

## Impegnata a metà

SASKIA RICHTER

JÜRGEN REICHEL<sup>1</sup>



La Germania ha realizzato solo parzialmente gli impegni assunti al Vertice sociale di Copenhagen. Negli ultimi anni la disuguaglianza di reddito e la disparità di accesso ai servizi sociali sono leggermente aumentate. La qualità della vita – anche se insufficiente per certi gruppi – è ancora soddisfacente rispetto a quella di molti altri paesi. L'infrastruttura sociale di base è accessibile alla maggior parte della popolazione.

Nel 2000 l'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) ha raggiunto il suo livello più basso (0,25% del PNL). Il governo tedesco sta perseguendo il concetto di una «politica strutturale internazionale» (per esempio, l'Iniziativa HIPC potenziata), unita all'assistenza ai paesi in via di sviluppo. In risposta agli allarmanti dati della povertà mondiale è stata annunciata la creazione di un Piano d'azione 2015 a livello nazionale. Ma non si sa se, in questo sforzo per alleviare la povertà, il governo tedesco affronterà i veri nodi cruciali.

### Crescenti disparità di reddito e povertà

Nonostante le iniziative del governo per contrastare questo trend, la disparità di reddito e di accesso ai servizi sociali è leggermente aumentata negli ultimi anni. I rapporti percentuali della distribuzione del reddito dimostrano che il rapporto 90/10 è peggiorato, passando dal 3,04 nel 1988 al 3,18 nel 1993, al 3,26 nel 1998 (nuova scala OCDE). Inoltre, è aumentato il numero delle persone che vive in condizioni di povertà assoluta. Le percentuali delle persone nei gruppi più bassi e più alti di reddito sono aumentate.

L'aumento della disuguaglianza ha causato un aumento della povertà relativa. Nel 1998, l'11% della popolazione disponeva di redditi inferiori alla metà del reddito netto medio, a fronte del 9% degli anni precedenti (nuova scala OCDE, media aritmetica, Germania occidentale). Nella Germania occidentale la povertà relativa da reddito ha continuato a crescere. Nella Germania orientale, partita da una più equa distribuzione del reddito nel 1990, i tassi di povertà relativa sono più bassi se calcolati utilizzando i dati di reddito della sola Germania orientale (1998: 4,8%, media aritmetica), ma sono il 17,7% più alti di quelli della Germania occidentale se calcolati utilizzando i dati di reddito relativi a tutta la Germania.

Il 42% delle famiglie con un solo genitore, con due o più figli, vive al di sotto della soglia della povertà relativa del 50% (1998, media aritmetica, vecchia scala OCDE, tutta la Germania). Sono state presentate diverse proposte di legge per migliorare le condizioni di vita delle famiglie con figli. Si è potuto garantire un reddito netto più alto a tutte le famiglie aumentando gli assegni familiari e attuando una riforma fiscale

che riconosce un minimo vitale più alto. Ma resta ancora molto da fare per redistribuire la ricchezza dalle famiglie senza figli alle famiglie con figli.

Il Trattato monetario comune dell'Unione europea costringe gli stati membri a controllare le spese, limitando la contrazione di nuovi debiti e il debito nazionale generale. Questa misura disciplinare tocca tutti i settori della politica, anche se il settore sociale è meno colpito, poiché è finanziato in gran parte con i contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro specificamente destinati a tale scopo. Ma il settore sociale risente della (percezione della) pressione di una maggiore concorrenza economica fra gli stati membri. Ciò causa una tendenza generale al passaggio dalle imposte dirette alle imposte indirette, che sono versate in modo sproporzionato dalle famiglie a basso e medio reddito. Inoltre, le decisioni politiche hanno ridotto le responsabilità dei datori di lavoro in materia di finanziamento dei sistemi sociali.

