

MARIAGRAZIA ROSSILLI

La povertà delle donne nell'Unione Europea

1. Introduzione: la prospettiva di genere nelle analisi della povertà

Le ricerche sul carattere di genere della povertà hanno una storia abbastanza lunga, grazie alla quale in molti studi economici e sociali si riconosce oggi che la sproporzionata presenza di donne nella povertà è connessa alle disuguaglianze e ai rapporti sociali di genere ed ha dunque aspetti di natura strutturale.

Il concetto di femminilizzazione della povertà, coniato nei lavori sociologici di Diana Pearce¹ che individuavano negli anni 1950-1970 un trend di crescente concentrazione della povertà tra le donne degli Stati Uniti, diffondendosi negli studi sulla povertà in altre parti del mondo, ha avuto il merito di iniziare a introdurre la prospettiva di genere, anche se rivisitazioni più recenti dei molteplici significati che il concetto è venuto acquisendo ne hanno messo in luce alcuni limiti e, innanzi tutto, il riferimento, non solo al dato di fatto della persistente maggiore povertà femminile, ma pure all'idea di un processo lineare di crescita nel tempo più elevata di quella degli uomini che lascerebbe nell'ombra il declino e l'aumentata precarietà dei tradizionali lavori maschili, l'aumentata insicurezza dei ruoli maschili e gli aspetti di "mascolinizzazione" della povertà.²

1 Diana Pearce, *The feminization of poverty. Women, work and welfare*, «The Urban and Social Change Review», 11, 1978, n. 1-2, pp. 23-36.

2 Sylvia Chant, *'The Feminisation of Poverty' and the 'Feminisation' of anti-poverty programmes. Room for revision?*, «Journal of Development Studies», 44, 2008, n. 2, pp. 165-197; Ead., *The 'Feminization of Poverty'. A reflection 20 years after Beijing*, United Nations Research Institute for Social Development, 2 Mar 2015, <<http://www.unrisd.org/beijing+20-chant>>.

A partire dagli anni '90, grazie alla diffusione degli studi economici e sociologici femministi, in sinergia con l'emergere di nuovi approcci al tema della povertà e del paradigma delle capacità e funzionamenti di Amartya Sen e Martha Nussbaum,³ la prospettiva di genere assume un ruolo importante, specie nella letteratura internazionale sulla povertà nei paesi in via di sviluppo,⁴ mentre minore è la sua rilevanza nelle analisi della povertà nei paesi sviluppati, in particolare nell'UE.⁵

Negli anni '90, grazie all'apporto teorico di Sen, un importante contributo alla comprensione e misurazione della povertà viene dal United Nations Development Program (UNDP) con l'elaborazione degli indici di povertà umana, in aggiunta agli indici di povertà di reddito, e l'introduzione nel rapporto del 1995⁶ di indicatori "sensibili all'uguaglianza di genere" – gli Indici compositi di sviluppo di genere (GDI) e *empowerment* di genere (GEM) – che includono informazioni sui *gender gap* rispetto a reddito, stato occupazionale, salute, istruzione, poteri di *decision-making*, tutti aspetti che direttamente o indirettamente influiscono sui processi di distribuzione delle risorse e sulla povertà.⁷ In quello stesso 1995 il concetto di femminilizzazione della povertà assume un'inedita centralità nella Quarta Conferenza Mondiale delle donne delle Nazioni Unite di Pechino e nel Programma d'azione conclusivo che include tra le sue priorità la lotta contro questo fenomeno.

Grazie anche alla nozione di povertà dell'UNDP,⁸ come agli apporti degli studi sull'esclusione sociale e sul rapporto tra denaro e potere nella distribuzione e nel controllo intrafamiliare delle risorse,⁹

3 Amartya Sen, *Lo sviluppo è libertà*, tr. it. Milano, Arnoldo Mondadori, 2000; Martha Nussbaum, *Diventare persone*, tr. it. Bologna, il Mulino, 2001.

4 Impossibile menzionare qualche testo in particolare data l'enormità della letteratura sull'argomento anche in relazione agli indici del Programma UNDP, al programma d'azione di Pechino e ai Millennium Development Goals che includono specifici obiettivi relativi alla riduzione della povertà femminile.

5 In Europa si tratta per lo più di studi comparativi tra vari Stati oppure di ricerche su singoli Stati. Pochi invece gli studi che si riferiscono all'UE in quanto tale.

6 UNDP, *Rapporto su lo sviluppo umano. La parte delle donne*, tr. it. Torino, Rosenberg & Sellier, 1995.

7 Vari sono i limiti di questi indici messi in luce in parecchi studi. Si veda, ad esempio, Sylvia Chant, *Re-thinking the 'Feminization of Poverty' in relation to aggregate gender indices*, «Journal of Human Development», 7, 2006, n. 2, pp. 201-220.

8 Elizabeth Durbin, *Towards a gendered human poverty measure*, «Feminist Economics», 5, 1999, 2, pp. 105-108.

9 Constantina Safilios-Rothschild, *A macro and micro examination of family power and love. An exchange model*, «Journal of Marriage and Family», 38, 1976, n. 2, pp. 355-

la prospettiva di genere nelle analisi della povertà ha contribuito ad ampliarne il concetto e a far emergere una visione multidimensionale di deprivazione e di mancanza di *wellbeing*, portando alla luce i limiti delle misure della povertà riferite soltanto alla insufficienza di reddito e di risorse materiali e mettendo a fuoco pure l'impatto di risorse immateriali, quali le restrizioni di diritti e libertà che limitano l'accesso al mercato del lavoro, l'autonomia economica e i poteri decisionali delle donne, le discriminazioni in famiglia e nella società, la violenza di genere, i fattori culturali e ideologici connessi ai ruoli di genere (ad esempio, l'ideologia del maschio capofamiglia).¹⁰

Economiste femministe hanno messo in luce che le disuguaglianze di genere e la divisione sessuale del lavoro all'interno della famiglia danno origine a un differente accesso alle risorse, tanto più rilevante nelle famiglie più povere, e che il lavoro di cura e domestico, economicamente non riconosciuto e invisibile nel calcolo del reddito, mentre contribuisce in modo determinante alle risorse familiari limita le opportunità e, dunque, impatta sulla povertà femminile nel corso del ciclo di vita e influisce su modelli di consumo e di uso del tempo, dando luogo anche alla "povertà di tempo" delle donne.¹¹

Portando alla luce asimmetrie, sistemi di autorità, gerarchie di genere (e anche generazionali) all'interno della famiglia, la prospettiva di genere ha contribuito a fare emergere i limiti dei metodi convenzionali di misurazione della povertà basati sull'adozione dell'*hou-*

362; Carole Burgoyne, *Money in marriage. How patterns of allocation both reflect and conceal power*, «Sociological Review», 38, 1990, n. 4, pp. 634-665; Carolyn Vogler, *Money in the household. Some underlying issues of power*, «Sociological Review», 46, 1998, n. 4, pp. 687-713; Martha Alter Chen, Joann Vanek, Marilyn Carr, *Mainstreaming informal employment and gender in poverty reduction. A handbook for policy-makers and other stakeholders*, London, Commonwealth Secretariat, 2004.

10 Si vedano, ad esempio, Sakiko Fukuda-Parr, *What does feminisation of poverty mean? It isn't just lack of income?*, «Feminist Economics», 1999, 2, pp. 99-103; Naila Kabeer, *Reversed realities. Gender hierarchies in development thought*, London, Verso, 1994; Ead., *Gender mainstreaming in poverty eradication and the millennium development goals*, London, Commonwealth Secretariat, 2003; Gerd Johnsson-Latham (ed.), *Power and privileges. Gender discrimination and poverty*, Stockholm, Regeringskansliet, 2004.

