



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 16.12.2010  
COM(2010) 758 definitivo

**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**

SEC(2010) 1564 definitivo

**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**

**1. INTRODUZIONE**

La Commissione europea ha messo la lotta alla povertà al centro della sua agenda economica, sociale e per l'occupazione, **la strategia Europa 2020**. I capi di Stato e di governo hanno compiuto un importante passo avanti prefissandosi l'obiettivo comune di **fare uscire dalla povertà e dall'esclusione sociale almeno 20 milioni di persone nell'UE nei prossimi dieci anni. Ora seguiranno obiettivi nazionali complementari per tutti i 27 Stati membri.**

Nel 2008, oltre 80 milioni di persone nell'UE, vale a dire più dell'intera popolazione dello Stato membro più grande o il 16,5% della popolazione dell'Unione, vivevano al di sotto della soglia di povertà. Più della metà di queste sono donne e 20 milioni sono bambini. Naturalmente la situazione è peggiorata in seguito alla crisi economica.

**I soggetti più vulnerabili delle nostre società hanno risentito in maggior misura delle conseguenze della crisi.** La situazione dei redditi più bassi è ulteriormente peggiorata e queste persone sono ora ancor più a rischio di indebitamento e insolvenza. La disoccupazione è aumentata soprattutto tra i giovani, gli immigrati e le persone poco qualificate che spesso fanno lavori temporanei e scarsamente retribuiti e sono dunque maggiormente esposti ad un peggioramento delle loro condizioni di vita. In particolare, un giovane su cinque nel mercato del lavoro è disoccupato, il tasso di disoccupazione tra i cittadini non UE supera di 11 punti percentuali quello dei cittadini UE e l'aumento della disoccupazione tra le persone scarsamente qualificate è stato doppio rispetto all'aumento tra le persone altamente qualificate.

Nel 2008, i cosiddetti "lavoratori poveri" rappresentavano l'8% della popolazione attiva e dal 2005 il rischio di povertà è aumentato significativamente per i disoccupati, passando dal 39% al 44%. Inoltre, l'8% degli Europei vive in condizioni di **grave deprivazione materiale** e non può permettersi una serie di servizi considerati essenziali per vivere una vita dignitosa in Europa, ad esempio il telefono o un impianto di riscaldamento adeguato. Nei paesi più poveri la percentuale supera il 30%. Inoltre, oltre il 9% della popolazione europea in età lavorativa vive in famiglie in cui non lavora nessuno.

**Tutto ciò è inaccettabile nell'Europa del 21° secolo.** La lotta all'esclusione sociale e la promozione della giustizia sociale e dei diritti fondamentali sono da lungo tempo obiettivi fondamentali dell'Unione europea, che si fonda sui valori del rispetto della dignità umana e della solidarietà. Tuttavia, l'Unione europea e i suoi Stati membri devono fare di più e agire in modo più efficiente ed efficace per aiutare i cittadini più vulnerabili. La principale risorsa dell'UE sono i suoi cittadini. Le prospettive di prosperità dell'Unione dipendono dalle possibilità offerte agli Europei di garantirsi un futuro migliore per sé e per le loro famiglie. La lotta alla povertà si concentrerà sul rilancio della crescita economica e sull'aumento del numero e della qualità dei posti di lavoro.

Una delle sette iniziative faro proposte dalla Commissione per raggiungere questo obiettivo è la **creazione di una Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale**. La piattaforma intende costituire la base di un impegno comune da parte degli Stati membri, delle istituzioni dell'UE e dei principali soggetti interessati a combattere la povertà e l'esclusione sociale. Giacché gran parte del prossimo decennio sarà presumibilmente caratterizzata da bilanci pubblici ridotti, si dovranno aumentare l'efficienza e la fiducia con azioni che identifichino nuovi modi partecipativi per combattere la povertà continuando al contempo a sviluppare politiche di prevenzione e a far fronte alle esigenze emergenti.

La piattaforma fornirà dunque un **quadro d'azione** dinamico per garantire la coesione sociale e territoriale in modo che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti nell'Unione europea e che le persone vittime di povertà ed esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società.

Accanto alla Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale e all'obiettivo di riduzione della povertà, gli obiettivi sociali di Europa 2020 sono integrati dall'obiettivo in materia di occupazione (un tasso di occupazione di donne e uomini tra i 20 e i 64 anni di almeno il 75%) e dall'obiettivo in materia di istruzione (diminuire la percentuale di giovani che abbandonano prematuramente la scuola dal 15% a meno del 10%). Iniziative faro quali "Youth on the move" e "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro" mirano a raggiungere tali obiettivi. Legami importanti esistono anche con le altre iniziative faro, "Un'agenda digitale per l'Europa"<sup>1</sup>, "L'Unione dell'Innovazione"<sup>2</sup>, "Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione"<sup>3</sup> e la prossima iniziativa faro per un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse e a basse emissioni di carbonio.

La presente comunicazione illustra come le diverse politiche contribuiranno all'obiettivo ambizioso di riduzione della povertà e di aumento dell'inclusione, identifica una serie di azioni collegate per contribuire al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione della povertà e spiega la struttura e il contenuto della Piattaforma (il documento di lavoro dei servizi allegato contiene un elenco indicativo più dettagliato delle azioni programmate della Commissione).

## **2. LE SFIDE**

### **2.1. Il carattere multidimensionale della povertà e dell'esclusione**

L'obiettivo principale di riduzione della povertà e dell'esclusione è stato definito dal Consiglio europeo sulla base di tre indicatori: la percentuale di rischio di povertà (dopo le prestazioni sociali), l'indice di deprivazione materiale e la percentuale di persone che vivono in famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa<sup>4</sup>. Questa definizione riflette sia la molteplicità di fattori alla base della povertà e/o dell'esclusione sia la diversità dei problemi affrontati dagli Stati membri e delle priorità da essi individuate. Questo aggregato (116 milioni di persone nel 2008) è più ampio rispetto alla popolazione generalmente considerata come "povera", poiché considera il punto di vista territoriale e forme di esclusione non necessariamente connesse al

---

<sup>1</sup> COM(2010) 245.

<sup>2</sup> COM(2010) 546.

<sup>3</sup> COM(2010) 614.

<sup>4</sup> Per una definizione degli indicatori e una descrizione dei rispettivi livelli nei paesi dell'UE si rimanda all'allegato.

reddito. La dimensione territoriale è particolarmente importante poiché le persone "più indigenti" si concentrano spesso in determinate regioni o in aree ancor più circoscritte.

Gli indicatori alla base dell'obiettivo dell'UE di lotta alla povertà sono stati concordati e sviluppati nel quadro del metodo aperto di coordinamento in materia di protezione e inclusione sociale (MAC sociale). Negli ultimi dieci anni, gli Stati membri hanno lavorato insieme e condiviso esperienze sul funzionamento e sulla riforma dei rispettivi sistemi di protezione sociale. Hanno definito obiettivi comuni e si sono accordati su indicatori da usare per orientare le loro politiche a favore dell'inclusione sociale, in materia di riforma dei sistemi pensionistici e nel campo della sanità e dell'assistenza a lungo termine. Il MAC sociale ha favorito l'apprendimento reciproco e il coinvolgimento dei soggetti interessati, ha aiutato a comprendere meglio i rischi sociali vecchi e nuovi e ha messo in luce le sfide che necessitano di nuovi approcci e nuove soluzioni.

La strategia Europa 2020 darà nuovo slancio ed importanza a questo lavoro e contribuirà a sviluppare politiche ed azioni mirate per combattere la povertà e l'esclusione sociale. Sebbene la responsabilità principale in questo campo sia degli Stati membri, **per il raggiungimento dell'obiettivo dell'UE riguardante il tasso di povertà, si dovranno unire tutti gli sforzi e gli strumenti a livello di UE e nazionale.**

## **2.2. Combattere la povertà lungo tutto il ciclo di vita**

Alcuni gruppi sono particolarmente esposti al rischio di povertà: i bambini, i giovani, le famiglie monoparentali, le famiglie con persone a carico, le persone provenienti da famiglie migranti, alcune minoranze etniche (come i Rom), le persone disabili. Inoltre, il divario tra i sessi è evidente e le donne sono generalmente più a rischio degli uomini.

Attualmente in Europa **oltre 20 milioni di bambini sono a rischio di povertà**. Il rischio aumenta al 25% per i bambini che vivono in famiglie numerose e supera il 30% per i bambini che vivono in nuclei monoparentali. Nonostante la maggiore consapevolezza politica del problema, queste cifre non sono migliorate negli ultimi anni. Povertà è sempre sinonimo di minori opportunità e di potenziale spreco. È in gioco il nostro futuro. La povertà ostacola lo sviluppo personale con effetti negativi sulla salute dei bambini, sul loro livello di istruzione e sul loro benessere generale. Un bambino che cresce in un contesto di povertà ed esclusione corre un rischio maggiore di diventare un adulto emarginato, intrappolato in un "circolo" che continua di generazione in generazione. Per aiutare i bambini ad uscire dalla povertà occorre un approccio multidimensionale che coinvolga le politiche per l'occupazione (per aiutare i genitori a trovare un lavoro), la definizione dei regimi fiscali e previdenziali, l'erogazione di servizi di base come servizi di custodia dei bambini di qualità, l'istruzione e la tutela dei diritti dei bambini, che è diventata un obiettivo esplicito dell'Unione nel Trattato di Lisbona. Anche le pari opportunità e le politiche per la famiglia sono fondamentali.

**Nell'UE un giovane su cinque è a rischio di povertà.** Un numero sempre crescente di giovani non trova posto nell'istruzione e nella formazione professionali o nell'istruzione superiore e ha possibilità limitate di trovare un'occupazione. Una persona su cinque di meno di 25 anni è disoccupata e dunque ad alto rischio di povertà. Inoltre, il fatto che un giovane lavoratore su dieci vive comunque in povertà indica che è necessario migliorare anche la qualità dell'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro.

