

L'INCLUSIONE SOCIALE E LA LOTTA ALLA POVERTÀ NELLA PROPOSTA DI POLITICA DI COESIONE DELL'UNIONE EUROPEA 2014 – 2020

Introduzione: la Strategia Europa 2020

I temi dell'inclusione sociale e della lotta alla povertà avranno una notevole rilevanza nella nuova politica di coesione, raccordandosi in questo con la *Strategia Europa 2020*¹. Le proposte di regolamento generale e di ciascun fondo, infatti, stabiliscono l'allineamento della politica di coesione alla Strategia Europa 2020 e la funzione di contribuire a realizzare i suoi obiettivi. E' da qui, perciò, che bisogna partire per comprendere il quadro che si va delineando e la collocazione della povertà e dell'inclusione sociale in questo contesto.

Come è noto, la Strategia Europa 2020, approvata dalla Commissione Europea e dal Consiglio Europeo del 17 giugno 2010, ha 3 grandi priorità:

- crescita intelligente: sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- crescita sostenibile: promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;
- crescita inclusiva: promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.

La strategia è articolata in 5 obiettivi:

1. il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro;
2. il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in R&S;
3. i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti (compreso un incremento del 30% della riduzione delle emissioni se le condizioni lo permettono);
4. il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve essere laureato;
5. 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà.

Mantenendo questa cornice comune, gli Stati membri sono stati chiamati ad adottare i propri obiettivi a livello nazionale per ciascuna delle cinque aree².

¹ Comunicazione della Commissione: Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, COM(2010)2020, 3.3.2010

² Per una verifica dei progressi dell'Italia e degli altri Stati Membri, consulta http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/targets/index_it.htm

Obiettivi UE/Stati membri	Tasso di occupazione (in %)	R&S in % del PIL	Obiettivi di riduzione del tasso di CO ₂	Energie rinnovabili	Efficienza - Riduzione consumo energia in Mtep	Abbandono scolastico in %	Istruzione terziaria in %	Riduzione popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale
UE	75 %	3 %	-20 % (rispetto ai livelli del 1990)	20 %	20 % di aumento efficienza energetica pari a 368 Mtep	10 %	40 %	20 000 000
Italia	67-69 %	1,53 %	-13 %	17 %	27,90	15-16 %	26-27 %	2 200 000

Per l'attuazione della Strategia 2020 la Commissione Europea ha lanciato le cosiddette *flagship initiatives* (iniziative faro), nell'ambito delle quali la UE e le autorità nazionali devono coordinare i loro sforzi e rafforzarsi mutuamente:

Crescita intelligente

- Una agenda digitale per l'Europa
- Unione per l'innovazione
- Gioventù in movimento

Crescita sostenibile

- Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse
- Una politica industriale per l'era della globalizzazione

Crescita inclusiva

- Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro
- Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale

Da queste schematiche informazioni si evince una novità importante: i leader dell'Unione Europea, per la prima volta nella storia, hanno fissato un obiettivo di tipo quantitativo relativo alla lotta alla povertà: ridurre di 20 milioni il numero dei poveri e delle persone a rischio povertà ed esclusione da qui al 2020 (vedi cap. 1 sugli indicatori riferiti all'obiettivo povertà).

Le due iniziative faro che concorrono a questo importante traguardo sono "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro"³ e la "Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale"⁴. La prima si prefigge di aiutare i paesi della UE a raggiungere gli obiettivi della Strategia 2020 in rapporto all'occupazione, all'abbandono scolastico, all'innalzamento del livello di istruzione dei giovani e alla diminuzione della povertà. L'altra, più specificatamente rivolta ai temi di nostro interesse, intende costituire la base di un impegno comune da parte degli Stati membri, delle istituzioni UE e dei principali soggetti

L'inclusione sociale attiva

L'inclusione sociale attiva è un'espressione, coniata in ambito comunitario e significa la coniugazione di misure passive ed attive di inserimento e/o reinserimento socio lavorativo. In particolare, la [Commission Recommendation 2008 sull'inclusione attiva](#) raccomanda agli Stati Membri di elaborare ed applicare una strategia globale e integrata a favore dell'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro basata sulla combinazione di tre parti: (a) adeguato sostegno al reddito, (b) mercati del lavoro in grado di favorire l'inserimento e (c) l'accesso a servizi di qualità. Le politiche di inclusione attiva dovrebbero facilitare l'integrazione delle persone in posti di lavoro sostenibili e di qualità di coloro che sono in grado di lavorare e di fornire a coloro che non ne sono in grado risorse sufficienti per vivere dignitosamente, sostenendone la partecipazione sociale.