11 Nancy Folbre, *Cleaning house. New perspective on households and economic development*, «Journal of Development Economics», 22, 1986, n. 1, pp. 5-40; Ead., *Hearts and spades. Paradigms of household economics*, «World Development», 14, 1986, n. 2, pp. 245-255; Ead., *Measuring care. Gender, empowerment, and the care economy*, «Journal of Human Development», 7, 2006, n. 2, pp. 183-199; Debbie Budlender, *Why should we care about unpaid care work?*, New York, UNIFEM, 2004; Ead., *A critical review of selected time use surveys*, Programme on Gender and Development, Paper No. 2, Geneva, UNRISD, 2007.

shold o della famiglia come unità di analisi e sull'ipotesi dell'uguale divisione tra i membri adulti della somma totale delle risorse economiche famigliari da cui risulterebbero reddito e capacità di consumo attribuibili ad ogni individuo.¹² Mentre conoscere le modalità in cui le risorse sono effettivamente distribuite tra i membri in famiglia è cruciale per determinare i livelli individuali di *wellbeing* o di rischio di povertà, secondo l'ipotesi dell'uguale divisione delle risorse ogni membro della famiglia avrebbe un uguale standard di vita o un uguale rischio di povertà. Moltissimi studi e ricerche empiriche hanno messo in luce da angolazioni diverse la fallace astrattezza di questo assunto e hanno cercato metodi alternativi per individuare l'effettiva distribuzione intrafamiliare delle risorse, analizzando, ad esempio, la gestione del reddito e le modalità di *decision-making* alla luce dei rapporti di potere tra i partner, o altre volte analizzando le differenze di genere nei consumi.¹³ Economiste femministe hanno, in particolare, sottolineato come il metodo convenzionale di misurazione della povertà, non tenendo conto delle disuguaglianze di genere nella distribuzione intrafamiliare delle risorse, comporti nella maggioranza dei casi la sottovalutazione dell'entità e dei caratteri della povertà delle donne che rimane nascosta all'interno della famiglia.¹⁴

Come in altri paesi, anche nelle modalità di misurazioni dell'UE si ricorre all'ipotesi di un'uguale divisione dei redditi tra i membri adulti (adattata secondo la scala di equivalenza usata dall'OECD) e, dunque, la percentuale delle donne a rischio povertà di reddito (ARP) –in particolare di quelle che vivono con un partner– risulta

12 L'*household* si riferisce ad unità di coabitazione quindi è diversa dall'unità famigliare. Nella definizione di EU-SILC nell'elenco di possibili membri dell'*household* al primo posto figurano i parenti usualmente coabitanti, dunque, componenti una famiglia. Nel testo uso sempre il termine famiglia dal momento che questa, nelle sue varie espressioni, è la forma maggioritaria di *household* in Europa.

13 Carolyn Vogler, Jan Pahl, *Money, power and inequality within marriage*, «The Sociological Review», 1, 1994, n. 2, pp. 263-288; Martin Browning, Francois Bourguignon, Pierre-Andre Chiappori, Valerie Lechene, *Income and outcomes. A structural model of intrahousehold allocation*, «Journal of Political Economy», 102, 1994, n. 6, pp. 1067-1096; Fran Bennett, *Researching within-household distribution. Overview, developments, debates and methodological challenges*, «Journal of Marriage and Family», 75, 2013, n. 3, pp. 582-597.

14 Folbre, *Cleaning house*; Ead., *Hearts and spades*; Kabeer, *Reversed realities*; Frances Woolley, Judith Marshall, *Measuring inequality within the household*, «Review of Income and Wealth», 40, 1994, n. 4, pp. 415-431; Jeanette Findlay, Robert Wright, *Gender, poverty, and the intra-household allocation of resources*, «Review of Income and Wealth», 42, 1996, n. 3, pp. 335-351; Julie A. Nelson, *Feminism, objectivity, and economics*, London, Routledge, 1996.

sottostimata come sottostimato è, di conseguenza, il *gender gap* nella povertà.¹⁵

Oltre al sotto-indicatore relativo alla percentuale di popolazione che è a rischio povertà (ARP) avendo un reddito equivalente inferiore al 60% del reddito nazionale mediano, l'indicatore composito "At-Risk-Of-Poverty or Social Exclusion" (AROPSE), adottato dalla Commissione Europea per misurare povertà ed esclusione, prevede anche altri due sotto-indicatori riferiti alla percentuale di popolazione che è a rischio di severa deprivazione materiale (impossibilità per una *household*/famiglia di permettersi almeno quattro dei consumi considerati essenziali)¹⁶ e/o vive in un famiglia con intensità lavorativa molto bassa o inesistente.¹⁷

Per cercare di correggere la sottovalutazione della povertà femminile, un emergente filone di ricerca empirica, basandosi su diversi metodi per calcolare l'effettivo reddito individuale complessivo, introduce anche il calcolo del tasso di rischio di *financial dependency* di donne e uomini all'interno della famiglia che verrebbe ad indicare la condizione per cui un membro adulto deve fare affidamento su un altro membro della famiglia per non trovarsi a rischio povertà.¹⁸

Misurando il tasso di rischio di *financial dependency* analogamente al tasso di rischio di povertà, ossia come percentuale di uomini e donne il cui reddito individuale, attribuito in base a dati certi quali salari e pensioni, è al di sotto del 60% del reddito nazionale mediano, risulta che una donna (o più raramente un uomo) che non

15 Per l'indagine del 2010 di EU-SILC (EU Statistics on Income and Living Conditions) è stato approntato in via sperimentale un modulo speciale su "Intra Household Sharing of Resources" contenente un questionario somministrato ad alcuni Stati membri. Trattandosi di un esperimento effettuato solo in quella occasione i dati sono relativamente affidabili.

16 Consumi considerati essenziali: il pagamento dell'affitto, delle bollette o del riscaldamento, una sana alimentazione, il possesso di telefono, televisione, lavatrice o automobile, una settimana di vacanza o comunque la possibilità di spese impreviste.

17 Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *La Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale*, Bruxelles, 16 dicembre 2010, COM(2010) 758 definitivo.

18 Si vedano, ad esempio, Danièle Meulders, Sile P. O'Dorchai, *Gender and income analysis and development of indicators (BGIA)*, Brussels, Université Libre de Bruxelles, 2010; Ead., *Revisiting poverty measures toward individualisation*, «Journal of Income Distribution», 20, 2011, nn. 3-4, pp. 75-102; Marcella Corsi, Fabrizio Botti, Carlo D'Ippoliti, *The gendered nature of poverty in the Eu. Individualized versus collective poverty measures*, «Feminist Economics», 22, 2016, n. 4, pp. 82-100.

dispone di un proprio reddito individuale adeguato sarebbe a rischio povertà se e quando il trasferimento intrafamiliare di risorse fosse insufficiente o venisse a mancare, come può accadere, ad esempio, nel caso di vedove o divorziate, anche prescindendo dall'esistenza di figli dipendenti. La dipendenza economica indica dunque mancanza di autonomia economica e più debole potere negoziale intrafamiliare ma non necessariamente un rischio di povertà.

Ovviamente la percentuale di donne a rischio povertà calcolata sulla base degli indicatori UE risulta più bassa di quella delle donne a rischio *financial dependency* calcolato in questi studi che più che presentare risultati definitivi intendono, per loro stessa ammissione, suggerire possibili indirizzi di ricerca al fine di sviluppare ulteriori indicatori, più precisi e più realistici.

In aggiunta a quelli in uso occorrono altri indicatori in grado di cogliere anche altre dimensioni e sensibili alle differenze di genere e, soprattutto, dati sistematici sui redditi individuali complessivi attribuibili ad ogni membro adulto della famiglia.

Nonostante la lunga storia e l'entità degli studi sulla femminizzazione della povertà, è ancora allo stato embrionale la ricerca su metodi e indicatori per identificare e misurare in modo più aderente alla realtà la percentuale di donne a rischio povertà nell'UE.

