora molto da fare. La Conferenza sulla povertà è un’occasione per coinvolgere sistematicamente nelle politiche per la lotta alla povertà tutti i principali attori del settore pubblico e privato a livello provinciale, comprensoriale e comunale, per informare tutti gli interessati sullo stato dell’arte in materia e sull’attuazione degli inter-

venti, oltre che per dare nuovi impulsi all’operatività in questo settore. In una società solidale, l’assunzione delle responsabilità sociali non può essere lasciata solo a quanti sono stati individuati quali soggetti competenti in materia; ogni cittadino deve essere sensibilizzato. Si tratta di offrire solidarietà e non solo di organizzare un’attività di assistenza.

È opportuno a questo punto cercare di contestualizzare le linee guida principali del piano sociale. In primo luogo citiamo la responsabilizzazione dei singoli e la solidarietà, a seguire la sostenibilità ed il sostegno del volontariato. Un passo in avanti nella lotta alla povertà sarà certamente il varo definitivo del piano sociale da parte della Giunta Provinciale. Si tratta di uno dei principali investimenti nel modello Alto Adige, come ha recentemente affermato il professor Tappeiner in un’intervista rispondendo alla domanda „Cosa bisogna fare perché l’Alto Adige mantenga il proprio livello di benessere?“. A questa domanda, rivoltagli in quanto esperto di economia, il professore ha così risposto: „A) accompagnare lo sviluppo delle nostre piccole e medie imprese, in modo da renderle competitive sul mercato internazionale; B) mantenere uno standard elevato per quanto concerne l’assistenza sociale, non solo per motivi etici, ma anche perché investire nella coesione sociale è importante almeno quanto gli investimenti economici.“

Ringrazio tutti per aver partecipato a questa prima Conferenza provinciale sulla povertà ed auguro a tutti buon lavoro. Concludendo, desidero ribadire che credo sia importante non considerare l’Alto Adige soltanto come sede di attività economiche, ma, se vogliamo essere orientati al futuro, è necessario investire nel sociale.

Gnecchi Luisa, Vicepresidente della Provincia e Assessora al lavoro, formazione professionale italiana, innovazione e cooperazione

Come Assessora al Lavoro, sto lavorando molto insieme all’assessore Richard Theiner, rispetto a come il sociale e tutto ciò che deve riguardare un reale sostegno sociale, possa servire per riuscire a combattere la povertà e come ovviamente il lavoro possa diventare “*la liberazione dalla povertà*”.

Il fatto che sia stata insediata una Commissione sulla Povertà nella nostra Provincia, della quale continuiamo a dire che non c’è disoccupazione e che il livello di benessere è sufficientemente generalizzato, è sicuramente una cosa importante, perché conferma che se anche la povertà può essere circoscritta, va comunque studiata e analizzata perché può e deve essere superata e dobbiamo metterci tutta la nostra volontà istituzionale perché ciò avvenga. Quindi anche il titolo “Povertà nonostante lo stato sociale?” esprime un concetto preciso.

Nei tempi forti del femminismo si diceva che sicu-

mente il lavoro non costituiva la libertà per le donne, ma che ne garantiva un'emancipazione: un'emancipazione al femminile. Questo è sicuramente vero perché la libertà è una cosa che si sente, è uno stato interiore che si vive quotidianamente nel rapporto con le altre persone, ma anche con i figli, con i genitori e nella società. Nel 2003 insieme con Sabina Kasslatter Mur e con Martha Stocker abbiamo pensato ad una campagna di riflessione sul tempo e sul valore del tempo, che vuol dire anche amare, amare e tener conto di come ognuno di noi usa il proprio tempo. Chi usa il proprio tempo durante tutto l'arco della vita per un lavoro retribuito, con una regolare contribuzione, ha poi anche una pensione che "gli" (solo maschile, non a caso) permetterà di vivere adeguatamente mantenendo uno standard di vita accettabile. Chi usa il proprio tempo durante tutto l'arco della vita per garantire ai propri amati e ai propri cari, ma anche alla società, una notevole quota di lavoro gratuito, non avrà una pensione vera per poter vivere adeguatamente e dignitosamente. Allora su ciò dobbiamo riflettere e su questo l'AFI-IPL regolarmente ogni anno fa un lavoro ben preciso di analisi rispetto alle pensioni di uomini e donne. A tale riguardo notiamo come ancora oggi, la pensione delle donne corrisponde come importo alla metà della pensione degli uomini. Anche se si sta alzando il numero delle donne che riesce a percepire una pensione di anzianità, quindi per un lungo periodo di attività lavorativa, rimangono comunque pensioni basse. Ogni mese la Ripartizione Lavoro presenta le statistiche sul lavoro e ogni anno fa una sintesi con delle "freccette" blu e rosse. Blu se ovviamente si va in aumento e quindi se si migliora la situazione e rosse se si va in situazione di rischio. Per quanto riguarda le persone in cerca di occupazione abbiamo come risultato un "uguale" di colore verde che da un certo punto di vista ci rassicura, perché il fatto che continui ad essere costante il numero delle persone in cerca di occupazione può essere una rassicurazione. Se però andiamo ad approfondire, risultano esserci comunque 950 persone che stanno cercando un lavoro, che sono disoccupate, che hanno più di 50 anni e ciò significa che queste 950 persone sono comunque a rischio di povertà, perché se non riusciranno a trovare un lavoro, in tempi veloci, è evidente che rischieranno di arrivare al limite della povertà.

Se abbiamo comunque una pensione media in questa Provincia di € 700,00 per quanto riguarda gli uomini e di € 400,00 per quanto riguarda le donne (tenendo presente che questo significa che c'è anche chi prende il triplo e chi prende un terzo) è evidente che bisogna tenere conto e riflettere su questa fascia di persone in cerca di lavoro: persone con 50 anni di età e donne, che rispetto agli uomini rimangono comunque una fascia significativa in cerca di lavoro. È ovvio allora che è molto importante che

ci sia "La Conferenza provinciale sulla povertà". Sarà un segnale forte, che noi vogliamo occuparci di questo tema, per combattere la povertà. Bisognerebbe riuscire ad organizzare contestualmente, anche la Conferenza Provinciale sulla ricchezza, nel senso di capire come distribuire in modo equo la ricchezza in questa Provincia. Da questo punto di vista, se andiamo a prendere un altro studio dell'AFI-IPL, vediamo come anche il livello di istruzione conti rispetto alle retribuzioni, rispetto alla qualità del lavoro e anche rispetto alla pensione che in futuro si andrà a percepire.

Per questo noi puntiamo sulla sensibilizzazione della gente, rispetto al fatto che l'istruzione, ossia il periodo che si dedica all'istruzione, alla formazione professionale, alla qualificazione professionale e alla formazione durante tutto l'arco della vita, non è tempo perso per l'economia e neanche per il bilancio provinciale. È evidente che questo tempo dedicato all'istruzione e formazione è un investimento reale contro la povertà, un investimento reale rispetto al fatto che, se una persona perde il lavoro per qualsiasi motivo, oggi sempre di più legato alle situazioni economiche mondiali, questa persona, se ha un alto livello di qualificazione o un buon livello di istruzione comunque trova un nuovo lavoro più facilmente. Questo è ciò che dimostrano le nostre statistiche rispetto a chi cerca lavoro. È chiaro allora che agire in termini generali per combattere la povertà, vuol dire creare anche grande sinergia tra tutte le ripartizioni, tra gli assessorati, con il consorzio dei Comuni e con i Comuni. Agire in sostanza in un sistema di rete diffuso, che tenga conto di quali sono le situazioni di difficoltà, vada a sostegno di queste e comunque agisca in termini complessivi ed efficaci, per migliorare la qualità della vita e del lavoro di cittadini e cittadine.

Anche le politiche per le famiglie devono essere reali politiche a sostegno della famiglia, ma che tengano conto anche del fatto che la famiglia è fatta di uomini, di donne, di bambini e di anziani. Il come la società sta cambiando, il fatto che non esistano più le baby pensioni delle donne, è tutto un lavoro gratuito in meno, mancanza di cui ci stiamo accorgendo fortemente ora rispetto all'assistenza di anziani e anziane. La forte e sempre crescente presenza di badanti, che noi chiamiamo invece assistenti domiciliari, e il fatto che viviamo più a lungo, ma non sani fino all'ultimo giorno della nostra vita, dimostra come ci sia sempre più bisogno di persone che garantiscano un lavoro di assistenza continua, a tempo pieno o quasi pieno all'interno della famiglia, perché tutta una serie di lavori gratuiti non sono più garantiti o sono diventati il secondo, il terzo o il quarto lavoro delle singole persone. Questo è quindi un cambiamento notevole della società, è un cambiamento che richiama al fatto di essere in grado, di uscire dagli schemi ai quali eravamo abituati, per costruire un vero e reale siste-

ma di sicurezza sociale, avendo il coraggio anche di ripensarlo, dal momento che anche le situazioni demografiche sono cambiate. Nel 1985 in Europa si è arrivati al fatto che le persone che hanno più di 65 anni sono diventate pari ai giovani tra 1 e 15 anni. Questo è stato il momento storico in cui si è creata questa situazione e da quella situazione si deve riuscire a partire per ripensare alla struttura della società e a come garantire la possibilità di riuscire ad arrivare alla fine della nostra vita in condizioni dignitose. Quindi la povertà e il rischio di povertà sono ovviamente delle situazioni che non possono essere standardizzate, non può esistere un'unica ricetta magica per risolvere queste situazioni, anche a rischio. Bisogna assolutamente che i Comuni, la Provincia e le varie istituzioni riescano, rispetto a quella che è la loro esperienza specifica e di capacità di analisi e monitoraggio di situazioni del territorio, a fare proposte che riescano ad essere vincenti. Da questo punto di vista è un bene che anche le associazioni dei datori di lavoro siano sensibili. La nostra capacità deve essere quella di non trattare tutti in modo uguale, ma di riuscire a leggere quali siano le differenze, quindi i bisogni differenti di cittadini e cittadine differenti, ma garantendo comunque a tutti, reali diritti di cittadinanza e buone e ottime qualità e condizioni. Penso quindi che la riflessione di oggi sia molto importante e che con questo impegno si debba andare avanti contando veramente sulla capacità e sulla sensibilità di tutti, delle organizzazioni sindacali, delle istituzioni, dei datori di lavoro, dell'università, delle istituzioni formative, che hanno un ruolo sicuramente fondamentale e insieme possiamo veramente riuscire a fare dei passi avanti per mantenere un buon livello o migliorarlo per gli uomini e le donne di questa Provincia.

Troger Christian, Presidente dell'Istituto per la promozione dei lavoratori di Bolzano, AFI-IPL

Sarò breve. Come potete vedere, il mio intervento non era previsto tra quelli dei relatori ufficiali alla conferenza, e mi sono quindi dovuto infilare tra l'uno e l'altro. In qualità di attuale Presidente dell'Istituto per la Promozione dei Lavoratori mi permetto alcune brevi riflessioni, ma desidero allo stesso tempo rivolgere qualche domanda al numeroso pubblico. Mi auguro che anche nel pomeriggio i gruppi di lavoro ed i workshop sappiano proporre importanti contenuti che possano entrare a far parte dell'agenda per la futura politica sociale in Alto Adige. Anche a fronte del fatto che l'Alto Adige dispone di un bilancio provinciale molto ricco, che – proporzionalmente alla popolazione – potrebbe offrire opportunità eccezionali, credo che sia degno di nota il fatto che sia stata organizzata una Conferenza sulla povertà: "La Prima Conferenza sulla povertà in Alto Adige". È sicuramente anche merito dell'Istituto per

la Promozione dei Lavoratori, che nella sua breve vita (11 anni di attività) ha affrontato più volte la tematica del divario tra i redditi in Alto Adige: mediante analisi scientifiche sulla distribuzione dei redditi in Alto Adige negli anni '90 e nel più recente passato abbiamo stabilito che, anche da noi, c'è un'evidente tendenza all'aumento del divario in termini di reddito e di benessere della popolazione. Deve farci riflettere il fatto che la percentuale di famiglie che si collocano sotto o intorno alla soglia di povertà relativa in Alto Adige, nonostante i non pochi sussidi sociali, sia aumentata, arrivando a riguardare 27.056 famiglie (pari a circa il 15% del totale delle famiglie altoatesine).

Va quindi riconosciuta la rilevanza che il fenomeno della povertà ha assunto anche nel ricco Alto Adige. Purtroppo nel recente passato all'AFI-IPL è stato spesso rimproverato di aver „macchiato l'immagine di isola felice dell'Alto Adige“, ogniqualvolta ha reso pubblici i risultati delle ricerche in ambito sociale.

Sono convinto che l'efficacia a livello sociale delle misure attuate e delle scelte operate dalla Giunta Provinciale continuerà a crescere e che ciò renderà inderogabile un più serio coinvolgimento delle organizzazioni sociali e dei sindacati. Perdonatemi se in questa sede mi riferisco con tono di rimprovero ai troppi grandi progetti studiati per l'Alto Adige, che certamente vincolano una quantità eccessiva di fondi pubblici. In questo modo vengono a mancare risorse finanziarie e molte opportune iniziative in campo sociale vengono affossate e rimandato il potenziamento, tanto importante per l'Alto Adige, del settore della ricerca e dello sviluppo.

Scorgo però un altro possibile campo d'azione per le politiche sociali in Alto Adige: il rafforzamento dell'influenza sulle scelte fatte a Roma sia dal Governo che dal Parlamento per quanto riguarda la dimensione del sociale.

Come è noto, le pensioni medie maturate presso l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale INPS-INISF dai dipendenti altoatesini del settore privato nel corso della loro vita lavorativa si situano, nel confronto con tutte le altre 103 province d'Italia, solo al 54° posto, il che equivale ad un reddito da pensione molto basso, soprattutto se paragonato all'alto costo della vita nella nostra provincia. Una realtà ed una dinamica che nel recente passato è stata motivo di preoccupazione a seguito delle radicali riforme pensionistiche succedutesi in Italia, e che desta perplessità anche per il futuro.

Riflettete un momento sul fatto che, a seguito del principio contributivo ora applicato a tutti i giovani lavoratori, i soggetti che svolgono un'attività lavorativa stagionale sono particolarmente a rischio, ma che anche i lavoratori parasubordinati con basso reddito e gli apprendisti titolari di contratti di apprendistato che in futuro potranno articolarsi su tre livelli e tempi di formazione molto lunghi, a causa della

scarsa copertura previdenziale saranno nella terza età a rischio povertà. Un mercato del lavoro che vede oltre 90.000 movimenti l'anno, tra cessazioni e riprese di rapporti di lavoro, sta a significare che rilevanti segmenti di lavoratori presentano biografie contributive molto frammentate, che un domani determineranno minori attese in termini di pensione. Ed a ciò si lega il fatto che il rischio povertà per la terza età in futuro non potrà essere più nascosto nemmeno nella nostra piccola provincia, ovvero che oggi siamo tutti chiamati a cercare di prevenire gli effetti legati a queste problematiche.

Concludendo vorrei accennare ad un'importante questione: il concetto di un sistema di tutela solidale della non autosufficienza, dopo un decennio di dibattiti, è rimasto anche troppo a lungo nell'agenda della politica locale senza produrre risultati ed interventi concreti in materia.

Rivolgo quindi un appello a tutti: tenete conto del fatto che le situazioni familiari critiche richiedono soluzioni a livello legislativo che si fanno ogni giorno più urgenti, tanto più nel caso di famiglie che percepiscono un reddito basso, fenomeno che è in sensibile aumento anche in Alto Adige. Abbiamo quindi bisogno di misure concrete, a livello provinciale, a tutela della non autosufficienza economica, che si basino su principi di solidarietà e sul modello sociale europeo.

Auguro a tutti i convenuti buon lavoro. Spero che parteciperete numerosi ai workshop e che nella vostra qualità di pubblico qualificato saprete ben rappresentare l'esigenza di politiche sociali equilibrate e mirate per il futuro della provincia di Bolzano. Grazie.

Stricker Josef, rappresentante del settore Non Profit

L'Alto Adige è una provincia in cui la pubblica coscienza è per ampi tratti caratterizzata dalla tendenza, quasi patologica, a mettere bene in luce i propri punti di forza. Quando si tratta, invece, di individuare le debolezze, i riflettori vengono spenti e per questo il problema della povertà sarà sempre un argomento critico.

I fatti dimostrano che l'Alto Adige si può vantare di una lunga serie di punti di forza:

- la provincia fa parte delle regioni più ricche d'Europa;
- qui c'è qualcosa che altrove spesso manca: la quasi piena occupazione;
- il bilancio della Provincia ha dotazioni che altre regioni analoghe possono solo sognare di avere;
- l'Alto Adige vanta un istituto all'avanguardia dal punto di vista sociale: l'assistenza economica sociale, ossia una sorta di assicurazione di base.

Questi sono solo alcuni dei punti di forza dei quali, bisogna ammetterlo, andare fieri.

Ma anche per l'Alto Adige, paradiso del benessere, vale il principio secondo cui dove c'è tanta luce

ci sono anche le ombre. Ci sono, infatti, tutta una serie di ambiti problematici che fanno riflettere:

- il divario reddituale è molto rilevante, con la conseguenza che il gap in termini di benessere cresce, ma quasi nessuno se ne preoccupa;
- la responsabilità sociale della proprietà è sottovalutata: in altre parole, le grandi somme di denaro hanno troppo peso;
- potenti lobbies elencano le proprie priorità, mettendo la politica fortemente sotto pressione,
- come in altri luoghi, anche in Alto Adige la modernizzazione ha i suoi eroi e le sue vittime, ma qui da noi ciò non costituisce un problema.

Questi sono solo alcuni esempi, che però mettono in chiaro come le condizioni sociali di base, con riferimento al coinvolgimento di tutte le persone, siano molto cambiate in Alto Adige negli ultimi vent'anni. Secondo me questa è la ragione determinante per cui in Alto Adige la povertà va ripensata secondo criteri nuovi.

La povertà è qualcosa che va al di là della dimensione materiale. Non solo i problemi finanziari possono portare a condizioni di vita che possono essere definite "povertà". Pur in presenza di mezzi in sé sufficienti, anche eventuali deficit formativi e motivazionali, la solitudine, il fatto di scivolare gradualmente in un'esistenza da outsider, biografie familiari frammentate, condizioni di lavoro precarie, possono portare a situazioni di povertà.

Chi oggi vuole essere portavoce del principio di equità sociale e della lotta alla povertà, deve conciliare due aspetti, quello materiale e quello non materiale. L'etica sociale ha formulato per quest'ultimo il concetto di equità partecipativa, che mira ad ottenere un'integrazione quanto più ampia possibile di tutti i cittadini. Nessuno deve rimanere privo degli strumenti fondamentali per vivere, da quelli materiali a quelli – di natura più astratta – relativi alla possibilità di gestire autonomamente la propria vita. Sostanzialmente si tratta di potenziare le possibilità di partecipazione dei più poveri e di garantire così la coesione interna della società.

Lo stato sociale della tradizione classica, da solo, non è più sufficiente. Esso non è più in grado di soddisfare pienamente le nuove esigenze. Ma mi spingo ancora più in là. È necessario affrontare la questione relativa alle conseguenze che lo stato sociale di vecchia impostazione ha sulla mentalità delle persone e sulla coesione sociale. Alcune osservazioni in merito:

- In Alto Adige è diventata una moda chiamare in causa la Provincia ogniqualvolta si presenta la necessità di affrontare un problema di qualsiasi natura. Quando dico Provincia, intendo naturalmente anche le altre istituzioni pubbliche, quali i Comprensori, le Circoscrizioni, i Comuni.
- In Alto Adige si è ormai abituati a delegare tutto ciò che riguarda la solidarietà. Il pensiero dominante

in merito è più o meno questo: “io, cittadino, pago le tasse; la competenza è della Provincia, dei Comuni; sono loro che si devono attivare”. Ed in effetti negli ultimi tre decenni sono sorte una gran quantità di strutture. Sta finendo – mi pare – il periodo in cui la soluzione veniva individuata nella creazione di strutture, da un lato, perché le risorse scarseggiano; dall’altro, perché i limiti dello stato sociale divengono di anno in anno più evidenti.

In questo contesto sorgono le domande: “Cosa fare? Ci sono nuove risorse?” Non si deve necessariamente sempre pensare a risorse finanziarie: anche le persone sono una risorsa.

Da parte mia, avanzo due possibili spunti:

- per essere in futuro in grado di svolgere appieno le proprie funzioni, la politica dovrebbe spostare l’attenzione su quanto è possibile fare per evitare il rischio povertà. Entrando nel concreto, intendo che è necessario identificare gli ambiti in cui le persone possono essere messe in grado, a titolo preventivo, di assumersi delle responsabilità riguardo loro stessi. In questo contesto assume particolare rilevanza il tema della prevenzione in tema di salute ed assistenza, la sicurezza economica per la vecchiaia. Anche la minimizzazione del rischio di disoccupazione fa parte di questi fattori, così come tutto ciò che riguarda l’educazione e la formazione. Le politiche formative devono essere intese, più di quanto fatto sinora, come politiche sociali.
- prima ho parlato di strutture, avanzando l’ipotesi che il tempo in cui le strutture sono state considerate la soluzione di tutti i mali stia volgendo al termine. Naturalmente so che senza strutture non si va da nessuna parte. La mia tesi è un’altra. Le strutture hanno bisogno di un correttivo, una trasformazione nel senso del potenziamento dell’impegno civico. Con ciò mi riferisco alla creatività, alla fantasia, al rafforzamento del volontariato. Ritengo che questa sia una delle sfide epocali che attendono l’Alto Adige in generale e le politiche sociali della Provincia nello specifico. Il motivo di tutto ciò è questo: in futuro lo Stato e la Provincia saranno sempre meno in grado di risolvere tutti i problemi. Neanche l’individuo, il singolo, sarà in grado di risolvere i problemi. C’è bisogno di un livello intermedio, al quale, le persone che si trovano su un piano inferiore rispetto a Stato e Provincia ma superiore rispetto ai singoli individui imparino ad agire. In una parola: **la società civile**.

Un’ultima osservazione sul rapporto tra il settore pubblico e quello Non Profit. Vorrei descrivere questo rapporto paragonandolo ad un’ellisse. Un’ellisse, si sa, ha due fuochi. Nel nostro caso un fuoco sta per il settore pubblico, l’altro per quello privato. Ritengo che sia necessario stabilire il giusto rapporto tra quanto gli enti pubblici devono e possono fare e le funzioni che si devono assumere i privati. Per privati intendo il cittadino come singolo, la famiglia (dove è ancora presente), il volontariato, le organizzazioni Non Profit. Deve mettersi in moto un meccanismo di interazione tra i diversi attori, solo in questo modo sarà possibile in futuro gestire il “sociale”. Questa interazione ha due dimensioni: una orizzontale ed una verticale. Quella orizzontale si riferisce alla maggiore collaborazione tra i privati. Invece oggi, purtroppo, gruppi e gruppetti sono tentati di tirare ognuno acqua al suo mulino. Per quanto riguarda la seconda dimensione, quella verticale, mi riferisco ad un nuovo equilibrio tra pubblico e privato. Le regole di questo “gioco di squadra” non possono semplicemente “calare” dall’alto, ma devono essere concordate nell’ambito di un dibattito politico.