³ COM (2010) 682 definitivo del 23.11.2010

⁴ COM (2010) 758 definitivo del 16.12.2010

interessati a combattere la povertà e l'esclusione sociale.

La Piattaforma si impianta in uno scenario di lotta alla povertà e all'esclusione sociale le cui principali sfide sono:

- eliminare la povertà infantile;
- promuovere l'inclusione attiva⁵ nella società e nel mercato del lavoro dei gruppi più vulnerabili;
- fornire a tutti condizioni abitative decenti;
- superare le discriminazioni ed aumentare l'integrazione dei disabili, delle minoranze etniche, degli immigranti e di altri gruppi vulnerabili;
- contrastare l'esclusione finanziaria e il sovra indebitamento;
- promuovere l'integrazione dei Rom.

Le linee d'intervento della Piattaforma sono:

- migliorare l'accesso al lavoro, alla sicurezza sociale, ai servizi essenziali (assistenza sanitaria, alloggi, ecc.) e all'istruzione (azioni integrate che interessano l'insieme delle politiche e capaci di affrontare la multidimensionalità della povertà);
- perfezionare l'uso dei fondi europei per sostenere l'integrazione e combattere le discriminazioni;
- favorire soluzioni innovative nell'Europa post crisi, specie per individuare forme più efficaci ed efficienti di inclusione sociale basandosi sulle esperienze ("sperimentazione sociale");
- ricercare nuove forme di collaborazione tra pubblico e privato e sfruttare il potenziale dell'economia sociale;
- coordinare maggiormente le politiche tra gli Stati membri (ogni anno la Commissione valuterà i progressi compiuti dai paesi rispetto agli obiettivi sociali della strategia che dovranno essere parte integrante dei Programmi Nazionali di riforma).

Bisogna precisare che la Piattaforma non corrisponde a un fondo o a un programma che mette a disposizione risorse finanziarie. Costituisce più che altro un documento programmatico comune, un impegno condiviso degli Stati Membri. Infatti, le politiche sociali, in generale, e quelle contro la povertà e l'esclusione sociale, in particolare, rientrano nella sfera delle competenze degli Stati nazionali. Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona (1/12/2009) le politiche sociali sono definite di competenza concorrente tra gli Stati Membri e l'Unione. Ad oggi, nell'ambito del Metodo Aperto di Coordinamento (MAC), gli Stati stabiliscono obiettivi ed indicatori europei che ogni singolo Stato persegue in maniera propria ed individualmente. Essi elaborano piani d'azione nazionali (che devono essere parte integrante dei Programmi Nazionali di riforma - PNR) con i quali definiscono le priorità e le azioni programmate. La UE interviene, oltre che nella fase di definizione degli obiettivi e degli indicatori comuni, nella revisione dei piani e dei risultati delle strategie attuative (offrendo raccomandazioni) e mediante azioni di sostegno, in particolare individuando le migliori pratiche e promuovendo lo scambio di esperienze. A questo è dedicata la Piattaforma, a sostenere il coordinamento volontario delle politiche, a facilitare gli scambi ed il confronto intraeuropeo, alla produzione di norme e ad elaborare e diffondere metodi e strumenti più efficaci ed innovativi. Il finanziamento delle iniziative rimane una responsabilità dei paesi membri della UE, i quali dovranno adottare misure concrete, anche mediante un sostegno mirato dei fondi strutturali, in particolare del FSE.