2. *Nell'area più ricca del mondo una povertà esorbitante*

La strategia "Europa 2020", lanciata nel 2010 in piena crisi economica, stabilisce l'obiettivo strategico di una crescita economica intelligente, sostenibile e socialmente inclusiva, basata su alti tassi occupazionali e sostenuta da coesione sociale e territoriale.¹⁹ Queste priorità vengono declinate secondo obiettivi quantitativi, da raggiungere entro il 2020. Tra loro viene incluso per la prima volta anche un obiettivo quantitativo –come gli altri non disaggregato per sesso– di riduzione del numero delle persone che vivono a rischio di povertà ed esclusione sociale che dovrebbero diminuire di 20 milioni.

La crisi economica, però, resa anche più grave dalle politiche europee, ha fatto diventare quest'obiettivo difficilmente raggiungibile che anzi, lungi dal diminuire, la popolazione a rischio povertà è

19 Obiettivi stabiliti per il 2020: occupazione del 75% della popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni, riduzione del tasso di abbandono scolastico dal 15% al 10% ed aumento dal 31% al 40% della quota di giovani 30-34enni laureati. Commissione Europea, "Europa 2020". *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Brussels, 3 marzo 2010, COM(2010) 2020.

umentata, come rivelano le stesse analisi della Commissione Europea secondo cui il numero dei poveri o socialmente esclusi nel 2013 sarebbe dovuto diminuire di 22,9 milioni per raggiungere la cifra di 100 milioni entro il 2020.²⁰ È tuttavia molto difficile misurare precisamente l'impatto della crisi sull'aumento e sui cambiamenti della povertà nei vari paesi membri, date le loro differenti condizioni economiche all'inizio della crisi nel 2008, le loro diverse tradizioni politiche di welfare e le loro diversità politiche nell'affrontare la crisi stessa.

Dal punto di vista di genere –secondo l'analisi ampiamente condivisa da studiosi femministe– l'impatto della crisi ha visto una prima fase in cui la recessione ha colpito più duramente settori a prevalenza maschile (finanza, industria, costruzioni) con una caduta dell'occupazione maschile più rilevante di quella femminile e una riduzione del *gender gap* nella disoccupazione e, successivamente, una seconda fase in cui la crisi, aggravata dalle politiche di austerità, è arrivata a colpire anche i settori femminilizzati come il commercio, i servizi, il pubblico impiego, con una elevata crescita della disoccupazione delle donne.²¹

Ancora nel 2015, nonostante l'iniziale timida ripresa economica, 119 milioni di persone, il 23,7% della popolazione UE –il 24,4% delle donne e il 23% degli uomini e il 26,9% dei minori (0-17 anni)– sono At-Risk-Of-Poverty or Social Exclusion, ovvero una persona su quattro si trova a vivere almeno una forma di povertà

20 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels, 19.3.2014 COM(2014) 130 final/2.

21 Per questa analisi si veda l'importantissimo testo di Francesca Bettio, Marcella Corsi, Carlo D'Ippoliti, Antigone Lyberaki, Manuela Samek Lodovici, *The impact of the economic crisis on the situation of women and men and on gender equality policies*, ENEGE Report for the European Commission – DG Justice, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2012. L'impatto della crisi dal punto di vista di genere è stato oggetto di una vastissima letteratura. Si vedano, ad esempio, Katherine Rake, *Are women bearing the burden of the recession?*, A Fawcett Society Report, March 2009; *Gli effetti della crisi mondiale attuale sulle donne*, Prima sessione in Angela Calvo, Graziella Fornengo, Rachele Raus, Flavia Zucco (a cura di), *Globalizzazione, Generi, Linguaggi*, I, CIRSDe, Università degli Studi di Torino, 2011 pp. 9-76; Maria Karamessini, Jill Rubery (eds), *Women and austerity. The economic crisis and the future for gender equality*, London, Routledge, 2014; Anne Eydoux, Antoine Math, Hélène Périvier (eds), *European labour market in time of crisis. A gender perspective*, Revue de l'OFCE, «Debates and Policies», 2014, n. 133; The European Community of Practice on Gender Mainstreaming, Working Group "Poverty and social exclusion", *Final Report*, 2014, <https://www.rakennerahastot.fi/documents/10179/42217/report_poverty_def_nov_COP+2014+Final.pdf/7d5caf36-86d5-4718-9cb2-55f196fe5d85>.

o esclusione sociale.²² Tra questi 86,6 milioni di persone (il 17,3% della popolazione) sono a rischio di povertà di reddito, ossia più del doppio di quelli a rischio deprivazione materiale (40,3 milioni ossia l'8,1% della popolazione) e di coloro che vivono in famiglie con una intensità lavorativa molto bassa (39,6 milioni ossia il 10,6% della popolazione di età 0-59 anni).²³ Da questi dati appare chiaramente quanto le diverse forme di povertà si sovrappongano. Nel 2015 nella maggioranza dei paesi membri la povertà di reddito riguarda un numero di persone superiore a quello dell'inizio della crisi nel 2008, la percentuale di persone a rischio di deprivazione materiale è un po' diminuita rispetto al picco peggiore della crisi nel 2013, mentre i 2/3 dei disoccupati dell'UE risultano essere a rischio povertà o esclusione sociale.

Secondo i dati Eurostat, nel 2015 la povertà di reddito riguarda il 17,7% della popolazione femminile dell'UE e il tasso di donne a rischio povertà o esclusione sociale rimane 1,4 punti percentuali più alto di quello degli uomini.²⁴ Tuttavia, tra il 2008 e il 2013, anche se le donne hanno sempre rappresentato la percentuale maggiore delle persone AROPSE, il numero degli uomini a rischio povertà ed esclusione sociale risulta cresciuto di 3,6 milioni, ossia di più dell'aumento di 1,4 milioni registrato tra le donne, e questo fenomeno si riscontra in tutti gli Stati membri benché in scala variabile.²⁵ La riduzione del *gender gap* nella povertà, che viene registrata in questi anni, è dovuta all'impatto della crisi economica che, specie nelle fasi iniziali, ha colpito più duramente l'occupazione maschile.²⁶

I rischi maggiori e i maggiori livelli di povertà delle donne si riscontrano in fasi del ciclo di vita differenti da quelle degli uomini.²⁷

22 Eurostat, *Europe 2020 indicators – poverty and social exclusion*, p. 5 Data from March 2017 <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_2020_indicators_-_poverty_and_social_exclusion>.

23 *Ibidem*.

24 *Ibidem*.

25 Diane Perrons, *The effects of the crisis on female poverty*, Directorate General for International Policies – Policy Department Citizens' rights and Constitutional Affairs, *Main causes of female poverty*, Workshop for the Femm Committee (30 March 2015, Brussels) p. 4.

26 Corsi, Botti, D'Ippoliti in *The gendered nature*, calcolano che nell'UE-27 tra il 2007 e il 2012 la percentuale degli uomini a rischio povertà è cresciuta di 2,4 punti percentuali e quella delle donne di 1,6 punti percentuali, mentre la percentuale di uomini a rischio di *financial dependency* è aumentata di 1,3 punti percentuali e quella delle donne di 0,7 punti. Di conseguenza nell' EU-27 il *gender gap* si è ridotto di 0,9 punti percentuali nel rischio povertà e di 0,6 punti nel rischio di *financial dependency*.

27 European Institute for Gender Equality – EIGE, *Poverty and gender over the life cycle*, Vilnius, 2017, <<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/>>

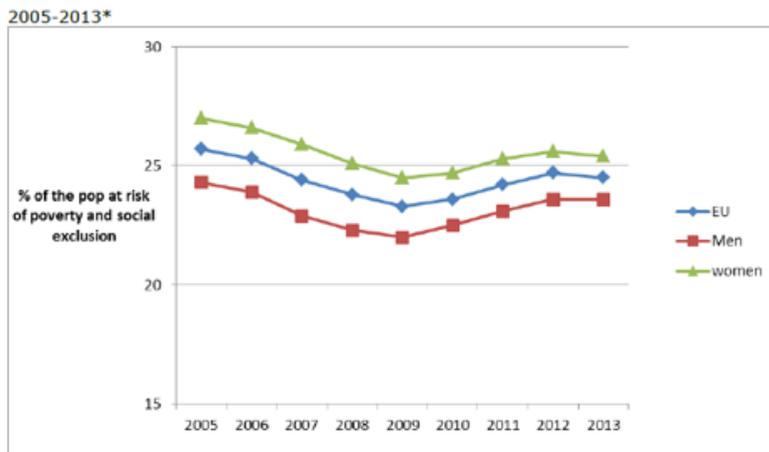


Fig. 1. Poverty in the European Union (27) countries.