POVERTÀ NONOSTANTE LO STATO SOCIALE

Tálos Emmerich, Institut für Staatswissenschaft – Università di Vienna e membro della Consulta della Conferenza Austriaca sulla Povertà

1. Introduzione: la povertà, un fenomeno dalle mille sfaccettature

Per molto tempo alla povertà sono state associate immagini di depauperamento materiale e sociale risalenti a precedenti fasi di sviluppo (ad es. la seconda metà del XIX sec., la crisi economica internazionale degli anni '30). Quando negli ultimi decenni si parlava di povertà, ci si riferiva solitamente alle condizioni di estrema precarietà in cui vivevano molte persone nei paesi in via di sviluppo. La povertà aveva poco a che fare con i paesi che dopo la II Guerra Mondiale vivevano dinamiche di sviluppo eccezionalmente positive sotto il profilo economico e sociale, e così la pensavano anche le popolazioni degli avanzati paesi europei. Pertanto, i segnali che indicavano l'incipiente insorgere di situazioni di povertà venivano sottovalutati o ignorati. Ciò non significa che il problema della povertà fosse stato completamente escluso dall'agenda politica e dall'analisi sociologica.

Ad esempio, secondo uno studio risalente agli anni '80, la stragrande maggioranza degli austriaci (85%) erano consapevoli del fatto „che anche oggi ed anche da noi c'è una sorta di povertà“ (Schneidewind 1985, 163). Tuttavia il fenomeno venne allora inteso in senso stretto: come caratteristica effettivamente indicante condizioni di povertà, venne individuato il fatto di „non aver nulla di passabile da mangiare (come ad es. „solo patate“) o di dover mendicare (rispettivamente oltre tre quarti di risposte affermative)“ (ibidem).

Da qualche anno si stanno però delineando dei cambiamenti. La povertà è tornata ad essere un problema sentito da larghe fasce di popolazione, anche in società agiate della comunità dell'UE, quali ad esempio la Repubblica Federale di Germania, l'Austria e l'Italia. Lo si desume dalla sovrabbondanza di analisi scientifiche, di esternazioni politiche e di comunicati giornalistici sul tema. In occasione della presentazione del noto studio sulla povertà in Alto Adige, il Direttore della Caritas, Mauro Randi, ha definito prioritario l'obiettivo di rendere visibile all'opinione pubblica questo fenomeno dalle mille sfaccettature.

Oggi la povertà nei nostri paesi è meno visibile, ma non meno presente: la si ritrova in molteplici e varie forme, diverse da quelle convenzionalmente codificate nei tempi passati. Nei paesi ricchi, povertà non significa assoluto depauperamento fisico e sociale, „ossia una povertà che rende incerta l'esistenza fisica e la capacità di sopravvivenza degli uomini“ (Hanesch 1995, 10). In questi paesi povertà significa,

invece, sottoapprovvigionamento o comunque opportunità sostanzialmente limitate in relazione agli attuali standard in tema di vita materiale e sociale (v. ad es. Hauser/Neumann 1992, 246; Leu et al. 1997, 12 e segg.; Huster 1996, 23 e segg.). Secondo quanto affermato dalla Commissione UE „si considerano povere quelle persone, famiglie e gruppi che dispongono di mezzi (materiali, culturali e sociali) talmente limitati da ritrovarsi esclusi dal genere di vita ritenuto lo standard minimo nel paese dell'UE in cui vivono“ (Commissione Europea 2001). La povertà è spesso un fenomeno limitato nel tempo (ad es. Förster/Heitzmann 2002, 188). La povertà non è un fenomeno nuovo (Lebenslagen in Deutschland 2005, XXII.), anche se le sue manifestazioni tipiche ed i soggetti colpiti sono cambiati (v. Pfaff 1995, 53 e seg.; Bieback/Milz 1995, 10 e seg.).

Nei paesi ricchi come la Germania, la Svizzera, l'Italia e l'Austria, la povertà è un fenomeno relativo ed allo stesso tempo multiforme. Delle sue sfaccettature fanno parte soprattutto la povertà in termini di reddito, ovvero la scarsità di risorse, il limitato accesso a istruzione e formazione, la scarsità o mancanza di abitazioni, la povertà di donne e bambini. Povertà è sinonimo di debiti e maggior rischio di ammalarsi. I rischi di impoverimento presentano dinamiche piuttosto vivaci. Gli studi effettuati dimostrano che i soggetti colpiti dall'indigenza o comunque a rischio di impoverimento non costituiscono un gruppo omogeneo e non sono limitati alle tradizionali fasce marginali della società. A differenza del „ritratto“ finora tratteggiato della povertà, i dati dimostrano che oggi la povertà non è un fenomeno tipico di determinate categorie sociali (v. ad es. Leibfried/Leisering et al. 1995, 298 e segg.), ma che si sta insinuando con sempre maggior prepotenza nel ceto medio. I soggetti colpiti per un lungo periodo ne costituiscono una parte relativamente piccola (v. ad es. Hanesch et al. 1994, 177). Questa „temporalizzazione“ e „biografizzazione“ dei rischi di impoverimento può avere a che fare, tra l'altro, con determinati accadimenti (come la separazione) o situazioni limitate nel tempo (come malattie, periodi di formazione, disoccupazione). In ogni caso, queste circostanze o anche – ad esempio – la disoccupazione di lunga durata possono frequentemente produrre conseguenze anche a lungo termine. Impoverimento significa spesso accumulo di situazioni problematiche (v. ad es. Hübingner 1996, 18). Nell'ambito della ricerca sulla povertà si citano quali cause principali, per quanto non esclusive, del fenomeno, soprattutto fattori quali la crisi del mercato del lavoro, la disoccupazione, le dimensioni della famiglia ed il numero di figli, la ridotta funzione di tutela e di garanzia delle prestazioni dello stato sociale e della coppia/famiglia, sussidi inadeguati o assenti.

Nel paragone con altri paesi le differenze non emergono solo nelle tipologie dei gruppi di soggetti

minacciati da un rischio povertà superiore alla media, ma soprattutto nelle modalità con cui la povertà o il rischio di impoverimento vengono operazionalizzati e determinati. Fattori fondamentali a tale riguardo sono la percentuale di reddito equivalente applicata (40%, 50% o 60%), l'articolazione delle scale di equivalenza (ciò significa un peso diverso dei singoli componenti della famiglia) e l'individuazione della soglia quantitativa di povertà. Secondo una risoluzione della Commissione UE del 2001, la scarsità di reddito viene rilevata con le seguenti modalità: si considerano soggetti a rischio povertà gli individui che vivono in famiglie nelle quali il reddito totale familiare equivalente è inferiore al 60% del reddito mediano. Il rilevamento dei dati relativi al tasso di povertà in Austria e Germania si è orientato negli ultimi anni a questo parametro. In tale contesto è importante sottolineare come la soglia di povertà rappresenti un indicatore sicuro di basso reddito e solo presuntivo di povertà. La povertà, o meglio ancora l'esclusione – intesa come carenza di risorse sotto svariati profili – può essere determinata da una molteplicità di situazioni svantaggiate e non è rappresentabile mediante un solo indicatore come quello della soglia di povertà (v. Till-Tentschert et al. 2004, 213). Le persone con reddito inferiore alla soglia di povertà vengono dunque sempre considerate solo a rischio povertà. Si considerano, invece, effettivamente poveri gli individui che, oltre alla povertà in termini di reddito, hanno difficoltà anche a soddisfare i bisogni primari, presentando ad es. situazioni abitative al di sotto della norma, contatti sociali ridotti, ridotti consumi (ad es. vacanze). La scala di equivalenza OCSE originaria, che attribuiva il peso 1 al primo adulto della famiglia, 0,7 a ogni altro componente della famiglia di età superiore a 14 anni e 0,5 a ogni ragazzo di età inferiore a 14 anni, è stata modificata attribuendo i seguenti pesi: 1, 0,5 e 0,3. Nel calcolo del reddito familiare si tiene conto dell'intero reddito disponibile di tutti i componenti della famiglia: stipendi, salari, redditi da lavoro autonomo, redditi da capitale, pensioni ed altre prestazioni monetarie (quali ad es. il sussidio di disoccupazione, gli assegni familiari) – dedotte le tasse e gli oneri previdenziali (v. ad es. Förster/Heitzmann 2002, 188).

Nell'ambito di indagini relative all'Alto Adige si è praticata – e si pratica tuttora – una distinzione tra una soglia di povertà assoluta ed una relativa. La prima si calcola sulla base di un paniere di beni essenziali, una sorta di minimo vitale nel senso di fabbisogno finanziario primario (2005/2006: € 464,00). Questo minimo vitale coincide con la rispettiva aliquota di sussidio sociale o con la soglia ufficiale di povertà. Da esso si distingue la soglia di povertà relativa, che a sua volta presenta altre differenziazioni, in quanto l'ISTAT prende in considerazione le spese mentre l'ASTAT tiene conto dei redditi. Carmen Plaseller, in

un Quaderno di lavoro dell'ASTAT (2006) ha adottato il metodo di calcolo dell'UE con la scala OCSE modificata. In questo modo i dati relativi all'Alto Adige sono confrontabili anche con quelli di paesi come l'Austria e la Germania. Secondo tali dati, la soglia di rischio di povertà in Alto Adige per il 2003 era pari a € 9.132,00/anno o € 761,00/mese (Plaseller 2006, p. 37), mentre in Austria era pari a € 848,00/mese. Le mie tesi relativamente alle argomentazioni che seguono sono:

1. La povertà è una conseguenza dell'erosione delle istanze centrali di riproduzione, ossia mercato – mercato del lavoro retribuito, famiglia/coppia e sistemi di trasferimento dello stato sociale.
2. I drastici cambiamenti intervenuti nel mondo del lavoro e delle relazioni sociali si ripercuotono sullo stato sociale e sui suoi sistemi di tutela: lo si deduce dalle evidenti lacune e dal manifestarsi di maggiori esigenze.
3. I sistemi di tutela sociale basati sul lavoro retribuito del tipo di quelli vigenti in Italia, Austria e Germania riducono talvolta la povertà ed il rischio di impoverimento, ma non li eliminano del tutto.
4. Se la lotta alla povertà deve rappresentare un obiettivo politico, necessita dell'integrazione dei sistemi di tutela in essere ed allo stesso tempo di un mix di interventi negli ambiti politici interessati. Questo aspetto è messo in evidenza anche nel piano sociale provinciale 2007-2009 per l'Alto Adige recentemente presentato.

Nei punti che seguono cercherò di approfondire queste tesi.

2. Problematiche di natura strutturale ed attuali tendenze erosive a livello delle istanze centrali di tutela in termini di opportunità partecipative

a. Lavoro retribuito

Sotto il profilo strutturale, la non-partecipazione al mondo del lavoro retribuito comporta quantomeno la perdita delle risorse materiali, se non si può disporre di altre fonti di reddito (quali ad es. patrimonio, rendite). Un numero relativamente elevato di persone ha vissuto l'esperienza della disoccupazione nell'immediato dopoguerra, dal 1945 agli anni '50 quando, oltre allo stato sociale, anche la famiglia fungeva in parte da rete di sicurezza. Questa problematica non è poi scomparsa nelle società europee, ma è stata comunque fortemente indebolita dal favorevole andamento fatto registrare dal mercato del lavoro per un paio di decenni a partire dagli inizi degli anni '60. La drastica trasformazione che ha interessato il mercato del lavoro a partire dagli anni '80 ha posto in

essere condizioni molto diverse, come si deduce dai crescenti tassi di disoccupazione, e nello specifico di quella di lunga durata, da un lato e dalla diffusione di forme atipiche di occupazione dall'altro.

Se Italia e Germania hanno perduto il primato della piena occupazione già a partire dalla metà degli anni '70, in Austria ciò si è verificato agli inizi degli anni '80, quando circa 240.000 persone si definivano senza lavoro almeno una volta l'anno, mentre negli ultimi anni questa cifra ha superato quota 800.000. In Germania il fenomeno della disoccupazione riguarda da parecchi anni oltre 4 milioni di persone. In Alto Adige il numero di persone alla ricerca di un lavoro è cresciuto tra il 2001 e il 2005 da 5.200 a 6.300 (Occupati e disoccupati 2006, 7). Il numero dei disoccupati è cresciuto dal 2,3% al 2,8%. Dall'inizio degli anni '80 la disoccupazione in Italia, così come in altri paesi, è diventata un problema costante e (in confronto all'Alto Adige) quantitativamente davvero mal ripartito per sesso, età, livello di formazione e cittadinanza. Secondo calcoli effettuati in base ai parametri UE, in Italia il tasso di disoccupazione è superiore al 10%, in Germania all'8% ed in Austria al 5% circa. Una seconda faccia delle trasformazioni del mercato del lavoro è rappresentata dal fenomeno dei cosiddetti rapporti di lavoro atipici, tra i quali rientrano il lavoro a tempo parziale, i cosiddetti mini-jobs, il lavoro a tempo determinato, il lavoro a chiamata, il lavoro interinale, il cosiddetto lavoro parasubordinato. Il numero di lavoratori a tempo parziale nei paesi interessati dal confronto è in crescita. In Alto Adige il numero degli occupati a tempo parziale è cresciuto da 30.100 (2001) a 39.000 (2005). La loro incidenza sul totale dei lavoratori è dunque pari al 17,4%. Il numero di rapporti di lavoro a tempo determinato è aumentato fino al 2004, per poi scendere leggermente nell'ultimo anno (Occupati e disoccupati 2006, 6).

In Germania la quota di lavoratori a tempo parziale sul totale dei lavoratori ha superato il 22% (2004), quella degli occupati a tempo determinato è oltre l'8%. Analoghe sono state le dinamiche in Austria, con una quota di lavoratori a tempo parziale di oltre il 21% ed a tempo determinato di oltre l'8%. In tutti e tre i paesi l'attività a tempo parziale è esercitata prevalentemente dalle donne: in Alto Adige nel 2005 le donne occupate a tempo parziale erano 33.700, contro 5.300 uomini. Lo sfilacciamento del mercato del lavoro appare evidente soprattutto osservando l'incremento dei cosiddetti lavoratori parasubordinati (in Austria i nuovi lavoratori autonomi, i lavoratori coordinati; in Germania le imprese monogestionali, i lavoratori in proprio, i mini-jobs; in Italia ad es. il lavoro a progetto). L'incremento della disoccupazione e delle forme di lavoro atipiche acuisce il problema della sussistenza materiale in generale, ed in particolare per quel che riguarda i disoccupati e la terza età.

b. Famiglia e coppia

Le maglie della "rete di sicurezza" sociale e materiale rappresentata dalla famiglia/coppia si fanno sempre più larghe. Dove si fanno evidenti queste trasformazioni? I valori relativi a numero e dimensione delle famiglie numerose sono in diminuzione, il numero di famiglie senza figli cresce, così come il numero di forme di convivenza non coniugale. La famiglia nucleare, composta da papà, mamma ed almeno un figlio, ha perso la propria prevalenza empirica su tutto il resto (a tale riguardo v. per l'Austria Fassmann 2006, 56 e seg.). In Austria ormai solo il 50% delle famiglie appartiene a questa tipologia. La durata della convivenza familiare è sempre più limitata. Lo si desume dalla vivace dinamica del dato riguardante le separazioni. Una seconda faccia del fenomeno è rappresentata dal fatto che il numero di famiglie monoparentali (in prima battuta le donne sole con figli) sta aumentando notevolmente. In Italia il numero di madri single rispetto al numero complessivo di donne di età compresa tra 18 e 55 anni (almeno un figlio minore di 18 anni) corrisponde a meno del 2%, quindi è ancora abbastanza ridotto. In Gran Bretagna e Svezia questa quota supera l'8%, in Austria si situa al 4,2% ed in Germania al 3,6% (Single Mothers in Europe, 2005). Questi dati fanno capire come sempre più pressante si faccia la problematica della tutela di queste famiglie innanzitutto per quanto concerne gli aspetti materiali, da un lato, ed il problema della tutela di un numero crescente di donne, anche nel caso di malattie, disoccupazione ed invecchiamento, dall'altro.

L'istituzione del matrimonio come fonte affidabile e stabile di sicurezza viene lentamente erosa. Pur con tutti i principi di pari opportunità fissati per legge secondo il diritto matrimoniale, continua a registrarsi una discrepanza tra quest'ultimo ed i diritti sotto il profilo del diritto sociale. Ecco l'esempio dell'Austria: il fatto che ad esempio la donna separata abbia diritto al mantenimento, che a sua volta rappresenta la base per il mantenimento dei superstiti (ad esempio pensione di reversibilità), dipende in prima linea dall'individuazione del soggetto cui viene addebitata la colpa della separazione. Una donna separata ha diritto alla pensione di reversibilità del suo ex coniuge se questi era tenuto a versarle un assegno di mantenimento postconiugale (sulla base di una sentenza legale o di un concordato) o se il defunto, dopo la separazione e fino al decesso, ha contribuito con regolarità a coprire le necessità di mantenimento dell'ex moglie. L'ammontare della pensione di reversibilità dipende tuttavia dall'ammontare dell'assegno di mantenimento. Dato che la maggior parte delle coppie si separano consensualmente e le donne rinunciano prevalentemente al mantenimento, con la separazione si perde anche l'eventuale diritto alla tutela materiale nella terza età.

La separazione diventa quindi un nucleo di cristallizzazione di disparità di genere, che porta drammaticamente in luce le carenze in materia di tutela sociale delle donne (v. ad es. Klaar 1994, 195 e seg.).

c. Erosione della tutela da parte dello stato sociale

La crescita dei regimi di welfare nei decenni del dopoguerra è riuscita a rimediare in buona parte a numerose problematiche di carattere strutturale connesse fondamentalmente ai principi centrali di organizzazione, senza però riuscire a superarle definitivamente: in Italia, nello specifico in Alto Adige, in Austria ed in Germania la tutela sociale si rivolge primariamente a connazionali che hanno un lavoro. Questo sistema di tutela sociale correlato allo svolgimento di un'attività lavorativa privilegia gli uomini rispetto alle donne, nella misura in cui tiene conto in particolare della durata dell'attività lavorativa e dell'ammontare del reddito. Esso è dunque strettamente connesso alla carriera lavorativa, che notoriamente si declina quasi esclusivamente al maschile. Parliamo qui anche del modello dell'uomo cui spetta il compito "di procurare il cibo". La posizione svantaggiata delle donne per quanto concerne la tutela sociale e quindi la loro maggior esposizione al rischio povertà è di natura strutturale, in quanto le donne, a causa del lavoro domestico e familiare suddiviso tra i sessi in maniera non equilibrata, hanno molte meno opportunità per quel che riguarda il mercato del lavoro (si citano a titolo di esempio le interruzioni dell'attività lavorativa, gli ostacoli agli avanzamenti di carriera), riuscendo pertanto ad ottenere redditi minori. I minori periodi di contribuzione ed il minor reddito si traducono, nell'ambito di un sistema fortemente basato sul lavoro retribuito, in un più basso livello di tutela in caso di malattia, disoccupazione ed invecchiamento. Il sistema di tutela sociale vigente a livello nazionale privilegia il matrimonio rispetto ad altre forme di partnership civile (quale ad es. la convivenza), come si nota in maniera esemplare nel

campo del trattamento di reversibilità: il diritto alla pensione di reversibilità sussiste solo per i coniugi e non per i conviventi. Gli stati sociali che basano le proprie prestazioni sullo svolgimento di un lavoro retribuito, come l'Italia, la Germania e l'Austria tengono primariamente conto dei lavoratori e del loro status, ed indirettamente delle loro famiglie. Solo in seconda battuta si rivolgono alle persone bisognose e sofferenti. Lo si capisce chiaramente dalla posizione subordinata attribuita al cosiddetto secondo network sociale, l'assistenza sociale. Più un soggetto si trova ai margini del mercato del lavoro, più marginale è anche il sostegno che lo stato gli offre, come si evince con chiarezza dalla situazione sociale di senzatetto, ex carcerati e rifugiati.

Queste carenze di natura strutturale degli stati sociali che basano l'erogazione delle proprie prestazioni sullo svolgimento di un'attività lavorativa, non sono una novità. Ormai da tempo sono di pubblico dominio: le maglie della rete di tutela sociale, ritenute fitte in seguito agli sviluppi fatti registrare nei decenni del dopoguerra, si sono rivelate, invece, piuttosto allentate a seguito dell'affermarsi di condizioni di crescente disoccupazione e di sempre maggior diffusione di forme di lavoro atipiche, nonché nel contesto di un'inevitabile trasformazione nei rapporti di coppia.

3. Il fenomeno povertà: caratteristiche e cause

a. La povertà nelle società ricche

Diagrammi statistici relativi ai paesi membri, e non, dell'UE dimostrano che i rischi di impoverimento fanno ormai parte della quotidianità anche nelle società relativamente ricche. Le statistiche relative ai paesi oggetto del confronto – riferite alla soglia corrispondente al 60% del reddito mediano – riprotono i seguenti tassi di rischio povertà:

Tabella: Tassi di rischio povertà a confronto – Indicatori a confronto – 2003

	Alto Adige	Austria	Germania	Italia (a)	EU 15 (a)
Soglia 60%	15	13	15	19	16
Rischio povertà ante trasferimenti sociali (reddito escluse le pensioni)	35	43	35	42	38
Rischio povertà ante trasferimenti sociali (reddito comprese le pensioni)	16	24	24	22	24

Fonte: Plaseller 2006, p. 51. (a) Per l'Italia ed i paesi UE 15 i valori si riferiscono al 2001.

Rispetto ad un tasso medio di povertà per i paesi UE(15) del 16%, il tasso del 15% registrato in Alto Adige ed in Germania è abbastanza alto e superiore a quello fatto registrare in Austria del 13%. Il tasso

di povertà nazionale italiano è stimato al 19%, sensibilmente superiore alla media europea. Secondo l'ASTAT la povertà relativa in Alto Adige riguarda 72.000 persone ovvero 27.000 famiglie. In Austria

il tasso di rischio povertà pari al 13% significa che esso riguarda oltre un milione di persone.

Con riferimento alla comunità UE si constata che solo paesi quali la Svezia, la Finlandia, la Danimarca ed il Lussemburgo presentano livelli più bassi rispetto ad Alto Adige, Germania ed Austria.

Quanto l'erosione dei centri principali di riproduzione rappresentati dal mercato del lavoro e dalla famiglia/coppia si ripercuota sulla soddisfazione dei bisogni primari, è reso evidente dai risultati di svariate indagini sulla povertà.

Per l'Italia emerge il fatto che lo status di single o di genitore single è strettamente connesso al più elevato tasso di rischio povertà. Inoltre le più colpite sono le famiglie senza componenti in età lavorativa e quelle con più di due figli minorenni. Una parte dei genitori single e delle famiglie straniere fanno registrare un rischio relativamente alto di impoverimento. Secondo il noto studio della Caritas (Benedikter 2005), le cause del rischio povertà in Alto Adige sono da un lato di natura strutturale, e ci si riferisce qui alla mancanza di adeguati posti di lavoro vicini al proprio luogo di residenza, all'elevata mobilità professionale ed alla disoccupazione volontaria, ma sono anche conseguenza di situazioni critiche per quanto concerne le condizioni di vita, quali ad esempio una non buona costituzione fisica o psichica, l'invalidità parziale, lo scarso livello di formazione professionale. Il fenomeno che invece, rispetto all'Alto Adige, si conferma con forza per Austria e Germania è quello per cui il lavoro non fornisce più risorse sufficienti per la sopravvivenza materiale: il fenomeno dei cosiddetti *working poor*, che riguarda in special modo i percettori di redditi limitati, quali ad esempio i lavoratori a tempo parziale.

In Austria il tasso di rischio povertà ha oscillato nell'ultimo decennio tra l'11 ed il 13%, in funzione del metodo utilizzato per il calcolo. Il tasso del 12,8% per l'anno 2003 significa, con una probabilità del 95%, che in quell'anno un numero di persone compreso tra 937.000 e 1.123.000 era a rischio povertà. La soglia di povertà era nel 2003 pari a € 848,00 (stima per il 2004: € 900,00). Al 6% delle persone colpite dal rischio povertà, ad un reddito inferiore a tale soglia, è collegata anche una scarsa partecipazione quantomeno a prestazioni centrali nella vita di un individuo, quali ad esempio il riscaldamento dell'abitazione, l'acquisto di vestiti, i pagamenti arretrati (v. *Einkommen 2006*, 36).