⁵ Commission Recommendation [2008/867/EC](#) on the active inclusion of people excluded from the labour market

A partire dal 2011 il Comitato per la Protezione Sociale (CPS) redige una relazione annuale che valuta gli aspetti sociali della Strategia Europa 2020⁶. Detto Comitato riunisce i rappresentanti degli Stati membri dell'Unione europea e della Commissione europea dal 2000. Si tratta di un forum di alto livello sulla politica che consente agli Stati membri e alla Commissione europea di cooperare e condividere idee nel contesto del metodo aperto di coordinamento sociale (MAC sociale). Il CPS prepara relazioni, formula pareri e svolge altre attività nella propria sfera di competenza, su richiesta del Consiglio e della Commissione oppure di propria iniziativa.

1. Indicatori comuni per misurare l'obiettivo di riduzione della povertà

L'obiettivo della riduzione della povertà è stato definito sulla base di tre indicatori sociali:

- la percentuale di rischio di povertà (dopo le prestazioni sociali)

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).

- l'indice di deprivazione materiale

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.

- la percentuale di persone che vivono in famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa.

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.

Ogni paese della UE può scegliere di concentrare i propri sforzi in una o più delle tre dimensioni della povertà cui si riferiscono gli indicatori. L'Italia, come abbiamo visto, nel Programma Nazionale di Riforma (aprile 2011) ha fissato l'impegno di ridurre di 2,2 milioni le persone a rischio povertà, privilegiando le famiglie dove nessuno in età da lavoro è occupato.

2. La programmazione della politica di coesione

Prima di entrare nel merito dei temi della povertà e dell'inclusione sociale nella nuova politica di coesione è necessario rappresentare il contesto generale. Al momento, però, è possibile tracciare solo le linee principali della politica di coesione 2014-2020 sulla base delle proposte di regolamento⁷. L'iter si concluderà nel 2013 con l'Accordo sul Quadro Finanziario Pluriennale e l'adozione del nuovo pacchetto legislativo. La Commissione Europea (CE) ha stabilito che la politica di coesione rimarrà un agente essenziale per lo sviluppo dei paesi membri e dovrà convergere con la Strategia Europa 2020⁸.

⁶ Vedi *Opinion of the Social Protection Committee on The European Platform against Poverty and Social Exclusion* in <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st06/st06491.en11.pdf>

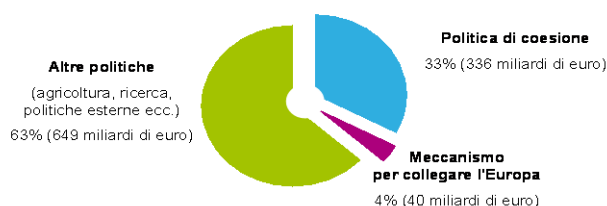
⁷ Per le proposte di regolamento vedi *EU Cohesion Policy 2014-2020: legislative proposals*, in http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm#4

⁸ Le figure presenti in questo capitolo sono tratte da http://ec.europa.eu/regional_policy/information/presentations/index_en.cfm. Per l'elaborazione del capitolo ci siamo avvalsi delle presentazioni di [Andrea Mancini](#) e [Maurizio Pulcianese](#), della DG Occupazione, Affari sociali e Inclusione della CE, alla visita di studio organizzata a Bruxelles (8-10 febbraio 2012) dai progetti DIESIS.

Proposta di bilancio UE 2014-2020



Proposte "ambiziose ma realistiche" presentate dalla Commissione a giugno 2011 per il Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020



Rispetto al precedente periodo, la proposta di disposizioni comuni ai fondi e dei singoli fondi introduce una serie di importanti modifiche delle modalità di elaborazione e attuazione della politica di coesione. Gli elementi principali che caratterizzano la proposta sono:

- la concentrazione dei finanziamenti su un numero minore di priorità meglio collegate alla strategia Europa 2020;
- l'orientamento ai risultati;
- il monitoraggio dei progressi verso gli obiettivi fissati;
- il maggiore ricorso a condizionalità ex ante, ex posto e macroeconomiche (vedi cap. 3);
- la semplificazione dell'attuazione.