Source: Data from Eurostat (2015) People at risk of poverty or social exclusion by age and sex. Available at: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li02&lang=en.

* Data for Croatia is only available from 2010 but makes no difference on the overall percentage of people at risk of poverty.

Mentre la situazione dei giovani di 18-24 anni è quella che si è più deteriorata durante la crisi, cosicché nel 2014 un terzo di loro era a rischio povertà, non si registra in questa fascia di età un grande *gender gap*, con le donne solo un po' più a rischio degli uomini (33% delle giovani donne contro il 31% di ragazzi).²⁸ La maggior differenza tra donne e uomini si registra dai 65 anni in su, con un *gender gap* che sopra i 75 anni diventa di 7 punti percentuali nel 2014 (il 22% di donne e il 15% di uomini), cosa che rappresenta un problema sociale tanto più grave in quanto nell'UE le donne rappresentano la maggioranza della popolazione anziana.²⁹

publication/f891ceab-024a-11e7-8a35-01aa75ed71a1/language-en>. Sull'importanza di un approccio dinamico nella ricerca su genere e povertà che tenga conto del ciclo di vita si veda anche Mary Daly, *Europe's poor women? Gender in research on poverty*, «European Sociological Review», 8, 1992, n. 1, pp. 1-12.

²⁸ *Ibidem*, p. 2. Nel 2014 il tasso di disoccupazione dei giovani (15-24 anni) è attorno al 20% (23% per gli uomini e 21% per le donne) e tra i giovani di 18-24 anni la percentuale di lavoratori e specie di lavoratrici precari è più alta che nel resto della popolazione.

²⁹ *Ibidem*.

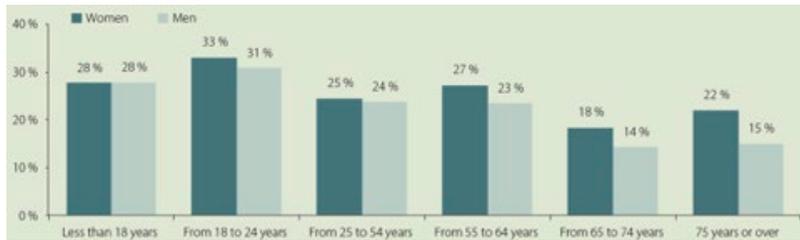


Fig. 2. At-risk-of-poverty or social exclusion rate (AROPE) by gender and age group (EU-28, 2014).

Source: Eurostat, EU-SLC.

L'enorme *gender gap* nelle pensioni (nel 2015 è del 37,6% nella media UE) costituisce una delle principali ragioni della maggior povertà delle donne sopra i 65 anni. Il *gap* varia tra uno Stato membro e l'altro in funzione di molteplici fattori, quali i diversi regimi pensionistici nazionali più o meno basati sul sistema contributivo, il riconoscimento o meno ai fini della pensione del lavoro di cura e/o dei diritti derivati dal partner, l'entità delle disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro.³⁰ Le anziane pagano evidentemente il prezzo delle disuguaglianze accumulate nel corso della loro vita lavorativa e anche della dipendenza economica vissuta all'interno dell'unità familiare, oltre a scontare l'impatto della situazione familiare stessa dal momento che le divorziate risultano quelle a maggior rischio di povertà.

La bassa intensità di lavoro è la forma più diffusa di povertà tra le donne in età lavorativa.³¹ Nel terzo trimestre del 2016, il *gender gap* nei tassi occupazionali di circa 12 punti percentuali (nella media UE, 77,4% il tasso di occupazione degli uomini e 65,5% quello delle donne) è un po' inferiore che negli anni di crisi 2010-2013.³²

In questo stesso anno il *gender gap* salariale è nella media UE del 16,2% come risultato di molteplici fattori discriminatori e penalizzanti: dalla segregazione orizzontale e verticale nel mercato del lavoro e le limitate opportunità di carriera delle donne, alla sottova-

³⁰ *Ibidem*; Maria Stratigaki, *Thematic report – poverty and gender in the ESF*, The European Community of Practice on Gender Mainstreaming, December 2014.

³¹ Wim Van Lanker, *Effects of poverty on the living and working conditions of women and their children*, Directorate General for International Policies, *Main causes of female*, Workshop 30 March 2015.

³² European Commission, *2017 Report on equality between women and men in the EU*, European Union, 2017, p. 9.

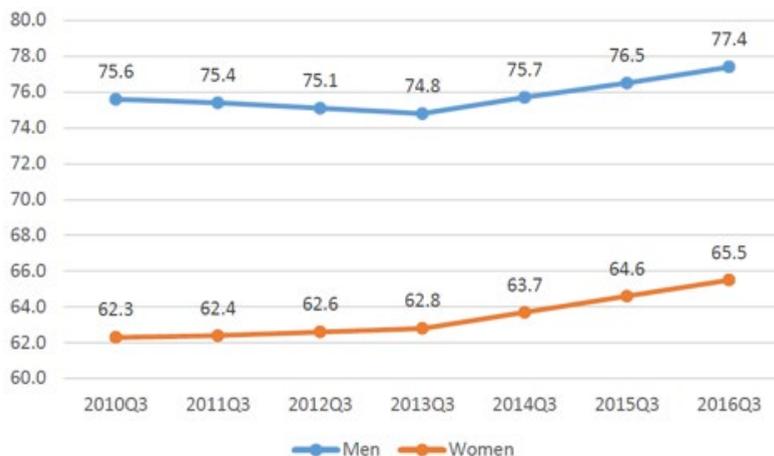


Fig. 3. EU-28 trends in employment rate by gender, people aged 20-64, 2010-2016q3.

Source: Eurostat, Labour Force Survey.

lutazione del loro lavoro e salari orari inferiori, alla loro maggiore presenza in lavori non standard e precari, come i contratti a tempo determinato e il part-time, specie quello involontario che, negli anni della crisi, è molto aumentato tra le donne e, in minor misura, anche tra gli uomini.³³ Nonostante le donne rappresentino la stragrande maggioranza dei *part-timer* (nel 2016 il 32% delle donne contro l'8% degli uomini in età lavorativa)³⁴ e il part-time incida fortemente sul *gap* salariale, nell'UE27 il 13% delle *part-timer* risulta a rischio povertà a fronte del 29% dei *part-timer*. Per effetto delle misurazioni basate sull'unità familiare e in conseguenza del fatto che le donne che vivono con un partner contribuiscono spesso al reddito familiare come *secondary earners*, gli uomini che lavorano part-time risultano a più alto rischio povertà delle *part-timer* in tutti gli Stati membri.³⁵

Con il deteriorarsi di tutte le condizioni di lavoro, dai salari ai diritti, con la diffusione dei lavori precari si assiste all'aumento dei

33 European Commission, *2018 Report on equality between women and men in the EU*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2018. Per un'analisi del ruolo determinante della discriminazione salariale di genere nel tasso di povertà in vari paesi dell'UE si veda Carlos Gradin, Coral del Rio, Olga Cantò, *Gender wage discrimination and poverty in the EU*, «Feminist Economics», 16, 2010, n. 2, pp. 73-109.

