

La ricerca dell'uguaglianza in una società disuguale

FRAN BENNETT



Dagli anni '80 in molti paesi industrializzati è aumentata la disuguaglianza; ma il Regno Unito si è piazzato addirittura al secondo posto fra i paesi che hanno registrato una crescita della disuguaglianza.¹ Nell'«Indice della povertà umana» delle Nazioni Unite, fra 18 paesi industrializzati il Regno Unito è al terz'ultimo posto, al di sopra dell'Irlanda e degli Stati Uniti, relativamente al binomio tasso di disparità di reddito-tasso di povertà.²

Vi sono buone ragioni per affermare che i governi hanno qualche possibilità di scelta e di mediazione riguardo agli effetti della globalizzazione, alle variazioni della domanda occupazionale e ad altre comuni modifiche economico-sociali. Alcuni commentatori affermano che nel Regno Unito ad essere fuori squadra non è tanto la disparità di reddito del mercato, bensì la mancata protezione dalle sue conseguenze sulla popolazione da parte di coloro che prendono le decisioni politiche.³ Altri sottolineano l'importanza dei comportamenti nella determinazione dei profitti del mercato e quindi i ruoli fondamentali che possono giocare il governo e altre istituzioni.⁴

Disuguaglianza e povertà

Le persone appartenenti alle metà inferiore e al 10% superiore della popolazione ricevono entrambe circa un quarto del reddito totale.⁵ Nel 1998-99, una persona su quattro (circa 14 milioni di persone, fra cui oltre 4 milioni di bambini) vivevano in condizioni di povertà.⁶ Misurando la povertà come privazione multipla di bisogni socialmente definiti, oltre al basso reddito, si ottengono analoghi risultati; il 9% dei britannici ha affermato che il proprio reddito non bastava a provvedere ai bisogni.⁷ La ricchezza è distribuita in un modo molto più ineguale: la metà inferiore della popolazione possiede il 7% della ricchezza di mercato e l'1% superiore ne possiede un quinto.⁸

La disparità di reddito è diminuita nella prima metà degli

anni '90, ma poi ha ripreso a crescere fino al 1998-99, quando i redditi reali sono aumentati, ma le indennità non hanno tenuto il passo.⁹ È troppo presto per valutare l'effetto delle recenti misure sulla disuguaglianza e la povertà, poiché gli ultimi dati riguardano il 1998-99, prima dell'introduzione di molte di esse, ed evidenziano uno scarso impatto sui primi due anni del governo.

Il governo si è impegnato ad affrontare soprattutto la povertà dei pensionati e dei bambini, proponendosi di dimezzare la povertà infantile entro il 2010 ed eliminarla entro il 2020. Esso afferma che le sue misure consentono già ora a 1,2 milioni di bambini di non vivere più in condizioni di povertà. I ricercatori affermano che un terzo dei bambini che ora vive in condizioni di povertà¹⁰ continuerà a farlo, anche se tutti i loro genitori che possono assumere un lavoro salariato otterranno un posto di lavoro; molti di questi bambini si troverebbero in famiglie con un solo genitore.¹¹ Anche dimezzata, la povertà infantile sarebbe al di sopra del livello che aveva nel 1979.¹² Il governo ha attuato molte misure per aumentare le opportunità delle persone con bassi redditi e ridurre gli svantaggi dei bambini.¹³ L'adozione di un nuovo (inizialmente modesto) salario minimo nazionale e i reali miglioramenti di varie assicurazioni e indennità hanno rappresentato una «silenziosa redistribuzione» della ricchezza a favore dei gruppi a basso reddito. Un'Unità dell'esclusione sociale ha affrontato le questioni a livello interdipartimentale e ha elaborato una strategia nazionale per la rinascita comunitaria e solidale delle aree svantaggiate. I quattro bilanci nazionali del 1997-2000 hanno offerto un notevole impulso allo sviluppo, con notevoli vantaggi alla base e modeste perdite al vertice.¹⁴ Anche l'ultimo bilancio ha

1 *Inquiry into Income and Wealth*, Joseph Rowntree Foundation, York 1995.

2 UNDP, Rapporto sullo sviluppo umano 2000. (Il Rapporto definisce la povertà come reddito inferiore al 50% del reddito medio e la disuguaglianza come la relazione fra i quintili di reddito superiore e inferiore).

3 Jonathan Bradshaw, in Fimister G. (a cura di), *An End in Sight? Tackling Child Poverty in the UK*, Child Poverty Action Group, London 2001.

4 Atkinson T., *Financial Times*, 16 agosto 2000.

5 Ufficio delle statistiche nazionali, *Social Inequalities*, The Stationary Office, London 2000 (dati relativi al 1997-98).