**La disoccupazione è la causa principale di povertà per la popolazione in età lavorativa.** Il rischio di povertà per i disoccupati è quintuplo rispetto al rischio per le persone che hanno

un lavoro (44% contro 8%). Povertà ed esclusione dal mercato del lavoro vanno di pari passo e ciò è particolarmente evidente per le donne e i più giovani. Tuttavia, il basso reddito, le scarse qualifiche e la sottoccupazione possono causare povertà anche tra i lavoratori. Dal 2000, il numero di **lavoratori poveri** è cresciuto in seguito all'aumento del lavoro temporaneo e a tempo parziale (compreso il lavoro part-time involontario) accompagnato a volte dalla stagnazione dei salari. La povertà dei lavoratori è connessa anche alla situazione di intere famiglie dipendenti da un unico reddito da lavoro. Tra queste, le famiglie monoparentali e monoreddito sono quelle maggiormente a rischio di povertà anche in presenza di un'occupazione. La mancanza di servizi di custodia dei bambini a prezzi accessibili impedisce la loro piena integrazione nel mercato del lavoro.

Anche **gli anziani** sono esposti ad un rischio maggiore di povertà rispetto alla popolazione totale (al 19%) e in alcuni paesi essi sono particolarmente esposti a deprivazione materiale. La portata della sfida demografica che attende l'UE contribuirà ad acuire il problema. Entro il 2030, il numero di pensionati nell'UE avrà superato i 25 milioni e ciò eserciterà una pressione maggiore sull'adeguatezza e sulla sostenibilità a lungo termine dei nostri sistemi pensionistici oltre che sui sistemi sanitari e di assistenza gli anziani. A più lungo termine, il rischio di povertà per gli anziani aumenterà se i percorsi professionali diventeranno più frammentati.

### 2.3. Esclusione grave, nuove vulnerabilità e svantaggi specifici

**Il non avere un alloggio e l'essere esclusi dalla possibilità di disporre** sono una delle forme più estreme di povertà e deprivazione, che è aumentata negli ultimi anni. **La povertà energetica**, che minaccia di privare le famiglie non solo del riscaldamento o della climatizzazione, ma anche dell'acqua calda, dell'illuminazione e di altre utenze domestiche essenziali è un'altra manifestazione di deprivazione grave. Anche **l'emarginazione finanziaria** derivante dall'impossibilità di accedere ai servizi bancari di base e **l'indebitamento elevato**, aggravato dalla recente crisi, possono costituire un ostacolo alla ricerca di un lavoro e di conseguenza portare a emarginazione persistente e povertà.

La crisi economica ha anche ulteriormente evidenziato la più elevata esposizione ai rischi sociali della **popolazione migrante**, spesso la prima ad essere colpita in una situazione di disoccupazione in aumento. Nel primo trimestre del 2010 il tasso di disoccupazione dei cittadini stranieri ha superato il 21%. Per questi cittadini, la perdita del lavoro è spesso accompagnata dal mancato accesso alla rete di sicurezza sociale. Alcune **minoranze etniche**, tra cui il gruppo più numeroso è costituito dai **Rom** (all'incirca tra i 10 e i 12 milioni di persone in Europa), sono colpite in modo sproporzionato da deprivazioni molteplici.

I **disabili** o le persone affette da malattie croniche gravi devono spesso affrontare grandi difficoltà socioeconomiche che coinvolgono di frequente tutto il nucleo familiare da cui dipendono: circa 6,5 milioni di persone a rischio di povertà o di esclusione dichiarano di essere affette da qualche forma di disabilità.

## 3. LA PIATTAFORMA EUROPEA CONTRO LA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE

La lotta alla povertà e all'esclusione deve basarsi sulla crescita e sull'occupazione nonché su una protezione sociale moderna ed efficace. Inoltre, interventi innovativi in materia di protezione sociale devono essere accompagnati da un'ampia gamma di politiche sociali nei settori dell'istruzione, dell'assistenza sociale, degli alloggi, della sanità, della conciliazione della vita familiare con quella professionale e della famiglia, tutte aree in cui fino ad oggi i sistemi di protezione sociale sono tendenzialmente intervenuti in modo marginale.

La Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale costituisce il contributo dell'UE per fronteggiare queste sfide nel quadro della strategia Europa 2020. La Commissione ha identificato le seguenti linee d'azione:

- realizzazione di azioni che interessino l'insieme delle politiche,
- un uso maggiore e più efficace dei fondi dell'UE a sostegno dell'inclusione sociale,
- promozione di un'innovazione sociale basata sull'esperienza,
- lavoro in partenariato e sfruttamento del potenziale dell'economia sociale,
- un coordinamento maggiore delle politiche tra gli Stati membri.

### **3.1. Realizzazione di azioni di lotta alla povertà e all'esclusione che interessino l'insieme delle politiche**

**Le molteplici dimensioni della povertà** comprendono una mancanza di reddito e di risorse materiali sufficienti a vivere dignitosamente, un accesso inadeguato ai servizi di base come la sanità, gli alloggi e l'istruzione, l'esclusione dal mercato del lavoro e un lavoro di scarsa qualità. Questi elementi sono le cause principali della povertà e spiegano come i singoli e le famiglie diventano emarginati. Per trovare soluzioni a questi problemi sono necessari approcci trasversali a tutti gli ambiti politici; di conseguenza, la sfida della lotta alla povertà va integrata nell'elaborazione di tutte le politiche. È necessario migliorare il coordinamento delle politiche macroeconomiche e microeconomiche riconoscendo il ruolo fondamentale di una serie di politiche che non rientrano negli ambiti tradizionali dell'inclusione e della protezione sociale: saranno fondamentali sinergie efficaci con altre iniziative faro di Europa 2020.

#### *Accesso all'occupazione*

**Per chi può lavorare, la via più sicura per uscire dalla povertà è ottenere un lavoro.** Questo è un messaggio difficile da trasmettere in un periodo di crisi economica, ma con la ripresa delle nostre economie il nostro obiettivo principale deve essere garantire una crescita sostenibile e produttrice di occupazione. Il raggiungimento entro il 2020 dell'obiettivo del tasso di occupazione del 75% nell'UE sia per gli uomini che per le donne rappresenterebbe il maggior contributo all'obiettivo di far uscire dalla povertà 20 milioni di Europei.

**L'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro** traccia i percorsi da seguire per accrescere il numero degli occupati, ponendo l'accento su mercati del lavoro meno frammentati e meglio funzionanti, su una forza lavoro più qualificata, su una qualità del lavoro e su condizioni di lavoro migliori e sull'incentivazione sia della creazione di occupazione sia della domanda di manodopera. Questi quattro aspetti sono tutti pertinenti ai fini della riduzione della povertà, in particolare le azioni chiave a seguire: imprimere un nuovo slancio alla flessicurezza e individuare nuovi metodi per superare la segmentazione del mercato del lavoro e garantire sistemi previdenziali e di sicurezza sociale moderni ed inclusivi; fornire alle persone le competenze giuste, comprese le competenze digitali; favorire le assunzioni attraverso la riduzione selettiva dei costi del lavoro non salariali, in particolare per i lavoratori scarsamente qualificati. Questa iniziativa faro considera la crescita dell'occupazione da un "punto di vista sociale" sottolineando l'importanza di occuparsi sia degli aspetti quantitativi che di quelli qualitativi. Essa sottolinea la necessità di fornire alle persone indigenti le competenze che possono consentire loro di approfittare appieno

dell'espansione del potenziale occupazionale, ad esempio nell'ambito dei posti di lavoro "verdi", giacché esiste una chiara sinergia tra creazione di occupazione e crescita ecosostenibile.

**L'inclusione attiva delle persone più lontane dal mercato del lavoro** ha occupato una posizione di primo piano nelle agende nazionali e dell'UE. Ora disponiamo di un insieme concordato di *principi comuni*<sup>5</sup> per aiutare le persone ad accedere al mercato del lavoro. Tali principi soddisfano l'esigenza di disporre di strategie integrate che uniscano regimi di sostegno del reddito ben concepiti, mercati del lavoro inclusivi e servizi sociali adeguati. Le persone più lontane dal mercato del lavoro necessitano anche di un sostegno sociale migliorato che continui dopo il conseguimento di un posto di lavoro, per evitare l'effetto "porta girevole" che le fa rimbalzare dalla disoccupazione a lavori precari di scarsa qualità. È comprovato che tale sostegno spesso è assente o inadeguato. In alcuni Stati membri una percentuale significativa di persone bisognose non ha accesso all'assistenza sociale o non esercita i propri diritti. Altri sono intrappolati in una condizione di dipendenza dalle prestazioni sociali spesso con diritti insufficienti a sollevarli dalla povertà.

Nel 2012 la Commissione presenterà una comunicazione contenente una valutazione approfondita dell'attuazione delle strategie di inclusione attiva a livello nazionale, compresa l'efficacia dei regimi di reddito minimo e le possibili modalità di utilizzo dei programmi UE a sostegno dell'inclusione attiva.

#### *Protezione sociale e accesso ai servizi essenziali*

La recente crisi ha posto i sistemi di protezione sociale di fronte a una sfida mai affrontata prima, quella di combattere livelli di esclusione in aumento con risorse pubbliche ridotte. Nonostante la protezione sociale sia riuscita a soddisfare le esigenze più immediate dopo l'inizio della crisi, una percentuale significativa di persone a basso reddito ha difficoltà ad accedere alle reti di sicurezza sociale.