34 EIGE, *Poverty and gender over*.

35 Van Lanker, *Effects of poverty on the living*, p. 20.

working poor che nel 2015 rappresentano il 7,7% della popolazione lavoratrice dell'UE.³⁶ Mentre, considerando le loro condizioni occupazionali, le donne, in quanto lavoratrici, sono maggiormente a rischio di *in-work poverty*, in molti paesi membri, invece, sono gli uomini a risultare più presenti nella categoria di *in-work poverty risk* in conseguenza della loro condizione familiare in cui è possibile che la partner sia parzialmente o totalmente dipendente economicamente.³⁷ Sovrarappresentate nella situazione di *in-work poverty* sono le famiglie con figli dipendenti, specialmente quelle composte di genitori single. In un'Europa in cui il modello di famiglia con doppio salario tende a diventare la norma, un solo stipendio si rivela sempre più insufficiente, sicché nel 2015 il 47,9% dei 9,2 milioni di genitori single è a rischio povertà o esclusione sociale (nel 2010 era il 52,2%).³⁸

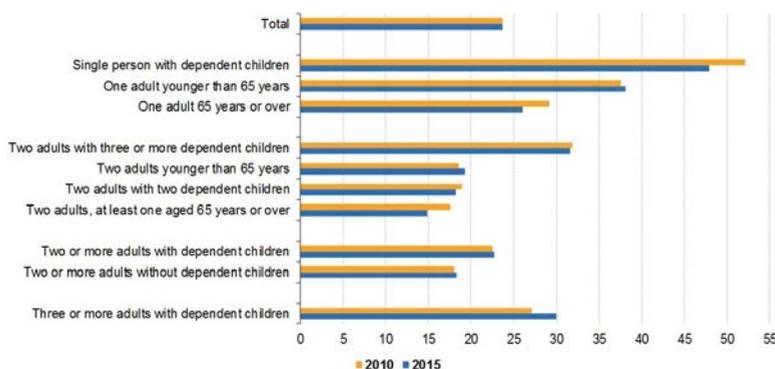


Fig. 4. People at risk of poverty or social exclusion by household type EU-28 2010 and 2015.

Source: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion_by_household_type_EU-28_2010_and_2015.JPG.

³⁶ Eurostat, *Europe 2020 indicators – poverty and social exclusion*.

³⁷ Eurostat, *Europe 2020 indicators*; The European Community of Practice on Gender Mainstreaming, Working Group “Poverty and Social exclusion”, *Final Report*. Per la problematica misurazione dei *working poor* rispetto, ad esempio, all’inclusione o meno di lavoratori e lavoratrici autonomi si veda Eric Crettaz, *A state-of-the-art review of working poverty in advanced economies. Theoretical models, measurement issues and risk groups*, «Journal of European Social Policy», 23, 2013, n. 4, pp. 347-362.

³⁸ Eurostat, *Europe 2020 indicators*, pp. 18-19.

Le madri single rappresentano più dell'80% delle famiglie monogenitoriali. Tra loro nel 2013, il 48% era a rischio di povertà o esclusione sociale di contro al 32% dei padri single e il 20% era a rischio di severa deprivazione materiale di contro al 9% dei padri single. Se in molti casi per i genitori single un solo stipendio di un lavoro full time non è più sufficiente ad evitare il rischio povertà, tanto meno lo è quello del part-time cui troppe volte sono costrette le madri single con figli bambini –e anche i padri single– nel difficile bilanciamento tra responsabilità familiari di cura e lavoro (nel 2016 il 44% delle madri single dell'UE e il 32% dei padri single lavora part-time, meno di 30 ore a settimana).³⁹

La povertà delle donne si rivela, dunque, in tutta la sua reale gravità quando sono loro le prime responsabili delle spese per i figli o altre persone dipendenti, o anche quando dimensioni multiple di svantaggio sociale si intersecano creando situazioni di particolare vulnerabilità. Oltre alle madri single, alle anziane e alle disabili, sono esposte ad un più alto rischio di povertà anche le donne immigrate da paesi non-UE (nel 2015 nella media EU il 40,7% delle immigrate è a rischio povertà)⁴⁰ che, spesso escluse dalle misure di protezione sociale, fanno registrare un *gender gap* nella povertà più elevato rispetto alle native, particolarmente alto in paesi come Grecia, Spagna, Belgio, Lussemburgo e Francia.⁴¹ La povertà delle donne che vivono in aree rurali si rivela pure particolarmente estesa e ben più profonda di quella delle donne che vivono in aree urbane, benché esse siano pressoché dimenticate nei programmi europei per la lotta alla povertà. Ben maggiore considerazione nella politica europea richiederebbe anche l'impatto che la povertà delle donne ha sulle generazioni future. La povertà delle famiglie e, particolarmente quella delle madri, si traduce in povertà dei bambini e delle giovani generazioni con un negativo effetto moltiplicatore sull'intera società. Nel 2015 nell'UE quasi 23 milioni di bambini (0-16 anni) vivono in famiglie povere, il 39% dei quali vive con una madre single o immigrata.⁴² Come è ormai accertato nella letteratura, crescere in una famiglia povera è fattore destinato ad avere effetti negativi sullo sviluppo personale dei minori, sulle loro opportunità, sulla loro intera

39 EIGE, *Poverty, gender and lone parents in the EU 2016*, p. 2.

40 European Commission, *2017 Report on equality*, p. 27.

41 Van Lanker, *Effects of poverty on the living*, p. 14; EIGE, *Poverty, gender and intersecting inequalities in the EU. Report, 2016*, <<http://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/poverty-gender-and-intersecting-inequalities-in-the-eu>>.

42 EIGE, *Poverty and gender over*; Van Lanker, *Effects of poverty on the living*, p. 23.

vita, tanto più profondi se la povertà è aggravata da situazioni di violenza domestica. I rischi di violenza domestica e di genere aumentano se la donna dipende economicamente dal partner, mentre, d'altra parte, la violenza accresce a sua volta i rischi di povertà delle donne, causando forme di esclusione e autoesclusione dalla vita sociale e problemi nel lavoro. Su questi aspetti, grazie soprattutto all'azione politica delle reti di donne a livello internazionale ed europeo, si è formata una diffusa consapevolezza nelle istituzioni dell'UE, ma la reale incidenza della dipendenza economica/rischio di povertà delle donne sui rischi di violenza domestica e viceversa sono, tuttavia, ancora da esplorare nei paesi membri.⁴³

Con l'aumentato rischio di povertà, infine, anche i fenomeni di disagio abitativo, di mancato accesso ai servizi di cura della salute e ai servizi sociali essenziali sono in crescita, riguardando gli uomini e, per certi aspetti, ancor più le donne, con il risultato di aggravare l'esclusione sociale.

Le differenze tra gli Stati membri rispetto alla percentuale, ai tipi di povertà, all'entità e intensità della povertà femminile sono molto ampie a causa del diverso sviluppo economico-sociale, i sistemi redistributivi più o meno ugualitari, i diversi modelli di welfare più o meno generosi e/o universalistici, le diverse politiche per l'uguaglianza di genere e, dunque, il conseguente diverso impatto della crisi, i cui effetti maggiormente devastanti si sono registrati negli Stati Baltici e in quelli dell'est e sud Europa. Nel 2015 la più alta percentuale di poveri o socialmente esclusi si trova nei paesi dell'est e del sud Europa, in particolare in Grecia (35,7%), Romania (37,4%) e Bulgaria (41,3%) dove riguarda un terzo o più della popolazione, mentre all'altro estremo si trovano la Svezia (16%), l'Olanda (16,4%) e la Finlandia (16,8%) che hanno le percentuali più basse.⁴⁴ Nei paesi del Centro-Est Europa con un alto tasso di rischio di povertà per uomini e donne si riscontra un basso *gender gap*. Viceversa è interessante notare che in paesi come quelli dell'Europa del Nord, in cui il rischio di povertà femminile è inferiore alla media europea, il *gender gap* tende però ad essere più ampio in quanto connesso con la più elevata percentuale di madri single (tra questi paesi la Svezia registra la più alta percentuale di povertà delle madri single).⁴⁵

43 European Union Agency for Fundamental Rights, *Violence à l'égard des femmes: une enquête à l'échelle de l'UE*, Luxembourg Office des publications de l'Union européenne, 2014, <<http://fra.europa.eu/en/publication/2014/vaw-survey-results-at-a-glance>>.