Per assicurare una maggiore efficacia dei risultati, si predisporrà un Quadro strategico comune (QSC) a tutti i fondi. Il QSC è il documento che traduce gli obiettivi generali e specifici della Strategia 2020 in azioni chiave per i Fondi, stabilendo per ciascun obiettivo tematico le azioni chiave che ciascun Fondo del QSC dovrà sostenere e i meccanismi per garantire la coerenza della programmazione di detti fondi con le politiche economiche e dell'occupazione degli Stati membri e dell'Unione Europea. I fondi del QSC sono:

- Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)
- Fondo sociale europeo (FSE)
- Fondo di coesione (FC)
- Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)
- Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP)

In linea con la Strategia Europa 2020 ogni Fondo del QSC sosterrà, conformemente alla propria missione, i seguenti obiettivi tematici, i quali sono tradotti in priorità specifiche per ciascun fondo:

- 1) rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
- 2) migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
- 3) promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo (per il FEASR) e il settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP);
- 4) sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
- 5) promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;
- 6) tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
- 7) promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;
- 8) *promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori;*

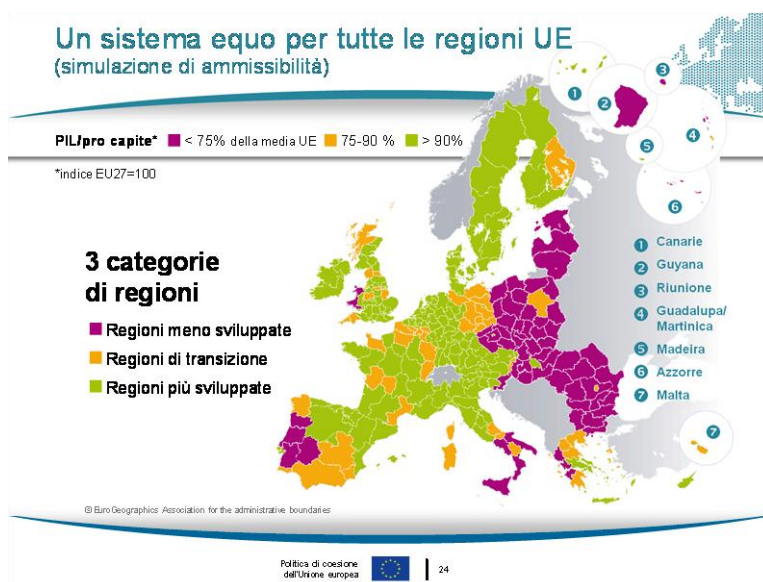
- 9) *promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà;*
- 10) investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente;
- 11) rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

Successivamente all'adozione del QSC, la CE ed ogni Stato Membro sottoscriveranno un Contratto di partenariato. Si tratta di un documento preparato da uno Stato membro con la partecipazione dei partner in base al sistema della governance a più livelli, che definisce le sue strategia e priorità, nonché le modalità di impiego efficace ed efficiente dei Fondi del QSC per perseguire la strategia dell'Unione 2020. Questo documento dovrà essere approvato dalla CE in seguito a valutazione e dialogo con lo Stato membro. Il contratto comprenderà gli obiettivi basati su indicatori concordati, investimenti strategici e una serie di condizionalità. Conterrà altresì l'impegno a riferire annualmente i progressi conseguiti nelle relazioni annuali sulla politica di coesione, sulla politica di sviluppo rurale e in altre relazioni pubbliche⁹.

Sulla base del contratto di partenariato, per ultimo, saranno predisposti i programmi operativi. L'articolazione complessiva, in sintesi, consta dei seguenti passaggi:

- Obiettivi e linee guida EU 2020 (UE)
- Quadro strategico comune per tutti i fondi, inclusi FEASR e FEP (UE)
- Contratti di partenariato (Stati Membri)
- Programmi Operativi (Stati Membri/ Regioni)