6 La povertà è definita come reddito inferiore alla metà del reddito medio di cui dispone la famiglia una volta dettratti i costi dell'alloggio; Dipartimento della sicurezza sociale, *Households Below Average Income: 1994-95-1998-99*, Corporate Document Services, 2000. (Questi dati comprendono gli auto-occupati. Comparazioni dirette con gli anni antecedenti al 1994-95 non sono possibili a causa delle discontinuità nei dati).

7 Gordon D. e altri, *Poverty and Social Exclusion in Britain*, Joseph Rowntree Foundation, York 2000.

8 Ufficio delle statistiche nazionali, *Social Trends 30*, The Stationary Office, London 2000.

9 Hills J., *Taxation for the Enabling State*, Documento CASE 41, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, London 2000.

10 Il governo definisce sempre più la povertà come il reddito di cui dispone la famiglia, una volta dettratti i costi dell'alloggio, inferiore al 60% del reddito medio; questi ricercatori usano una definizione della povertà come un reddito inferiore del 50% rispetto al reddito medio, una volta dedotti i costi dell'alloggio, per cui non è comparabile.

11 Ricerca di David Piachaud e Holly Sutherland per UNICEF, 2000.

12 Bradshaw J., in Fimister G., *op. cit.*

13 Dipartimento della sicurezza sociale, *Opportunity for All*, The Stationary Office, London, 1999.

14 Piachaud D.-Sutherland H., *How Effective is the British Government's Attempt to Reduce Child Poverty?*, documento CASE 38, Centre for Analysis of Social Exclusion, School of Economics, London 2000; cf. anche, aggiornato da Holly Sutherland, «Micro-simulation Unit Research Note» n. 36, 2000.

avvantaggiato le persone a basso reddito. Ma alcune delle famiglie più povere sono state penalizzate dai precedenti tagli dei sussidi per i genitori single¹⁵ e la riduzione dei sussidi per i disabili produrrà certamente futuri perdenti. Sono aumentate le costrizioni-sanzioni per quanti lo stato ritiene non adempiano adeguatamente ai loro doveri. È stata introdotta una norma punitiva per coloro che chiedono asilo. Si è posto l'accento sull'offerta nelle politiche occupazionali. Si è apparentemente sottovalutato il lavoro comunitario-assistenziale non retribuito. Non c'è alcun impegno a valutare la generale adeguatezza delle garanzie e indennità sociali. Probabilmente si è arginata la crescita della disuguaglianza, ma occorrono nuove misure anche per i gruppi a basso reddito per impedire che riprenda a salire.¹⁶

Nel corso degli ultimi 25 anni il Regno Unito è passato da un livello di imposte abbastanza simile a quello dei paesi industrializzati a un livello di imposte situato nella metà inferiore del quadro. La tassazione non è generalmente progressiva: le tasse ammontano al 37,1% del reddito familiare lordo, ma per il 10% più ricco della popolazione sono del 35,7% e per il 10% più povero del 47,7%.¹⁷ Un recente rapporto raccomanda una tassazione più elevata e progressiva per finanziare una maggiore spesa pubblica e questo in base a considerazioni di solidarietà fra i cittadini;¹⁸ il governo non ha ancora adottato esplicitamente questa strategia.

Disparità geografiche

In Scozia esiste povertà urbana e rurale, con notevoli concentrazioni. Lì circa un milione di persone vive in condizioni di povertà.¹⁹ In Galles è piuttosto elevato il numero delle persone che percepiscono indennità di malattia-invalidità; la speranza di vita è più bassa e anche i salari sono più bassi.²⁰ Dal 1996-7 al 1998-9 il reddito pro capite del Galles era l'83% di quello dell'Inghilterra.²¹

Durante gli anni '80 le maggiori disparità erano quelle fra le antiche città e regioni manifatturiere e minerarie e la ricca regione del sud-est dell'Inghilterra. Attualmente sembrano crescere in modo preoccupante le disparità in seno alle stesse città e regioni e i poveri sono sempre più concentrati nelle aree povere.²² Le circoscrizioni più povere hanno tassi medi di privazioni oltre 10 volte superiori a quelli delle circoscrizioni più benestanti.²³ Preoccupa anche la diversa dislocazione geografica delle persone disoccupate e dei posti di lavoro disponibili. Le amministrazioni nazionali dislocate in Scozia, Galles e Irlanda del Nord stanno escogitando risposte locali a certi aspetti dell'esclusione.