È ora necessario aumentare l'efficienza attraverso il consolidamento dei servizi e il miglioramento dell'offerta e mobilitare un numero maggiore di attori e di strumenti. È altresì fondamentale che le politiche affrontino due sfide chiave: **la prevenzione**, che è il modo più efficace e sostenibile di combattere la povertà e l'esclusione sociale, e **l'intervento tempestivo** per evitare che le persone che diventano indigenti restino prigioniere di situazioni socioeconomiche sempre più difficili e problematiche.

L'adeguatezza e la sostenibilità a lungo termine dei **sistemi pensionistici** sono cruciali ai fini della prevenzione e della lotta alla povertà degli anziani. Tuttavia, il rapido invecchiamento della popolazione europea ha un impatto ad ampio raggio sui regimi pensionistici di tutti i tipi e rende urgente come non mai il programma di riforme, con la difficoltà di trovare un equilibrio tra equità, efficienza e sostenibilità. La chiave per pensioni future adeguate e sostenibili è l'"invecchiamento attivo" che implica in particolare la creazione delle condizioni che consentano ai lavoratori più anziani di rimanere più a lungo sul mercato del lavoro. Le

---

<sup>5</sup> Raccomandazione della Commissione relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro (2008/867/CE), comprendente principi comuni approvati dalle conclusioni del Consiglio relative a principi comuni in materia di coinvolgimento attivo in favore di un lotta più efficace contro la povertà (17 dicembre 2008).

riforme delle pensioni devono tenere in considerazione la concezione globale della protezione sociale. Considerate le tendenze attuali dell'erogazione delle pensioni, è prevedibile che i gruppi vulnerabili e le persone con una carriera lavorativa breve o discontinua diventino sempre più dipendenti dalle pensioni minime e dalle disposizioni relative al reddito minimo degli anziani.

L'aumento delle **disparità nel campo della salute** tra gli Stati membri evidenzia un collegamento stretto tra queste e la povertà, come illustrato dalle differenze tra le fasce di reddito in termini di livelli di salute, limitazioni delle attività dovute a malattia e disabilità e speranza di vita alla nascita, dove il divario tra i gruppi socioeconomici più basso e più alto raggiunge i 10 anni per gli uomini e i 6 anni per le donne. Le cattive condizioni di salute, spesso conseguenza di condizioni di vita degradate, possono essere un fattore determinante di povertà, poiché riducono la capacità di lavorare e a causa dei costi delle cure e dell'assistenza. La prevenzione delle malattie e l'accesso ad una sanità e ad un'assistenza sociale efficaci e a prezzi accessibili sono dunque misure importanti per combattere la povertà. Questa è una sfida per la politica della sanità pubblica e per i sistemi sanitari dove l'aumento della domanda unito a forti pressioni sui bilanci ha fatto assumere un nuovo carattere di urgenza **all'efficienza dei sistemi sanitari**: si tratta di migliorare l'efficienza e di garantire al tempo stesso l'accesso a cure mediche di qualità per tutti.

L'invecchiamento demografico e cambiamenti sociali più ampi come l'aumento del numero di donne che accedono al mercato del lavoro, del numero di famiglie monoparentali, di famiglie senza figli e di diverse generazioni di famiglie che vivono molto distanti tra loro contribuiscono all'esplosione della domanda di **servizi sanitari e sociali**. Le persone indigenti possono avere difficoltà di accesso a questi servizi e ciò contribuisce in modo significativo al loro distacco dal mercato del lavoro, poiché sono costrette ad assumersi oneri di assistenza. La sfida politica, ancora una volta in una situazione di pressione sui bilanci, è garantire un'erogazione sufficiente di servizi di assistenza di elevata qualità, efficienti e a prezzi accessibili.

La Commissione:

- presenterà nel 2011 un libro bianco sulle pensioni che affronterà i temi della sostenibilità e dell'adeguatezza delle pensioni nel contesto emerso dopo la crisi,
- lancerà un partenariato europeo per l'innovazione (PEI) sull'invecchiamento attivo e in buona salute nel 2011 e sosterrà le iniziative a favore dell'invecchiamento attivo a tutti i livelli nel quadro dell'Anno europeo dell'invecchiamento attivo nel 2012,
- svilupperà il quadro europeo volontario della qualità per i servizi sociali a livello settoriale, anche per quanto concerne l'assistenza a lungo termine e i senzatetto,
- farà una valutazione dell'efficienza e dell'efficacia della spesa sanitaria anche in relazione alle questioni evidenziate nella comunicazione "Solidarietà tra sistemi sanitari: riduzione delle disuguaglianze sanitarie nell'UE".
- presenterà un'iniziativa legislativa nel 2011 per garantire l'accesso a determinati servizi bancari di base a chiederà al settore bancario di presentare un'iniziativa di autoregolamentazione mirante ad accrescere la trasparenza e la comparabilità delle spese bancarie.



**L'istruzione e la formazione** hanno un impatto diretto su ciò che le persone possono essere e fare. I sistemi di istruzione e formazione dovrebbero essere funzionali a sostenere la mobilità sociale ascendente e contribuire a spezzare, anziché a rafforzare, il circolo vizioso dello svantaggio e della disuguaglianza. L'istruzione prescolare è probabilmente il fattore più importante per spezzare il circolo vizioso della trasmissione della povertà da una generazione all'altra e costituisce l'investimento dal rendimento più elevato. Investire in educazione e in assistenza alla prima infanzia di elevata qualità significa dare a tutti noi prospettive di vita migliori. Gli Stati membri hanno sottoscritto il parametro di riferimento del 95% per quanto concerne la partecipazione dei bambini tra i quattro anni e l'inizio dell'istruzione obbligatoria ai servizi di educazione e di assistenza alla prima infanzia.

La Commissione lavorerà con gli Stati membri per rendere i sistemi di istruzione e formazione maggiormente inclusivi a tutti i livelli e per tutte le fasce di età (scuola primaria e secondaria, istruzione superiore, formazione professionale e educazione degli adulti). In una prospettiva a lungo termine, la riduzione dell'abbandono scolastico, come previsto nell'obiettivo principale di Europa 2020 a meno del 10% entro il 2020 darebbe un grosso contributo alla riduzione della povertà, poiché un livello sufficiente di abilità e competenze (anche digitali) è indispensabile per l'occupabilità dei giovani nei mercati del lavoro attuali. Tendenze preoccupanti relative al numero di giovani che non studiano e non lavorano sottolineano la necessità di rafforzare la gamma più ampia di **politiche a favore dei giovani, come ribadito nella strategia dell'Unione europea per investire nei giovani 2010-2018**<sup>6</sup>. Sono necessari approcci mirati per superare le crescenti difficoltà che caratterizzano la transizione verso l'età adulta nelle società postindustriali, in particolare per i giovani emarginati. L'iniziativa faro "Youth on the move" mette per l'appunto in relazione istruzione e formazione da un lato e mercato del lavoro dall'altro, proponendo misure per migliorare l'occupabilità dei giovani.

La Commissione:

- presenterà nel 2011 una comunicazione e una proposta di raccomandazione del Consiglio su politiche di lotta all'abbandono scolastico e lancerà un'iniziativa di ampio respiro per promuovere interventi più efficaci a tutti i livelli di istruzione per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio,
- proporrà nel 2012 una raccomandazione sulla povertà infantile contenente principi comuni e strumenti di monitoraggio efficaci per combattere e prevenire la povertà in tenera età.

### *Migrazione e integrazione degli immigrati*

**La gestione delle migrazioni e l'integrazione dei migranti** sono attualmente in cima alle agende politiche europee e nazionali. Oltre 30 milioni di persone, pari al 6,4% della popolazione residente nei paesi dell'UE sono stranieri. Due terzi di questi sono cittadini di

---

<sup>6</sup> COM(2009) 200.

paesi terzi. Mentre la migrazione può essere una componente importante delle soluzioni ai problemi economici, demografici e di competitività dell'Europa, l'elaborazione di un quadro politico completo ed efficace per l'integrazione rappresenta una grande sfida. Il processo di diventare parte di una nuova società è molto complesso e richiede impegno in diverse aree. Esso include l'accesso al mercato del lavoro, all'alloggio, ai servizi pubblici (in particolare all'istruzione e ai servizi sociali), ai servizi privati (banche, assicurazioni, ecc.), la costruzione di rapporti sociali e culturali con la comunità e la partecipazione ai processi politici. La trasmissione intergenerazionale dello svantaggio nella popolazione migrante è ampiamente comprovata. Inoltre, la seconda e la terza generazione di migranti sono anche discriminati nell'accesso al lavoro, ai beni e ai servizi. Eppure vincere la sfida dell'integrazione è fondamentale per la coesione sociale europea e strettamente connesso al futuro dei sistemi di protezione sociale europei. Il raggiungimento dell'obiettivo dell'inclusione e della coesione sociale di Europa 2020 dipenderà soprattutto dalla capacità dell'UE e dei suoi Stati membri di integrare le politiche sociali e le politiche in materia di migrazione.

- La Commissione presenterà nel 2011 una "Nuova agenda europea sull'integrazione" per sostenere meglio gli sforzi degli Stati membri per promuovere la partecipazione attiva alle economie e alle società europee dei cittadini dei paesi terzi provenienti da contesti culturali, religiosi, linguistici ed etnici diversi.

#### *Inclusione sociale e lotta contro la discriminazione*

Le politiche in materia di inclusione sociale devono essere accompagnate da **politiche antidiscriminazione** efficaci, poiché per molti gruppi e singoli le cause della povertà e delle privazioni risiedono spesso in limitazioni delle loro opportunità e dei loro diritti rispetto ad altri gruppi. La lotta contro la discriminazione e il rispetto dei diritti dell'uomo hanno acquisito un'importanza crescente nell'ordinamento giuridico dell'UE, tuttavia la piena attuazione delle leggi antidiscriminazione dell'UE a livello nazionale richiede il sostegno di politiche pertinenti e di azioni concrete. Una maggiore integrazione tra le politiche sociali e di lotta contro la discriminazione è fondamentale per eliminare gli svantaggi specifici che caratterizzano ampie fasce di popolazione europea.