44 Eurostat, *Europe 2020 indicators – poverty and social exclusion*.

45 Van Lanker, *Effects of poverty on the living*, p. 10.

3. Politiche europee e loro impatto nelle politiche nazionali

Gli effetti della crisi economica, aggravati dalle politiche europee di austerità, hanno reso l'obiettivo di riduzione della povertà difficilmente raggiungibile entro il 2020.

Essendo le politiche di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, come tutte le politiche sociali, per lo più di competenza nazionale, ogni Stato membro, nell'ambito del Metodo Aperto di Coordinamento, ha stabilito priorità, obiettivi e programmi, concentrando i propri sforzi, all'interno dei Programmi Nazionali di Riforma, su una o più dimensioni della povertà.⁴⁶ Dunque le politiche europee sono rimaste e rimangono sostanzialmente affidate a programmi politici e raccomandazioni non vincolanti per i governi membri e al cofinanziamento di progetti mirati, attraverso i Fondi Strutturali, in particolare mediante il FSE in cui il 20% degli stanziamenti è stato per la prima volta dedicato esclusivamente alla lotta alla povertà e alla promozione dell'inclusione sociale, e il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), istituito per la prima volta al fine di sostenere gli interventi dei paesi membri per l'assistenza di base e la fornitura di generi essenziali. In attuazione della Strategia Europa 2020 che raccomanda ai paesi membri riforme strutturali di medio-lungo periodo e misure politiche che, attraversando trasversalmente aree diverse, possano affrontare più dimensioni del problema, differenti programmi lanciati e finanziati dalla Commissione Europea pongono in vario modo l'accento sulla prevenzione e sulla riduzione della povertà e dell'esclusione sociale. Programmi quali *Youth on the move* o *Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro*, in sinergia con quanto specificamente previsto nella *Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale*,⁴⁷ raccomandano misure volte a combattere la disoccupazione, facilitare l'impiego in particolare dei giovani e delle giovani e migliorare flessibilità e sicurezza nel mercato del lavoro. La Piattaforma contro la povertà e l'esclusione sociale, oltre a porre come prioritarie le riforme per migliorare e aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, raccomanda agli Stati membri di garantire sistemi pre-

46 L'Italia nel Programma Nazionale di Riforma ha stabilito di ridurre di 2,2 milioni il numero dei poveri assoluti.

47 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Youth on the Move*, Brussels, 15.9.2010, COM(2010) 477 final; Idem, *An agenda for new skills and jobs. A European contribution towards full employment*, Brussels, 23 November 2010, COM(2010) 682 final; Commissione Europea, *La Piattaforma europea contro la povertà* (COM (2010) 758 definitivo).

videnziali e di sicurezza sociale moderni e inclusivi, sussidi di disoccupazione e regimi pensionistici adeguati a prevenire e combattere la povertà, assistenza sanitaria e abitativa, nonché l'adeguamento o l'introduzione, nei paesi che ne sono privi, di misure di reddito minimo garantito, quali già indicate in una Raccomandazione del 1992 del Consiglio Europeo, come strumento necessario contro la povertà specie dei gruppi sociali più vulnerabili –anziani, donne, minori e famiglie monoparentali.⁴⁸ Queste iniziative, oltre a raccomandare di integrare la dimensione di genere in tutte le politiche, pongono come perno centrale della prevenzione e lotta alla povertà femminile la rimozione degli ostacoli alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro e l'aumento della loro occupazione, incoraggiando negli Stati membri misure di inclusione attiva e di conciliazione delle responsabilità familiari e lavorative. Sono queste le stesse linee guida che l'*European Strategy on equality between women and men for 2010-2015* e la successiva *Strategic engagement for gender equality and the horizontal gender mainstreaming principle 2016-2019* pongono come priorità per combattere la povertà femminile, completandole con raccomandazioni sulla riduzione del gap salariale e pensionistico. Queste raccomandazioni però sono risultate difficilmente conciliabili con i tagli alla spesa pubblica richiesti dalle politiche europee di consolidamento fiscale che, specie negli Stati più indebitati e meno competitivi del sud e dell'est Europa, hanno contribuito a peggiorare e prolungare gli effetti della crisi economica e ad aggravare la “crisi silenziosa” della povertà delle donne su cui il Parlamento europeo, come già altre volte, aveva richiamato l'attenzione, in una sua inascoltata Risoluzione del 2013 specificamente dedicata alla “faccia femminile” della povertà.

Inoltre, poiché, al di là delle raccomandazioni formali, la dimensione di genere *mainstreaming* è stata marginalizzata, se non completamente dimenticata, nella stessa formulazione della strategia *Europa 2020* e, ancor più, nella concreta articolazione dei vari programmi e nelle pratiche delle istituzioni europee,⁴⁹ ne è deri-

48 Raccomandazione del Consiglio 92/441/CEE del 24 giugno 1992. Tra i paesi membri solo l'Italia e la Grecia non dispongono di una misura di reddito minimo garantito. Nel 2017 in Italia è stata approvata la legge che dispone il Reddito di inclusione (REI) che riguarda un numero molto limitato di persone bisognose e non può essere confuso con il reddito minimo. Uno studio, allegato alla Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017 sulle politiche volte a garantire il reddito minimo, sottolinea che il REI non appare adeguato ad affrontare i bisogni delle persone e delle famiglie in difficoltà a causa del basso livello di sostegno.

49 Questa marginalizzazione è stata da più parti evidenziata: dalla *Femm Committee del Parlamento europeo* ad esperte dello Staff della Commissione, alla Lobby

vato che la riduzione della povertà è stata essenzialmente affidata a politiche di aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro, con una tendenziale identificazione tra inclusione nel mercato e inclusione sociale, tra *workfare* e misure antipovertà, ossia con misure di per sé insufficienti a risolvere il problema strutturale e per di più penalizzanti e, a volte, punitive nei confronti delle donne che si trovano in condizioni di bisogno. Nell'insieme le politiche europee hanno sottovalutato la necessità di un approccio di genere olistico e multidimensionale nell'affrontare le molte facce della povertà femminile.

Tanto più la prospettiva di genere è venuta a mancare nelle politiche della maggioranza degli Stati membri e nei Programmi Nazionali di Riforme (con la parziale eccezione di pochi Stati quali l'Olanda e la Finlandia). A livello nazionale, specie negli Stati membri più colpiti dalla crisi, le politiche contro la povertà delle donne sono state ignorate o marginalizzate, considerate di secondaria importanza rispetto ai problemi apparentemente più legati alla immediata sopravvivenza economica e agli aggiustamenti strutturali richiesti dalle politiche di consolidamento fiscale dell'UE.⁵⁰ Mentre nella crisi cresceva il bisogno di interventi pubblici di protezione e assistenza sociale, i tagli alla spesa sociale hanno finito con il mettere a serio rischio il benessere di vasti strati della popolazione e, in particolare, delle donne che generalmente dipendono in maggior misura degli uomini dai trasferimenti sociali effettuati dalle politiche pubbliche. Nella maggioranza degli Stati

Europea delle Donne. Si vedano ad esempio Paola Villa, Mark Smith, *Gender equality and the evolution of the Europe 2020 Strategy*, in Roger Blanpain (ed.), *Labour markets, industrial relations and human resources management: from recession to recovery*, Wolters Kluwer Law & Business; Alphen aan den Rijn, The Netherlands: Kluwer Law International; Frederick, MD: Sold and distributed in North, Central and South America by Aspen Publishers, 2012 pp. 3-23; Mariagrazia Rossilli, *Le politiche di genere nella strategia Europa 2020*, in Federica Di Sarcina (a cura di), *Cultura di genere e politiche di pari opportunità. Il gender mainstreaming alla prova tra UE e Mediterraneo*, Bologna, il Mulino, 2014, pp. 135-150; Agnès Hubert, Barbara Helfferich, *Integrating gender into EU Economic Governance. Oxymoron or opportunity?*, Discussion paper, Friedrich-Ebert-Stiftung EU Office, Brussels, 29 November 2016, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/13256.pdf>.