### Iniziative politiche per combattere la povertà e l'esclusione sociale

Quando sono giunti al potere nel 1998, i socialdemocratici hanno promesso di fare della lotta alla povertà una priorità politica. Una conseguenza di questa promessa è il primo rapporto nazionale sulla povertà e la ricchezza, la cui pubblicazione è fissata per il 2001. Gli sforzi congiunti di politici, burocrati, scienziati e società civile per la preparazione di questo rapporto hanno permesso fruttuose discussioni che hanno fatto avanzare le questioni relative alla povertà già prima della pubblicazione del rapporto.

Si registra una chiara tendenza verso un maggiore dialogo fra i politici e la società civile sulle questioni relative alla povertà. Il comitato direttivo del Forum delle ONG tedesche sul Vertice mondiale sullo sviluppo sociale di Copenhagen ha fatto parte della delegazione tedesca ufficiale alla Sessione speciale di quel Vertice che si è tenuta a Ginevra nel giugno del 2000. Le ONG hanno fatto parte del comitato consultivo e hanno contribuito alla stesura del rapporto nazionale sulla povertà e la ricchezza.

Il governo ha cercato di migliorare la situazione anche in altri modi, per esempio attraverso la politica pensionistica, tentando di introdurre, in aggiunta alla sicurezza sociale, un programma di allocazioni agli anziani basato sulla certificazione dei mezzi di sussistenza, e attraverso politiche di sostegno per le persone disabili. Nel settore sanitario, la fornitura dei ser-

<sup>1</sup> Jürgen Reichel è responsabile dell'ufficio «politica e dialogo» del Servizio ecclesiale di sviluppo delle Chiese evangeliche in Germania ed è portavoce per l'Iniziativa 20:20 tedesca. Saskia Richter è responsabile della politica e strategia sociale dell'Agenzia del Servizio sociale della Chiesa evangelica in Germania.

vizi di base e di servizi complementari è certamente una buona cosa, ma le restrizioni hanno portato al razionamento in certi settori. I gruppi a basso reddito soffrono maggiormente rispetto agli altri gruppi, poiché non possono facilmente sostituire i servizi persi mediante la spesa privata.

In campo educativo, la penuria degli insegnanti ha causato un crescente passaggio di questi ultimi dal settore pubblico al settore privato (meglio retribuito). Molti bambini sono ancora istruiti nel settore pubblico. Un secondo fattore che favorisce la disuguaglianza è la distribuzione delle ore assegnate alle varie materie. Quanto più la classe è avanzata e specializzata, tanto maggiori sono le ore di insegnamento che riceve. Alle classi dei livelli inferiori e agli studenti con problemi di apprendimento viene assegnato un minor numero di ore.

### Impegnata a metà

Nel suo discorso alla Sessione speciale del Vertice mondiale sullo sviluppo sociale la sig.ra Wiczeorek-Zeul, ministro tedesco della cooperazione economica e dello sviluppo, ha sottolineato ancora una volta la concezione tedesca della globalizzazione dal volto umano. Un sistema di norme e regole mondiali dovrebbe assicurare a tutti i paesi la possibilità di beneficiare della globalizzazione. Il governo socialdemocratico crede che gli stati del welfare e le economie di mercato di alcuni paesi europei possono costituire una copia e un modello di un sistema di mercato globalizzato nel quale le forze del libero mercato assumono le loro responsabilità sociali ed ecologiche.

È questa l'idea centrale che sottende il deciso appoggio del governo tedesco all'Iniziativa HIPC potenziata e alla strategia nazionale di riduzione della povertà. Meccanismi di alleviamento del debito offriranno ai governi nazionali incentivi per individuare i loro compiti cruciali in vista dello sradicamento della povertà nei loro paesi. La partecipazione della società civile alla pianificazione e al monitoraggio della strategia di riduzione della povertà dovrebbe assicurare l'efficacia di questa posizione. Molte organizzazioni del Sud del mondo mettono in discussione il ruolo delle istituzioni finanziarie internazionali, specialmente della Banca mondiale, nelle procedure di alleviamento del debito e nelle strategie di riduzione della povertà. Le ONG tedesche condividono le loro analisi. Esse lanciano un appello a favore di una totale cancellazione del debito per tutti i paesi poveri fortemente indebitati, la cancellazione delle obbligazioni che superano il 5% degli introiti da esportazione per gli altri paesi in via di sviluppo, la formulazione di una procedura internazionale di insolvenza e un passaggio dall'aiuto allo sviluppo basato sul credito a un sistema di concessioni.