Le politiche in materia di **pari opportunità**, in linea con la nuova strategia in materia di parità tra uomini e donne per il 2010-2015, sono necessarie per colmare il *divario di reddito tra i sessi* evidente nella maggior parte dei gruppi di età e causa di tassi di povertà maggiori tra la popolazione femminile sia occupata che non occupata. Questo rischio aumenta in modo significativo per le madri single e le donne anziane.

Anche la lotta alle forme di discriminazione e di esclusione specifiche di cui sono vittima i **disabili** richiede interventi in una gamma di ambiti politici diversi. Gli indicatori di povertà attuali non riflettono il fatto che la quantità di risorse necessaria a garantire una vita dignitosa ad una persona non disabile può essere assolutamente insufficiente per un disabile, a causa degli ostacoli supplementari che incontra nello svolgimento delle sue attività quotidiane<sup>7</sup>. La nuova strategia europea in materia di disabilità 2010-2020 contribuirà a rimuovere gli ostacoli che impediscono a 80 milioni di Europei disabili di prendere parte alla società in condizioni di parità.

---

<sup>7</sup> A titolo di esempio, sviluppando a livello di UE strumenti adeguati per migliorare l'accesso ai prodotti e ai servizi per gli ipovedenti e gli ipoudenti.

Sotto praticamente ogni aspetto, le persone con problemi di **salute mentale** sono uno dei gruppi maggiormente esclusi della società e indicano sistematicamente la stigmatizzazione, la discriminazione e l'esclusione quali grossi ostacoli alla sanità, alla protezione sociale e alla qualità della vita. Il Patto europeo per la salute e il benessere mentale può contribuire ad identificare i modi in cui i responsabili delle politiche sociali e sanitarie possono lavorare insieme per favorire l'inclusione sociale delle persone con problemi di salute mentale.

La povertà e l'emarginazione di alcune minoranze etniche, come i **Rom**, sono aumentate. Secondo un sondaggio sulla discriminazione condotto nel 2009 in sette Stati membri dall'Agenzia per i diritti fondamentali, la metà degli intervistati Rom era stata oggetto di discriminazione nei dodici mesi precedenti e un quinto era stata vittima di reati a sfondo razzista<sup>8</sup>. Molti Rom vivono in alloggi e sistemazioni di scarsa qualità e segregati. I bambini Rom hanno più probabilità di finire in scuole segregate, di frequentare poco e di abbandonare precocemente la scuola. La Commissione ha invitato gli Stati membri ad includere nei rispettivi programmi nazionali di riforme strategie nazionali per l'inclusione dei Rom, affinché tali strategie possano contribuire al raggiungimento dell'obiettivo principale di riduzione della povertà e dell'esclusione sociale.

Attualmente, **la mancanza di un alloggio e il disagio abitativo** sono forse gli esempi più estremi di povertà e di esclusione sociale nella società. Sebbene l'accesso ad un alloggio a costi contenuti sia un'esigenza e un diritto fondamentale, la garanzia di questo diritto costituisce ancora una sfida impegnativa in alcuni Stati membri. La ricerca di risposte appropriate e integrate sia per prevenire che per risolvere il problema della mancanza di una casa deve rimanere un elemento importante della strategia di inclusione sociale dell'UE.

La Commissione:

- presenterà nel 2011 un quadro europeo per le strategie nazionali di integrazione dei Rom,
- aumenterà gli sforzi per favorire l'indipendenza economica delle donne, che è la prima delle cinque priorità della sua strategia in materia di parità tra uomini e donne per il 2010-2015,
- darà un seguito adeguato alla strategia europea in materia di disabilità 2010-2020, concentrandosi in particolare sulle circostanze e sugli ostacoli che impediscono ai disabili di esercitare appieno i propri diritti,
- individuerà metodi e mezzi per continuare nel migliore dei modi il lavoro iniziato sulla mancanza di una casa e la crisi degli alloggi, tenendo conto del risultato della conferenza di consenso del dicembre 2010.

### *Politiche settoriali*

Le politiche e gli strumenti finanziari dell'UE devono tenere maggiormente in considerazione il ruolo fondamentale che i servizi **di rete** come i trasporti, l'energia, le TI e altri possono svolgere per ridurre gli squilibri locali e regionali e favorire l'inclusione sociale. L'accesso a questi servizi a costi contenuti è diventata un'esigenza primaria nelle nostre società avanzate.

---

<sup>8</sup> Sondaggio dall'Agenzia per i diritti fondamentali dell'UE sulle minoranze e la discriminazione nell'UE – i Rom – novembre 2009.

Ciò sottolinea l'importanza di integrare gli obiettivi sociali in una serie di **politiche settoriali** nonché nelle politiche del mercato interno e dei consumatori.

Un uso accessibile delle **tecnologie dell'informazione e della comunicazione** nell'era di Internet aumenta le opportunità di vita e di trovare un'occupazione, favorisce l'inclusione nelle comunità locali, l'uso di servizi pubblici on line e l'accesso ad un'assistenza moderna ed efficiente agevolando così l'inclusione sociale. Per questo è necessario impegnarsi a fondo per colmare il divario digitale aumentando l'alfabetizzazione digitale, le competenze e l'uso regolare di Internet tra le persone svantaggiate e fornire servizi inclusivi e mirati on line in settori fondamentali (occupazione, alloggio, sanità e altri servizi sociali) che favoriscono l'emancipazione degli utilizzatori, in particolare appartenenti ai gruppi vulnerabili. L'istruzione può avere un ruolo centrale per evitare che il divario digitale diventi ancor più profondo<sup>9</sup>.

L'aumento del costo dell'energia può costituire una sfida per i cittadini dell'UE. La **politica energetica** continuerà a contribuire a soddisfare le esigenze dei consumatori e, ove opportuno, fronteggerà il rischio di povertà energetica. In questo contesto, il buon funzionamento del mercato interno e misure di efficienza energetica sono particolarmente importanti per i consumatori. In particolare, il modo migliore per proteggere i gruppi vulnerabili dalla povertà energetica consiste nella piena attuazione da parte degli Stati membri della legislazione UE esistente in campo energetico e nell'uso di soluzioni innovative in materia di efficienza energetica.

L'**accesso** delle persone più vulnerabili **ai servizi finanziari** può essere migliorato tramite politiche del mercato interno e dei consumatori. L'emarginazione finanziaria può impedire alle persone di trovare un'occupazione, di creare un'attività e di accedere ad altri servizi. Garantire l'accesso ai servizi finanziari di base è una responsabilità delle autorità pubbliche a livello sia nazionale sia europeo.

#### *Dimensione esterna*

Infine, gli sforzi per combattere la povertà sono una componente essenziale dalla **dimensione esterna delle politiche dell'UE**, in particolare delle politiche sociali e dell'occupazione. Dall'adozione degli obiettivi di sviluppo del millennio e insieme alle organizzazioni internazionali o nelle sedi di cooperazione internazionali l'UE ha dato sempre maggiore sostegno ai paesi in via di sviluppo nei loro sforzi per ridurre la povertà, in particolare attraverso l'accesso all'istruzione primaria, all'acqua o alla sanità, la promozione di un lavoro dignitoso, ma anche attraverso la politica commerciale e rafforzando la democrazia e la buona amministrazione. La promozione di un lavoro dignitoso per tutti è fondamentale per ridurre la povertà e favorire l'inclusione sociale. La Commissione svilupperà ulteriormente il dialogo politico con i partner strategici dell'UE e nelle sedi di cooperazione internazionali, in particolare l'OIL, il G20, il G8 e l'ONU.

Nel quadro del processo di allargamento dell'UE e della politica europea di vicinato, la Commissione garantirà inoltre che gli obiettivi della piattaforma siano perseguiti nei paesi interessati.

---

<sup>9</sup> Cfr. lo Studio sull'impatto sociale delle TIC, Commissione europea 2010, disponibile all'indirizzo [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/docs/eda/social\\_impact\\_of\\_ict.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/eda/social_impact_of_ict.pdf)

## *Valutazione dell'impatto sociale*

Un migliore coordinamento delle politiche significa che **l'impatto sociale delle iniziative politiche** deve essere valutato attentamente e che le conseguenze sociali potenzialmente negative devono essere ridotte al minimo attraverso misure orientate all'equità e incentrate sulla lotta alla povertà. Tutte le principali iniziative e proposte legislative della Commissione europea sono state oggetto di una valutazione d'impatto globale comprendente la dimensione sociale. La Commissione continuerà ad affinare e a migliorare la qualità della sua valutazione d'impatto per garantire che essa tenga conto della dimensione sociale. È importante che le altre istituzioni europee all'atto di modificare le proposte della Commissione e gli Stati membri a livello nazionale valutino la dimensione sociale delle loro proposte.

### **3.2. Fare in modo che i finanziamenti UE contribuiscano al raggiungimento degli obiettivi di inclusione e coesione sociale**

#### *La revisione del bilancio e gli obiettivi di Europa 2020*

Nell'ottobre 2010 la Commissione europea ha lanciato una **revisione del bilancio dell'UE**. In un'ottica di crescita inclusiva, la Commissione ha sottolineato la necessità di concentrare i fondi di coesione sugli obiettivi di Europa 2020. La prossima politica di coesione tradurrà l'obiettivo di Europa 2020 in benefici tangibili e farà veramente la differenza nella vita dei cittadini.

La revisione del bilancio sottolinea l'importanza della solidarietà sostenendo che se si presta attenzione alle persone più vulnerabili, si ha un impatto positivo sulla crescita e si creano benefici di cui tutti possono godere. Essa sottolinea altresì che il nocciolo della questione riguarda le modalità per spendere *in modo più intelligente*. Sono necessari **approcci innovativi** che integrino gli strumenti esistenti e aiutino a garantire un uso efficiente in termini di costi, efficace ed equo della spesa sociale pubblica.