15 Bradshaw J., in Fimister G., *op. cit.*

16 Hills J., *op. cit.*

17 Ibid.

18 Commissione sulla tassazione e la cittadinanza, *Paying for Progress: A New Politics of Tax for Public Spending*, Fabian Society, London 2000.

19 Camera dei comuni, Hansard, risposte scritte, 3 novembre 1998, col. 477W.

20 Welsh Affairs Committee, *Social Exclusion in Wales*, HC 365-I e 365-II Third Report, Session 1999-2000.

21 Camera dei comuni, Hansard, risposte scritte, 30 novembre 2000, col 944W (reddito dedotti i costi di casa, combustibile e viaggi).

22 Unità dell'esclusione sociale, *Bringing Britain Together*, Cabinet Office, London 1998.

23 Alcock P., in Fimister G., *op. cit.*

Partecipazione politica

L'affluenza alle urne è diminuita, specialmente nelle comunità più povere; sembra aumentare la sfiducia nei politici e nella stessa democrazia. Spesso le persone che vivono in condizioni di povertà accusano le autorità di non prestare ascolto alle loro voci e chiedono il riconoscimento del diritto a una partecipazione vera, inclusiva, e reali cambiamenti.²⁴

Le ONG definiscono sempre più la povertà in termini di mancanza di potere e di negazione dei diritti umani; ma in genere questo non si riflette nelle analisi governative o nella sistematica partecipazione dei poveri ai processi decisionali. In Scozia, i rappresentanti delle comunità povere e le organizzazioni di volontariato sono riusciti ad ottenere una partecipazione strutturale regolare all'elaborazione delle politiche; altrove, la cosa si limita in genere al livello locale. Le politiche non sono ancora ben centrate sull'eliminazione della povertà e non esistono meccanismi formali per coinvolgere le persone che vivono in condizioni di povertà o le loro organizzazioni nell'elaborazione di un'efficace strategia di lotta alla povertà.

Una differenza di nove anni nella speranza di vita

Gli indicatori delle disparità in campo sanitario sono aumentati dal 1975 al 1995. La differenza fra la speranza di vita dei bambini della classe sociale inferiore e della classe sociale superiore è di nove anni.²⁵ Attualmente, in questo campo, le differenze fra le opportunità di vita sono le maggiori che si siano mai registrate. I ricercatori stimano che il ritorno delle disuguaglianze di reddito-ricchezza ai livelli del 1983 eviterebbe qualcosa come 7.500 morti all'anno fra le persone al di sopra dei 65 anni.²⁶

Il governo ha mantenuto i piani di spesa della precedente amministrazione per due anni, ma ultimamente ha cominciato ad aumentare notevolmente la spesa pubblica, specialmente nei settori della sanità e dell'istruzione. Ha varato norme finalizzate a combattere la discriminazione delle persone disabili. È stata esplicitamente riconosciuta la relazione fra le disuguaglianze in campo sanitario e la disparità/povertà; ma il governo afferma, a ragione, che la loro riduzione oltrepassa ampiamente l'ambito dei servizi sanitari. I ricercatori affermano che finalmente potrebbero migliorare i crescenti tassi di morti premature nelle aree povere.²⁷

Istruzione

Nel Regno Unito l'istruzione è ben lungi dal raggiungere i livelli che dovrebbe assicurare; esistono alti tassi di analfabetismo funzionale. Nella valutazione delle scuole si presta ben poca attenzione al crescente contrasto fra le aree povere e quelle privilegiate.²⁸ Nel 1998-99 i bambini delle aree che hanno beneficiato in misura notevole dei pasti scolastici gratuiti, a causa

24 Commissione su povertà, partecipazione e potere, *Listen Hear: The Right to be Heard*, Policy Press in collaborazione con UK Coalition against Poverty, Bristol. 2000.

25 Dipartimento della sanità, *The State of the Nation's Health: Health Inequalities – An Interim Report for the National Health Service*, The Stationery Office, London 2000.

26 Shaw M. e altri, *Inequalities in Life and Death: What if Britain were more Equal?*, Policy Press, Bristol 2000.

27 Mary Shaw, in Fimister G., *op. cit.*

28 George Smith e Teresa Smith, in Fimister G., *op. cit.*

della povertà dei genitori, hanno generalmente concluso la scuola con risultati scolastici inferiori.²⁹

Il governo ha dichiarato che l'istruzione era una priorità e che occorreva anzitutto potenziare la qualità. La lotta agli svantaggi educativi è un aspetto fondamentale della sua strategia di lotta alla povertà. Ma solo recentemente ha iniziato ad affrontare seriamente il problema delle risorse, sia globalmente, sia in termini di disparità geografiche.³⁰