Nel settembre del 2000, al Vertice del millennio a New York, il cancelliere tedesco Gerhard Schröder ha appoggiato ufficialmente l'obiettivo delle Nazioni Unite di dimezzare la povertà assoluta a livello mondiale entro il 2015 e ha promesso l'elaborazione di un Piano d'azione 2015 per mostrare in che modo la Germania può contribuire concretamente al conseguimento di quell'obiettivo. Una bozza del Piano d'azione – la cui pubblicazione è prevista per il marzo 2001 –

fa dell'alleviamento della povertà un obiettivo generale della cooperazione allo sviluppo e un importante elemento della politica nazionale. Promette che ogni nuova legge tedesca sarà valutata in base ai suoi effetti positivi sullo sviluppo e sull'alleviamento della povertà e individua dieci settori prioritari per l'alleviamento della povertà.

Dopo decenni in cui non si sono voluti riconoscere il diritto umano allo sviluppo e i diritti economici, culturali e sociali, la semplice esistenza di un Piano nazionale rappresenta un progresso. Ora il compito dell'alleviamento della povertà oltrepassa l'ambito di un piccolo ministero. Ora l'intero sistema governativo deve tener conto della coerenza delle decisioni che riguardano la povertà.

### Le critiche delle ONG al Piano d'azione 2015

Il Piano è basato ancora in qualche modo sulla vecchia ideologia dello «sgocciolamento». Esso non riflette chiaramente l'importanza del sostegno diretto ai programmi di alleviamento della povertà. In realtà, la percentuale di APS spesa per i servizi sociali è drammaticamente diminuita, passando dal 18,9% del 1998 al 16,5% del 2000. La bozza della Finanziaria 2001 evidenzia un'ulteriore diminuzione (13,5%). Questi dati contraddicono apertamente la promessa del governo di sostenere l'Iniziativa 20-20. L'istruzione di base e i servizi sanitari di base ricevono meno del 3% dell'APS tedesco. La ragione addotta, cioè che i governi partner del Sud non richiedono un aiuto settoriale per i loro sistemi di servizi sociali di base, è inaccettabile.

Il Piano d'azione rinnova l'impegno del governo ad assegnare lo 0,7% del PNL all'APS, ma non esiste alcuna concreta programmazione per il raggiungimento di questo obiettivo. L'Associazione delle ONG tedesche dello sviluppo (VENRO) afferma che, in mancanza di una chiara pianificazione dei prossimi passi, la credibilità del governo subirà un'ulteriore erosione.

La focalizzazione del Piano nazionale sulla cooperazione bilaterale sposta l'accento dal ruolo dei regimi e regolamenti internazionali in materia di alleviamento della povertà. Il Piano non tiene sufficientemente conto del ruolo che il governo tedesco potrebbe giocare a livello di Fondo monetario internazionale, Banca mondiale e Organizzazione mondiale del commercio. Il governo è riluttante a discutere la questione di una tassazione delle transazioni finanziarie a livello mondiale, nonostante i movimenti sociali e le chiese abbiano avviato una pubblica discussione in merito.

Le ONG affermano che il Piano non accorda una sufficiente attenzione alla necessità di valutazioni globali delle conseguenze sociali ed ecologiche e degli effetti collaterali della liberalizzazione del commercio, prima di avviare un nuovo round di negoziati WTO. Inoltre, le ONG lanciano un appello a favore di una piena partecipazione dei paesi in via di sviluppo ai processi negoziali del WTO. Occorre soprattutto sostenere i paesi in via di sviluppo, estendendo il sistema del Trattamento speciale e differenziato (SDT) nel quadro dell'Accordo sull'agricoltura. ■

German NGO Forum WSSD (Vertice mondiale sullo sviluppo sociale)  
[jens.martens@weedbonn.org](mailto:jens.martens@weedbonn.org)