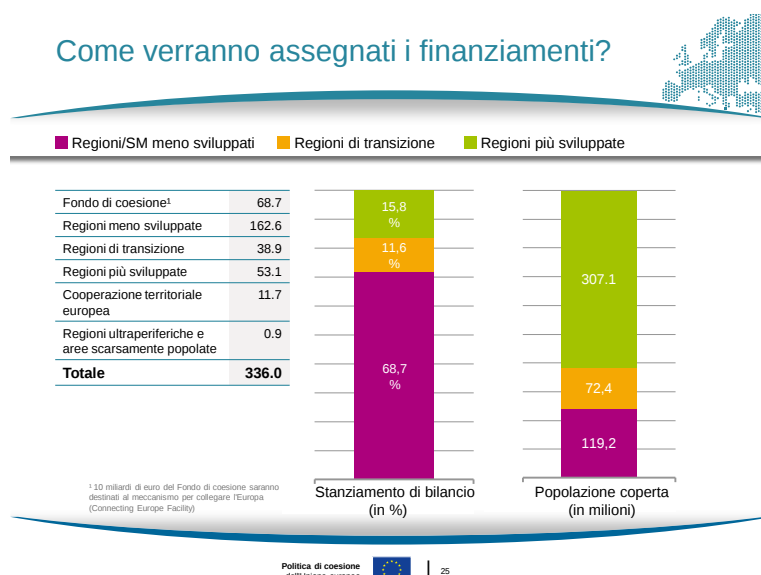
Per quanto riguarda la copertura geografica del sostegno che offriranno il FSE, il FESR e il FC, è prevista una distinzione fra regioni meno sviluppate, regioni in transizione e regioni più sviluppate.



La nuova categoria di "regioni in transizione" sostituirà l'attuale sistema di *phasing-out* e *phasing-in* e comprenderà tutte le regioni con un PIL pro capite compreso tra il 75% e il 90% della media dell'UE-27.

⁹ COM(2011) 615 definitivo 2011/0276 (COD), cfr. p.8 e p. 32

I finanziamenti saranno assegnati nel seguente modo:



In questo contesto, rispetto al precedente ciclo della politica di coesione, aumenta lo stanziamento destinato al Fondo Sociale Europeo da 76 a 84 miliardi di euro, così ripartiti:



Il FSE avrà 4 obiettivi tematici, contribuendo a 3 dei 5 obiettivi della Strategia 2020:

1. Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori;
2. Investire nell'istruzione, nelle competenze e nell'apprendimento permanente;
3. *Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà;*
4. Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente¹⁰.

¹⁰ Il sostegno alla capacità amministrativa sarà limitato agli Stati membri con regioni in ritardo di sviluppo o ammissibili ai contributi del Fondo di Coesione.

I programmi operativi dovranno concentrarsi su poche priorità d'investimento. Le priorità declinano i 4 obiettivi tematici del FSE particolareggiando 18 ambiti d'intervento¹¹:

- (1) Promozione dell'occupazione e sostegno alla mobilità professionale attraverso:
 - i) l'accesso all'occupazione per le persone alla ricerca di un impiego e le persone inattive, comprese le iniziative locali per l'occupazione, e il sostegno alla mobilità professionale;
 - ii) l'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni;
 - iii) l'attività autonoma, lo spirito imprenditoriale e la creazione di imprese;
 - iv) l'uguaglianza tra uomini e donne e la conciliazione tra vita professionale e vita privata;
 - v) l'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti;
 - vi) l'invecchiamento attivo e in buona salute;
 - vii) la modernizzazione e il rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro, comprese azioni volte a migliorare la mobilità professionale transnazionale.
- (2) Investimento nell'istruzione, nelle competenze e nella formazione permanente:
 - i) riducendo l'abbandono scolastico precoce e promuovendo l'uguaglianza di accesso all'istruzione prescolare, primaria e secondaria di buona qualità;
 - ii) migliorando la qualità, l'efficacia e l'apertura dell'istruzione superiore e di livello equivalente al fine di aumentare la partecipazione e i tassi di riuscita;
 - iii) migliorando l'uguaglianza di accesso alla formazione permanente, aggiornando le attitudini e le competenze della manodopera e migliorando l'utilità dei sistemi d'insegnamento e di formazione per il mercato del lavoro.
- (3) Promozione dell'inclusione sociale e lotta contro la povertà:
 - i) *inclusione attiva;*
 - ii) *integrazione delle comunità emarginate quali i rom;*
 - iii) *lotta contro la discriminazione basata sul sesso, l'origine razziale o etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale;*
 - iv) *miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi i servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale;*
 - v) *promozione dell'economia sociale e delle imprese sociali;*
 - vi) *strategie di sviluppo locale realizzate dalla collettività.*
- (4) Rafforzamento della capacità istituzionale e di un'amministrazione pubblica efficace:
 - i) Investimento nella capacità istituzionale e nell'efficacia delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona governance;
 - ii) rafforzamento delle capacità delle parti interessate che operano nei settori dell'occupazione, dell'istruzione e delle politiche sociali;

patti settoriali e territoriali di mobilitazione per una riforma a livello nazionale, regionale e locale.