In vista delle proposte della Commissione dell'anno a venire riguardanti il prossimo quadro finanziario pluriennale, si stanno riesaminando gli strumenti finanziari dell'UE alla luce degli obiettivi e dei principi fondamentali della revisione del bilancio. Il Fondo sociale europeo e il Fondo europeo di sviluppo regionale sono particolarmente importanti ai fini della Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale, ma anche il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e altre componenti del bilancio dell'UE hanno un ruolo importante da svolgere.

#### *Il contributo dei fondi dell'UE*

Ogni anno 5 milioni di disoccupati e circa 1 milione di persone appartenenti a gruppi vulnerabili beneficiano del supporto diretto del Fondo sociale europeo (FSE), il principale strumento finanziario europeo a sostegno dell'occupazione e dell'inclusione sociale. Nel periodo di programmazione 2007-2013 sono stati stanziati oltre 10 miliardi di euro per progetti di lotta all'esclusione sociale, ulteriormente integrati dai finanziamenti nazionali. Il **FSE** cofinanzia progetti mirati di aiuto alle persone vulnerabili e svantaggiate più lontane dal mercato del lavoro (il cui accesso al lavoro è ostacolato da problemi quali la mancanza di formazione, la disabilità o la discriminazione) nonché ai disoccupati di lungo periodo, ai lavoratori più anziani e alle persone che hanno perso il lavoro.

Il FSE sarà adeguato al nuovo quadro di Europa 2020 per poter svolgere appieno il proprio ruolo nel garantire le competenze giuste per i posti di lavoro disponibili e nel ridurre la povertà anche attraverso volumi di finanziamento prevedibili. È opportuno garantire un accesso semplificato ai beneficiari, in particolare alle ONG e ai partenariati locali, attraverso piani di sovvenzionamento personalizzati. L'inclusione sociale e la riduzione della povertà è uno dei temi che si potrebbe proporre agli Stati membri da mantenere nel quadro del FSE per sostenere pienamente l'attuazione degli orientamenti integrati. È opportuno porre maggiormente l'accento sulla necessità di stanziare correttamente le risorse non solo per gruppi specifici, ma anche per determinate zone svantaggiate: in questo contesto, è opportuno rafforzare gli approcci integrati per combattere la povertà e consentire gli investimenti dei fondi in infrastrutture sociali laddove necessari per un'attuazione riuscita delle misure di politica sociale sostenute dal FSE. Il FSE potrebbe anche contribuire in modi innovativi al reperimento di maggiori risorse private a sostegno dell'inclusione sociale. Infine, si potrebbe chiedere agli Stati membri di identificare i gruppi a rischio di discriminazione e invitarli a destinare finanziamenti specifici ad azioni in questo ambito. L'azione del FSE nel campo dell'integrazione è attualmente completata dal **Fondo europeo per l'integrazione** dei cittadini dei paesi terzi (per i migranti) e dal **Fondo europeo per i rifugiati**.

Accanto al FSE, il programma **PROGRESS** mira a garantire che la politica sociale dell'UE continui a fronteggiare le sfide fondamentali. Esso contribuisce ad aiutare gli Stati membri a rispettare gli impegni presi in materia di creazione di un maggior numero di posti di lavoro di migliore qualità, di lotta alla povertà e all'esclusione, di garanzia di pari opportunità e di attuazione della legislazione sociale dell'UE. Il programma PROGRESS ha consentito di definire e di consolidare la cooperazione dell'UE in ambito sociale e si sta ora concentrando sulla promozione dell'apprendimento reciproco e delle innovazioni sociali.

L'UE e la Banca europea per gli investimenti si sono impegnate a versare 100 milioni di euro ciascuna per lo **strumento europeo Progress di microfinanza**. Questo fondo mira ad erogare circa 500 milioni di euro in microprestiti nel prossimo decennio. La microfinanza è uno strumento importante di stimolo del lavoro autonomo e della creazione di microimprese e può svolgere un ruolo importante per promuovere sia l'inclusione sociale che la creazione di posti di lavoro. Il raggiungimento degli obiettivi di inclusione sociale dell'UE dipenderà anche dal funzionamento e dalla struttura presenti e futuri del **Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)**. La natura dello svantaggio che colpisce le persone in situazioni di indigenza ed esclusione sociale è influenzata dalla zona in cui vivono e uno degli obiettivi fondamentali della piattaforma è garantire la coesione sociale e territoriale.

La Quinta relazione sulla coesione adottata nel novembre 2010 definisce gli orientamenti principali per la futura politica di coesione concentrandosi sulle priorità dell'Europa. Essa consente **un legame più stretto tra agenda sociale e agenda territoriale**.

È opportuno che i regolamenti sui Fondi strutturali dopo il 2013 sostengano gli investimenti coordinati di FSE e FESR nell'attuazione di approcci integrati. In futuro, la riduzione delle disparità e la lotta a livelli sempre elevati di povertà, in particolare nelle zone urbane, richiederanno azioni mirate che tengano conto degli aspetti economici, sociali e ambientali. Tali azioni vanno coordinate con le azioni del FSE. Fatte salve le proposte future sui Fondi strutturali per il periodo dopo il 2013, il FESR continua ad accompagnare queste azioni con investimenti ingenti nell'istruzione, nelle infrastrutture sociali e sanitarie, in particolare nelle regioni più povere, in stretta collaborazione con gli altri fondi.

Sebbene la maggior parte delle persone in condizioni svantaggiate viva nei grandi centri urbani, in termini relativi, la loro presenza è maggiore nelle aree e nelle comunità rurali e geograficamente isolate. In alcuni Stati membri, il rischio di povertà nelle zone rurali è doppio rispetto a quello nelle zone urbane. L'Unione europea ha una politica attiva di sviluppo rurale, sostenuta dal **Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)**, che contribuisce allo sviluppo di infrastrutture e servizi sociali e didattici e, più in generale, al rafforzamento del capitale umano nelle zone rurali. Negli ultimi anni gli interventi nel campo dello sviluppo rurale si sono rivolti sempre più agli obiettivi di inclusione sociale in un modo che potrebbe anche essere utile per sostenere le comunità rurali Rom. È opportuno aumentare le sinergie tra le azioni sostenute dai fondi strutturali nelle zone sia rurali che urbane.

La promozione di una ricerca socioeconomica europea avanzata è stata sostenuta anche attraverso il **Programma quadro di ricerca**, in particolare attraverso lo sviluppo di nuovi metodi, di indicatori dei progressi realizzati o di infrastrutture di ricerca.

- In linea con la revisione del bilancio, è opportuno usare il Fondo sociale europeo per sostenere gli sforzi degli Stati membri per raggiungere gli obiettivi di Europa 2020, compreso l'obiettivo di riduzione della povertà. Ciò implica investire le risorse necessarie a favore dell'inclusione sociale e rendere più agevole l'accesso dei soggetti interessati a tali risorse.
- La Commissione si propone di agevolare l'accesso delle piccole organizzazioni alle sovvenzioni globali e di migliorare l'accesso ai finanziamenti dei gruppi plurisvantaggiati e ad alto rischio di povertà.
- In linea con le proposte avanzate nella Quinta relazione sulla coesione, nel 2011 la Commissione presenterà proposte per il nuovo quadro normativo della politica di coesione per il periodo dopo il 2013 che semplificherà l'accesso dei gruppi locali ai fondi strutturali e garantirà una maggiore complementarità e maggiori sinergie tra i fondi UE per promuovere approcci a livello di comunità locale anche per la rivitalizzazione urbana.
- La Commissione proporrà per la nuova politica di coesione dopo il 2013 un quadro strategico comune (QSC) che garantirà coerenza e complementarità tra il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per la pesca. Il QSC individuerebbe le priorità dell'UE per raggiungere l'obiettivo europeo di lotta alla povertà e le azioni previste in questa iniziativa faro.

### **3.3. Sviluppare un approccio alle innovazioni e alle riforme sociali basato sull'esperienza**

Da alcuni anni l'UE promuove **l'innovazione e la modernizzazione** delle politiche sociali degli Stati membri attraverso la revisione tra pari, l'apprendimento reciproco, la comunicazione e il trasferimento di migliori pratiche, contribuendo a migliorare la concezione delle politiche e la definizione degli obiettivi strategici. Ciò nonostante, un maggiore ricorso a metodi scientifici per testare e valutare le politiche innovative permetterebbe un più intenso scambio transnazionale di esperienze in materia di politiche sociali.

Spesso i programmi governativi nel campo delle politiche sociali soffrono di una mancanza di dati attendibili su che cosa funziona e che cosa non funziona. L'innovazione sociale basata

sull'esperienza, in particolare sotto forma di "sperimentazione sociale", può essere uno strumento efficace per guidare le riforme strutturali che saranno necessarie per attuare la strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

La sperimentazione sociale riguarda progetti su piccola scala pensati per testare le innovazioni (o le riforme) politiche prima di applicarle su scala più ampia. L'impatto dell'innovazione sulla popolazione campione è valutato rispetto alla situazione di un "gruppo di controllo" con caratteristiche socioeconomiche simili e per il quale valgono le condizioni generali. In alcuni paesi gli esperimenti sociali si fanno fin dagli anni '70 per valutare i cambiamenti delle politiche o dei programmi pubblici proposti. Essi sono stati usati per testare una vasta gamma di interventi sociali, ad esempio programmi di incentivazione al lavoro, fornitura di servizi sanitari, tecnologie per facilitare la vita autonoma, politiche per i senzatetto, l'istruzione, lo sviluppo dei bambini in tenera età, l'accesso ai servizi pubblici, il pensionamento attivo, ecc. La maggior parte sono stati usati per valutare le politiche indirizzate ai gruppi svantaggiati.