Alla fine degli anni '90 gli austriaci colpiti dal rischio povertà erano persone prive o con limitata attività lavorativa, disoccupati, soprattutto di lunga durata, famiglie monoreddito formate da pensionati, famiglie numerose, famiglie monoparentali, persone con un basso livello di istruzione, persone residenti in campagna, persone senza cittadinanza austriaca o disabili. Secondo l'analisi relativa all'anno 2003 (*Einkommen 2006*) erano esposte ad un maggior rischio di

impoverimento le donne più degli uomini, soprattutto se madri single, le famiglie con tre o più figli e gli immigrati. Lo stesso dicasi per quel che riguarda la disoccupazione. Il tasso di rischio povertà dei disoccupati di lunga durata era pari al 29%.

Il fatto che oggi il lavoro retribuito non sempre assicura una sufficiente copertura dei bisogni primari è reso evidente dal fenomeno dei cosiddetti *working poor*. In Austria, ad esempio, secondo lo studio sulla povertà nel 2002 (Till-Tentschert et al. 2004), un quarto di tutti i soggetti esposti al rischio povertà viveva in famiglie dove tutte le persone in età lavorativa esercitavano una regolare attività retribuita. Il rischio povertà per i lavoratori era pari nel 2003 all'8%; in presenza di un'occupazione non regolare il rischio di impoverimento è però molto maggiore rispetto alla media. Anche i lavoratori parasubordinati con contratti di collaborazione coordinata o contratti d'opera sono soggetti più della media al rischio povertà (Förster/Heitzmann 2002, 201), fatto che viene confermato anche dall'ultima indagine in materia: il rischio povertà è strettamente correlato a orario di lavoro ridotto, lavoro mal pagato o lavoro irregolare. Il rischio si fa davvero elevato quando in una famiglia c'è una sola persona occupata a tempo parziale (in Austria queste famiglie rappresentano un terzo delle famiglie monoreddito). Anche l'occupazione a tempo pieno può essere connessa con scarsa retribuzione e quindi con un maggior rischio di impoverimento (*Einkommen 2006*, 4).

In Germania il rischio povertà è cresciuto dalla fine degli anni '90 (1998: 12,1%). Il tasso nel 2004 era pari al 13%, con una soglia del rischio povertà di € 856,00 mensili (*Armut und Lebensbedingungen 2006*, 5). La principale causa della povertà e dell'esclusione sociale è la disoccupazione (*Lebenslagen 2005*). I disoccupati, con un tasso del 42% per il 2004, sono i più colpiti dalla povertà (*Statistisches Bundesamt 2006*, 617). Il fatto che lo svolgimento di un'attività retribuita non protegga dal rischio povertà è confermato anche dai dati rilevati in Germania (*Lebenslagen 2005*, 21): tale fenomeno emerge sulla base di due elementi, le cifre relative al lavoro retribuito e il numero di figli (*Statistisches Bundesamt 2006*, 612). Così, le famiglie con lavoratori a tempo parziale sono soggette al rischio povertà nella stessa misura delle famiglie con figli (v. anche *Statistisches Bundesamt 2006*, 619 e seg.; *Armut und Lebensbedingungen 2006*, 22). Devono fronteggiare un crescente rischio di povertà coloro che sono in possesso di un basso livello di qualificazione, gli operai ed i semplici impiegati. Il tasso di povertà tra le famiglie monoparentali, pari al 35,8%, è di due volte e mezza superiore al tasso medio di povertà della popolazione totale.

Gli studi sulla povertà disponibili per la Germania non indicano gli effetti dell'indennità di disoccupazione II

e dell'assegno sociale per la terza età. Rilevante è il fatto che il numero dei percettori di questi sussidi è cresciuto sensibilmente (dal 20% dal 2004 al 2005, Statistisches Bundesamt, comunicato stampa del 21.11.2006).

b. Povertà nello stato sociale?

Il fatto che gli stati sociali contribuiscano sostanzialmente alla riduzione del rischio povertà risulta evidente osservando la differenza tra i tassi di rischio povertà registrati prima e dopo l'erogazione di sussidi (vedere tabella sopra riportata). Nello stesso tempo ciò rende evidente che, a seguito del contesto strutturale descritto per quel che concerne i sistemi di tutela sociale basati sullo svolgimento di un'attività lavorativa, il rischio di impoverimento non è escluso del tutto. Illustriamo questo dato di fatto sulla base di alcuni esempi:

Secondo la „Bundesagentur für Arbeit“ (2005, 4) in Germania le prestazioni della nuova indennità di disoccupazione II introdotta oscillano in media tra i € 697,00 per un single fino a € 1400,00 per un "nucleo familiare" (anche non di stampo tradizionale) con 5 o più persone. La soglia di povertà nel 2003 era di € 938,00 (Lebenlagen in Deutschland 2005).

Il 25% degli anziani altoatesini ha dichiarato nel 2003 un reddito personale complessivo inferiore a € 4500,00. „Quindi, una parte consistente degli anziani ha percepito un reddito inferiore al livello del minimo vitale stabilito per quell'anno (oggi: reddito sociale minimo)“ (v. Benedikter 2005, 44). A fronte di una soglia del rischio di povertà di € 761,00 mensili, la pensione di anzianità in quell'anno era di € 1009,00 per gli uomini e di € 648,00 per le donne; la pensione di vecchiaia per gli uomini era pari a € 611,00 e per le donne a € 430,00. La pensione media di vecchiaia per uomini e donne superava appena, con i suoi € 487,00, la soglia di povertà individuata dalla Provincia (2005: € 464,00). Poco meno del 60% delle pensioni erogate in Alto Adige nel 2003 erano inferiori a € 750,00, quindi inferiori alla soglia di povertà secondo il metodo di calcolo UE. Spesso, in caso di non autosufficienza, ricadono al di sotto della soglia di povertà persone che in precedenza non erano mai state considerate a rischio povertà. Qual è il motivo? Elevati costi dell'assistenza e delle cure. Le carenze strutturali in ambito previdenziale e la grave mancanza di risorse di base per una parte della popolazione altoatesina si fanno evidenti soprattutto osservando la situazione delle donne: „Molte donne delle generazioni meno giovani hanno prestato per decenni la loro opera esclusivamente all'interno della famiglia e nell'educazione dei figli e solo occasionalmente o saltuariamente hanno potuto esercitare un'attività lavorativa retribuita. Quindi non hanno

diritto alla pensione di vecchiaia piena“ (Benedikter 2005, 45). La storia dei versamenti contributivi di molte donne è spesso lacunosa, „a causa del frequente cambio di mestiere, con conseguente percepimento di stipendio di basso livello, dei rientri, delle assenze per maternità, del lavoro a tempo parziale, dei doveri di assistenza che prevalentemente le donne si assumono“ (ibidem). Ad esempio, i problemi per gli occupati a tempo parziale possono essere esemplificati dal fatto che, per potersi vedere riconosciuto un anno pieno a livello previdenziale, è necessario dimostrare di avere un imponibile minimo di € 8.167,00 (2002). Se però un lavoratore a tempo parziale guadagna solo € 6.000,00 lordi, gli vengono riconosciute solo 38 settimane di contributi. I titolari di contratti di lavoro a tempo determinato e a progetto non hanno alcun diritto a percepire l'indennità di disoccupazione.

Le prestazioni sociali contribuiscono in maniera determinante alla formazione del reddito familiare e quindi anche alla diminuzione della povertà, come indicano i dati relativi all'Austria. Ciò vale sia per le pensioni sia per quel che concerne i trasferimenti sociali la cui erogazione non dipende dall'età. Queste voci rappresentano più del 60%, senza le pensioni più di un terzo, del reddito complessivo di una famiglia (v. Förster/Heitzmann 2002, 203; Till-Tentschert et al. 2004, 222). Particolarmente importanti sono le prestazioni riferite alla famiglia, ma anche quelle correlate a situazioni di disoccupazione. Per gli over 60 il tasso di povertà si riduce sensibilmente grazie al percepimento delle pensioni di anzianità (dal 75% al 17%). Lo stato sociale austriaco contribuisce quindi in maniera sostanziale alla riduzione del rischio di impoverimento, senza tuttavia abbatterlo definitivamente. Ne è una dimostrazione il fenomeno dell'esclusione in senso lato, intesa sia come non godimento stabilito per legge della tutela sociale statale sia come non sussistenza di tutela mediante erogazione di prestazioni sociali (a tale riguardo v. Kronauer 2002). In altre parole: l'esclusione dal sistema delle prestazioni sociali è una dimensione dell'esclusione dalla società, mentre povertà o rischio di povertà nonostante le prestazioni dello stato sociale ne rappresentano l'altra faccia.

A causa della mancanza dei requisiti per l'accesso alle prestazioni definiti dal legislatore, ossia una determinata durata della vita lavorativa, una parte dei disoccupati iscritti all'AMS (centro austriaco di mediazione al lavoro, NdT) rimane esclusa dal percepimento dell'indennità di disoccupazione e del sussidio d'emergenza. Nel 2004 questa fascia comprendeva più del 6% degli uomini e più del 13% delle donne, con tendenza all'aumento. In Austria alcuni gruppi di lavoratori atipici sono esplicitamente esonerati dal versamento di parte dei contributi obbligatori: i lavoratori a basso numero di ore non versano contributi di malattia e previdenziali e non possono nemme-

no percepire l'indennità di disoccupazione, come i lavoratori coordinati ed i nuovi lavoratori autonomi (al riguardo v. ad es. Fink et al. 2003; Fink et al. 2006).

Le carenze dello stato sociale emergono anche osservando la "povertà dei trasferimenti", con cui si intende il fatto che le prestazioni sociali non sono sufficienti a garantire tutela dal punto di vista materiale contro il rischio di impoverimento e di povertà. Si tratta, qui, del risultato del principio di equivalenza, che sempre più si impone nel campo della previdenza sociale, tra importo erogato e livello delle prestazioni. Redditi bassi e discontinui si traducono in basse prestazioni, in parte non in grado di garantire i bisogni primari. In una parte consistente di soggetti interessati, in prima battuta una buona parte delle donne, le prestazioni di disoccupazione e d'emergenza sono basse o addirittura molto basse. Più della metà dei sussidi di disoccupazione erogati sono inferiori all'indennità di compensazione (per nuclei mono-reddito).

Quasi una pensione di anzianità su due, tra quelle erogate a donne, non raggiunge il livello dell'indennità di compensazione (2006: € 690,00/mese, 14 mensilità). Ma nemmeno il percepimento di un'indennità di compensazione protegge dal rischio povertà, come emerge dal confronto con la soglia di povertà individuata per l'anno 2003, pari a € 848,00 mensili (Einkommen 2006). Non sorprende dunque l'esito della recente indagine sulla povertà secondo cui nel 2003 il tasso del rischio di povertà, riferito al reddito annuo netto, era per i lavoratori pari all'8%, mentre era del 32% per i disoccupati (Einkommen 2006, 39). Il verificarsi di situazioni di disoccupazione va di pari passo con un rischio povertà accresciuto del 20% per le famiglie. Con l'aumentare della durata della disoccupazione cresce anche il tasso di rischio povertà (ibidem, 44).

Se si applica il criterio della soglia al 60% del reddito mediano anche all'assistenza economica sociale, è possibile constatare che, non tenendo conto delle

differenze degli importi delle pensioni minime nei singoli Land, essi sono inferiori alla soglia del rischio di povertà in ognuno di essi. Illustriamo l'esempio di Vienna: per il 2005 l'indennità di compensazione per nuclei monoreddito era fissata in € 405,22 mensili. Pur aggiungendo i sussidi per l'affitto e per il riscaldamento ed ottenendo così un importo di circa € 696,00, l'importo che mancava per raggiungere la soglia di povertà, fissata per il 2003 in € 848,00, rimaneva pur sempre consistente.

L'assistenza economica sociale, esplicitamente orientata all'eliminazione del rischio povertà o a fornire aiuto in singoli casi di emergenza, non è adatta a tutelare contro rischi sociali standardizzati o ricorrenti quali il basso reddito da lavoro. Ma la tutela contro questo tipo di rischi, ad esempio la situazione d'emergenza dal punto di vista finanziario dei disoccupati e dei genitori single, è stata sempre più trasferita negli ultimi due decenni all'assistenza economica sociale.

In breve: gli stati sociali con sistemi di prestazioni sociali la cui erogazione è legata allo svolgimento di un'attività lavorativa riducono il rischio di impoverimento, ma non consentono di evitare povertà ed impoverimento (Tabella). Lo stesso dicasi per un secondo tipo di welfare state, quelli di tipo liberale, rappresentato da paesi quali la Gran Bretagna, gli Stati Uniti, ecc., in cui oltretutto i tassi di rischio povertà sono sensibilmente più elevati (Grafico pag. 20). Un terzo tipo di regime di welfare, definito in letteratura come tipo socialdemocratico (v. Esping Andersen 1990) e caratterizzato soprattutto da prestazioni universali, non dipendenti dallo svolgimento di un'attività lavorativa, mostra di avere una maggior capacità potenziale di evitare o ridurre il rischio povertà, grazie al fatto che le prestazioni universali, come ad esempio un servizio sanitario statale o un'indennità di compensazione, riducono in maniera più consistente il rischio di impoverimento nella terza età.

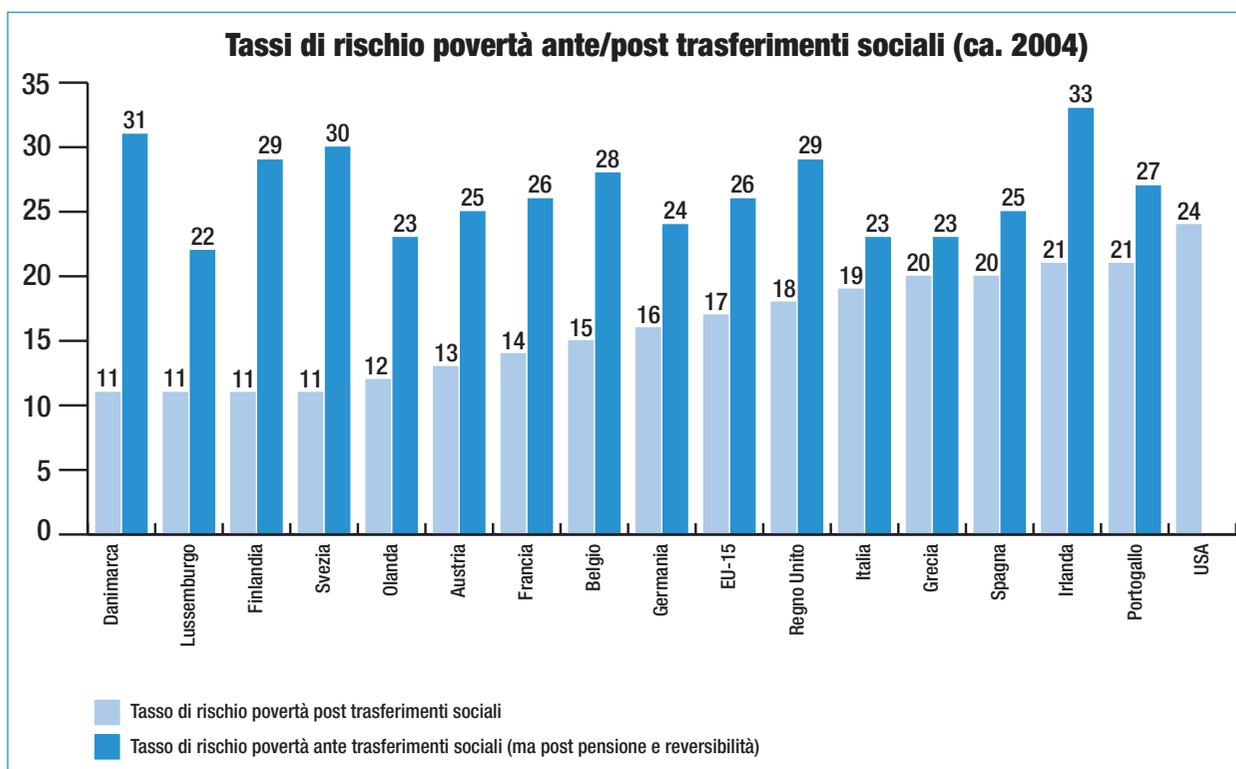
Tabella: regimi di welfare e capacità di far evitare la povertà

Tipo di welfare	Liberale	Socialdemocratico	Conservatore
<i>Punti chiave contenutistici:</i> mercato/attività lavorativa/ stato/famiglia	Sottolineatura del ruolo del mercato e della previdenza familiare/privata	Sottolineatura del ruolo dello stato; orientamento ai diritti sociali dei cittadini	Orientamento allo svolgimento di un'attività lavorativa (rapporto di lavoro standard per gli uomini); parz. accesso alle prestazioni mediante la famiglia
<i>Obiettivo:</i> tutela dalla dipendenza dal mercato (demercificazione)	debole: tutela da situazioni di abbandono materiale	forte: universalistico	medio: garanzia standard di vita; acquisizione status (attualmente erosione)

PRIMA CONFERENZA PROVINCIALE SULLA POVERTÀ - 14 FEBBRAIO 2007

Livello prestazioni	basso	alto	selettivo alto/basso
Residualismo Incidenza delle prestazioni previdenziali sul totale delle spese	alta	bassa	media
Privatizzazione Importanza della previdenza sociale privata	forte	debole (ma in crescita)	debole (ma in crescita)
Grado di regolamentazione legale	basso	basso (caso specifico della Danimarca); altra situazione, ad es. Svezia	alto
Ruolo delle politiche attive del mercato del lavoro Risorse statali per le politiche attive del mercato del lavoro	piuttosto basso	alto	piuttosto basso
Livello di protezione in presenza di flessibilizzazione del mercato del lavoro	basso	relativamente alto	basso
Protezione contro il rischio di impoverimento	bassa	medio-alta	media
Rappresentanti	UK (inoltre USA, Canada, NZL, Australia)	Danimarca (inoltre Svezia, Norvegia)	Austria, Germania (inoltre Italia, Olanda)

Fonte: miscellanea realizzata internamente da diverse fonti.



Fonti: Eurostat, per gli USA Förster/d'Ercole (2005).

Osservazioni: l'anno di riferimento è solitamente il 2004, per pochi casi il 2003. I nuovi paesi membri dell'UE non sono stati intenzionalmente considerati, in quanto sussistono ancora notevoli incertezze per quel che concerne i dati che li riguardano.

Rif. bibl.: Förster, Michael/d'Ercole Marco M. (2005). Income Distribution on Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s, OECD, Parigi.

4. Possibili politiche di lotta alla povertà

a. Politiche attuate

Quali politiche sono state attuate a fronte del diffondersi del rischio povertà in Alto Adige, in Austria ed in Germania?

In Alto Adige, la forma principale di sostegno finanziario da parte della Provincia è il "reddito minimo di inserimento" per le persone non autosufficienti, con cui viene fissata d'ufficio una soglia minima di soddisfazione dei bisogni materiali, sociali e culturali ovvero un minimo vitale: nel 2005 e 2006 tale soglia è stata individuata in € 464,00. Stando a quanto affermato dalla Giunta provinciale, nel 2006 l'importo non è stato aumentato in virtù del fatto che esso è già più alto rispetto alle regioni limitrofe (Newsletter „Social“ n. 4 2006 del 1.3.2006). L'obiettivo connesso all'erogazione di questo reddito minimo non mira a contrastare la povertà relativa nel senso sopra riportato – obiettivo che dovrebbe essere raggiunto con l'aiuto delle politiche retributive, fiscali e pensionistiche (Benedikter 2005, 62 e seg.; Piano sociale provinciale 2007-2009). Pertanto anche il livello del reddito minimo è sensibilmente inferiore alla soglia del rischio di povertà.

La Provincia ha messo a disposizione tutta una serie di altre prestazioni, riguardanti innanzitutto la previdenza integrativa (ne fanno parte il sostegno alla famiglia, la previdenza, l'indennità di disoccupazione e l'assicurazione contro le malattie e gli infortuni), i sussidi agli invalidi civili ed ai ciechi e l'assegno di cura. In previsione degli attesi effetti negativi sui futuri livelli delle pensioni dei lavoratori, derivanti dalla riforma delle pensioni, il fondo pensione regionale istituito dalle parti sociali, quale secondo pilastro del sistema pensionistico, dovrebbe svolgere una funzione preventiva. Come sottolineato dalla delibera della Giunta Provinciale altoatesina del 2006 e dal nuovo Piano Sociale provinciale, si mantengono da un lato le politiche volte a contrastare la povertà assoluta, mentre dall'altro nuovi interventi dovrebbero contribuire all'estensione dell'accesso al mercato del lavoro, mediante maggiori opportunità di riqualificazione e formazione per persone disoccupate, il potenziamento delle strutture di assistenza all'infanzia per le donne, la creazione di nuovi posti di lavoro per persone disabili, il sostegno agli invalidi idonei al lavoro a tempo parziale, non da ultimo il miglioramento delle condizioni sociali delle persone con reddito basso mediante ampliamento dell'offerta di abitazioni da locare e rivisitazione di contratti collettivi del mondo economico privato. In questo piano si riconosce con chiarezza un allargamento della prospettiva dello stato sociale, dal mero sostegno finanziario al potenziamento del reinserimento lavorativo.

Quanto questi progetti sapranno e potranno contribuire effettivamente all'abbattimento del rischio di impoverimento in Alto Adige, lo si vedrà nei prossimi anni.

A fronte della diffusione del rischio povertà non sorprende, da un lato, che in Austria il governo "nero-azzurro" (ÖVP-FPÖ) abbia ripetutamente sottolineato negli ultimi anni l'importanza dell'obiettivo della lotta alla povertà. Anche l'UE ha sollecitato i paesi membri ad attuare politiche di contrasto alla povertà. Dall'altro lato si constata come la coalizione Partito Popolare Austriaco-Partito Austriaco della Libertà si sia sostanzialmente lasciata andare a grandi annunci mettendo però in campo esigue forze contro la povertà. Il che in fin dei conti non sorprende: se nel programma di governo del 2000 si parlava quantomeno astrattamente di lotta alla povertà, in quelli del 2003-2006 i concetti di povertà o di lotta alla povertà sono praticamente scomparsi. La parola „povertà“ ricompare sostanzialmente nei piani d'azione nazionali contro la povertà e l'esclusione sociale che il governo federale austriaco ha dovuto presentare in seguito alle risoluzioni del Consiglio Europeo di Nizza (dicembre 2000). I piani d'azione degli ultimi anni contengono un lungo elenco di singoli interventi, più o meno connessi alla problematica della povertà e dell'esclusione sociale. Ci si chiede a questo punto se il governo nero-azzurro abbia mosso specifici passi concreti tesi a contrastare la povertà. Un'analisi più approfondita di una delle dimensioni delle politiche di lotta alla povertà elencate nei piani di azione nazionali, ossia i „sistemi di tutela sociale“, ha dato il seguente risultato (Obinger/Tálos 2006):

- dal punto di vista del governo, nel settore della tutela della terza età, soprattutto le modifiche all'indennità di compensazione potrebbero contribuire al raggiungimento dell'obiettivo della lotta alla povertà delle coppie e dei nuclei monoreddito. Quindi nel 2003 si è provveduto ad aumentare, con la legge di riforma della previdenza sociale, l'indennità di compensazione per le coppie, passando dai € 900,13 del 2002 ai circa € 965,00 del 2003. Convertendo la frequenza di erogazione dell'indennità di compensazione, che oggi si basa sulle 14 mensilità, sulla base di 12 mensilità e defalcando il contributo di malattia pari (allora) al 3,75%, ne risulta un'indennità di compensazione di € 1.084,00, che dunque non supera la soglia di povertà, al contrario di quanto affermato – autolodandosi – dai partiti di governo. Infatti, secondo il metodo di calcolo dell'UE, per il 2002 tale soglia riferita ad una famiglia di due componenti era pari a € 1.178,00 mensili (v. Till-Tentschert et al. 2004). Lo stesso dicasi per l'aumento extra-piano, stabilito con la legge di riforma previdenziale 2005, dell'indennità di compensazione per i nuclei monoreddito. Nonostante l'incremento (da € 662,99 a € 690,00), il sussidio per il 2006 rimane sempre sotto la soglia di povertà calcolata per il 2002.