Coerentemente con i criteri dell'orientamento al risultato e della maggiore efficacia, i programmi operativi FSE dovranno accentrare le risorse su 4 priorità:

Regioni meno sviluppate	Regioni in transizione	Regioni più sviluppate
60% del budget su 4 priorità	70% del budget su 4 priorità	80% del budget su 4 priorità

¹¹ Anche il FESR ha un obiettivo e priorità d'investimento in materia di inclusione sociale e lotta contro la povertà: (a) investimenti nell'infrastruttura sanitaria e sociale che contribuiscano allo sviluppo nazionale, regionale e locale, la riduzione delle disparità nelle condizioni sanitarie e il passaggio dai servizi istituzionali ai servizi locali; (b) il sostegno alla rigenerazione fisica ed economica delle comunità urbane e rurali sfavorite; (c) il sostegno a imprese sociali.

Un'altra innovazione della massima importanza attiene alla centralità delle politiche contro la povertà e per l'inclusione sociale. Come si sarà osservato, discendendo dalla Strategia UE 2020 sino al FSE, questo obiettivo si mantiene e ben 6 priorità d'investimento del FSE, su 18, vi fanno riferimento. La lotta alla povertà diventa il primo elemento per sconfiggere l'esclusione sociale IL FSE, inoltre, è chiamato a contribuire all'attuazione della Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale, oltre che ad altre iniziative faro.

A ciò si aggiunga che almeno il 20% degli stanziamenti del FSE saranno dedicati alla promozione dell'inclusione sociale e alla lotta contro la povertà.

Tra le priorità, salvo i Rom, non sono citati altri target, probabilmente ricompresi nella categoria più vasta dell'inclusione sociale attiva che, come abbiamo detto, articola il sostegno al reddito con l'integrazione nel mercato del lavoro e l'accesso a servizi sostenibili e di qualità. Vi è anche un riferimento esplicito alle discriminazioni e due indicazioni di tipo trasversale, relative all'economia sociale e alle strategie di sviluppo locale realizzate dalla collettività.

Per l'Italia, l'impostazione dei QSC e del FSE collegata ai temi della povertà e dell'inclusione sociale riflette una urgenza di mettere in campo misure sempre più incisive per fronteggiare l'impoverimento della nostra popolazione.



La nuova politica di coesione rappresenta uno stimolo per l'Italia, tenuto conto anche del suo basso livello di spesa in questo campo. A settembre 2008, su 25 Stati Membri, l'Italia era al 24° posto con una spesa sull'inclusione sociale intorno al 6%, molto bassa al confronto di quella di Germania (22,6%), Regno Unito (31,1%) e Francia (46,7%). Sebbene nel ciclo 2007-2013 vi sia stato un incremento complessivo della spesa del Fondo Sociale Europeo destinata

¹² [Slide di Maurizio Pulcianese](#), Commissione Europea, DG Occupazione, Affari Sociali e Inclusione, Unità E3 – FSE Italia, Danimarca, Svezia

all'inclusione sociale di 8,5 miliardi di euro (da 24 a 32,5), gli importi italiani restano sensibilmente inferiori a quelli degli altri Stati Membri.

Da sottolineare anche il richiamo alla strategia per l'inclusione sociale attiva, che consentirà, se attuata, di modernizzare il nostro apparato di strumentazioni e misure, ancora debole, frammentato ed ancorato alla tradizione del welfare di tipo familiare, nel quale sono assenti forme di supporto al reddito a carattere universalista. Questa strategia, inoltre, dovrà rafforzare e costituire un ulteriore incentivo ad avanzare nel percorso di connessione tra le misure passive e quelle attive. In questa stessa prospettiva, l'impostazione che abbiamo cercato qui di riassumere può accelerare gli sforzi finalizzati ad integrare le politiche per l'occupazione e le politiche socio assistenziali.