La sperimentazione sociale richiede una preparazione e una scelta accurate. La portata dei programmi dovrebbe essere tale da renderli politicamente pertinenti e i programmi dovrebbero concentrarsi su ambiti in cui è comprovato che occorre un cambiamento di politica. Per essere convincente il programma deve essere valutato secondo norme ben definite per garantire la trasferibilità dei suoi risultati ad altri contesti. Ciò solleva questioni complesse riguardanti la metodologia di base e talvolta importanti questioni etiche.

Gli sforzi degli Stati membri per innovare e modernizzare le politiche sociali potrebbero trarre vantaggi significativi da **un'iniziativa europea in materia di innovazione sociale**. Tale iniziativa mirerebbe a mettere a disposizione le migliori conoscenze tecniche europee in termini di metodi di progettazione, attuazione e valutazione della sperimentazione sociale. Essa consentirebbe agli Stati membri di integrare le risorse nazionali con finanziamenti UE e garantirebbe una più ampia diffusione delle conoscenze.

Il Fondo sociale europeo (FSE), insieme al programma PROGRESS, può mettere a disposizione i finanziamenti per testare le azioni innovative. Il FSE può anche fornire un quadro per l'integrazione *dell'innovazione sociale*.

La Commissione nel 2011 lancerà un'iniziativa per mettere insieme una serie di fondi europei al fine di promuovere un'innovazione sociale basata sull'esperienza, eventualmente concentrandosi all'inizio sui regimi di assistenza sociale. L'iniziativa comprenderà:

- una rete europea di ricerca di eccellenza per promuovere lo sviluppo di capacità per l'elaborazione e la valutazione di programmi di innovazione sociale,
- un progetto di ricerca europeo nel campo dell'innovazione sociale con l'obiettivo di definire metodi attuabili e valutazioni d'impatto concrete,
- la definizione di principi comuni per la progettazione, l'attuazione e la valutazione di progetti su piccola scala pensati per testare le innovazioni (o le riforme) politiche prima di applicarle su scala più ampia (esperimenti sociali),
- comunicazione e sensibilizzazione in merito all'innovazione sociale in atto,
- un "comitato direttivo ad alto livello" che fornirà consulenza e orientamento sulle azioni in fase di sviluppo.



### 3.4. Promuovere l'approccio del partenariato e l'economia sociale

#### *Ampliare e aumentare il coinvolgimento dei soggetti interessati*

La strategia Europa 2020 rappresenta un **nuovo partenariato** tra le istituzioni europee, gli Stati membri e tutti i soggetti interessati a livello europeo, nazionale, regionale e locale. Questo nuovo inizio offre l'opportunità sia di migliorare le attuali strutture di partenariato che, soprattutto, di ampliare il partenariato per includere nuovi soggetti.

Sostenere gli sforzi compiuti dalle **autorità nazionali, regionali e locali** resta un punto fondamentale dell'azione dell'UE. Queste autorità sono in prima linea nell'attuazione delle politiche e sono comprovate "incubatrici" di innovazione sociale. Il loro coinvolgimento, in particolare attraverso il Comitato delle regioni e le più importanti reti europee e associazioni nazionali, farà porre maggiore attenzione sulla dimensione territoriale della povertà e rafforzerà le sinergie nell'erogazione dei finanziamenti UE.

Anche le **parti sociali** hanno un ruolo centrale da svolgere nel contribuire a garantire l'accesso al mercato del lavoro. È opportuno mettere le parti sociali al centro di questa strategia e la Commissione lavorerà per sostenere l'attuazione efficace del loro accordo quadro sull'inclusione dei gruppi vulnerabili nel mercato del lavoro.

**Le ONG sono diventate protagoniste** della lotta alla povertà e all'esclusione sociale e sono in dialogo permanente con le autorità pubbliche. Tuttavia, i tempi e l'impatto di questo impegno sono molto disomogenei in Europa e l'effettiva partecipazione delle ONG è a rischio in seguito ai tagli dei bilanci pubblici. È dunque importante rafforzare e stabilizzare i partenariati esistenti a livello europeo e promuovere un coinvolgimento duraturo a livello nazionale. La **partecipazione di persone vittime di povertà** è considerata un obiettivo fondamentale delle politiche di inclusione, sia in quanto strumento di conferimento di responsabilità individuali che in quanto meccanismo di governance. L'UE ha dato l'esempio e continuerà a divulgare le conoscenze e le migliori pratiche in materia di partecipazione.

La Commissione, attraverso il programma PROGRESS, sosterrà scambi periodici e partenariati tra una gamma più ampia di soggetti interessati in specifiche aree prioritarie, come l'inclusione attiva, la povertà infantile, l'inclusione dei Rom, la mancanza di un alloggio e l'inclusione finanziaria.

La Commissione elaborerà orientamenti volontari sul coinvolgimento dei soggetti interessati nella definizione e nell'attuazione delle azioni e dei programmi per combattere la povertà e l'esclusione e ne promuoverà l'attuazione a livello nazionale, regionale e locale.

#### *Sfruttare il potenziale dell'economia sociale*

Le iniziative nel settore **dell'economia sociale** sono aumentate in tutta Europa e hanno dato risposte innovative alle esigenze sociali emergenti e alle sfide che né lo Stato né il mercato sono in grado di affrontare. Tuttavia possono emergere tensioni tra il sostegno a queste iniziative e un funzionamento buono ed equo del mercato. Alcuni Stati membri stanno elaborando politiche e leggi per chiarire i ruoli e i rapporti e garantire il sostegno legale, sociale, amministrativo e finanziario necessario. Per tenere il passo, l'UE si è impegnata a migliorare il proprio **quadro giuridico e amministrativo** per consentire all'economia sociale di sfruttare il suo potenziale e di funzionare in modo efficace in tutta Europa.

Il **volontariato** è importante per la crescita dell'economia sociale. Circa 100 milioni di cittadini dell'UE danno un contributo prezioso alla loro comunità offrendo il loro tempo, il loro talento e anche il loro denaro. Il volontariato emancipa le persone e contribuisce a creare comunità più forti, offrendo servizi agli esclusi. Inoltre, promuove nuove competenze, la responsabilità civica e migliora l'occupabilità. Il 2011 sarà "l'Anno europeo del volontariato". Anche l'Anno europeo dell'invecchiamento attivo, proposto dalla Commissione per il 2012, offrirà l'opportunità di sottolineare e promuovere il contributo dei volontari più anziani alla società. Questo sarà uno degli obiettivi fondamentali del Partenariato europeo per l'innovazione sull'invecchiamento attivo e in buona salute che la Commissione proporrà nel 2011.

Le **fondazioni** si sono sviluppate in tutta Europa. Spesso i loro interventi favoriscono l'emancipazione delle persone in situazioni di povertà ed esclusione sociale e la loro partecipazione alla società. Esse promuovono anche la sensibilizzazione, la ricerca, l'analisi e il dibattito politici o sostengono le modifiche e l'attuazione delle politiche. Queste attività possono avere ripercussioni positive sulla povertà e l'esclusione sociale in diversi ambiti, quali l'istruzione, l'occupazione, la cultura, la partecipazione alla società e rivolgendosi a gruppi distinti. La Commissione ha annunciato che prevede di presentare un regolamento sullo statuto della fondazione europea prima della fine del 2011.

Il **settore delle imprese sociali** rappresenta il 10% di tutte le imprese europee e impiega oltre 11 milioni di salariati. Ciò nonostante, molti ostacoli legali e pratici ne impediscono lo sviluppo efficace, compresa la mancanza di condizioni di concorrenza eque tra imprese dell'economia sociale e i loro concorrenti commerciali. Come annunciato nell'iniziativa "L'Unione dell'innovazione", sarà lanciato un progetto pilota nel campo dell'innovazione sociale che fornirà esperienze e un "fulcro virtuale" in rete per gli imprenditori del settore sociale, il pubblico ed altri settori.

Più in generale, il modello europeo di un'economia pluralista ed inclusiva va rafforzato incoraggiando le imprese a partecipare alla costruzione di società maggiormente inclusive, anche promuovendo la **responsabilità sociale delle imprese**. Questo risultato può essere ottenuto, tra le altre cose, incoraggiando le imprese ad assumere persone appartenenti a gruppi svantaggiati e a gestire meglio la diversità, nonché inserendo considerazioni di carattere sociale negli appalti pubblici.

La Commissione sosterrà lo sviluppo dell'economia sociale quale strumento di inclusione attiva proponendo misure per migliorare la qualità delle strutture giuridiche riguardanti le fondazioni, le mutue e le cooperative che operano in un contesto europeo, proponendo "un'iniziativa per l'imprenditoria sociale" nel 2011 e agevolando l'accesso ai programmi finanziari dell'UE pertinenti.

### 3.5. Rafforzare il coordinamento delle politiche tra gli Stati membri

Attualmente, la dimensione sociale è al centro della strategia Europa 2020. Le nuove strutture di governance migliorate della strategia offrono l'opportunità di fare un passo avanti nel coordinamento che gli Stati membri hanno da tempo istituito nel campo della protezione e dell'inclusione sociale, in particolare nel quadro del MAC sociale.

**L'obiettivo principale di riduzione della povertà** rafforzerà l'impegno e la responsabilità politici e stimolerà l'ulteriore sviluppo degli **indicatori sociali**. **L'Analisi annuale della crescita**, elaborata dalla Commissione e presentata a gennaio, tra le altre cose, passerà in

rassegna i progressi compiuti nel quadro degli obiettivi principali e delle iniziative faro e individuerà priorità d'azione per il raggiungimento degli obiettivi della strategia.