“L’indennità di mobilità” per il 2007 con € 805,00 netti al mese, come si ricorda, è inferiore alla soglia di povertà fissata per il 2004 con € 900,00 al mese. (Einkommen 2007).

La situazione critica nel campo delle misure di tutela per i disoccupati – resa evidente dalle diminuzioni delle erogazioni e dalle limitazioni all’accesso all’indennità di disoccupazione da un lato, dal marginale o addirittura mancato miglioramento delle prestazioni dall’altro – è testimoniata anche dal fallimento del progetto di un miglior coordinamento tra governo centrale e singoli Land per quanto concerne la tutela sociale. Mentre i Länder hanno dichiarato la propria disponibilità ad uniformare le diverse discipline relative ai sussidi sociali e si è pervenuti alla presentazione di una bozza di accordo per l’armonizzazione della materia concernente l’assistenza sociale, le ripartizioni competenti a livello federale non hanno ancora presentato le relative proposte. I dipartimenti competenti a livello federale non hanno prodotto proposte su questa materia. Il progetto di armonizzazione dell’assistenza sociale, passo importante verso l’individuazione di standard minimi uniformi a livello nazionale, è stato dunque rimandato. Con la nuova coalizione di governo (Partito Socialdemocratico e Partito Popolare) questo progetto è diventato parte integrante della progettata introduzione di una cosiddetta tutela di base orientata ai bisogni, che si articola in tre punti chiave:

- uniformazione delle indennità sociali di base sul valore dell’indennità di compensazione per il 2007 (€ 726,00, quattordici mensilità = € 805,00 netti per dodici mensilità);
- accordo tariffario riguardante una retribuzione minima di € 1.000,00;
- graduale introduzione di una tutela minima per percettori del sussidio d’emergenza (entro il 2010), connesso alla disponibilità al lavoro;
- nell’estate del 2007 è stato raggiunto per il momento dalle parti contrattuali un compromesso riguardante il salario minimo. Nonostante questo, nel quale ci sono ancora relativamente molti punti da chiarire, è sicuro che: il livello previsto della copertura minima rimane sotto la soglia di povertà prevista dai criteri dell’UE.

Nonostante l’aumento del rischio di impoverimento, la politica tedesca degli ultimi anni si è dedicata solo marginalmente alla lotta alla povertà. Prioritaria è stata l’incentivazione della flessibilità sul mercato del lavoro, cui sono specificamente dedicate le cosiddette riforme Hartz.

Queste misure di riorganizzazione si prefiggono lo scopo di raggiungere svariati obiettivi: la riduzione del costo del lavoro mediante la diminuzione dei costi accessori, la possibilità di gestire il personale con maggior flessibilità, l’accelerazione del processo di mediazione e la forte pressione esercitata sui disoccupati.

È innegabile che la cosiddetta riforma Hartz sia prioritariamente incentrata sul mercato del lavoro e sulla flessibilizzazione dell’occupazione. Ma che rapporto si instaura tra la flessibilità perseguita e la tutela sociale dei lavoratori “flessibili”? Le leggi Hartz propongono degli spunti relativamente all’aspetto della tutela sociale – esemplarmente individuabili nell’istituto dell’indennità di disoccupazione, considerato una sorta di assegno sociale per i disoccupati di lunga durata. Tuttavia il livello di questo sussidio di base, insufficiente a coprire i bisogni primari, unitamente ad altri aspetti, dimostra che le misure descritte non considerano prioritaria la tutela sociale delle persone. Un lavoro a basso salario ha il medesimo effetto nel caso di disoccupati e di persone della terza età. I soggetti impiegati nei cosiddetti mini-jobs non hanno diritto all’assicurazione contro le malattie, le imprese monogestionali sono obbligatoriamente tenute, solo nella fase di incentivazione, al versamento di contributi previdenziali ridotti ma non di contributi di malattia e disoccupazione. La maggior parte dei lavoratori autonomi continua a non essere tenuta ad assicurarsi (cfr. Schulze Buschoff 2005). Le esigenze di tutela realmente presenti tra la popolazione non vengono coperte. E ciò non solo a fronte dell’aumento del numero di ditte individuali, spesso con redditi bassi e discontinui. Questo problema sussiste anche „in quanto, a seguito della continua flessibilizzazione del mondo del lavoro, ci si attendono più frequenti cambiamenti per quanto concerne l’autonomia e quindi altre forme di lavoro e la non-occupazione“ (Schulze Buschoff 2005, 17).

Una parte degli attuali percettori di indennità di disoccupazione non percepirà più alcuna prestazione o la percepirà in misura minore, a causa del basso tasso di non-autosufficienza finanziaria (Koch/Walwei 2005). Gruppi sempre più numerosi di persone che guadagnano importi limitati, di disoccupati di lunga durata e di occupati in maniera discontinua non saranno in grado di stipulare alcun contratto di pensione integrativa privata e quindi saranno destinati a dover chiedere la tutela dello stato sociale, che tuttavia non è disponibile. Tirando le somme: i pochi spunti proposti non hanno reso sufficientemente flessibile il sistema di tutela sociale in Germania: „Le leggi Hartz estendono la flessibilizzazione del mercato del lavoro, senza tuttavia proporre una compensazione per la diminuzione della tutela sociale da ciò causata“ (Seifert 2005, 24).

L’introduzione dell’assegno sociale orientato ai bisogni per la terza età dovrebbe essere direttamente funzionale alla lotta contro la peggiore povertà. Stiamo qui tuttavia parlando di una tutela di base che, a causa del basso livello delle sue prestazioni, non protegge dal rischio povertà.

b. Riflessioni su una politica di lotta alla povertà

A prescindere dalla selettività di questo tipo di politica di lotta alla povertà, il mondo politico e scientifico continua ad esprimere un forte consenso relativamente al fatto che la complessità della problematica dell'impoverimento e del rischio povertà necessita di una risposta multi-dimensionale a livello politico. Generalizzando, si può dire che è necessario un mix di misure (v. anche Piano sociale provinciale 2007-2009) che comprenda interventi riguardanti l'istruzione, la formazione, le infrastrutture, l'aspetto fiscale e le politiche sociali. Sono soprattutto i paesi scandinavi a saper dimostrare che gli investimenti nell'assistenza all'infanzia e nelle infrastrutture rappresentano una condizione essenziale al fine di consentire la conciliazione di attività familiare e lavorativa. Il mix di interventi deve comprendere misure riguardanti il mercato del lavoro, l'offerta e la domanda di lavoro (misure di incentivazione della domanda ad esempio nel settore degli investimenti in campo sociale e delle politiche ambientali) e misure di politica del lavoro (quale ad esempio la promozione della qualificazione). Un aspetto importante è costituito dal fatto di rendere i sistemi di tutela dello stato sociale più flessibili e maggiormente in grado di contrastare il rischio povertà. A tale riguardo si fa sempre più spesso riferimento alla tematica dell'„assegno sociale“, che costituisce parte integrante delle attuali riflessioni sulle riforme sociali: accade ad es. in Alto Adige con la Caritas (v. Rapporto sulla povertà), con la Giunta Provinciale che spinge per l'elaborazione e l'attuazione di un progetto di tutela di base (v. Piano sociale 2007-2009), in Germania con le organizzazioni sociali ed i sindacati, in Austria con le organizzazioni della società civile quali, Caritas e Diakonien, partiti e sindacati. A prescindere dal fatto che ad oggi l'attuale programma di governo in Austria contiene solo qualche accenno ad un modello di tutela di base orientata ai bisogni, desidero in conclusione tratteggiare le linee principali di questo modello.

c. Pilastri della tutela di base

Nel contesto testè descritto, dagli anni '80 la tematica della tutela di base dei bisogni primari è costantemente all'ordine del giorno dell'agenda politica e sociologica di parecchi paesi europei. C'è tutta una serie di modelli di tutela di base che si distinguono per gli obiettivi che perseguono e per il riferimento allo svolgimento ad un'attività lavorativa. Dalla gamma di questi modelli, vorrei estrapolarne uno che dall'anno scorso è al centro delle attenzioni del mondo politico in Austria, ma importante anche per il dibattito socio-politico in Alto Adige e in Germania: la tutela di base orientata ai bisogni.

Obiettivi

La tutela di base orientata ai bisogni persegue, contrariamente all'istituto del reddito minimo garantito per tutti, un obiettivo socio-politico non meno importante: quello di garantire opportunità partecipative nella nostra società mediante l'eliminazione e la riduzione della povertà nel senso sopra illustrato. Si noti anche che, in futuro ancora più di oggi, si porrà la questione relativa non solo alla possibilità di attuare una sufficiente tutela per la terza età, ma anche alla possibilità in assoluto di una copertura dei bisogni primari, a fronte di biografie professionali molto frammentate e della crescente discontinuità nell'ambito dell'attività lavorativa retribuita. L'aumento di flessibilità e mobilità richiede il ricorso ad ammortizzatori. La tutela di base orientata ai bisogni persegue lo scopo di garantire il minimo vitale nel contesto economico e sociale modificato e prevedibile, che a sua volta rappresenta un importante contributo all'integrazione sociale. Questo minimo vitale, come già illustrato, è fissato – secondo il metodo di calcolo usato correntemente nell'UE – al 60% del reddito mediano. La tutela di base orientata ai bisogni riguarda non solo la soddisfazione dei bisogni primari (minimo vitale), ma garantisce anche l'assistenza sanitaria ai soggetti interessati ed il sussidio per la copertura delle spese legate all'abitazione.

Attuazione degli obiettivi

La garanzia, orientata ai bisogni, di opportunità partecipative materiali e sociali si realizza integrando a svariati livelli gli attuali sistemi di tutela sociale.

Minimo vitale

- introduzione di standard minimi a livello di pensioni, sussidi di disoccupazione e di malattia, pari alla soglia di povertà;
- estensione dell'accesso alla tutela di base orientata ai bisogni a quanti sono attualmente esclusi dal sistema di tutela sociale a causa della non sussistenza dei requisiti richiesti. Esempi: donne senza lavoro con figli non piccolissimi, persone in periodi di formazione e perfezionamento professionale, lavoratori atipici che, a prescindere dalla loro disponibilità al lavoro, a causa dei ridotti periodi contributivi (lavoratori a tempo determinato, liberi professionisti) non hanno acquisito diritti in materia previdenziale;
- sostegno alle famiglie a basso reddito basato sul reale fabbisogno. Il sostegno consisterebbe nel fatto che a ciascuna famiglia, il cui reddito sia inferiore al minimo vitale, calcolato per una famiglia delle stesse dimensioni, quindi inferiore alla soglia di povertà, viene garantito un sussidio pari alla differenza tra reddito e minimo vitale.

Tutela di base nel sistema sanitario

Un sistema di tutela in caso di malattia accessibile a tutti è uno degli elementi essenziali della tutela di base orientata ai bisogni. Un tale sistema sarebbe realizzabile mediante l'integrazione del diritto all'accesso nell'ambito del sistema di assicurazione-malattia che non preveda la certificazione dei periodi contributivi, oppure mediante il coinvolgimento nel secondo network sociale di soggetti non assicurati tramite i soggetti erogatori dell'assistenza sociale che svolgano anche la funzione di erogatori dell'assistenza sanitaria.

Riassumendo: la tutela di base orientata ai bisogni non sostituisce (non tenendo conto di prestazioni basate sui reali bisogni già in essere, quali il sussidio d'emergenza e l'indennità di compensazione) il sistema attuale di trasferimenti, ma lo integra.

Ammontare del minimo vitale

L'importo si calcola in misura del 60% del reddito mediano (ponderato in funzione all'età delle persone assistite e alle dimensioni della famiglia). Per il 2003 ammontava a € 848,00. Per il 2006 l'importo è stimato in € 900,00.

L'introduzione di un assegno sociale comporterebbe un sensibile aumento delle prestazioni finora erogate. Vediamolo in alcuni esempi:

- le persone di età inferiore a 25 anni ricevono in media nel 2006 un'indennità di disoccupazione/un sussidio d'emergenza pari a € 540,00 (donne 480, uomini 579);
- le persone di età superiore a 45 anni ricevono in media nel 2006 un'indennità di disoccupazione/un sussidio d'emergenza pari a € 708,00 (donne 600, uomini € 771,00). In entrambi i casi si ravvisa una notevole differenza tra detti importi e l'assegno sociale (senza considerare l'eventuale sussidio casa);
- l'indennità di compensazione nel sistema previdenziale è pari per il 2006 e per le persone single a € 765,00 mensili netti, per le coppie a € 1.171,00, quindi notevolmente al di sotto dell'assegno sociale rispettivamente pari a 900 e € 1.350,00;
- i single che percepiscono un sussidio sociale ricevono per il 2006 a Vienna (incluso sussidio locazione e riscaldamento) un importo massimo di € 712,00;
- una mamma single con tre figli riceve per il 2006 a Vienna un importo massimo di € 1.102,00. La soglia di povertà per questo tipo di famiglia è pari a € 1.710,00.

Per incentivare le persone a trovarsi un'occupazione e quindi a conseguire un reddito, l'assegno sociale basato sui bisogni non viene tolto del tutto in caso di presenza di un reddito da lavoro (come accade nell'assistenza economica sociale). I redditi inferiori

ad una soglia minima (pari per il 2007 a € 341,16) non vengono calcolati, come per l'indennità di disoccupazione.

Corrispondentemente viene introdotta una retribuzione oraria minima, pari a € 7,00 l'ora.

Finanziamento

Dato che cercare di eliminare la povertà è un dovere di tutti, l'assegno sociale orientato ai bisogni è finanziato con le entrate fiscali dello stato, dei Land e dei Comuni. Per il trasferimento di voci in uscita tra questi livelli è necessaria la copertura finanziaria.

Se si cercasse di introdurre un sistema di tutela di base riferito al fabbisogno del singolo individuo anziché della famiglia, ciò comporterebbe l'impiego di maggiori risorse.

Il sistematico ampliamento delle prestazioni di welfare con una tutela di base orientata ai bisogni necessiterebbe di un cambiamento delle politiche fiscali. Attualmente il carico fiscale in tema di ritenute sui redditi e tasse sui consumi sta attraversando una fase critica.

Destinatari

I destinatari sono costituiti dall'intera popolazione residente, inclusi anche i cittadini extracomunitari con regolare permesso di soggiorno.

L'introduzione di un assegno sociale orientato ai bisogni dovrebbe essere connessa a consistenti modifiche nell'ambito delle leggi sulla previdenza sociale, con riferimento ai destinatari, ai requisiti per l'accesso ed al livello delle prestazioni.

Conclusione: l'introduzione dell'assegno sociale orientato ai bisogni non può essere gratuita. Il potenziamento della tutela di base richiede il reperimento di nuove risorse finanziarie, ma in società ricche come quella austriaca è sicuramente sostenibile dal punto di vista economico. In altre parole: l'abbattimento del rischio povertà in uno stato sociale integrato e tutelato è possibile oltre che necessario dal punto di vista socio-politico.

Riferimenti bibliografici

Armut und Lebensbedingungen (2006). Ergebnisse aus Leben in Europa für Deutschland 2005, a cura del Statistisches Bundesamt, Bonn.

Benedikter, Thomas (2005). Armut verstehen. Armut entgegenwirken. Eine Darstellung zur Armut in Südtirol, Bonn.

Bieback, Karl-Jürgen/Helga Milz (1995). Zur Einführung: Armut in Zeiten des modernen Strukturwandels, in: Bieback, Karl-Jürgen/Helga Milz (a cura di): Neue Armut, Francoforte/New York, 7-27.

- Bundesagentur für Arbeit 2005: Grundsicherung für Arbeitssuchende, Dezember 2005.
- Einkommen, Armut und Lebensbedingungen (2006). Ergebnisse aus EU-SILC 2004, a cura di Statistik Austria, Vienna.
- Einkommen, Armut und Lebensbedingungen (2007). Ergebnisse aus EU-SILC 2005, hg.von Statistik Austria, Wien.
- Occupati e disoccupati in provincia di Bolzano, 2001 – 2005 (2006). In: ASTAT Informazioni 11.
- Commissione Europea, Agenda socio-politica (2001). Comunicazioni della Commissione, Lussemburgo.
- Fassmann, Heinz (2006). Demographischer und sozialer Wandel, in: Dachs, Herbert et al. (a cura di): Politik in Österreich. Das Handbuch, Vienna, 52–63.
- Fink, Marcel/Andreas Riesenfelder/Emmerich Tálos (2003). Schöne neue Arbeitswelt? Geringfügige Beschäftigung und freie Dienstverhältnisse: Phänomene und Regelungen in Österreich, Deutschland, Großbritannien und Dänemark, in: Zeitschrift für Sozialreform 49, 271–312.
- Fink, Marcel/Petra Wetzels/Andreas Riesenfelder/Emmerich Tálos (2006). Neue Selbständige in Österreich, Vienna.
- Förster, Michael/Karin Heitzmann (2002). Einkommensarmut und aktuelle Armut in Österreich, in: Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen: Bericht über die soziale Lage 2001 – 2002, Vienna, 187–209.
- Hanesch, Walter (1995). Einleitung: Sozialpolitik und Armutsproblem, in: ders. (a cura di): Sozialpolitische Strategie gegen Armut, Opladen, 7–26.
- Hanesch, Walter u.a. (1994). Armut in Deutschland, Reinbeck.
- Hauser, Richard/Udo Neumann (1992). Armut in der Bundesrepublik Deutschland, in: Stephan Leibfried/Wolfgang Voges (a cura di): Armut im modernen Wahlfahrtsstaat, Opladen, 237–271.
- Hübinger, Werner (1996). Prekärer Wohlstand. Neue Befunde zu Armut und sozialer Ungleichheit, Friburgo.
- Huster, Ernst-Ulrich (1996). Armut in Europa, Opladen.
- Keller, Berndt/Hartmut Seifert (2005). Atypische Beschäftigungsverhältnisse und Flexicurity, in: Martin Kronauer/Gudrun Linne (a cura di): Flexicurity, Berlino, 127–147.
- Klaar, Helene (1994). Was sich Frauen von der Justiz erwarten, in: Frauen und Recht. Enquete der Bundesministerin für Frauenangelegenheiten und des Bundesministers für Justiz, Vienna, 192–202.
- Koch, Susanne/Ulrich Walwei (2005). Hartz IV. Neue Perspektiven für Langzeitarbeitslose? In: Aus Politik und Zeitgeschichte/Heft 16, 10–17.
- Kronauer, Martin (2002). Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hochentwickelten Kapitalismus, Francoforte/New York.
- Piano sociale provinciale 2007-2009, Dipartimento politiche sociali, Bolzano, dicembre 2006.
- Lebenslagen in Deutschland. Der zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (2005), Berlino.
- Leibfried, Stephan/Lutz Leisering et al. (1995). Zeit der Armut, Francoforte.
- Leu, Robert E./Stefan Burri/Tom Priester (1997). Lebensqualität und Armut in der Schweiz, Berna.
- Libertad, Gonzalez (2005). Single Mothers in Europe: A Decomposition Approach. Universität Pompeu Fabra, manoscritto.
- Obinger, Herbert/Emmerich Tálos (2006). Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau, Wiesbaden.
- Pfaff, Anita (1995). Was ist das Neue an der Neuen Armut?, in: Karl-Jürgen Bieback/Helga Milz (a cura di): Neue Armut, Francoforte/New York, 28–56.
- Plaseller, Carmen (2006). Armut und soziale Ungleichheit: Methodologische und vergleichende Analyse 2003, in: Quaderno di lavoro ASTAT 1/2006, 1-62.
- Schneidewind, Peter (1985). Mindeststandard in Österreich, Vienna.
- Schulze Buschoff, Karin (2005). Der Aufschwung der Ich-AG, in: Bundesarbeitsblatt/Heft 1, 14–17.
- Seifert, Hartmut (2005). Was bringen die Hartz-Gesetze, in: Aus Politik und Zeitgeschichte/Heft 16, 17–24.
- Statistisches Bundesamt (a cura di) (2006). Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn.
- Till-Tentschert, Ursula/Nadja Lamei/Martin Bauer (2004). Armut und Armutsgefährdung in Österreich 2003, in: Bundesministerium für Soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz: Bericht über die soziale Lage 2003 – 2004, Vienna, 207–232.

LE POVERTÀ IN UN'AREA AD AVANZATO GRADO DI SVILUPPO: LE CAUSE E LE STRATEGIE DI INTERVENTO

Melandri Valerio, Facoltà di Economia di Forlì –
Università di Bologna

“I poveri? Li avrete sempre con voi”

Buongiorno a tutti e grazie per avermi chiamato a questa Conferenza.

Per parlare di povertà ed economia occorre affrontare il problema non dimenticando una duplice premessa.

Innanzitutto, come voi tutti sapete, i poveri non vanno a votare, nel senso che, normalmente, i poveri vanno a votare relativamente di meno rispetto alle persone non povere. Dunque sono un gruppo di persone, un gruppo di stakeholder, un gruppo di interesse per i politici relativamente meno importante rispetto ad altri gruppi.

Ecco perché è del tutto evidente che quando si affronta il tema della risoluzione del problema della povertà per via “politica”, occorre considerare che dal punto di vista squisitamente “opportunistico”, non è proprio un grande affare (una grande opportunità) per un politico aiutare i poveri. Significa aiutare chi non li può aiutare a rimanere al potere. In altre parole è molto probabile che, al di là di ogni ragionamento che faremo oggi noi qui, i poveri li avremo sempre con noi.

C'è poi una seconda premessa, un secondo passaggio, una seconda cosa su cui vorrei incentrare e poi sviluppare questa mia breve relazione. Tale passaggio è che non bisogna confondere il “benessere”, inteso in senso ristretto come l' “essere ricco”, ovvero la possibilità di beni e servizi a propria disposizione, e lo “star bene”. È infatti ampiamente dimostrato (da numeri, da numerose ricerche di economisti nazionali e internazionali, non da sentimenti morali) che le persone ricche non necessariamente sono felici. Non necessariamente un livello di ricchezza superiore ad un certo livello produce più ricchezza, anzi il cosiddetto “paradosso della ricchezza” afferma che ad un certo punto accade il contrario. Il paradosso della ricchezza prevede infatti che l'aggiunta di un bene oltre un certo livello di reddito fa sì che si sostituisca l'affetto, la relazione, l'amicizia con le persone che ci sono intorno, con beni e servizi acquistati (tramite la ricchezza) e che quindi cali il livello di felicità. Ove c'è una sostituzione di relazioni umane con relazioni di utilità (beni e cose), inevitabilmente la felicità cala.

Fatte queste opportune premesse riprendo il filo del ragionamento, partendo un po' da lontano, ma vorrei che fosse chiaro che nell'economia moderna esistono sostanzialmente tre tipi di scambi. Quali sono questi tre tipi? Intanto c'è lo scambio classico dell'impresa, dell'imprenditore. Esso è ben rappresentato da una certa azienda, o sistema economico,

che decide di mettere sul mercato un certo bene, un certo servizio, sperando che un cliente acquisti quel bene. È il cosiddetto scambio di beni equivalenti.