Un appoggio ed una sollecitazione ad impegnarsi nelle politiche per l'inclusione sociale viene anche dalla priorità d'investimento dei fondi strutturali sulla questione giovanile. Anche in questo caso, quindi, l'Italia, può recuperare il suo ritardo di spesa, paragonata a paesi come la Germania o la Francia, che hanno fatto un uso più esteso delle risorse comunitarie a favore dei giovani.

L'attuale crisi economica ha amplificato i problemi del disagio giovanile in Italia, soprattutto per l'aumento del tasso di disoccupazione ed il persistere delle varie forme di precarietà lavorativa e sociale. Gli aiuti del FSE e, in parte, del FESR, possono rivelarsi decisivi per affrontare queste difficoltà. Due degli obiettivi del FSE sono largamente destinati rispettivamente all'occupazione giovanile e all'istruzione e formazione permanente. Il FESR, d'altra parte, promuove investimenti per lo sviluppo di incubatrici di imprese ed il sostegno a investimenti per i lavoratori autonomi e la creazione di imprese, nonché per iniziative per lo sviluppo locale e aiuti a strutture che forniscono servizi di zona per creare nuovi posti di lavoro.

3. Le condizionalità

Il principio di condizionalità

La nuova proposta di Regolamento propone il principio di condizionalità legato alla erogazione delle risorse. Le condizionalità possono essere ex-ante, ex-post o relative al Rafforzamento della condizionalità Macroeconomica per i fondi ovvero al Legame progressivo tra il rispetto del Sixth Economic Governance Package e il quadro della politica di coesione (da confermare).

Le condizionalità ex-ante possono essere sia di carattere generale che tematico. Tra le condizionalità tematiche ve ne è una specifica ovvero promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà. Tra le condizionalità generali vi è quella relativa all'esistenza di meccanismi che assicurino l'effettiva implementazione e applicazione della convenzione UN sui diritti delle persone disabili.

LEGGI L'ALLEGATO: [**L'Inclusione Sociale nelle proposte e orientamenti della Politica di Coesione post 2013 - Condizionalità tematiche e generali**](#)

La condizionalità tematica "Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà"

La prima condizionalità legata all'Inclusione Sociale è l'esistenza e l'attuazione di una strategia nazionale per la riduzione della povertà conformemente alla raccomandazione della Commissione del 3 ottobre 2008. I Criteri di adempimento correlati a questa condizionalità si riferiscono ad una strategia nazionale:

- ❖ basata su dati di fatto,

- ❖ conforme all'obiettivo nazionale relativo a povertà ed esclusione sociale (PNR),
- ❖ che contenga una mappatura della concentrazione territoriale dei gruppi emarginati,
- ❖ che dimostri che le parti sociali sono coinvolte,
- ❖ che comprenda misure chiare per passare dall'assistenza residenziale all'esistenza diffusa sul territorio,
- ❖ che indichi in modo chiaro misure volte a prevenire e combattere la segregazione).

Un'altra condizionalità è riferita all'esistenza di una strategia nazionale per l'inclusione dei Rom in conformità del quadro UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom (Criteri di adempimento: esistenza di una strategia nazionale per l'inclusione dei Rom che:

- ❖ stabilisca obiettivi nazionali raggiungibili,
- ❖ sia coerente con il PNR, identifichi le macroregioni svantaggiate o i quartieri ghetto,
- ❖ assegni finanziamenti sufficienti a carico dei bilanci nazionali,
- ❖ comprenda metodi di controllo per valutare l'impatto delle azioni,
- ❖ sia progettata, realizzata e monitorata in costante dialogo con la società civile dei Rom,
- ❖ preveda un punto di contatto nazionale.

La terza condizionalità si riferisce al sostegno alle parti interessate nell'accesso ai Fondi. I Criteri di adempimento sono riferiti all'effettiva esistenza di un sostegno per la presentazione di progetti e per l'attuazione e gestione dei progetti selezionati.