Gli Stati membri devono riferire ogni anno in merito alle strategie generali contenute nei rispettivi **programmi nazionali di riforma (PNR)**. Un aggiornamento sugli obiettivi sociali della strategia sarà parte integrante di questi programmi di riforma. I PNR fisseranno obiettivi nazionali (anche in materia di povertà) e descriveranno i percorsi e le riforme proposti per raggiungerli. È altresì opportuno indicare nei PNR come le autorità nazionali stanno coinvolgendo o coinvolgeranno le autorità regionali e locali e i soggetti interessati nella definizione e nell'attuazione dei PNR e le modalità di comunicazione con riferimento a Europa 2020 e ai rispettivi PNR.

La Commissione valuterà i progressi compiuti dagli Stati membri relativamente alla strategia, compreso l'obiettivo riguardante la povertà, e, ove opportuno e nel quadro dei poteri conferitigli dal Trattato, avvanzerà una proposta contenente una serie di raccomandazioni congiunte della Commissione e del Consiglio specifiche per paese negli ambiti che rientrano negli orientamenti integrati. Tra gli orientamenti integrati, il numero 10 sulla "*Promozione dell'inclusione sociale e la lotta alla povertà*" prevede legami più stretti tra l'agenda per l'occupazione e l'agenda sociale.

Tutto ciò dimostra che l'integrazione del MAC sociale nella strategia Europa 2020 dota l'UE di una base più solida per il raggiungimento dei suoi obiettivi sociali.

Al contempo, è importante che gli strumenti sviluppati nel quadro del MAC sociale si integrino nell'architettura di governance di Europa 2020 al fine di contribuire al meglio al raggiungimento degli obiettivi della nuova strategia. Le modalità dettagliate devono garantire il giusto equilibrio tra integrazione e messa a fuoco, continuità e innovazione, semplificazione e responsabilità, coordinamento e sussidiarietà. Per questo motivo, nei prossimi mesi la Commissione continuerà a lavorare con gli Stati membri e i principali soggetti interessati e a promuovere soluzioni efficaci.

In base all'esperienza del primo semestre europeo di Europa 2020, la Commissione discuterà con gli Stati membri e con gli altri soggetti istituzionali e non come adattare al meglio le modalità di lavoro del metodo di coordinamento aperto nel settore sociale alla nuova governance di Europa 2020. Entro la fine del 2011 la Commissione presenterà una relazione che raccoglierà gli orientamenti emersi e illustrerà il seguito che intende dargli.

#### **4. L'ANNO EUROPEO DELLA LOTTA ALLA POVERTÀ E ALL'ESCLUSIONE SOCIALE 2010 COME BASE DI PARTENZA**

La Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione segna l'inizio di una nuova fase nelle politiche europee a favore dell'inclusione e della coesione sociale. Nata dalla volontà politica di definire la nuova strategia europea per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, la piattaforma approfitterà dello slancio politico acquisito durante l'Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Nel corso dell'anno, sono stati organizzati migliaia di eventi e di iniziative in tutta Europa, che hanno mobilitato istituzioni, amministrazioni, attori sociali, organizzazioni della società civile, media, artisti, scuole e università, politici, esperti e cittadini comuni in una campagna di informazione e sensibilizzazione a livello europeo, nazionale e locale. I messaggi

fondamentali emersi da questa mobilitazione senza precedenti sono ora contenuti in una dichiarazione del Consiglio che concluderà la campagna.

Altre istituzioni dell'UE, sia il Consiglio che il Parlamento, e altri organismi, in particolare il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale europeo hanno contribuito ad accrescere la visibilità e l'impatto politico di queste iniziative e hanno anche proposto nuovi luoghi di scambio e di coinvolgimento dei soggetti interessati. Tutti loro chiedono che il dialogo aperto nel corso dell'Anno europeo continui, in particolare attraverso scambi periodici sui progressi compiuti verso il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione della povertà.

Una delle lezioni importanti dell'Anno europeo 2010 è che la consapevolezza e la partecipazione dei cittadini sono fondamentali per garantire agli obiettivi europei in materia di inclusione e coesione sociale la visibilità e la priorità che meritano nelle agende politiche europee e nazionali.

Una seconda lezione è che l'Unione europea può essere all'avanguardia nell'adozione di modelli e pratiche di governance nuovi che possono attecchire nelle realtà nazionali e locali, e soprattutto, nel farlo, può promuovere efficacemente quella "governance multilivello" che è fondamentale per fronteggiare le sfide epocali che ci attendono.

La Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione offre il quadro appropriato per garantire che le esperienze di governance e partecipazione e il dialogo allargato che l'Anno europeo ha contribuito a lanciare possano continuare e migliorare.

- La Commissione lavorerà con le altre istituzioni e gli altri organismi dell'UE per trasformare la Tavola rotonda annuale sulla povertà e l'esclusione in un convegno annuale della piattaforma europea organizzato per riunire tutti i soggetti interessati. Questo evento si svolgerà in autunno, in prossimità della Giornata internazionale per l'eliminazione della povertà. Il convegno annuale farà il punto dei progressi compiuti verso il raggiungimento dell'obiettivo principale, verificherà lo stato di attuazione delle attività previste nel quadro della piattaforma e darà suggerimenti per azioni future.

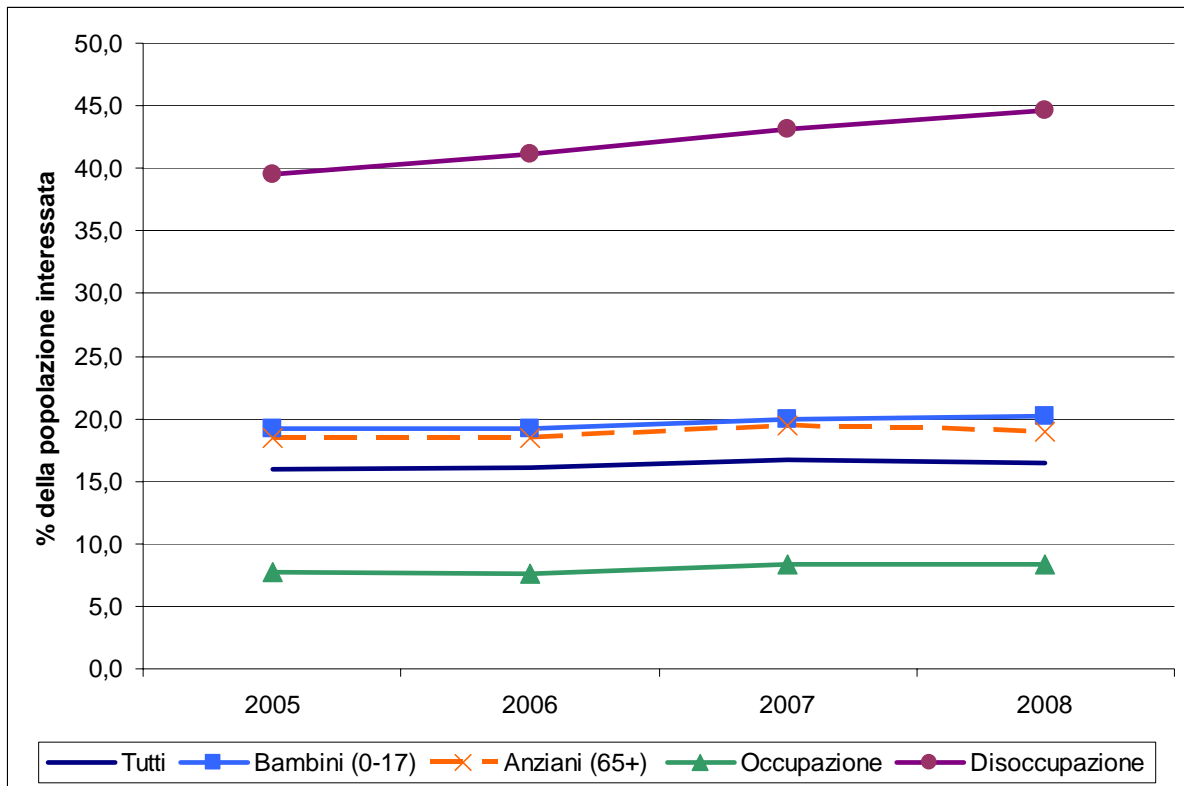
## **5. CONCLUSIONI**

Le azioni chiave della piattaforma e le misure di accompagnamento e preparatorie sono elencate nel documento di lavoro dei servizi allegato. Esse si basano su diversi ingredienti quali: il coordinamento delle politiche, il dialogo con i soggetti istituzionali e non, i finanziamenti e i partenariati strategici.

Oltre alle relazioni periodiche previste dai meccanismi di governance della strategia Europa 2020 e in particolare all'analisi annuale della crescita, la Commissione riesaminerà l'attuazione della piattaforma nel 2014 anche allo scopo di adattarla al nuovo quadro finanziario pluriennale.