C'è un secondo tipo di scambio in tutte le economie moderne che è lo scambio in cui uno stato, un ente pubblico, un ente preposto in forza del sistema elettorale, in forza dei voti che ha ricevuto dalla popolazione, è chiamato a ridistribuire parte della ricchezza alle classi che meno hanno o che meno hanno ricevuto dal primo scambio. Non dobbiamo mai dimenticarci infatti che l'ente pubblico nasce anche come “aggiustamento del primo scambio”. Lo stato che risistema.

C'è un terzo tipo di scambio che è lo scambio cosiddetto dell'economia civile, o più comunemente detto Non Profit e molte volte ci dimentichiamo che questo scambio non interviene soltanto laddove i primi due scambi non ce la fanno più. Non è che io intervengo come mondo Non Profit laddove il mondo profit, cioè quello delle imprese, non ci guadagna più, o soltanto laddove l'ente pubblico non ci arriva più, perché non ha più soldi, perché non ha più risorse, perché non ha più energie.

La famosa teoria di stampo anglosassone del “fallimento del contratto” o del “fallimento dello stato” è quindi giusta?

In realtà non è questo il mondo Non Profit.

Il mondo Non Profit è quel sistema che si regge e si governa non soltanto sui fallimenti delle redistribuzioni o sull'incapacità di completare il ciclo dei beni equivalenti, ma su uno scambio di tipo reciproco, di reciprocità.

Che significa tutto questo? Ecco l'esempio classico che si usa per spiegare questo concetto. Ipotizzate che un padre per incentivare un figlio a fare i lavori di casa decida di comunicargli: “*se porti giù il bidone, ti dò un euro*”. C'è l'incentivo economico, scambio, contratto, impresa. Molto probabilmente, raccontano gli economisti, ci si troverà in breve in una situazione in cui “*per rifare il letto vuole un euro e mezzo, per badare la sorella ne vuole due, per fare qualunque cosa vuole un pagamento*”.

Uno scambio di reciprocità, è un'intesa reciproca, un contratto di beni equivalenti è un affare delimitato e limitante, naturalmente limitante.

Voglio essere molto semplice, se io invitassi qualcuno di voi a mangiare a casa mia a cena, mia moglie che è capace di cucinare il pesce vi farebbe una buona cena, si interesserebbe a voi al fine di realizzare per voi un ottimo ricordo e un ottimo momento insieme alla mia famiglia, è evidente che io non pretenderei che voi entrando in casa paghiate come quando fate in un ristorante, in un selfservice.

Non pretendo, ma mi “aspetto” qualcosa, che cosa? Un piccolo regalo. Un bene simbolico, un bene di natura simbolica e allo stesso tempo e questo forse

è più importante, mi aspetto tanto "bene relazionale". Mi aspetto che voi mi raccontiate della vostra vita, mi aspetto che voi mi raccontiate del vostro passato, del vostro futuro. Cioè mi aspetto che la relazione si compia all'interno di un momento.

Allora questo terzo tipo di scambio è uno scambio che solo e soltanto nel mondo Non Profit è prevalente.

E ora ritorno alle premesse: i poveri non votano e tanta ricchezza di beni materiali non è garanzia di felicità.

Sono convinto che per garantire più felicità ai poveri non bisogna soltanto inventarsi dei modi per generare ancora più ricchezza sotto il profilo materiale ovvero fare di tutto perché le persone abbiano più beni e servizi. Infatti come tanti economisti affermano, la proprietà del rapporto fra le persone e i beni non è la felicità ma è l'utilità, che è cosa ben diversa.

In realtà la felicità è la proprietà del rapporto fra due persone e non fra una persona e un bene o un servizio. Quindi è molto più importante o comunque è ugualmente importante, rispetto al rapporto fra persone e servizi, considerare anche l'importanza della seconda proprietà. Ovvero in altre parole, far convivere con la stessa importanza tutti e tre i sistemi, quello dei beni equivalenti, quello della redistribuzione, quello del mondo Non Profit.

La storia ce lo insegna. Esistono casi in cui, di questi tre sistemi, hanno funzionato molto bene soltanto due. Il capitalismo anglosassone è un mercato molto efficiente, dove c'è un'impresa molto efficiente e c'è uno Stato che ridistribuisce la ricchezza, ma manca completamente il mondo Non Profit. Viceversa nel capitalismo di stampo americano, tipicamente statunitense, ci si trova di fronte un mercato molto efficiente ma manca lo stato, manca il welfare, c'è una grande filantropia, un grande mondo Non Profit, si tratta del cosiddetto capitalismo compassionevole. La storia infine ha ampiamente dimostrato che la presenza esclusiva della redistribuzione, non può funzionare in modo efficiente (si pensi all'economia sovietica, o, più in generale, a quelle pianificate), tranne piccole (o piccolissime) comunità nel mondo che possono sopravvivere con solo questo scambio.

In passato dunque abbiamo avuto situazioni in cui due dei tre sistemi hanno vissuto, ma mai è successo che tutti e tre insieme convivessero.

Questo fallimento dello stare insieme ha generato, nel migliore dei casi, zone di benessere, ma molte volte anche zone di non benessere.

Ora se vogliamo pensare, fuori da slogan populistici e qualunquisti, al problema dei poveri, non si può pensare esclusivamente di intervenire in forza di un'economia e di una maggiore produzione.

In realtà la ricetta, assai meno demagogica e davve-

ro più realista, dovrebbe essere quella di ripensare un sistema che possa far parlare tutti e tre gli attori (pubblico, privato e Non Profit) in un modo coordinato.

Perché tutto questo? Voglio farvi degli esempi molto banali, per dimostrare come l'aumento della ricchezza, in realtà, nella maggior parte dei casi, generi un'ulteriore dose di infelicità, per coloro che sono più poveri.

Ipotizzate che voi abitiate in una splendida città marittima, in cui c'è uno splendido mare (a novembre si può fare il bagno!). Questo mare è una splendida possibilità per tutti coloro che vi abitano, per gioire delle bellezze del mare, per usufruire di momenti di pausa per prendersi un po' di sole.

Ecco allora che arriva improvvisamente in quel posto un grosso depuratore che produce molta più ricchezza al territorio, al punto che lo standard della ricchezza da € 800,00 di stipendio medio diventa € 1000,00, € 1100,00, € 1500,00. Esso si alza enormemente in forza dello sviluppo economico che il depuratore ha generato. Ecco allora che anche io, inizialmente povero, vedo che il mio livello di ricchezza sale. Ma c'è un problema conseguente. Siccome il depuratore inquina il mare, il povero (sempre meno povero, ma non ancora arricchito), ma anche il ricco, non possono più godersi il mare. Ma il ricco acquista un bene sostitutivo, facendosi costruire una bella piscina chiusa, pagata, d'élite; il povero rimane con qualche soldo in più, ma decisamente più infelice.

Uno sviluppo economico disordinato, che non tenga conto anche dei beni relazionali, molte volte fa sì che il ricco continui ad arricchirsi, mentre il povero, che almeno prima poteva andare al mare gratuitamente e godersi le passeggiate sulla spiaggia, non possa più godersi ne quello (perché c'è una maggiore ricchezza nel paese che ha generato inquinamento) ne, allo stesso tempo, può utilizzare la piscina, perché riservati a coloro che possono pagare.

C'è una sorta di paradosso in questa storia della povertà e dello sviluppo economico.

I poveri non saranno più felici solo se ci impegniamo a produrre più ricchezza. Non dobbiamo preoccuparci di generare solo una maggiore ricchezza, dobbiamo preoccuparci di far vivere insieme i 3 sistemi: un'impresa socialmente responsabile, che abbia dei valori etici di fondo, uno Stato che distribuisca in modo equo quanto il mercato non riesce a fare e allo stesso tempo il potenziare ulteriormente quel terzo settore, che in realtà è il primo, perché molto probabilmente è il settore principale per tutti noi.

LE POLITICHE FORMATIVE A CONTRASTO DELLA POVERTÀ DI ISTRUZIONE: UNA NUOVA SFIDA PER UN MODERNO STATO SOCIALE

Dressel Kathrin, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung – Agenzia Federale Germanica del Lavoro

Ringrazio sentitamente per l'invito. Sono onorata di poter intervenire a Bolzano alla prima conferenza altoatesina sulla povertà. La conferenza si è posta l'obiettivo di indagare il fenomeno della povertà in ogni suo aspetto e non solo in quanto sinonimo di mancanza di risorse economiche.

Questa conferenza intende invece proporre un'interpretazione multidimensionale della povertà. Oggi è ormai ampiamente diffusa l'abitudine, che anche il mondo della ricerca sociale condivide, di considerare altre dimensioni, oltre a quelle del reddito e del patrimonio, al fine di valutare le condizioni di vita di un soggetto. In primo luogo va certamente tenuta conto la formazione, che è in grado di incidere in maniera determinante sulle opportunità di affermazione delle persone. In una società della conoscenza, in futuro, potrebbe assumere un ruolo molto rilevante anche il sempre più alto grado di qualificazione richiesto.

In questa mia relazione intendo approfondire la tematica della povertà d'istruzione. Sarà invece oggetto del workshop in programma oggi pomeriggio l'analisi del quadro della situazione relativa a questa problematica in Alto Adige.

La mia relazione si articola in 5 sezioni:

1. nella prima parte cercherò di dare una definizione di povertà d'istruzione, facendo ampio ricorso al concetto di Jutta Allmendinger e Stefan Leibfried, particolarmente illuminante per quanto riguarda questa tematica¹.
2. In seconda battuta intendo illustrare con cifre e fatti il concetto presentato al primo punto, allo scopo di fornire un quadro sintetico della diffu-

sione del fenomeno della povertà d'istruzione in Italia e nel confronto internazionale.

3. La terza sezione si occupa dei soggetti colpiti dal fenomeno, per poi tratteggiare, sulla base di una serie di esempi, le conseguenze e l'effettiva portata della povertà d'istruzione rispetto al livello di partecipazione nella società.
4. Vorrei concludere con un appello, affinché le politiche formative vengano concepite in modo più forte, rispetto ad ora, come politiche sociali preventive.

1. Ed ora definiamo la povertà d'istruzione. Per quanto riguarda la povertà, categoria di costruzione sociale, le affermazioni riguardanti la sua entità dipendono sempre da cosa si intende per povertà. La povertà, non importa se povertà d'istruzione o povertà materiale, deve dapprima sempre essere definita per poter essere rilevata e quantificata.

Nel definire la povertà d'istruzione è possibile rifarsi a diverse concezioni. Si può ricorrere ad un riferimento relativo, come per la povertà in termini di reddito, oppure assoluto. Il riferimento assoluto, però, tende ad individuare standard minimi, mentre quello relativo si basa sull'intreccio complessivo delle risorse formative. Possibili parametri di misurazione sono i **titoli formali di istruzione**, che Pierre Bourdieu² definirebbe capitale culturale istituzionalizzato; mentre un altro tipo di approccio prevede l'utilizzo delle competenze come parametri, come è accaduto, ad esempio, con i rilevamenti effettuati nell'ambito dello studio PISA. In breve: per competenze si intendono le capacità fondamentali di bambini, giovani e adulti che consentono loro di orientarsi nella scuola, nella vita quotidiana e nella vita lavorativa e di acquisire autonomamente nuove conoscenze³.

Definizione di povertà educativa		
	Scolarità	Competenze
Parametro assoluto	<i>povertà assoluta in termini di scolarità</i> Categoria di persone che non dispone di diploma di livello minimo	<i>povertà assoluta in termini di competenze</i> Categoria di persone che raggiunge solo il primo dei cinque livelli di competenza del test PISA
Parametro relativo	<i>povertà relativa in termini di scolarità</i> Categoria di persone che dispone di diploma di livello più basso rispetto alla media	<i>povertà relativa in termini di competenze</i> Le competenze di queste persone si situano nella parte più bassa del diagramma di distribuzione

¹ Allmendinger/S. Leibfried, Bildungsarmut im Sozialstaat, in: G. Burkart/J. Wolf (Hrsg.), Lebenszeiten. Erkundungen zur Soziologie der Generationen, Opladen 2002

² Bourdieu, Pierre (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Kreckel, Reinhard (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten. Soziale Welt. Sonderband 2. Göttingen: Schwartz, pagg. 183-198.

³ Konsortium Bildungsberichterstattung (2006): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. W. Bertelsmann Verlag: Bielefeld, pag. 67.

Secondo questa concezione la povertà assoluta in termini di certificati significa che una persona non dispone nemmeno di un diploma di livello minimo, che, utilizzando un esempio valido a livello internazionale, potrebbe essere rappresentato *dalla scuola secondaria di secondo grado*. La povertà assoluta in termini di certificati riguarda dunque le persone che sono in possesso del solo diploma di scuola secondaria di primo grado e che non frequentano nessun'altra scuola superiore o professionale.

La *povertà relativa* in termini di certificati riguarda, invece, le persone che dispongono di un titolo di studio di livello inferiore a quello posseduto in media dalla popolazione considerata.

La *povertà assoluta* in termini di competenze è quella che tocca coloro che nel test PISA raggiungono solamente il primo dei cinque livelli di competenza previsti. In questa categoria di persone si riconoscono importanti deficit, ad esempio nella lettura, dove i soggetti hanno grandi difficoltà già con testi semplici o addirittura vengono definiti analfabeti funzionali. Ciò significa che riescono sì a leggere un testo, ma senza dargli un senso, quindi senza comprenderne il significato. Per quanto riguarda le competenze matematiche, questo tipo di povertà significa che queste persone non vanno oltre il livello elementare. Ne è colpita quella categoria di persone il cui livello di competenze si attesta nella parte bassa del diagramma di distribuzione, ad esempio nel primo decile della distribuzione a livello nazionale.

D'altro canto, così come si definisce la **povertà d'istruzione**, è possibile definire anche la **ricchezza formativa**, quella di persone che raggiungono o addirittura superano il 5° livello in termini di competenze. Sono ricche in termini di competenze o di certificati le persone che dispongono di un'istruzione di livello terziario o universitario.

Titoli di studio o competenze?

Vantaggi della misurazione delle competenze:

- graduazione più precisa
- rilevamento più preciso e rapido di differenze e modificazioni

Misurazione della scolarità in analisi internazionali comparate

- distorsione dovuta ai differenti sistemi scolastici
- differenti chance di utilizzo

L'importanza delle competenze in una "Credential Society" (Collins 1979)

Nel porre termine a questi tentativi di definizione, vorrei proporre la seguente riflessione: quali sono i parametri più adatti a definire la povertà d'istruzione? Molteplici fattori concorrono alla scelta di adottare in veste di parametri di misurazione i titoli di studio oppure le competenze. La regola generale dice che le competenze sono più dettagliatamente graduabili rispetto ai titoli di studio e sono in grado di recepire le differenze con maggior precisione e rapidità. Se si confrontano i livelli di povertà d'istruzione su base internazionale è necessario tenere conto del

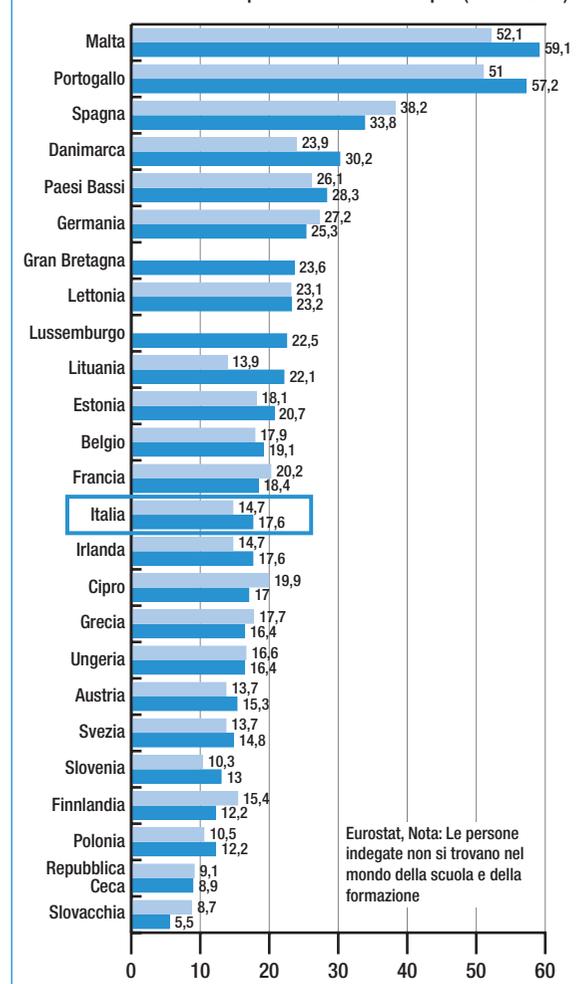
fatto che i titoli di studio presentano sempre peculiarità nazionali, in quanto i diversi sistemi scolastici esercitano una notevole influenza. Ciò significa che, un diploma di istruzione superiore di secondo grado conseguito in un determinato paese, non corrisponde esattamente all'analogo diploma conseguito in un altro paese.

Questo, significa che sono da preferire le competenze rispetto ai certificati? Per rispondere a questo quesito è importante la seguente osservazione: ad esempio si nota che soprattutto in Germania i certificati sono determinanti per la carriera. Essi hanno un grande effetto di richiamo. Le competenze, invece, forniscono in misura maggiore informazioni riguardo le possibilità di sviluppo di una persona o le capacità di innovazione di un paese.

Sostanzialmente in questo caso dobbiamo ricordare che entrambi i parametri, finché non hanno lo stesso raggio di copertura, si integrano tra loro e completano la misurazione del fenomeno. Il fatto che i due parametri non hanno lo stesso raggio di copertura lo si evince dai passaggi successivi.

2. Passiamo alla povertà d'istruzione misurata in

Percentuale di coloro tra i 20 e i 24 anni che non hanno concluso la terza classe della scuola media superiore nell'Unione Europea (2000 e 2004)

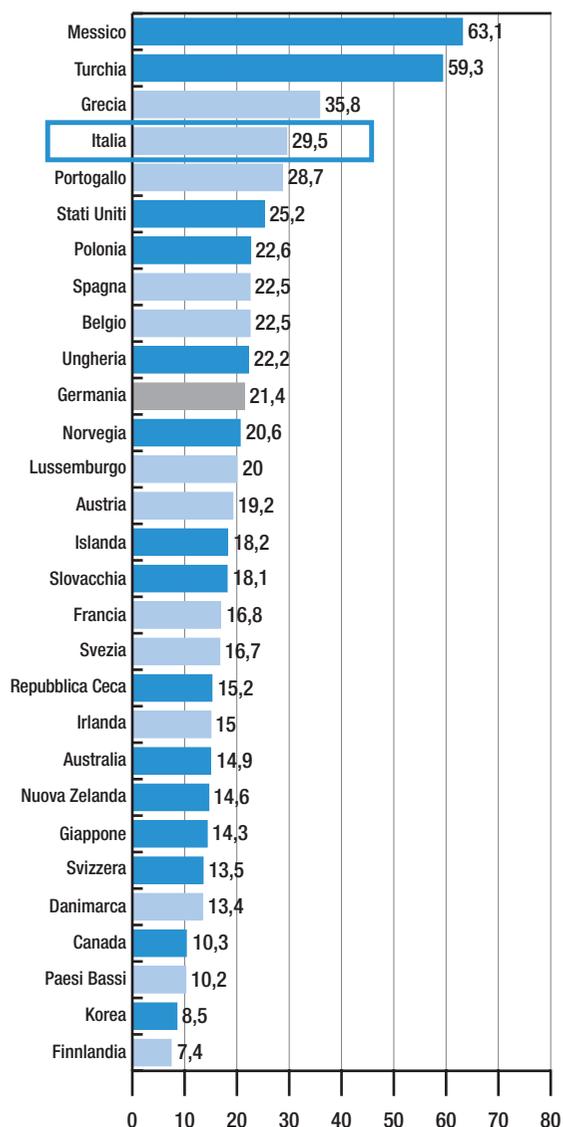


base ai certificati in un confronto internazionale. Gli obiettivi della cosiddetta Strategia di Lisbona sono stati raggiunti da pochissimi paesi, dove si sta ora cercando di ridurre il tasso di abbandono scolastico al 10% entro il 2010. Quindi in tutti i paesi c'è ancora molta strada da percorrere. Una peculiarità tutta italiana è il basso livello di competenza in matematica, lettura e comprensione testi.

In Italia la percentuale di persone di età compresa tra 20 e 24 anni prive di diploma di istruzione secondaria di secondo grado, nel 2004 era pari a 15,7%. Rispetto al 2000, la maggior parte dei paesi ha migliorato la propria posizione; una delle poche eccezioni è rappresentata dalla Repubbli-

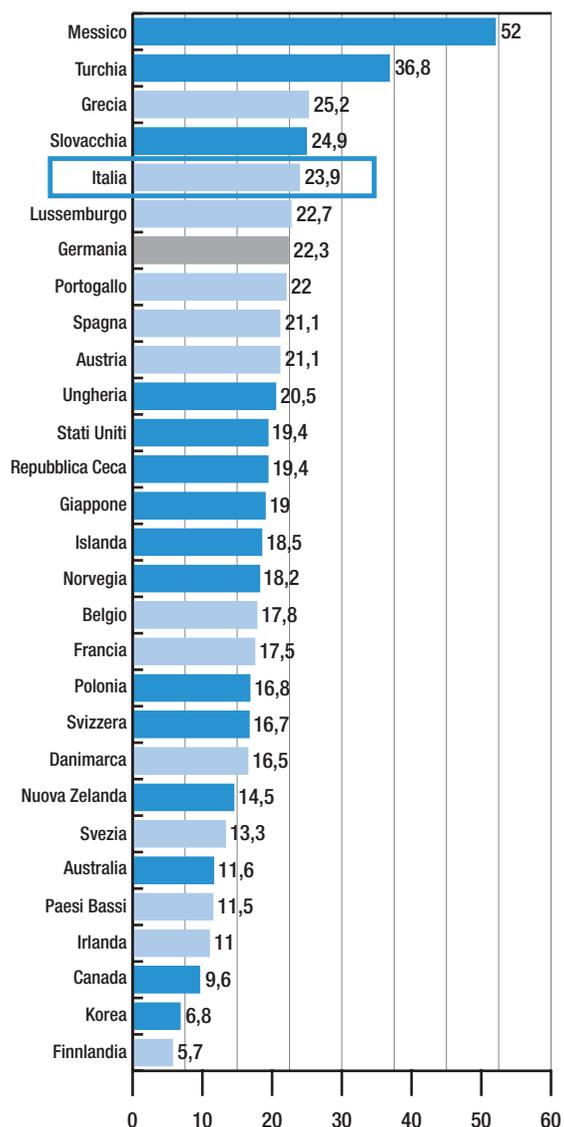
ca Federale di Germania, dove la povertà d'istruzione è notevolmente aumentata negli ultimi anni. Osservando la percentuale di quindicenni, che nella lettura e nel calcolo non raggiungono l'ultimo gradino della scala di competenze e che vengono definiti quindi poveri di competenze, sorprende che questi a confronto, in Italia, siano presenti in misura maggiore. Unendo i due risultati, emerge che, la percentuale di giovani poveri di competenze in Italia è notevolmente più elevata della percentuale di giovani poveri di certificati. In Germania tra l'altro il quadro che si presenta è molto simile. Vediamo quindi che la povertà d'istruzione, misurata attraverso i certificati, in entrambi i paesi viene piuttosto sottovalutata.