50 Maria Stratigaki, *The positive impact of a gender sensitive approach to the fight against poverty*, Directorate General for International Policies, *Main causes*, pp. 83-84; EWL, *An invisible crisis? Women's poverty and social exclusion in the European Union at a time of recession* – A Gender Works paper, Oxfam International and European Women's Lobby, March 2010 <<https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/an-invisible-crisis-womens-poverty-and-social-exclusion-in-the-european-union-a-111957>>.

membri, specie dell'Eurozona, i tagli alla spesa sociale hanno significato, sia pur con dimensioni e modalità molto diverse, riduzione e restrizione nei criteri di accesso ai sussidi di disoccupazione, agli assegni familiari e di maternità e ad altri *benefits*, riduzioni e limitazioni nelle misure di assistenza sociale e di sostegno al reddito, talora anche nell'accesso a forme adeguate di reddito minimo garantito. Sotto la pressione dei tagli della spesa pubblica tutti i sistemi previdenziali nazionali hanno subito riforme a detrimento dei diritti di lavoratori e lavoratrici. Nella maggioranza degli Stati membri le riforme pensionistiche hanno reso le pensioni più strettamente dipendenti dall'ammontare dei contributi versati durante la vita lavorativa e allungato il periodo contributivo per accedervi, determinando un impatto particolarmente negativo sulle donne, data la loro prevalenza nel lavoro part-time, la loro carriera lavorativa più corta ed intermittente e il non riconoscimento del lavoro e dei periodi dedicati alla cura. Nella maggioranza degli Stati i tagli alle spese nel settore pubblico hanno determinato, in forme e misure diverse, blocco delle assunzioni e/o tagli di personale, tagli o congelamento dei salari, riduzione dei servizi, con un impatto più profondo sulle donne in quanto rappresentanti il 70% dei dipendenti pubblici (media UE-27) e prime beneficiarie dei servizi.⁵¹

Nell'insieme, quindi, l'ossessiva focalizzazione dell'UE sul contenimento del deficit e del debito pubblico e l'ossessiva identificazione delle eccessive rigidità dei mercati del lavoro e dell'eccessiva generosità dei welfare nazionali come principali ostacoli alla competitività dell'economia europea hanno significato disoccupazione crescente, precarizzazione, svalutazione del lavoro, erosione dei pilastri fondativi del welfare, crescita delle disuguaglianze sociali anche tra le donne. Oltre a minare le fondamenta delle società europee e costituire un ostacolo per la ripresa e la crescita economica, l'aumento delle disuguaglianze rappresenta una delle principali cause della disaffezione e del rifiuto dei cittadini e delle cittadine nei confronti dell'UE e, dunque, dei rischi di implosione e fallimento del progetto di integrazione europea.

51 Maria Karamessini, Jill Rubery, *The challenge of austerity for equality. A consideration of eight European countries in the crisis*, in Eyedoux, Math, Périvier (eds), *European labour market*, pp. 15-39; Karamessini, Rubery (eds), *Women and austerity*; Jill Rubery, *Public sector adjustment and the threat to gender equality*, in Daniel Vaughan-Whitehead (ed.), *Public sector shock. The impact of policy retrenchment in Europe*, Cheltenham (UK), Edward Elgar, 2013, pp. 43-83; Jane Lethbridge, *Global context. Specific impacts of austerity on women*, University of Greenwich, Public Services International Research Unit, 2012; Rossilli, *Le politiche di genere*.

4. Cambiare le politiche europee

Come s'è detto, l'obiettivo stabilito di riduzione della povertà sarà difficilmente raggiunto, benché esso sia modesto in rapporto all'enorme numero complessivo di poveri e, soprattutto, rispetto al fatto che l'UE rappresenta una delle aree più ricche del mondo ed ha posto l'uguaglianza come uno dei suoi valori fondativi, iscrivendola nel Trattato (art. 2 TUE) e riconoscendola come diritto nella sua Carta dei diritti fondamentali. Per costruire una società meno disuguale ed iniqua, che muova verso un orizzonte ambizioso di sradicamento della povertà, sono necessarie politiche macroeconomiche e redistributive radicalmente diverse da quelle degli ultimi decenni.

La recente approvazione del Pilastro Europeo per i diritti sociali sembrerebbe rappresentare un segnale di possibile cambiamento almeno nei 19 paesi dell'Eurozona cui si riferisce.⁵² Vi si delinea un programma che, mentre riafferma diritti già riconosciuti nell'*acquis* dell'UE, è volto a combattere l'esclusione sociale e promuovere i diritti essenziali per mercati del lavoro e sistemi di welfare equi e ben funzionanti. Vi si compendia l'insieme dei diritti sociali fondamentali che caratterizzano il modello sociale europeo: dai diritti del lavoro e le garanzie di salario minimo adeguato a prevenire la formazione di *working poor*, dal diritto alla protezione sociale qualunque sia il tipo di contratto di lavoro, al sussidio di disoccupazione, le pari opportunità, l'uguaglianza di genere nel lavoro e la parità retributiva, il diritto agli assegni familiari e ai congedi parentali, i diritti dei bambini all'istruzione e alla protezione contro la povertà, il diritto a una pensione adeguata, all'accesso a tutti i servizi essenziali, all'assistenza sanitaria e abitativa e, *last but not least*, al reddito minimo garantito, volto ad assicurare una vita dignitosa e il superamento delle forme più severe di povertà secondo quanto stabilito all'articolo 34.3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Nel suo insieme, dunque, il programma disegna le linee direttrici per l'effettiva implementazione dei diritti sociali riconosciuti nella Carta da cui fino ad oggi non sono però derivati effetti significativi di protezione e promozione sociale.

Se implementate integrando effettivamente la prospettiva di genere le misure previste nel Pilastro sociale potrebbero rappresentare

52 The European Parliament, the Council and the Commission, *European Pillar of Social Rights*, Publication Office, 16 November 2017, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_en.pdf>.

una base minima essenziale per ridurre la povertà delle donne, garantendo la piena retribuzione e contribuzione a fini pensionistici durante il congedo di maternità e i congedi parentali, il riconoscimento di tutti i diritti anche nei lavori non standard e la riduzione del *gender gap* salariale, la revisione degli schemi di previdenza sociale e pensionistica con riconoscimento del lavoro di cura non pagato, i servizi sociali e per l'infanzia su base universalistica, l'assistenza sociale e abitativa per le donne sole, madri single, immigrate, disabili.

L'attuazione di queste misure a livello europeo e nazionale presupporrebbe che l'integrazione della prospettiva di genere non fosse semplicemente evocata come generico e marginale principio o ridotta ad un approccio burocratico e tecnicistico, ma diventasse pratica effettiva all'interno di tutte le istituzioni pubbliche e orizzontalmente attraverso tutte le aree politiche, anche, a partire da una più realistica valutazione della povertà femminile e delle sue cause. E soprattutto sarebbe necessario che la prospettiva di genere fosse integrata all'interno di politiche macroeconomiche alternative al paradigma dell'austerità, con il rilancio della spesa pubblica di stimolo alla domanda, agli investimenti e ai consumi. Per incentivare crescita economica e occupazione si tratterebbe di rilanciare gli investimenti pubblici, non solo in produzioni e infrastrutture materiali, ma anche in manutenzione dell'ambiente e in infrastrutture sociali che rispondano ai crescenti bisogni sociali di cura delle persone. Secondo le analisi di molte economiste femministe,⁵³ integrando la prospettiva di genere negli investimenti pubblici in consumi e servizi sociali – dalla salute all'assistenza agli anziani, ai disabili e all'infanzia – non solo si verrebbe incontro ai bisogni delle donne che di tali servizi sono le prime beneficiarie, riducendo il peso del lavoro di cura privato, ma si creerebbero le condizioni per lo sviluppo dell'occupazione, anzitutto femminile, e per recuperare in questi settori *labour intensive* almeno parte dei posti di lavoro persi nella globalizzazione e con l'introduzione di tecnologie informatiche e robotica.