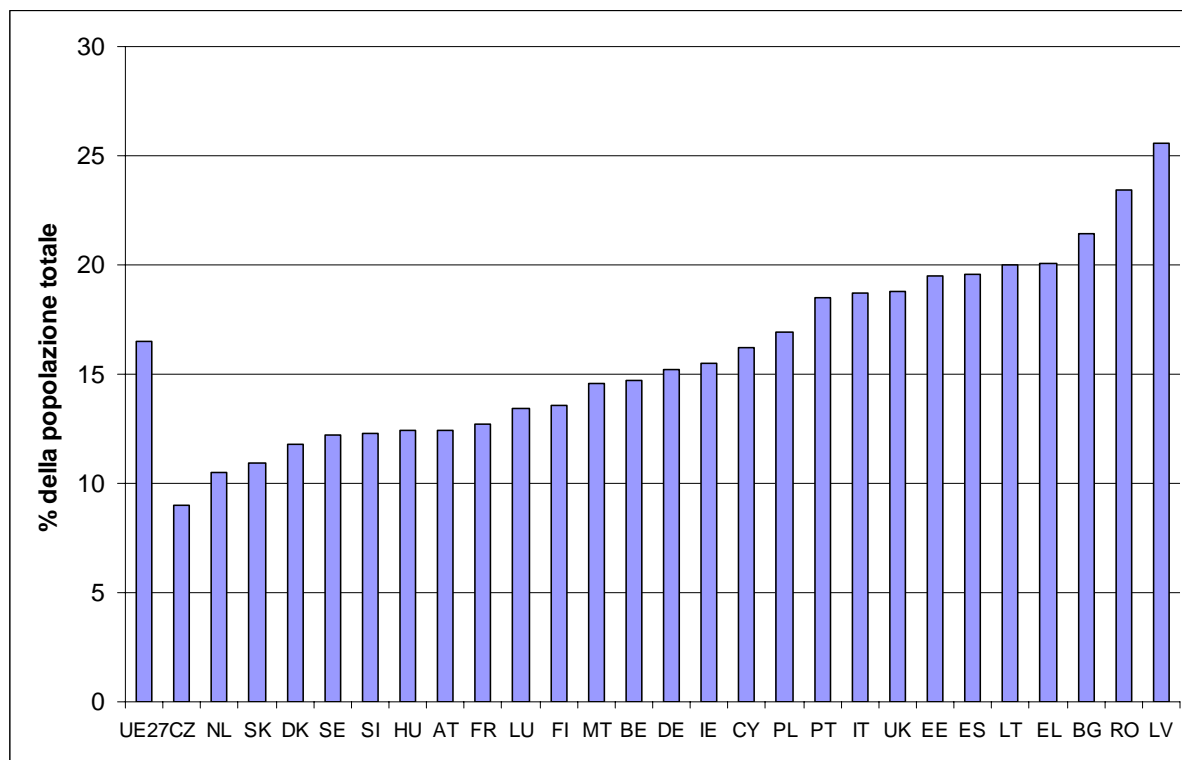
**Allegato**

**Figura 1a: Percentuale di persone a rischio di povertà, totale, per età e per status occupazionale; 2005-08**



Fonte: EU-SILC

Figura 1b Percentuale di persone a rischio di povertà<sup>10</sup> per paese; 2008

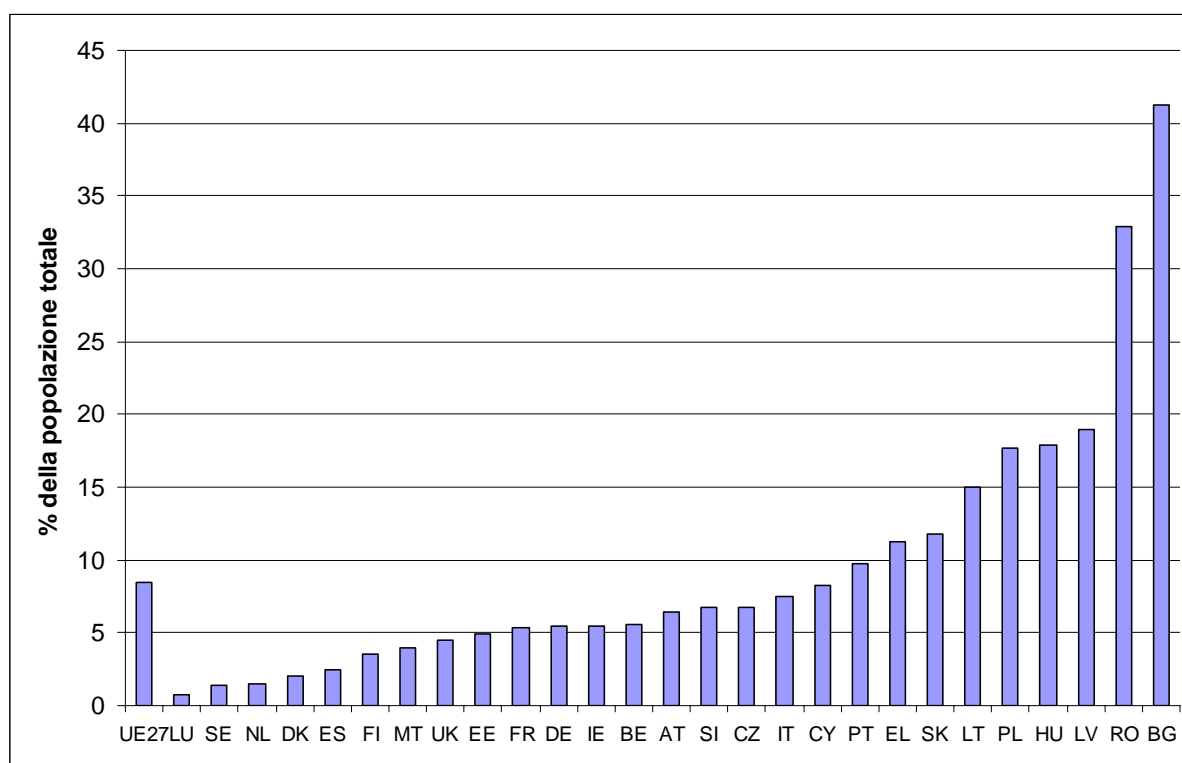


Fonte: EU-SILC (2008)

<sup>10</sup>

La percentuale di persone a rischio di povertà rispecchia la definizione di povertà adottata dal Consiglio europeo nel 1975, secondo cui le "persone povere" sono "gli individui o le famiglie i cui mezzi di sostentamento sono così limitati da escluderli dai minimi modi accettabili di vita dello Stato membro in cui vivono". La soglia di rischio di povertà è fissata al 60% dell'equivalente reddito disponibile medio nazionale (dopo l'erogazione delle prestazioni sociali).

**Figura 2: Percentuale di persone in condizioni di grave deprivazione materiale<sup>11</sup>, per paese; 2008**

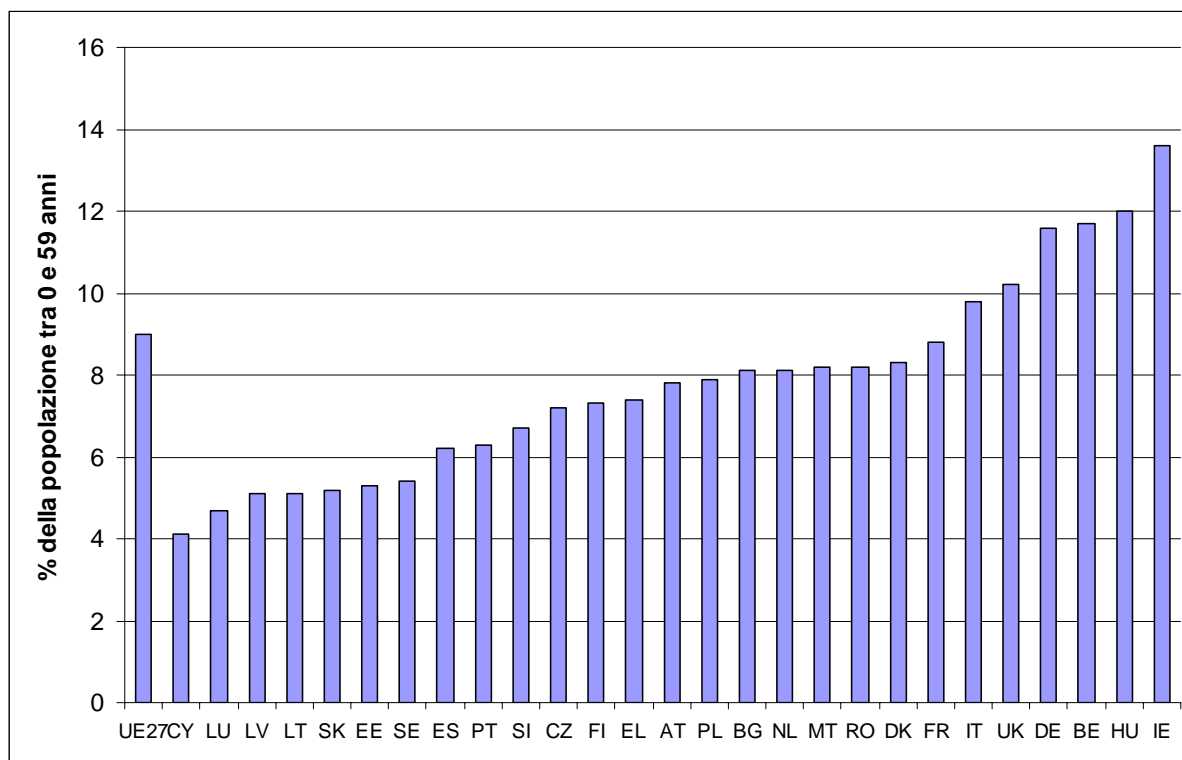


Fonte: EU-SILC (2008)

<sup>11</sup> Una persona è considerata "in condizioni di deprivazione materiale" se almeno 4 deprivazioni su 9 la riguardano, vale a dire se non può permettersi: i) di pagare l'affitto o le bollette, ii) di riscaldare adeguatamente la propria casa, iii) di far fronte a spese impreviste, iv) di mangiare ogni due giorni carne, pesce o cibi di tenore proteico equivalente, v) di trascorrere una settimana di vacanza una volta l'anno, vi) un'automobile, vii) una lavatrice, viii) un televisore a colori, o ix) un telefono.



**Figura 3: Percentuale di persone di età compresa tra 0 e 59 anni che vivono in famiglie in cui non lavora nessuno<sup>12</sup>, per paese; 2008**



Fonte: EU-SILC (2008)

<sup>12</sup>

Le persone che vivono in famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa sono persone di età compresa tra 0 e 59 anni che vivono in famiglie in cui gli adulti nell'anno precedente hanno lavorato meno del 20% del loro potenziale lavorativo totale.