Percentuale di quindicenni, che nel calcolo non superano il gradino di competenze più basso nei paesi OECD e negli stati dell'UE15 (PISA 2003)



OECD, PISA 2003; Nota: i paesi dell'Unione Europea UE15 sono segnati in blu-chiaro, l'Inghilterra per ragioni di scarsi dati disponibili non è stata analizzata

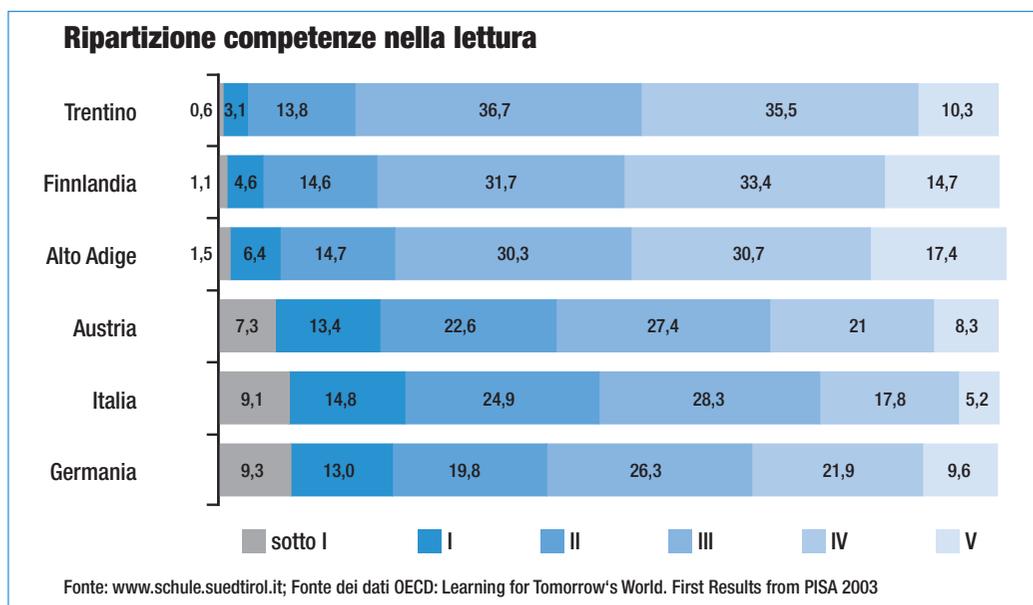
Percentuale dei quindicenni che nella lettura e comprensione di testi non superano il gradino di competenze più basso nei paesi OECD e negli stati dell'UE15 (PISA 2003)



Fonte OECD, PISA 2003; Nota: i paesi dell'Unione Europea UE15 sono segnati in blu-chiaro, l'Inghilterra per ragioni di scarsi dati disponibili non è stata analizzata

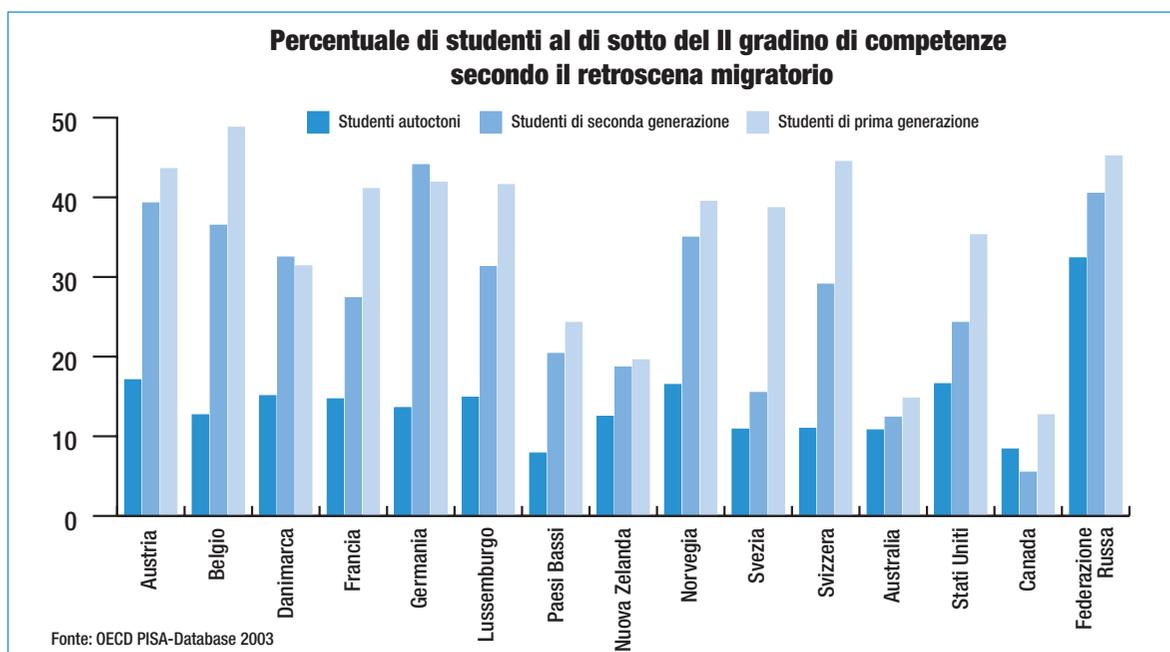
Rispetto alla povertà di competenze non emergono solo grandi differenze tra i vari paesi. L'Alto Adige presenta, infatti, una situazione molto positiva rispetto al resto d'Italia. La percentuale di persone povere in termini di competenze è pari all'incirca all'1%. Analizzando le cifre, è interessante notare la presenza in Alto Adige di una percentuale limitata di

persone con scarse competenze, quindi la scarsa consistenza del gruppo di giovani che sono in possesso di un titolo di studio inferiore a quello di istruzione secondaria di secondo grado. Ma le competenze, a quanto pare abbastanza elevate, degli studenti altoatesini, si traducono anche in corrispondenti titoli di studio formali?



3. La povertà d'istruzione non è distribuita egualmente negli strati della popolazione. Quali sono i soggetti maggiormente colpiti dal fenomeno della povertà d'istruzione? Anche a tale riguardo lo studio PISA fornisce dati interessanti. In tutti i paesi si riscontra una correlazione tra provenienza sociale e competenze acquisite dai giovani. In tutti i paesi le persone di provenienza socioeconomica più

modesta sono più frequentemente colpite dal fenomeno della povertà d'istruzione rispetto alle persone con status socioeconomico più elevato. Difficilmente in un altro paese questa connessione è così elevata come in Germania. Per l'Italia, invece, solo una parte relativamente bassa di questo fenomeno è correlata allo status economico, sociale e culturale dei genitori.



Il secondo importante fattore d'influenza sulla povertà d'istruzione è rappresentato dal background migratorio. Il grafico illustra che in tutti i paesi è evidente come i ragazzi con una storia di emigrazione alle spalle siano molto più colpiti dal fenomeno della povertà in termini di competenze rispetto a quelli che non hanno questo tipo di vissuto. Fortunatamente nella maggior parte dei paesi la situazione sta cambiando, per cui i ragazzi della seconda generazione riescono ad ottenere risultati migliori in tema di competenze. In Germania, però – e quasi solo qui – i ragazzi della seconda generazione ottengono risultati peggiori rispetto a quelli della prima.

4. Ed ora veniamo alle conseguenze della povertà d'istruzione. La povertà d'istruzione, e questo è il primo punto che vorrei sottolineare, riduce – e ciò non sorprende – le chance di partecipazione al mondo del lavoro.

La prima diagnosi è ben documentata e non riesce a sorprenderci: la percentuale di disoccupazione in rapporto al livello d'istruzione indica come, anche se a differenti livelli nei diversi paesi, le persone con titoli di studio di basso livello, quindi scarsamente qualificate e con livello di scolarità inferiore all'istruzione secondaria di secondo grado, corrono un rischio maggiore di diventare disoccupate rispetto alle persone con qualifiche più elevate. Inoltre coloro che hanno una qualificazione bassa hanno più spesso condizioni di lavoro peggiori e professioni con autonomia e prestigio più bassi.

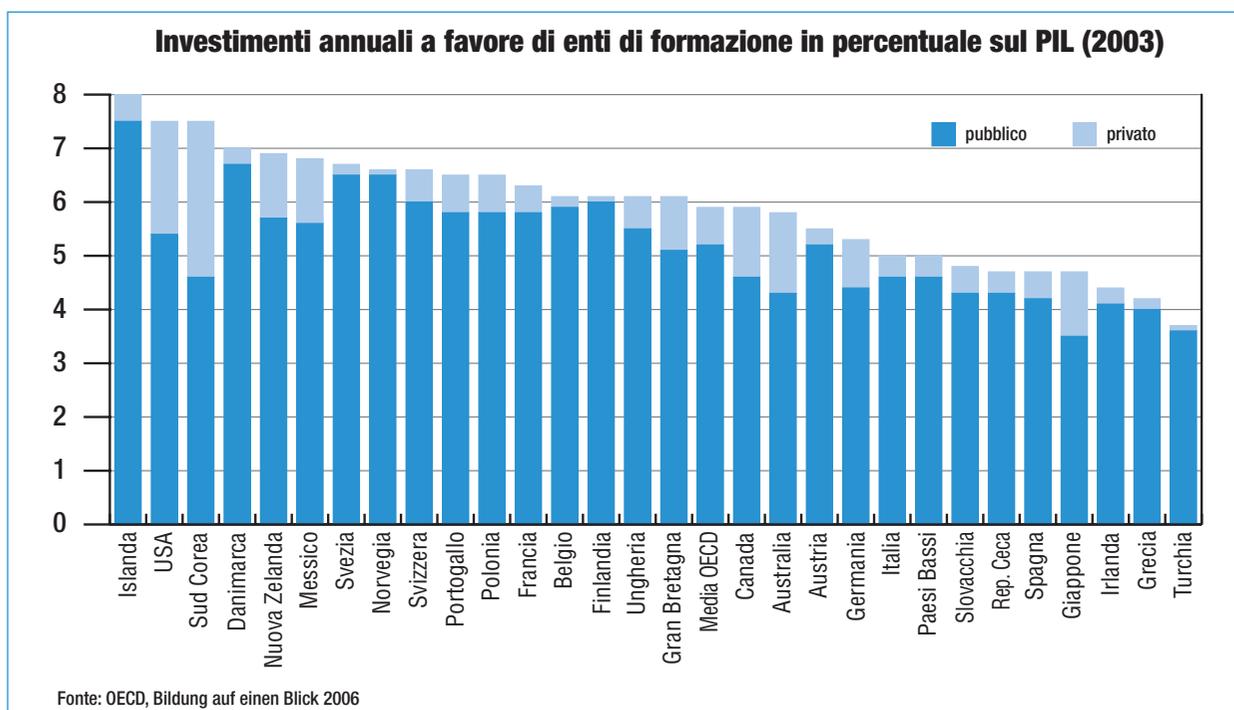
Vicino a questi aspetti economici vorrei constatare l'esistenza di una connessione tra istruzione e altri aspetti della vita, ad esempio la salute, evidenziata

dai dati riferiti alla Germania, dove le persone in possesso di licenza di scuola dell'obbligo sono meno frequentemente soggette a determinate malattie rispetto a coloro che sono in possesso di titolo di studio più elevato.

Notevole importanza assume il fatto che la disponibilità alla formazione e la partecipazione a iniziative formative dipende sostanzialmente dal grado di istruzione. Le persone con basso livello di scolarità partecipano meno ad iniziative di formazione continua ed agiscono in base al cosiddetto "effetto San Matteo": a chi ha già, verrà dato. I risultati indicano che prima nel corso della vita una persona acquisisce vantaggi o svantaggi formativi, più poi continuerà ad accumularne in futuro.

Le realtà messe in luce con la precedente trattazione rendono evidente il fatto che la povertà d'istruzione non esercita solo un'influenza negativa sulle opportunità di accesso al mercato del lavoro, ma incide sui diversi ambiti della vita di una persona. La povertà d'istruzione è economicamente del tutto inefficiente, dato che le persone con basso livello di qualificazione sono esposte molto più della media al fenomeno della disoccupazione e quindi al fenomeno della povertà in termini di retribuzione e reddito. La povertà d'istruzione non frena solo gli impulsi di crescita: una società con un alto livello di persone poco qualificate si accolla anche gli enormi costi conseguenti. La politica formativa deve quindi avere un valore più elevato e deve essere considerata come parte delle politiche sociali.

L'entità dei fondi annuali a favore della formazione rapportata al PIL indica quanto un paese tiene



all'istruzione. La Germania si situa, al pari dell'Italia, nel terzo inferiore della classifica. Ma il denaro non è tutto. Sono molte le componenti di cui tener conto: dai curricoli, alla didattica, all'orario scolastico, in un contesto in continua evoluzione.

L'obiettivo deve essere quello di elevare il livello formativo della popolazione senza produrre ulteriori disparità.

La Finlandia è un esempio spesso citato, in cui si riscontra un livello di istruzione relativamente alto,

ma anche un divario limitato tra il più basso e il più alto livello di competenze. La Finlandia è riuscita a generare poche disparità e a mantenere contestualmente le competenze ad un livello piuttosto elevato. La Germania e l'Italia si trovano, invece, in una situazione diametralmente opposta: non solo il livello delle competenze non è particolarmente elevato, ma anche il divario tra "i peggiori" e „i migliori“ è abbastanza ampio.

Selezionati elementi istituzionali di regolazione degli effetti di differenziazione e di livellamento in base alla competenza nella lettura

Differenziazione delle competenze			
		uguale	inequale
Livello di competenza	<i>Alto</i>	1 centrale Finlandia (266/543)	3 centripeto Nuova Zelanda (344/522)
	<i>Basso</i>	2 periferico Messico (314/400)	4 centrifugo Germania (357/491) Italia (322/476)

Nota: la prima cifra tra parentesi rappresenta lo spread tra il 95esimo e il 5to percentile. La seconda cifra riguarda il valore medio nazionale rispetto al livello di competenza.

Fonte: rielaborato in base a Allmendinger/Leibfried 2003.

POVERTÀ: DALLA NORMALITÀ ALLA VULNERABILITÀ

Battistin Raffaella, Psicologa e Psicoterapeuta -
Collaboratrice ULSS 16 Padova e ULSS 6 Vicenza

Grazie, buona giornata a tutti. Volevo ringraziare la provincia di Bolzano per l'invito. Perché lo spazio che oggi ci offre, ritengo vada colto come opportunità di riflessione su un fenomeno di vasta accezione, che riguarda un disagio complesso, multiforme, multidimensionale e dinamico, e che, per sua natura, non può essere soggetto a riduttivismo e semplificazioni. Mi sembrava, quindi interessante, in questa sede e vista l'organizzazione della giornata (gruppi pomeridiani), poter proporre alcune considerazioni che possano favorire riflessioni e indurre a rivedere/riconsiderare le proprie prassi operative. Questo approccio ritengo rappresenti un modo per preservarsi dal rischio di ridurre il complesso a banalizzazione (Gregory Bateson diceva che è il complesso, in verità, che aiuta a spiegare il più semplice) e la valenza circolare dei fenomeni sociali in causalità lineari.

Dico questo perché parto dal presupposto che la formazione e l'esperienza di ciascuno dei presenti possano considerarsi un patrimonio visibile e invisibile (quanto gli operatori riescono a riconoscere/vedono e agiscono le proprie competenze?), che necessita di essere reso evidente/consapevole e quindi riconosciuto e valorizzato.

Il tema affidatomi ha sollecitato in me delle domande che, se apparentemente possono sembrare scontate, sono connesse alla volontà di rivedere i "pregiudizi" (Cecchin asserisce che *"ognuno di noi come persona e anche come terapeuta costruisce il suo modo di vedere"*)⁴ che ogni operatore porta nell'affrontare un fenomeno sociale: di cosa stiamo parlando?

Cos'è la povertà oggi? ...e se qualche difficoltà potrei trovarle nel dare una risposta quanto più esauritiva e rispettosa dei diversi punti di osservazione e sviluppo del tema a questa domanda...mi chiedo...e la povertà nascosta?

Questo mi sollecita delle riflessioni che vorrei proporvi quali possibili stimoli di approfondimento per i lavori del pomeriggio che vedranno, in apertura, un riferimento al primo periodo di sperimentazione che l'Associazione Volontarius di Bolzano, su mandato della Provincia Autonoma di Bolzano, ha svolto nell'ottica della strutturazione di un osservatorio provinciale sulle persone che vivono la strada.

La prima considerazione che volevo portare riguarda l'identificazione dei possibili profili (chi sono i poveri?). Rispetto a questo elemento i lavori della mattinata e i contributi preziosi del professor Tálos e del professor Melandri già hanno posto in evidenza alcune variabili e alcuni punti di osservazione rispetto al fenomeno. Io volevo integrare quanto detto con

alcune informazioni rispetto, ad esempio, al fatto che attualmente è stata introdotta una nuova macrotipologia concettuale di povertà che si basa sul concetto di povertà soggettiva o percepita. Aspetto che va ad ampliare il fuoco di osservazioni portato questa mattina e che non riguarda, quindi, soltanto indicatori di natura economica che vengono individuati, e data la dinamicità del fenomeno, man mano ricostruiti e ritirati, ma considera anche l'aspetto percepito da parte delle persone.

L'Istat ha diffuso, il 28 dicembre 2006, i risultati dell'indagine campionaria "Reddito e condizioni di vita", svolta alla fine del 2005 sulla base del Regolamento dell'Unione Europea relativo alla produzione di statistiche sul reddito e le condizioni di vita nei paesi membri (Eu-Silc European Statistics on Income and Living Conditions).

I dati, raccolti in 25 paesi, vengono utilizzati nei rapporti ufficiali sulla situazione sociale dell'Unione Europea e resi disponibili agli studiosi per consentire lo studio della povertà e dell'esclusione sociale e la valutazione degli effetti sulle famiglie delle politiche economiche e sociali.

Il lavoro svolto dall'ISTAT segnala come l'incidenza della povertà soggettiva è più elevata tra le casalinghe, i pensionati e gli invalidi, tra i disoccupati del centro e del sud, tra gli operai, tra coloro che non dispongono di alcun titolo di studio e tra i single.

Il che evidenzia come, accanto alla deprivazione dei redditi individuali e familiari, l'indagine ha raccolto una serie di informazioni relative agli aspetti non monetari delle condizioni di deprivazione delle famiglie come, i ritardi di pagamenti, l'indebitamento, le difficoltà ad arrivare a fine mese e a sostenere il carico finanziario per le necessità quotidiane.

Esistono, quindi, differenti definizioni rispetto a questo complesso fenomeno sociale (giuridica, economica, sociologica, ecc.) utilizzate da soggetti che costruiscono possibili chiavi di lettura/interpretative sulla base di premesse, approcci teorici (di tipo economicistico, più orientati all'analisi della multicausalità del fenomeno, ecc.) e metodologici peculiari, connessi anche alla trasformazione dei fenomeni di povertà.

Quanto sopra evidenziato ci induce, però, a pensare che la povertà metta in connessione l'**esclusione sociale** (= in cui esiste qualcuno a cui non sono formalmente o di fatto, per ragioni oggettive o soggettive, riconosciute le garanzie del cittadino) e **la vulnerabilità degli inclusi** (= situazioni di inclusione a rischio di "isolamento" - ovvero la "solitudine/mancata integrazione connessa alle situazioni »normali« degli inclusi").

È opportuno poi considerare come oggi le società occidentali debbano confrontarsi con molteplici

⁴ Tratto da "Il contributo dell'adolescente alla normalità della famiglia" di G. Cecchin in "L'adolescente e i suoi sistemi", a cura di F. Bossoli, M. Mariotti, L. Onnis, edizioni Kappa, 1994

situazioni di vulnerabilità presenti al loro interno, che non riguardano più soltanto alcuni gruppi specifici di popolazione dalle condizioni di vita multiproblematiche, bensì toccano da vicino un numero sempre maggiore di soggetti estremamente diversi tra loro rispetto al contesto di provenienza e alle esperienze pregresse. In tal senso aiutano le storie di vita.

Vulnerabilità, disagio e marginalità non riguardano, quindi, solo nicchie specifiche di popolazione, ma si estendono a un numero sempre maggiore di soggetti che faticano a “stare a galla”; tra costoro ve ne sono poi alcuni che più facilmente vengono inghiottiti dal vortice della precarietà, non avendo a disposizione risorse e strumenti efficaci per affrontare la realtà complessa in cui si trovano a vivere.

Elemento aggiuntivo rispetto al tema è il fatto che spesso si fa riferimento alle diverse forme di povertà: “**classiche**”, legate fondamentalmente a problemi di lavoro, di reddito, di alloggio; “**nuove**”, dei tempi postmoderni, della “società dell’incertezza” e del rischio; “**nascoste**” (situazioni di emarginazione, di isolamento sociale); **estreme**,...come se questo fenomeno avesse necessità di essere contestualizzato e in una certa qual misura definito. Se voi, per esempio, andate a vedere il rapporto Caritas 2006, che si intitola “Vite fragili”, il dibattito sulle povertà ha spostato l’attenzione verso le “nuove povertà” caratterizzate da una pluralità di aspetti problematici, in cui alla scarsità di risorse materiali si associano spesso gravi forme di emarginazione sociale, problemi di salute fisica e psichica, incapacità di fruire dei servizi di welfare.

Le povertà nascoste, di cui darò adesso alcuni elementi caratterizzanti, sono nei fatti quelle situazioni di emarginazione e di isolamento sociale che riguardano sia gli italiani che gli stranieri con però delle diversificazioni, nel senso che, mentre nel caso degli italiani la condizione di marginalità arriva alla fine di un percorso fallimentare, molto spesso per gli stranieri rappresenta, invece, una fase quasi obbligatoria per iniziare il proprio progetto migratorio.

Altro aspetto delle forme di povertà è sicuramente il fenomeno delle povertà estreme, dove sembra esserci un “quantum” del disagio, in cui il termine povertà si inserisce poi all’interno di un processo di deriva sociale. Quindi povertà, disagio, emarginazione grave. Rispetto a questo, rispetto al tema della grave povertà, volevo farvi osservare come è interessante vedere l’evoluzione della definizione di povertà e di emarginazione, che la stessa “Commissione di indagine sulla Povertà e l’Emarginazione” ha dato nei diversi rapporti sulla povertà in Italia. Nel Terzo rapporto sulla povertà in Italia prodotto nel 1993, riferisce come, per la letteratura più recente in campo nazionale e internazionale, le povertà estreme risultino essere “quelle aree di privazione, di disagio e di esclusione, che occupano i gradini più bassi della stratificazione sociale, e che non

usufruiscono, se non in minima parte, della protezione legislativa e delle prestazioni dello Stato sociale”. Nelle varie evoluzioni si vede come, l’interpretazione data della povertà estrema evidenzia come gli individui, che possono rientrare all’interno di questo ambito, sono caratterizzati da una marginalità sociale, istituzionale e da un’estromissione dalla sfera dei diritti e della protezione sociale.

Rispetto a chi sono i poveri io volevo rilanciare questa domanda, ovvero: “siamo tutti d’accordo sulla definizione di povero? E soprattutto cosa vediamo di loro e cosa loro ci permettono di vedere e di conoscere di sé?”. Da questo punto di vista credo che sia molto importante il contributo che gli operatori possono portare nella conoscenza di fenomeni sociali di questo tipo. Quando penso alla visibilità delle persone che vivono il disagio mi chiedo anche quale sia la visibilità degli interventi che gli operatori fanno a favore di questi soggetti. Delle volte sembra che gli operatori stessi abbiano poca percezione, e quindi diano poca visibilità, delle proprie potenzialità e di quanto, in verità, riescano ad agire in termini di un contributo ad un miglioramento dello stato sociale.