LEGGI L'ALLEGATO SULLE CONDIZIONALITA' PER L'INCLUSIONE SOCIALE NELLA PROGRAMMAZIONE POST 2013

4. Altre opportunità di finanziamento europeo

Oltre al Fondo Sociale Europeo e al Fondo europeo di sviluppo regionale, un'altra opportunità di finanziamento è il programma Progress (*Programme for Employment and Social Solidarity*), che promuove l'apprendimento reciproco e le innovazioni sociali. Uno dei suoi sub programmi, le *Peer Review in Social Inclusion and Social Protection*, è incentrato sui seguenti temi: (a) integrazione delle minoranze etniche e degli immigranti; (b) qualità ed accessibilità dei servizi sociali; (c) senza fissa dimora ed esclusione abitativa; (d) bambini e famiglie; (e) promozione dell'inclusione attiva; (f) sovra indebitamento ed esclusione finanziaria; (g) invecchiamento e pensione adeguate e sostenibili; (h) salute e cure di lungo termine; (i) interazione tra le politiche sociali, economiche ed occupazionali; (l) governance

Da segnalare, tra altre fonti di finanziamento, anche lo Strumento europeo Progress di microfinanza. Questo fondo mira ad erogare circa 500 milioni di euro nel prossimo decennio per microprestiti di importo inferiore a 25 000 euro finalizzati alla costituzione o lo sviluppo di piccole imprese. *Progress Microfinance* non finanzia direttamente gli imprenditori, ma permette a una serie di intermediari di microcredito dell'UE di aumentare il volume dei prestiti emettendo garanzie per coprire il rischio di eventuali perdite e mettendo a disposizione ulteriori fondi per la concessione di micro finanziamenti. Può beneficiare di *Progress Microfinance* chiunque voglia mettersi in proprio o costituire/sviluppare una microimpresa (meno di dieci dipendenti), specie nel settore dell'economia sociale; sia disoccupato o sia rimasto per qualche tempo fuori del mercato del lavoro; abbia difficoltà ad ottenere un finanziamento tradizionale (perché donna, considerato troppo giovane o troppo vecchio, appartenente a una minoranza, con una disabilità ecc.).

Infine, si può annoverare tra le fonti di finanziamento anche il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione. Con una dotazione di 500 milioni di euro all'anno, il FEG aiuta i lavoratori

a trovare un nuovo impiego e a riqualificarsi quando perdono il lavoro a seguito di (a) mutamenti strutturali del commercio mondiale (ad esempio in caso di chiusura di un'impresa o delocalizzazione di uno stabilimento in un paese extra UE e (b) della crisi economica e finanziaria mondiale. I finanziamenti del FEG sono stati messi a disposizione dal 2009 al 2011, ma la Commissione ha già proposto una proroga fino al 31 dicembre 2013 (data della revisione dell'intero regolamento del FEG). In concreto, il fondo può finanziare misure come l'assistenza nella ricerca di un impiego, l'orientamento professionale, la formazione e riqualificazione su misura, il tutoraggio e la promozione dello spirito imprenditoriale. Può anche fornire un sostegno puntuale, limitato nel tempo e individuale, come indennità per la ricerca di un lavoro, mobilità e per partecipare ad attività di formazione e apprendimento permanente. Per accedere ai finanziamenti sono i governi nazionali a dover inoltrare l'istanza

5. Reti attive sulla povertà e l'inclusione sociale

La principale rete attiva in Europa è la *European Anti-Poverty Network* (EAPN; <http://www.eapn.eu>), costituita da 15 network nazionali di organizzazioni non governative coinvolte nella lotta contro la povertà e da altri gruppi come ATD Fourth World, Babelea, Caritas Europa, Emmaus International, Eurodiaconia, Eurolink Age, European Council of Aids Services Organizations (EUROCASO), ecc.

E' finanziata dalla Commissione Europea e svolge principalmente: (a) azioni di *advocacy* e campagne, anche come partner della CE e agente di lobby per l'integrazione dei temi della povertà e dell'esclusione sociale nelle politiche comunitarie; (b) analisi e ricerche; (c) informazione e scambi transnazionali; (d) formazione.

Il network nazionale italiano è il Collegamento Italiano di Lotta alla Povertà (Cilap Eapn Italia; <http://www.cilap.eu>). Nel maggio 2010 questo raggruppamento ha prodotto una proposta di Piano nazionale di lotta contro la povertà e per l'inclusione sociale.