Tuttavia non solo le politiche economiche alternative al paradigma dell'austerità, ma la stessa implementazione del Social Pillar, già approvato, risulta di incerta praticabilità alla luce degli impegni di riduzione del deficit e soprattutto di draconiana riduzione del de-

53 Tra le molte analisi cfr. Hannah Bargawi, Giovanna Cozzi, *Engendering recovery for Europe. Modelling alternatives to austerity*, Foundation for Progressive Economic Research, Policy Brief 18, 2014, <<http://www.feps-europe.eu/assets/142f7bf4-baea-46c6-bcb7-15583a23fee5/policy-brief-1b-2014pdf.pdf>>; Perrons, *The effects of the crisis*, pp. 39-67; Hubert, Helfferich, *Integrating gender*.

bito pubblico previsti nel Fiscal Compact che, specie negli Stati col debito più elevato quali l'Italia o la Grecia, rendono estremamente difficili gli incrementi di spesa pubblica. È infatti alto il rischio che le misure previste nel Pilastro Sociale possano essere realizzate solo in minima parte o disattese, in quanto affidate ancora una volta a programmi politici e raccomandazioni per i governi membri, anziché ad un'adeguata legislazione vincolante in grado anche di correggere le debolezze e i limiti della normativa esistente. Vari ostacoli si frappongono, infatti, alla effettiva implementazione dei diritti previsti nel Social Pillar: le limitate competenze dell'UE che, ad esempio, escludono l'intervento in materia salariale e soprattutto affidano le politiche sociali al Metodo aperto di coordinamento tra i governi piuttosto che a norme europee vincolanti e ad effettive politiche comuni. L'effettiva implementazione del Pilastro Sociale e, più in generale, di politiche sociali effettivamente europee chiama, dunque, in causa ostacoli, in ultima istanza, riconducibili ai limiti della struttura istituzionale e della *governance* europea e il bisogno di ripensarli in funzione di un assetto in grado di superare lo stallo derivante dal prevalere di poteri e processi decisionali intergovernativi e poco democratici.

5. Conclusioni

Da quanto fin qui esaminato risulta evidente che la femminilizzazione della povertà nell'UE ha ragioni strutturali ben precedenti, ben più profonde e persistenti che non gli effetti della crisi economica che, anzi, specie nella prima fase ha avuto un impatto particolarmente devastante per la povertà maschile.

Occorrono ulteriori analisi per districare più a fondo i rapporti tra genere e povertà nell'UE e mettere a punto ulteriori indicatori di povertà più realistici rispetto alla povertà di reddito e sensibili alla complessità delle differenze di genere, quale ad esempio la povertà di tempo.

Perché possano prender effettivamente corpo la valutazione dell'impatto di genere e l'approccio di *gender mainstreaming* nelle politiche anti-povertà dell'UE, sarebbe innanzi tutto necessario avere a disposizione dati sufficientemente certi rispetto all'insieme dei redditi individuali e alla dipendenza economica intrafamiliare di donne e uomini.

L'indipendenza economica individuale, tanto più a fronte della attuale individualizzazione dei diritti e della crescente fluidità e precarietà dei rapporti famigliari, è condizione indispensabile contro i

rischi di povertà, anche se può non esser sufficiente ad evitare questi rischi, quando si ha la responsabilità di figli o altre persone dipendenti e i trasferimenti intrafamiliari di risorse sono insufficienti o assenti e/o sono carenti adeguati trasferimenti sociali da parte dello Stato.

I programmi politici europei per l'uguaglianza di genere hanno da tempo indicato la pari indipendenza economica di donne e uomini come uno dei principali obiettivi strategici. Tuttavia le politiche di pari opportunità dell'UE, anche nella loro stagione migliore tra la seconda metà degli anni '90 e i primi anni 2000, sono state poco coerenti con quest'obiettivo. Infatti, mentre hanno dato impulso alla presenza delle donne sul mercato del lavoro e all'aumento della loro occupazione, facendone un prerequisito della crescita di competitività dell'economia europea, hanno però incentivato quest'aumento soprattutto mediante la promozione di lavori non standard, in larga parte saltuari, part-time, precari, quale opportunità per le donne di bilanciare lavoro e famiglia e, dunque, principale mezzo di una conciliazione delle responsabilità professionali e familiari ancora al femminile. Secondo il Rapporto del 2018 della Commissione Europea sull'uguaglianza tra uomini e donne, i lavori precari riguardano il 45% delle donne europee con bassa istruzione e qualificazione (p. 23). Con la precarizzazione e la connessa proliferazione di discriminazioni ed erosione di tutti i diritti del lavoro anche l'indipendenza economica delle lavoratrici è a rischio, non garantita né dalle retribuzioni né dalle relative pensioni. È la stessa Commissione ad affermare che, nonostante i progressi nell'occupazione, le lavoratrici hanno una lunga strada da percorrere per raggiungere l'indipendenza economica e che i principali ostacoli sono rappresentati dalla sproporzionata presenza nel lavoro part-time e dai bassi salari dei lavori precari. L'aumento dell'occupazione femminile, che è stato il cuore delle politiche di pari opportunità e il fiore all'occhiello dell'UE, è stato accompagnato da un alto tasso di dipendenza economica delle lavoratrici con i connessi potenziali rischi di povertà che gli indicatori dell'UE non sono in grado di evidenziare correttamente.

In conclusione, una lettura d'insieme dal punto di vista della povertà delle donne rende evidente che il complesso delle politiche dell'UE –che si tratti di pari opportunità e mancato *gender mainstreaming*, di politiche di austerità o di mancate politiche di welfare e marginali politiche anti-povertà– presenta forti criticità e richiede cambiamenti radicali.

Abstract: Nella strategia Europa 2020 l'UE ha stabilito l'obiettivo di ridurre di 20 milioni il numero dei poveri in Europa. Crisi economica e politiche di austerità hanno reso molto difficile il raggiungimento di questo obiettivo, in quanto il numero dei poveri è aumentato. Benché nella crisi il *gender gap* nella povertà in tutti i paesi membri sia diminuito a causa dell'aumento della povertà maschile, il numero di donne a rischio povertà ed esclusione sociale è ancora nel 2015 più alto di quello degli uomini. Nonostante le differenze tra gli Stati membri, nella maggioranza dei casi si è verificata un'influenza delle politiche europee che ha reso difficile l'obiettivo di ridurre la povertà. Da qui la necessità di cambiare le politiche sociali e macroeconomiche dell'UE.

In the Europe 2020 strategy the EU decided to reduce by 20 million the number of people at risk of poverty or social exclusion. Economic crisis and austerity policies have made it very difficult to reach this objective since the number of poor people has increased. Even though the gender gap in poverty was lowered in all member countries given the increase in male poverty, the number of women at risk of poverty and social exclusion is higher than that of men in 2015. While there are big differences among member States, EU policies hampered the reduction of poverty in most of them. Therefore it is necessary to change EU social and macroeconomic policies.

Keywords: povertà delle donne, crisi economica, politiche europee, politiche sociali; women's poverty, economic crisis, European Union policies, social policies.

Biodata: Mariagrazia Rossilli ha insegnato *Politiche di genere* nel Master di Pari Opportunità dell'Università Roma Tre e nel corso di laurea Sviluppo locale, cooperazione e mercati internazionali della Facoltà di Economia dell'Università di Parma. Si occupa di studi di genere relativi alle politiche dell'Unione Europea e alle politiche internazionali. Ha lavorato per la Commissione Europea come esperta nella valutazione dei progetti del Programma Dafne (m.rossilli@tiscali.it).

Mariagrazia Rossilli has been teaching in the MA Program in *Equal Opportunities* of Roma Tre University and in the Course Sviluppo locale, cooperazione e mercati internazionali at the Faculty of Economics of Parma University. Her work on international and European Union gender policies has appeared in several journals. She has worked as external expert of the European Commission for the evaluation of Daphne Projects (m.rossilli@tiscali.it).