La seconda questione riguarda la vulnerabilità sociale e i suoi confini. Il mio intervento si intitola “dalla normalità alla vulnerabilità”, ma esiste un terzo elemento che sembra indicare una sorta di deriva sociale: l’esclusione, il vivere ai margini di... Al concetto di povertà si collega, quindi, quello di esclusione sociale, che mette maggiormente in evidenza la contrapposizione tra coloro che stanno “dentro” la società, che si sentono parte integrante di essa, e coloro che invece si trovano “alle periferie” a causa di una condizione di disuguaglianza non solo economica, ma anche e soprattutto sociale e politica. Ferma restando la centralità della dimensione economica, sono state rinvenute all’interno dell’arcipelago della povertà, situazioni che sono state definite di povertà estrema, nel cui ambito va certamente ricompreso il fenomeno delle persone senza dimora. L’attenzione alla complessità della povertà permette di raggiungere le persone senza dimora, cioè quelle persone sole, senza casa e soprattutto senza uno spazio per se stesse all’interno della società.

Dalle ricerche fatte sul tema, da quanto presente in letteratura, da quanto mi sembra di avere capito dalla mia esperienza (ho fatto parte del Tavolo tecnico regionale Veneto sulle povertà e ho coordinato una ricerca a livello regionale sulla condizione delle persone senza dimora e in condizione di povertà estrema), appare maggiormente rinvenibile una conoscenza sulla “povertà classica” e sui fenomeni di grave esclusione sociale, rovesci di una stessa medaglia, ma non sul tema della vulnerabilità sociale, una sorta di terra di mezzo in cui si situano “la povertà nascosta” e le “nuove povertà”.

Risulta, quindi, più facile evidenziare le caratteristiche del fenomeno del disagio marcato (penso alle

situazioni che vivono le persone che vivono in/la strada, “visibili”) e i “profili” delle persone “a margine”, piuttosto che riuscire a conoscere “il mezzo/gli invisibili” che fa riferimento alla vulnerabilità degli inclusi (c’è una nuova povertà che abita nelle nostre città, nei nostri quartieri, nei nostri condomini, nella porta accanto, una povertà invisibile, diffusa e nascosta, spesso tenuta segreta da sentimenti di vergogna, una povertà che esula dai tradizionali cliché e per questo difficile da riconoscere e pertanto insidiosa e pericolosa). Il 3 novembre 2006 il Consiglio regionale del Veneto ha approvato una nuova **legge per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale**, in cui, tra le categorie svantaggiate, accanto alle tradizionali figure di disabili, ex detenuti, tossicodipendenti, vengono considerati anche i nuovi poveri, come: le donne che dopo la maternità non riescono a reinserirsi nell’ambiente lavorativo o le persone in età avanzata escluse dal mercato del lavoro). Vi è distinzione tra “l’Osservato/ciò che si vede” (le situazioni di disagio marcato, quelle, ad esempio, delle persone che vivono la strada) e l’“Osservabile” (ciò che si rende visibile). L’aumento dei rischi di povertà, infatti, non comporta necessariamente una maggiore visibilità della stessa dato che, al contempo, agiscono importanti meccanismi di occultamento.

Diversi rapporti del 2006 ci mostrano come ci siano nuove povertà che abitano nelle nostre città, nei nostri quartieri, nei nostri condomini, nella porta accanto.

Rispetto a questo un altro aspetto interessante sembra essere rappresentato dall’esistenza di una distinzione tra “ciò che si vede”, cioè la situazione di un disagio marcato e ciò che invece è “osservabile”, ovvero ciò che si rende visibile. Se noi, per esempio, andiamo a vedere la dimensione di genere della povertà c’è un’indagine della Commissione sull’Esclusione Sociale che evidenzia come vi sia ancora una scarsa visibilità della povertà delle donne, connessa alla funzione esplicita della famiglia che agisce in una duplice direzione ovvero, da una parte, di protezione dei singoli membri e, dall’altra, di protezione dalla società, davanti alla quale forme di povertà e disagio divengono visibili. Il rischio di povertà non sempre è costituito da fattori di facile riconoscimento. In questo senso una seconda domanda che vi pongo è: “siamo sicuri che i poveri siano soltanto quelli che vediamo o quelli che noi riusciamo ad intercettare?”.

Ho fatto una ricerca rispetto alle povertà nascoste per capire come viene letta dagli operatori, dai diversi focus di osservazione e volevo portare a voi alcuni dati, riferiti ad esempio al rapporto EURISPES 2006 che parla di “povertà oscillante”, definita come uno stato di disagio occasionale, temporaneo, in periodi spesso coincidenti con crisi occupazionali o di diminuzione dei redditi che forse per dignità

personale resta confinato nella sfera familiare o nelle microrealtà sociali sfuggendo spesso alle rilevazioni ufficiali.

Altro aspetto rispetto alle povertà nascoste. Ci sono diverse indagini che pongono in luce come tra i volti nuovi della povertà ci siano, per esempio, le donne sole, soprattutto se separate, e con figli a carico, e in particolare quelle straniere. Tra le principali cause della femminilizzazione della povertà, queste ricerche pongono in luce come, la lettura di questo fenomeno sia data dalla crisi generale dello stato sociale, in cui vi sono tagli alla spesa pubblica, all’assistenza, alla scuola, alla sanità, alle strutture per l’infanzia e la terza età che hanno determinato la riduzione dei servizi alla persona, agli invalidi, agli anziani, ai bambini e rispetto a questo sono servizi che la donna spesso è costretta a svolgere fra le pareti domestiche rinunciando anche all’aspetto lavorativo.

Il rapporto Caritas-Europa, per esempio, ribadisce appunto il rischio di impoverimento “doppio” della donna rispetto all’uomo. Altro elemento è dato dalla figura emersa dell’uomo povero giovane che è dato dal rapporto della Commissione governativa sull’esclusione sociale, in cui si dice come il giovane in età fra i 18 e i 34 anni che esce di casa, si trova in difficoltà e tanto è vero che il rapporto ISTAT evidenzia come le principali difficoltà economiche incontrate dalle persone giovani uscite dalla casa dei genitori sono state determinate dal reddito insufficiente, da un periodo di disoccupazione, dall’acquisto di una casa e dalla nascita di un figlio.

Altra questione è quella rispetto alle povertà intese come legate alle nuove forme di dipendenza. Pensiamo, ad esempio, alle dipendenze da gioco, fattori di rischio di indebitamento.

Terza e ultima questione che vi pongo riguarda quali siano i livelli di conoscenza rispetto ai fenomeni che noi andiamo ad indagare. Credo che la ricerca sociale, ma soprattutto gli operatori sociali, nel loro lavoro quotidiano che è maggiormente ancorato alle storie di vita delle persone, abbiano rappresentato e rappresentino tuttora un valore aggiunto in termini di conoscenza dei fenomeni “sommersi”. Questo perché gli operatori rappresentano dei veicolari di conoscenza, in grado di arricchire l’analisi di situazioni di povertà effettiva ed estrema, sperimentatori di nuovi contesti, di spazi di incontro per il disagio, di punti di osservazione ed osservatori differenti che sono ritenuti in grado di identificarne alcune peculiarità.

Io ho seguito per due anni una ricerca a livello regionale sulle povertà (Regione di riferimento è il Veneto), occupandomi appunto di quel rovescio della medaglia in cui c’era la povertà più evidente, rappresentata dalle persone senza dimora. Aspetto che mi aveva molto colpita è stata la capacità degli operatori di diventare dei sensori sociali nel momento in cui accettano di raggiungere le persone in

contesti anche molto destrutturati. Per esempio se noi andiamo a vedere tutto il lavoro fatto nel rapporto CARITAS/Fondazione Zancan, rispetto alla identificazione delle povertà nascoste e delle nuove povertà si vede come luoghi significativi di conoscenza possono diventare i servizi a bassa soglia. Penso ad esempio alla Caritas e al suo osservatorio fatto da 241 centri per persone dove i dati che emergono dimostrano come vi sia una grande dinamicità del fenomeno e dove comunque vi siano delle competenze da parte degli operatori nel voler riuscire anche ad intercettare quelli che sono i possibili indicatori. Penso esempio ai luoghi formali ed informali, come le stazioni ferroviarie, le fermate degli autobus, quei luoghi in cui le persone, gli operatori si avvicinano per poter intercettare il fenomeno di disagio, ma a fronte di questo una domanda che pongo a voi è: "a fronte della pratica sociale svolta e rispetto al tema delle povertà nascoste cosa facilita la ricerca di segnali di disagio nella vita sociale, a cosa possiamo fare riferimento? È possibile, secondo voi, verificare in quale misura, su specifici aspetti di disagio sociale siano garantiti a tutti i cittadini non solo i livelli essenziali di assistenza, ma anche quelli di partecipazione sociale? E d'altro canto come gli operatori possono incidere sul processo di conoscenza di fenomeni come le nuove povertà, difficilmente connotabili, dinamici e ancora poco accessibili? E come mobilitare ed impiegare tutte le risorse necessarie, per esempio nel territorio della Provincia di Bolzano,

contro tutto quello che può far crescere situazioni di disagio e di esclusione? Rispetto a questo ci sono degli indicatori? L'intervento precedente di Dressel mi fa venire in mente come, nel momento in cui si va ad indagare il rapporto tra povertà e istruzione, ci si chieda come andiamo a misurare questo fattore, e quindi, quanto le misure che fissiamo, gli indicatori che cerchiamo, ci aiutano a trovare risposte e quanto, invece, ci limitano.

Volevo brevemente accennare al fatto che è in corso una sperimentazione di strutturazione di osservatorio di strada in Provincia di Bolzano. L'Osservatorio di strada è un progetto finanziato dalla Provincia Autonoma di Bolzano che ha voluto estendere l'osservazione a fenomeni di disagio delle persone che vivono la strada per poterne rilevare i bisogni e ampliando il focus di osservazione dalla città di Bolzano, dove da diversi anni già l'unità di strada opera, all'intero territorio della provincia di Bolzano. È stata costruita una metodologia di ricerca che ha permesso di costruire una prima focalizzazione dei profili delle persone (rispetto all'anagrafica, alla provenienza e alle caratteristiche personali) che ha comportato per altro l'identificazione e l'osservazione di alcuni luoghi della provincia.

È necessario ora attendere un congruo periodo di osservazione per poter poi condurre una seria analisi dei dati e una valutazione degli stessi a fini programmatici e progettuali. Auspico che in futuro si presenti l'occasione di confrontarsi in merito.

WORKSHOP 1: “SVILUPPO ECONOMICO E POVERTÀ”

(moderatore **Andrea Zeppa**, autore di diversi studi sulla povertà economica in Alto Adige)

Il workshop ha preso spunto sia dalle relazioni della sessione plenaria del mattino, sia da un'introduzione del moderatore, che ha cercato di contestualizzare e di sottoporre a dibattito alcuni temi (o alcune tesi) rispetto ai legami tra il modello di sviluppo economico locale ed il fenomeno della povertà in provincia di Bolzano.

Gli spunti introduttivi per l'avvio del dibattito sono stati:

- La forte crescita economica altoatesina nell'ultimo quindicennio ha portato con sé un allargamento della forbice del benessere; era inevitabile che fosse così?
- La spiccata autonomia della provincia di Bolzano (tra l'altro in materia di sviluppo economico e sociale) ha consentito (consente) di mitigare il fenomeno della povertà? Se sì, attraverso quali meccanismi? Se no, quali sono le occasioni mancate?
- La distribuzione del reddito avviene in primo luogo attraverso i meccanismi di mercato, e secondariamente attraverso la redistribuzione operata con i trasferimenti e le prestazioni pubbliche. Come funziona questo rapporto tra privato e pubblico in Alto Adige?
- Sempre più spesso le prestazioni pubbliche del welfare vengono rimesse in discussione (in senso di ampliamento o riduzione) per contrastare “distorsioni” dell'economia di mercato. A volte però sono esse stesse a distorcere il mercato ...
- Distribuzione del reddito e giustizia sociale investono anche la tematica di un sistema di tassazione equo ma non soffocante. Quali valutazioni si possono fare per l'Alto Adige?
- Il mercato del lavoro locale continua ad avere performance eccellenti in termini di tasso di occupazione. Esso si sta però polarizzando sempre più in segmenti forti e/o tutelati e segmenti deboli. Come si può intervenire?
- Tra le nuove fasce di emarginazione aumenta il peso degli immigrati. La loro presenza ha però un effetto ben più ampio per lo sviluppo economico e per il sistema del welfare. Come si può affrontare questa nuova sfida?

Rispetto a queste tematiche, un primo gruppo di interventi ha confermato l'allargamento della forbice del benessere in provincia di Bolzano e la necessità di porre in atto azioni correttive per contrastare questo fenomeno. La tendenza dovrebbe andare verso un incremento di prestazioni sociali e non verso un loro taglio. L'emersione di fenomeni di povertà ha portato anche alcuni partecipanti a chiamare in causa la responsabilità della politica nell'introdurre strumenti più mirati e differenziati per migliorare la redistribuzione. A questo proposito è stato posto l'accento sull'importanza del redditometro per migliorare la selettività delle prestazioni sociali verso le

categorie bisognose: per ottenere questo risultato è necessaria una adeguata valutazione non solo degli elementi reddituali, ma anche di quelli patrimoniali. Complessivamente dal workshop è emersa la convinzione che l'autonomia altoatesina (intesa sia come competenze legislative ed amministrative che come dotazione di risorse finanziarie) abbia costituito e costituisca un presupposto importante per prevenire e contrastare il fenomeno della povertà. I vantaggi si manifestano sia nella maggiore coesione sociale, che nella possibilità di rispondere con cognizione e prontezza ai fabbisogni del territorio.

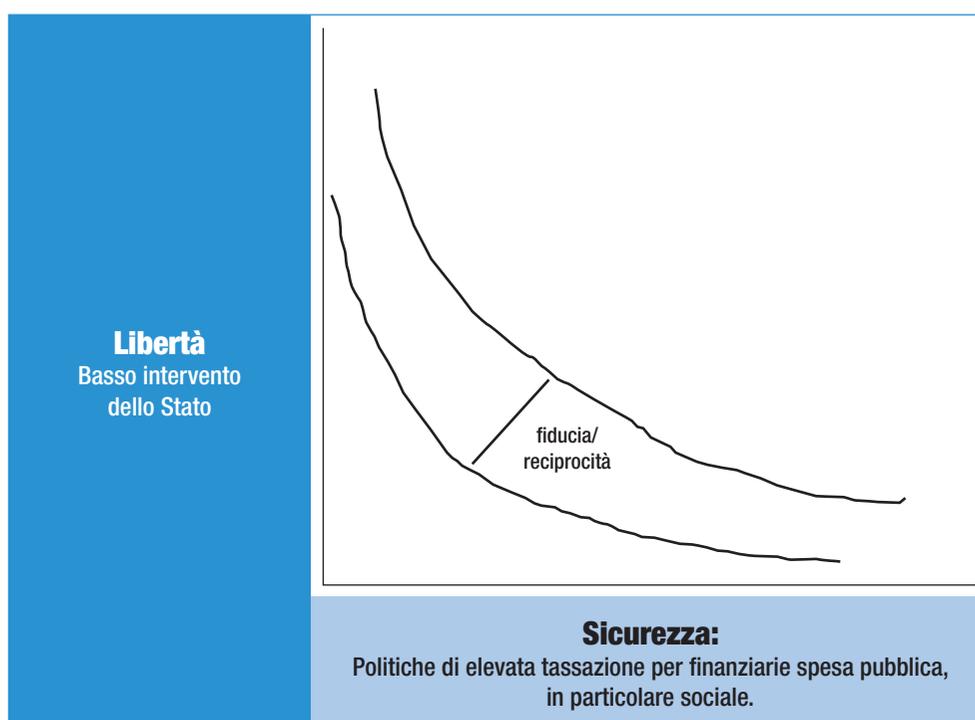
E' stato però anche sottolineato come negli anni più recenti alcuni importanti interventi di politica sociale non sono stati realizzati o abbiano seguito delle linee contraddittorie e poco efficaci. Tra il primo caso è stato annoverato il fondo per la copertura della “non autosufficienza”, di cui si discute da ormai quasi dieci anni ma non è ancora stato introdotto. Nel secondo caso sono state citate le politiche per la casa che hanno attivato importanti risorse pubbliche per l'acquisto di alloggi (alimentando anche delle rendite private), ma non hanno trovato soluzioni soddisfacenti per ampliare il mercato dell'affitto a prezzi sostenibili. Queste due aree problematiche (“non autosufficienza” e “problema casa”) rappresentano due priorità anche alla luce dei dati sull'incidenza della povertà. In provincia di Bolzano i gruppi a maggiore rischio di povertà sono gli anziani e le famiglie numerose, queste ultime tanto più se non hanno un'abitazione di proprietà.

I partecipanti, in diversi interventi, hanno sottolineato come alcuni cambiamenti strutturali, sia demografici e della composizione delle famiglie, sia della competizione globale e dei suoi effetti sul mercato del lavoro, stanno avendo e potranno avere sempre più ripercussioni pericolose per il livello di benessere in Alto Adige, soprattutto per le categorie più deboli. E' stata richiamata la necessità di politiche che sostengano le famiglie, ma soprattutto che sostengano la possibilità occupazionale e quindi un certo livello di autonomia reddituale e di copertura previdenziale per tutti i componenti del nucleo familiare, in particolare per le donne. E' necessario impiegare tutte le forme positive di flessibilità in maniera però regolata, prima che prendano il sopravvento forme dannose di precarietà che rischiano di segmentare il mercato del lavoro in gruppi sempre più forti, protetti dall'elevato reddito e gruppi relegati in occupazioni marginali e frammentate.

La seconda parte del workshop si è incentrata prevalentemente sul modello del rapporto tra pubblico e privato in provincia di Bolzano, in particolare per quel che riguarda l'attuazione delle politiche sociali ed il concetto di sussidiarietà. Il dibattito ha preso avvio dall'affermazione che il sistema del welfare in provincia di Bolzano “soffre dell'abbraccio soffocante

del pubblico”, motivata dalla considerazione che l’ente pubblico tende ad affidare compiti e servizi al “privato sociale” richiedendo standard organizzativi e approcci culturali derivanti dalla logica della pubblica amministrazione. Sulla scorta di questi spunti,

il prof. Melandri ha proposto due schemi interpretativi al fine di evidenziare l’importanza delle risorse relazionali e fiduciarie tipiche di una trama di organizzazioni private Non Profit.



Il grafico sopra riportato evidenzia un trade-off in termini di risorse e di benefici collettivi tra un modello di Stato incentrato sulla sicurezza ed uno incentrato sulla libertà. Ci si muove comunque lungo una curva che scambia maggiore sicurezza con minore libertà (individuale). L’unico modo per abbassare la curva, ovvero ridurre i costi del sistema ed accrescere

l’efficacia, è quello di fare maggiore affidamento alle relazioni di fiducia tra persone e organizzazioni intermedie. È questo patrimonio, tipico delle organizzazioni Non Profit (ma anche dell’istituzione familiare), che deve essere maggiormente promosso nel sistema, in contrapposizione ad una pura logica di “più Stato o più mercato”.

	Profit	Non profit	Pubblico
Finalità	Private	Pubbliche	Pubbliche
Mezzi/Risorse	Privati	Privati ↔ Pubblici	

Sebbene spesso le risorse del Non Profit non possano essere unicamente private (almeno in senso finanziario), bisogna mantenere una forte presenza di risorse private e di modelli culturali del privato sociale, evitando il pericolo che la dominanza delle risorse finanziarie pubbliche inaridisca la vitalità delle risorse private (ad es. del volontariato, dell’auto-aiuto, della mutualità e della reciprocità).

In questo senso, alcuni interventi hanno sottolineato il bisogno di rafforzare la cultura del sociale, che rischia di essere compressa dalla cultura del profitto da un lato e dalla cultura dell’intervento pubblico dall’altro.

WORKSHOP 2: "POVERTÀ DI ISTRUZIONE"

(moderatore Peter Litturi, Formazione professionale in lingua italiana della Provincia Autonoma di Bolzano)

Abbiamo discusso di formazione e povertà formativa. Il dibattito e gli interventi hanno messo in luce due dinamiche anomale: da un lato l'impoverimento dell'educazione formale e informale e dall'altro la valenza di una misurazione della formazione, volta a pesarne la validità ai fini di una qualificazione formale oppure dell'acquisizione di competenze. A tale proposito non si è giunti ad un chiarimento, ma abbiamo iniziato a intrecciare una trama, nella quale si sono inseriti alcuni modelli direttamente connessi con il sistema formativo altoatesino e che comportano l'esercizio di funzioni necessarie per il sistema stesso.

Educazione dei genitori: la base è rappresentata dal modello della cosiddetta Education Production Function, che tiene conto di tutti gli aspetti che influiscono sull'educazione. La famiglia rappresenta un elemento centrale da cui partire, anche in presenza di scarsa motivazione alla formazione o nel caso dei "nuovi" altoatesini con una storia di emigrazione alle spalle. In questo contesto è necessario coniugare con maggior vigore le prestazioni sociali attualmente disponibili con gli interventi di carattere formativo. Un altro ambito di cui tenere conto riguarda il potenziamento dei servizi di assistenza a tempo pieno ai ragazzi frequentanti la scuola.

Autonomia delle scuole. Un altro punto, oggetto di discussione, è stato l'ambiente scolastico non sempre favorevole, quindi la presenza di un clima scolastico non particolarmente positivo per l'apprendimento e in taluni casi dovuto a una scarsa autonomia delle scuole. Deve essere ammessa anche la valorizzazione individuale, non solo la standardizzazione. Ciò comporta una sorta di riorganizzazione del sistema scolastico.

Apprendimento permanente. Se si vuol dare significato a questo concetto ideologico e retorico, è necessario mettere al centro di ogni riflessione i soggetti che l'offerta di iniziative formative non è riuscita a raggiungere o motivare, ossia soprattutto genitori single, lavoratori con contratto di lavoro a tempo parziale, ecc..

Integrazione. Un ulteriore punto trattato è stato quello dell'integrazione al momento del passaggio al sistema occupazionale. In quest'ambito è necessario realizzare tra scuole superiori, scuole professionali ed aziende, convenzioni riguardanti i soggetti a basso livello di qualificazione. Come mostrano i recenti studi effettuati dall'AFI-IPL, anche in Alto Adige i soggetti interessati alla formazione continua sono quasi sempre persone già altamente qualificate.

Stratificazione sociale e sistema formativo. Anche se i risultati del programma PISA per l'Alto Adige consentono di concludere che anche gli studenti con basso reddito hanno la possibilità di accedere al sistema formativo grazie agli incentivi previsti, si riscontrano ancora meccanismi di selezione sociale non conformi al principio delle pari opportunità. L'individuazione di questi meccanismi rappresenta quindi un'importante sfida sotto il profilo didattico-pedagogico.

Sintetizzando: la scuola ha un ruolo di particolare rilevanza nell'evitare situazioni di povertà formativa a lungo termine. Ciò vale non solo per quel che riguarda la trasmissione di competenze, ma anche per quanto concerne i contatti sociali e la creazione di capitale sociale. Perciò nella mentalità comune la scuola deve diventare innanzitutto un luogo di integrazione, in cui si realizza anche l'apprendimento culturale. L'autonomia e l'aggiornamento del personale docente devono dunque perseguire questi obiettivi.