356.000 dollari per essere donna

Una donna su cinque si trova nel gruppo di reddito più basso, a fronte di un uomo su sei.³¹ Nel corso della sua esistenza una donna rinuncia a circa 250.000 sterline (356.000 dollari) per il fatto di essere donna, con ulteriori perdite in caso di maternità.³² Il divario di genere nei compensi orari dei lavoratori a tempo pieno è ancora del 19% e addirittura del 40% per i lavoratori part time.³³ Le donne, soprattutto madri, sono sempre più numerose nel mondo del lavoro, ma molte occupazioni femminili non assicurano un salario sufficiente per consentire loro di essere economicamente indipendenti; d'altra parte il mercato del lavoro è ancora fortemente segregato. Sembra che anche la disparità fra le stesse donne stiano crescendo e la rappresentanza delle donne a livello di partecipazione alle decisioni e/o di governo non è ancora soddisfacente.

È stata istituita un'«Unità femminile» nell'Ufficio del Gabinetto, anche se ora la sua esistenza sembra a rischio. È stata promessa l'adozione di una prospettiva di genere a tutti i livelli, ma finora non è stata attuata in modo sostanziale e coerente. Sono state appena annunciate ulteriori agevolazioni per i bambini e per i genitori che lavorano.

Razza e etnicità

I membri delle comunità etniche minoritarie si incontrano più facilmente nelle aree povere, sono più spesso poveri/disoccupati, malati, e vivono in alloggi sovraffollati; sono anche maggiormente esposti a diffuse molestie razziali.³⁴

Le ricerche più recenti affermano che il problema è più complesso della semplice distinzione fra bianchi e neri. I gruppi più poveri sono quelli provenienti dal Pakistan e dal Bangladesh; il loro tasso di povertà è quattro volte superiore a quello dei bianchi.³⁵ Nella primavera del 1999, nei gruppi neripakistani-bengalesi i tassi di disoccupazione maschile erano il doppio di quelli dei maschi bianchi e indiani.³⁶

Mentre la maggior parte della politica governativa è insensibile alle questioni razziali, una recente inchiesta ha provocato un dibattito sul razzismo istituzionale a livello di opinione pubblica e la richiesta di una legislazione più consapevole da parte delle autorità. Ma le reazioni suscitate da un recente rapporto su una «Gran Bretagna multi-etnica» hanno dimostrato che le questioni relative alla razza/identità sono ancora questioni molto sensibili.³⁷

Conclusione

Il governo ha dimostrato un reale impegno sul fronte della lotta contro la povertà. Ma la sua enfasi programmatica su «ciò che funziona» tende a distogliere l'attenzione dalle disparità strutturali, e le misure necessarie per migliorare le opportunità dei gruppi poveri e delle aree svantaggiate non sono integrate in modo sistematico nelle più ampie agende relative ai diritti umani, alla riforma democratica o alla diversità.³⁸ Non si è imitato altrove l'approccio adottato in Scozia e consistente a passare dalla sottolineatura dell'esclusione sociale alla promozione dell'inclusione sociale, e ora della giustizia sociale. Coloro che vivono in condizioni di povertà possono far fatica a comprendere di avere lo stesso valore degli altri in una società in cui le esperienze di vita sono ancora così radicalmente ineguali, nonostante le recenti lodevoli iniziative volte ad affrontare la spaventosa eredità di disuguaglianza e povertà del Regno Unito.³⁹ ■

Oxfam GB per la UK Coalition against Poverty
fbennet@oxfam.org.uk

29 Ufficio delle statistiche nazionali, *op. cit.*

30 George Smith e Teresa Smith, in Fimister G., *op cit.*

31 Dipartimento della sicurezza sociale, *op. cit.* (nota 6).

32 Rake K. (a cura di), *Women's Incomes over the Lifetime. A Report to the Women's Unit*, Cabinet Office, London 2000.

33 Congresso dei sindacati, *Campaigning to Close the gap: Celebrating 30 years of the Equal Pay Act*, TUC, London 2000.

34 Unità dell'esclusione sociale, *Minority Ethnic Issues in Social Exclusion and Neighbourhood Renewal*, Cabinet Office, London 2000.

35 Berthoud R., *Incomes of Ethnic Minorities*, Institute for Social and Economic Research, Università di Essex, Colchester, 1998.

36 Ufficio delle statistiche nazionali, *op. cit.*

37 Bhikhu Parekh, *Report of the Commission on the Future of Multi-ethnic Britain*, The Runnymede Trust, London 2000.

38 Ruth Lister, intervento alla conferenza della Fabian Society, gennaio 2001.

39 Cf., per esempio, Phillips A., *Which Equalities Matter?*, Polity Press, London 1999.