WORKSHOP 3: "POVERTÀ NASCOSTA"

(moderatrice Sonia Santi, Ufficio Famiglia, Donna e Gioventù della Provincia Autonoma di Bolzano)

Il terzo workshop, sulla povertà nascosta, ha visto una partecipazione nutrita dei partecipanti di questa giornata, operatori sociali, operatori del Non Profit, operatori anche degli enti pubblici. Il Workshop si è aperto riprendendo la relazione del mattino "Povertà: dalla normalità alla vulnerabilità" con una nota metodologica relativa alla sperimentazione dell'Osservatorio provinciale delle persone che vivono la strada, non tanto per parlare dell'Osservatorio, quanto piuttosto di una metodologia, illustrata dalla relatrice – responsabile scientifico del progetto sperimentale dell'Osservatorio, per offrire elementi, spunti e strumenti trasferibili ad altri contesti e altre tipologie di destinatari per rilevare il fenomeno che si vuole andare ad osservare e a capire. Abbiamo fatto una breve carrellata di alcuni esempi di casi collegati al fenomeno della povertà nascosta nelle varie accezioni che abbiamo sentito durante la mattinata e in particolare abbiamo parlato anche di buone pratiche e di un lavoro in rete che consente, qualora si riesca a dare una risposta complessiva, globale ad una persona che si rivolge ai servizi, di superare l'ottica dell'assistenzialismo, quindi di evitare che la persona busi a tante porte diverse per avere ogni volta una risposta parziale, magari anche già avuta da altro ente/servizio e invece di riuscire a raggiungere quella che è la promozione dell'autonomia della persona.

Una modalità che consente di ottenere un duplice effetto, di aiutare la persona appunto a ridiventare partecipe della propria vita, ma anche di liberare risorse da poter destinare a dare risposta ad altri bisogni sempre per la nostra popolazione.

Poi siamo andati un attimino più nel dettaglio rispetto a quelli che possono essere gli aspetti della povertà nascosta, vissuti, sperimentati dagli operatori e dalle istituzioni. Abbiamo constatato che la povertà nascosta la possiamo leggere e trovare in luoghi e attraverso figure e configurazioni informali come possono essere, lo sappiamo forse un po' tutti, gli allenatori delle squadre sportive che riescono ad agganciare i ragazzi, soprattutto i giovani e portarli in un percorso anche di relazione ed evitando che stiano sulla strada a vivere il loro tempo; possono essere anche i bar, quei ritrovi dove a basso costo le persone sole, le persone con pochi soldi, con un reddito basso, possono trascorrere la giornata e trovare occasioni di incontro.

Abbiamo rilevato una cosa molto importante, la differenza tra la città e la periferia, tra la città e i paesi più piccoli. Dove la città consente a chi è visibile di nascondersi perché si confonde meglio. Abbiamo parlato di difficoltà delle persone nell'accedere ai

servizi e quindi si può leggere come povertà nascosta anche quella. La persona che ha bisogno, la persona che non sa o non riesce ad accedere ai servizi mantiene il suo disagio fino a quando crolla del tutto per cui la situazione poi esplose. Abbiamo constatato che abbiamo delle leggi nel complesso vecchie rispetto ai fenomeni dinamici del sociale, in particolare appunto quello che sta causando un progressivo passaggio da una normalità, alla vulnerabilità, alla povertà, all'emarginazione.

Abbiamo parlato di prevenzione perché non dobbiamo dimenticarci che pur nel rispondere al bisogno manifesto o al bisogno che noi andiamo a cercare e a scoprire, a far emergere, non possiamo dimenticarci di quella che è la prevenzione e una risposta dobbiamo offrirla anche in quell'ambito, dobbiamo dedicare delle risorse anche alla prevenzione.

Si è parlato di immoralità, un'immoralità che crea anche povertà: il lavoro nero, gli affitti in nero, lo sfruttamento di vario genere, fattori che impediscono alle persone di essere trasparenti nella loro vita quotidiana e quindi di accedere magari a servizi e a prestazioni.

Diciamo che però i punti emersi con maggiore frequenza e conferma, sono relativi alla mancanza di solidarietà civile, di una rete informale che una volta riusciva ad arginare e a contenere i problemi e i disagi delle persone. Abbiamo constatato che c'è una delega all'ente pubblico per la soluzione dei problemi e più l'ente pubblico agisce, meno si attiva il privato, meno interviene il cittadino.

Abbiamo condiviso che siamo tutti d'accordo sulla definizione di povero e tutto sommato abbiamo constatato nel nostro gruppo di lavoro che tutti sappiamo quali sono le nuove povertà e tutti sappiamo riconoscere le povertà nascoste. Abbiamo trovato una serie di sollecitazioni, una serie di strumenti che potrebbero aiutare gli operatori nel loro lavoro quotidiano e direttamente e indirettamente anche le persone che si rivolgono e che non si rivolgono agli operatori.

Per chiudere questo brevissimo excursus ci tengo a dire che tutti gli operatori che abbiamo nel pubblico e nel privato sono altamente competenti, magari un po' frenati da determinati aspetti, compiti, limiti istituzionali o possibilità e risorse, però sono in grado di "fare" per cui questa è già una risposta importante che abbiamo trovato nel corso dei lavori di questa giornata. Siamo tutti consapevoli che la povertà nascosta è un fenomeno presente, massicciamente presente e che se non stiamo attenti a farlo emergere e a risolverlo nel migliore dei modi o comunque a contenerlo, potrà diventare un problema sociale molto forte e di ampie dimensioni.

Relazione di sintesi

Sono state riprese le domande chiave che hanno guidato la relazione del mattino:

- Siamo tutti d'accordo sulla definizione di povero? Cosa vediamo di loro e cosa loro ci permettono di vedere/conoscere di loro.
- Siamo così sicuri che i poveri siano solo quelli che vediamo?
- A fronte della pratica sociale svolta, ci si chiede:
 - cosa facilitata nella ricerca di segnali di disagio/vulnerabilità sociale? A cosa si fa riferimento? È possibile verificare in quale misura, su specifici aspetti di disagio sociale, siano garantiti a tutti i cittadini non solo i livelli essenziali di assistenza ma anche quelli di partecipazione sociale? E, d'altro canto,
 - come si può incidere sui processi di conoscenza di fenomeni come le nuove povertà, difficilmente connotabili, dinamici, ancor poco accessibili, ... e ancora
 - come mobilitare e impiegare tutte le risorse necessarie contro tutto ciò che può far crescere e situazioni di disagio e di esclusione?

È stata proposta una traccia di lavoro rispetto alla quale sviluppare il dibattito e le riflessioni:

- 1) mettere in luce gli aspetti conosciuti e quelli nuovi del fenomeno povertà;
- 2) rispetto al lavoro quotidiano evidenziare nodi critici e punti di forza in rapporto a situazioni di povertà;
- 3) evidenziare quali sono le maggiori povertà incontrate nel lavoro;
- 4) proposte di intervento:
 - a) rivolte agli operatori e operatrici
 - b) rivolte agli utenti o potenziali utenti dei servizi e non servizi.

A completamento e per dare concretezza alle relazioni della mattinata, l'Azienda Servizi Sociali di Bolzano (Distretto Centro Piani Rencio), la Caritas Servizio Consulenza Debitori e l'Associazione Volontarius hanno presentato un caso incontrato nel loro lavoro quotidiano.

Si è quindi avviata la discussione, che si è sviluppata in parte in forma di dibattito, in parte come brainstorming ed ha portato all'emersione di alcuni elementi chiave.

Sul fenomeno povertà:

- dove cercare e riconoscere la povertà: in luoghi di ritrovo a "basso costo" e informali che svol-

gono una sorta di servizio sociale (bar e simili, centri diurni)

- considerare la differenza tra città e periferia
- la visibilità vissuta come "nascondiglio", perché ci si confonde tra la folla, in mezzo ai tanti
- liberare risorse per costruire altre risposte nel senso di ottimizzare, di fare un'analisi realistica che porti ad offrire una risposta ad un bisogno presente e ad una domanda espressa o inespressa, mettere in rete le risorse, creare sinergie
- promozione dell'autonomia persona: superando l'ottica dell'assistenzialismo puro e della passività dei destinatari degli interventi
- riconoscere i soggetti "vulnerabili" in quanto mancano di competenze per esigere/esercitare diritti di cui sono portatori e titolari
- porre attenzione alle separazioni e divorzi; in particolare in presenza di figli, mutui accesi durante il matrimonio

Nodi maggiormente critici evidenziati:

- i cittadini stranieri irregolari non possono esercitare diritti
- presenza di un problema culturale
- la questione del "doppio lavoro" per motivi economici
- l'indebitamento che produce e porta povertà
- offrire servizi ad elevata soglia di accesso → sono servizi nati per le persone, o sono le persone che devono adeguare i loro bisogni ai servizi offerti → difficoltà di accesso ai servizi
- il problema dello sfruttamento lavorativo
- il problema della legalità
- il problema del ricongiungimento
- la presenza di tanti casi al limite rispetto alle leggi e alle competenze
- la problematica dei malati psichici che non vengono riconosciuti come tali e come portatori di bisogni specifici
- constatazione che parte della normativa è vecchia, non corrisponde più alla campo che disciplina e al contesto attuale (es. legge sulla psichiatria)
- il fatto che si tratta di fenomeni dinamici
- l'istituzione scuola e le sue "richieste": gite, settimane formative, iniziative varie; non tutte le famiglie sono in grado di affrontare le spese che ne derivano, manca il coraggio di ammetterlo per non vedere i figli emarginati, etichettati, esclusi
- l'immoralità che crea povertà → il lavoro "nero", gli stipendi dati in parte in nero, gli affitti in nero, gli affitti calcolati tenendo già conto del contributo pubblico, lo sfruttamento

- la delega della questione sociale alle istituzioni pubbliche con il risultato che più interviene l'ente pubblico meno si attiva il privato cittadino, la comunità locale, più scompare la rete informale
- la mancanza/scarsità di altruismo; mancanza del sostegno della comunità

Proposte concrete di intervento emerse:

- ridurre la burocrazia
- aumentare l'informazione
- potenziare i servizi all'infanzia
- strutturare meglio il sistema del sostegno all'affitto di alloggi
- non considerare l'assegno provinciale di cura dei figli da 0 a 3 anni come entrata nel calcolo del reddito per le prestazioni
- garantire finanziamenti agli enti del privato sociale in modo che possano dedicare le loro energie alle persone e non alla ricerca dei fondi per la sopravvivenza dell'ente
- investire risorse anche nel lavoro di prevenzione coinvolgere i destinatari degli interventi nella elaborazione delle leggi

Punti di forza

- competenza degli operatori e delle operatrici
- l'autonomia della Provincia Autonoma di Bolzano che consente di intervenire in termini migliorativi in una serie di ambiti importanti per il contrasto alla povertà
- presenza di un privato sociale radicato nel territorio e collaborativo

CONCLUSIONE

Tragust Karl, Direttore della Ripartizione provinciale politiche sociali

Il mio compito è ora quello di riassumere quanto detto secondo il mio punto di vista. Darò poi la parola a Karl Gudauner ed infine a Eugenio Bizzotto per le conclusioni.

Mi ha colpito l'elevato numero di partecipanti. Il nostro intento era quello di riunire persone, istituzioni ed organizzazioni per riflettere insieme su quest'importante problematica, su due o tre temi che ci sono stati illustrati.

La Prima Conferenza provinciale sulla povertà ha visto dunque una buona partecipazione, credo anche che si sia riusciti ad allacciare contatti e l'impressione è stata quella che sono in molti a dedicarsi a questo tipo di attività. I vari argomenti possono essere sempre ricondotti entro due ambiti principali: da un lato le condizioni materiali in cui le persone si vengono a trovare, dall'altro le relazioni. Questo aspetto è venuto in luce già nell'ambito del primo gruppo di lavoro. Si tratta ora di approfondire ulteriormente le problematiche emerse, cosa di cui noi della Commissione provinciale per la povertà ci occuperemo certamente. Procederemo ad un'attività di progettazione per il prossimo futuro sulla base dei risultati emersi nel corso della giornata odierna.

Credo che la Commissione, così com'è oggi, sia composta in maniera abbastanza equa: tutti i soggetti fondamentali possono partecipare, molti sono i rappresentanti delle istituzioni cui sta a cuore questa problematica. Purtroppo nel dibattito si sente fortemente l'assenza del mondo economico. Dobbiamo quindi impegnarci per una più forte presenza dei rappresentanti di questo settore.

All'interno della Commissione dovremmo cercare di costruire una rete permanente, come è stata quella del gruppo di lavoro per la preparazione del convegno.

La Commissione deve sempre avere chiara la situazione dell'Alto Adige per quel che riguarda i dati chiave di carattere economico, sociologico e reddituale. Rimando in questa sede ai risultati del primo gruppo di lavoro ed anche ai dati del sistema informativo provinciale, agli studi dell'ASTAT, dell'AFI-IPL, del WIFI e della Ripartizione Lavoro, che ci forniscono informazioni regolari sullo stato dell'arte nella ricerca e nella lotta alla povertà. Vorrei a questo punto riprendere l'indicazione della signora Tila Mair della SGBCISL, secondo cui il piano per l'occupazione ed il piano sociale sono troppo compartimentati. Io non credo che ciò sia vero, il piano sociale è ora disponibile in forma completa.

Penso che l'evento odierno abbia dimostrato la pregevolezza del piano sociale dal punto di vista qualitativo. Forse è necessario rimaneggiarlo un po', ma solo per aggiustare qualche elemento. Il piano per l'occupazione è quasi pronto, come il piano

provinciale della formazione in Alto Adige. Non ho purtroppo ancora avuto l'occasione di prendere parte alle manifestazioni, ma la giornata odierna sembra aver messo bene in chiaro che le politiche formative rappresentano una forma di lotta preventiva alla povertà.

Un altro importante tema di cui abbiamo discusso è stato quello degli interventi per la non autosufficienza. I prossimi mesi ci porteranno sicuramente input decisivi. Altre importanti tematiche sono state: la valutazione dei redditi e del patrimonio e la questione dell'immigrazione, che impegneranno i collaboratori della Ripartizione Politiche sociali.

Un argomento che generalmente non viene collegato alle attività sociali è quello della cultura. Oggi è San Valentino; in un'altra piacevole giornata, quella che segna l'inizio della primavera, sarà attuato il progetto „Cultura Socialis“. Cinque progetti esemplari tra gli 80 presentati saranno premiati. I progetti si riferiscono al settore dell'assistenza sociale professionale, a quello dell'attività informale prestata dai volontari, al mondo dell'economia, all'ambito del lavoro di comunità in senso lato ed al settore dei media. Quindi „Cultura Socialis“ può essere visto come un ulteriore passo avanti verso una società solidale. La Conferenza sulla povertà si terrà ancora; se tra un anno o tra due deve essere ancora discusso. Secondo me è importante che gli interessanti input venuti dalla Conferenza e le numerose relazioni vengano rielaborate nell'ambito di piccoli gruppi.

Ringrazio tutti coloro che hanno contribuito alla buona riuscita della conferenza. Avrete infatti sicuramente notato che dietro una manifestazione di questo tipo c'è una notevole mole di lavoro di preparazione.

Gudauner Karl, Direttore dell'Istituto per la Promozione dei Lavoratori

Facendo un bilancio di questa Prima Conferenza sulla povertà, posso affermare che stiamo parlando di un cambiamento del clima sociale. L'obiettivo di dare dei segnali all'opinione pubblica, in modo che la responsabilità sociale sia da questa maggiormente tematizzata, percepita e vissuta e venga interpretata in maniera semplicemente più positiva, è già stato formulato nell'ambito della Commissione provinciale sulla povertà. Sarebbe riduttivo se l'opinione pubblica discutesse solamente di produttività, di sviluppo delle imprese e della situazione della Provincia solo sotto il profilo economico. È invece necessario che vengano tenuti in considerazione anche gli aspetti sociali, il fatto che si parla di persone. Uno dei messaggi più importanti che emergono da questo convegno e che va rivolto ad enti pubblici e privati è il seguente: le persone che si trovano in difficoltà o che hanno bisogno di assistenza non sono sole. È però importante anche che queste stesse persone

si auto-responsabilizzino in relazione al proprio futuro, sia che si tratti di integrarsi sul lavoro o di formazione o di integrarsi nella società.

In questa conferenza si è sempre sottolineato che per l'Alto Adige la coesione sociale è un fattore fondamentale. Ciò significa che tutti gli sforzi in termini di strutture sono buoni e giusti, ma servono relativamente a poco, se la società non mobilita a sua volta risorse proprie, non pubbliche, mediante informali reti di relazioni, quali ad esempio le associazioni delle famiglie o i gruppi d'iniziativa. Se queste reti – che gli studiosi della società chiamato capitale sociale – mancano, difficilmente si può supporre che la società intraprenda un virtuoso percorso di sviluppo. L'Alto Adige ha il vantaggio di disporre di questo tipo di coesione sociale, che è importante continuare ad incentivare. Una società non si può affidare esclusivamente al finanziamento pubblico. Viceversa, la pubblica amministrazione non può pensare di fare tutto da sola. Si deve cercare di far prevalere il principio di sussidiarietà per far entrare in azione coloro che possiedono il necessario know how e che sono in grado di proporsi, meglio di altri, come attori sociali.

Questa tematica ha naturalmente a che fare anche con l'etica ed in quest'ambito è importante tentare di coinvolgere le aziende. Sia il settore pubblico, che quello Non Profit, che il settore privato devono attivarsi. Si sta vivacizzando la discussione a livello imprenditoriale sulla responsabilità sociale delle aziende, che non è solo uno strumento di marketing. Se i temi dell'etica e della responsabilità acquistano importanza nell'ambito dell'azione imprenditoriale, il confronto con la questione etica può non limitarsi ad un orientamento dei consumi a breve termine, ma dovrebbe essere caratterizzato da una mentalità orientata alla sostenibilità per quel che concerne l'ambiente, i lavoratori, il contesto sociale. In concreto: credo che la politica delle retribuzioni a livello locale sia uno di quegli ambiti in cui le aziende possono dare prova della propria responsabilità sociale. Sappiamo che appena il 20% delle aziende con almeno 15 dipendenti può vantare accordi integrativi in merito. Tutte le altre non dispongono di questo tipo di strumento, il che significa che i guadagni in termini di produttività possono essere ripartiti tra i datori di lavoro ed i lavoratori solo in maniera insufficiente o non formalizzata.

Desidero qui richiamare il modello francese: nel bel mezzo della campagna elettorale, le imprese hanno avviato un'iniziativa dal titolo „Viva la tassazione!“, in cui la tassazione non viene rappresentata solo come fastidioso obbligo al quale sottrarsi grazie a pressioni politiche o mediante interventi discutibili. Con quest'iniziativa è stato messo in chiaro che la

tassazione ha per lo Stato sociale il significato di mettere a disposizione risorse per combattere la povertà, per incentivare gli enti di formazione o finanziare il trasferimento sociale delle risorse.

Il “welfare to work” è un altro fattore che scarseggia in Alto Adige. L'inserimento lavorativo va incentivato con ogni mezzo. Come ha illustrato il Direttore di Ripartizione Karl Tragust, ne rappresenta un requisito essenziale il piano degli interventi di politica del lavoro, in corso di approvazione da parte della Commissione provinciale per l'impiego. Le parti sociali possono ancora integrarvi nuove misure e soprattutto partecipare concretamente alla sua attuazione.

Per quel che riguarda gli altri punti, sintetizzo come segue.

Abitazioni in affitto: il riconoscimento del fatto che una maggiore disponibilità di abitazioni da locare potrebbe risolvere la spinosa questione dei prezzi sul mercato immobiliare, risale ad ormai 20 anni fa. Purtroppo non si è riusciti a reperire un numero sufficiente di appartamenti da locare. Una delle cause di questa situazione è rappresentata dalle lobbies che cercano di influenzare la politica al fine di rimandare l'adozione o indebolire eventuali misure in merito. In questo campo dovrà comunque succedere qualcosa.

Sostegno alle famiglie: anche questo era uno dei punti in discussione. La Provincia, la Regione e lo Stato hanno approntato adeguate misure in materia. Tuttavia è necessario che la Giunta Provinciale istituisca misure di natura sia finanziaria che organizzativa; le prime per aumentare gli € 80,00 dell'assegno per i figli, le seconde per migliorare la conciliabilità tra lavoro e famiglia.

Istruzione. Come illustrato da Peter Litturi, l'istruzione è un veicolo fondamentale ai fini dell'ascesa sociale e per consentire alle persone di avere migliori opportunità in termini di reddito ed occupazione. Credo anche che non si dovrebbe aver paura di confrontarsi con la problematica dell'immigrazione, anche se bisogna ammettere che si tratta di un tema controverso. È stato coniato il concetto di “welfare shopping”, con cui ci si riferisce alla tendenza dei gruppi di persone ad insediarsi laddove vengono offerte migliori prestazioni sociali. Questo atteggiamento è presente sia tra gli extracomunitari che tra i cittadini UE, anche altoatesini. L'integrazione degli immigrati deve tuttavia essere considerata prioritaria, per evitare che si creino situazioni esplosive.

Sono certo che nella nostra cerchia queste affermazioni riscuoteranno comprensione e persino appro-

vazione. Ma dobbiamo essere consapevoli del fatto che ci sono altri soggetti che influiscono sulla politica e che la politica è comunque sempre esposta alla tentazione di appoggiare in modo particolare i potenziali elettori ed i gruppi organizzati. È importante che i sindacati e le organizzazioni sociali si considerino sempre la voce di coloro che non appartengono ad alcuna lobby.

Sono convinto della necessità che in Alto Adige i soggetti decisori e le logiche sottese alle scelte in ambito politico debbano essere integrati da organi nei quali le organizzazioni sociali, i sindacati e le associazioni imprenditoriali dialoghino e trovino accordi. La Commissione provinciale sulla povertà e la Commissione provinciale per l'impiego hanno saputo dimostrare come, nonostante tutte le controversie, l'agire comune del mondo politico e di quello associazionistico porti frutto.

Bizzotto Eugenio, Direttore Ufficio "Famiglia, donna e gioventù" della Ripartizione provinciale politiche sociali

Buona sera a tutti anche da parte mia. Giunti a questo momento conclusivo aggiungo soltanto una breve considerazione. Innanzitutto il rafforzamento che credo l'iniziativa di oggi rappresenti per la Commissione provinciale per la povertà che ricordiamo è stata la promotrice di questa giornata di approfonda-

dimento e credo abbia raccolto tantissimi input per la prosecuzione dei propri lavori. La Commissione è essa stessa espressione della trasversalità che caratterizza il tema povertà così come lo abbiamo affrontato quest'oggi. La giornata odierna è frutto concreto di un gruppo di lavoro che mi sento in questa sede, senza entrare nel merito delle considerazioni già formulate, di ringraziare proprio in quanto espressione della sinergia esistente tra enti pubblici e del privato sociale. Desidero quindi ringraziare specialmente coloro che hanno contribuito allo svolgimento della giornata odierna: per la Caritas Diego Citroni, per il Dachverband der Sozialverbände Nadia Vieider e Monica Margoni, per l'Associazione Volontarius Michael Hilpold, per l'AFI-IPL Valentina Turi e Werner Pramstrahler e per LegaCoopBund Monica Fontana. Un sincero ringraziamento anche alle colleghe e ai colleghi dell'Ufficio provinciale famiglia, donna e gioventù che accompagna i lavori della Commissione provinciale così come ha curato la realizzazione dell'odierna Conferenza e quindi ricordo e ringrazio: Monica Magagna, Patrizia Dalpiaz, Salvatore Mazzone, Luana Kofler, Carmen Mattana e un ringraziamento particolare a Sonia Santi che è un po' l'anima di questo importante evento.

Ho pertanto il piacere di chiudere ufficialmente questa "Prima Conferenza provinciale sulla povertà" dandoci sin da ora appuntamento alla prossima edizione. Grazie a tutti i relatori e relatrici e a coloro che hanno partecipato.

