COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 12.12.2003
COM(2003)773 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

RELAZIONE COMUNE SULL'INTEGRAZIONE SOCIALE

contenente una sintesi dei risultati dell'esame dei piani di azione nazionali per l'integrazione sociale (2003-2005)

{SEC(2003)1425}

Riepilogo 4

Introduzione 8

PARTE I – L'Unione europea 13

1. Integrazione sociale – la situazione nell'UE 13

2. Tendenze fondamentali e nuove sfide emergenti dai PAN per l'integrazione 30

3. Approcci strategici evidenziati nei PAN per l'integrazione (ivi compresi gli obiettivi) 38

4. Principali approcci politici all'obiettivo 1.1. "Promuovere l'occupazione" 47

5. Principali approcci politici all'obiettivo 1.2. "Facilitare l'accesso a risorse, diritti, beni e servizi" 55

5.1. Sistemi di protezione sociale 55

5.2. Alloggi e servizi di base 61

5.3. Accesso alle cure sanitarie 66

5.4. Accesso all'istruzione 70

5.5. Accesso alla cultura 75

5.6. Accesso alla giustizia 78

5.7. Accesso allo sport e alle attività per il tempo libero 79

5.8. Accesso al trasporto 81

6. Principali approcci politici all'obiettivo 2. "Prevenire i rischi di esclusione" 82

6.1. Promozione dell'*e-inclusion* 83

6.2. Prevenire e affrontare il sovraindebitamento 86

6.3. Prevenzione e lotta alla mancanza di fissa dimora 88

6.4. Tutela della solidarietà familiare 90

7. Principali approcci politici all'obiettivo 3. "Aiutare i più vulnerabili" 94

7.1. Promuovere l'integrazione di persone in stato di povertà persistente 95

7.2. Eliminare l'esclusione sociale tra i bambini 110

7.3. Promuovere azioni globali a favore delle zone caratterizzate dall'esclusione 115

8. Principali approcci politici all'obiettivo 4. "Mobilitare tutti gli organismi pertinenti" 118

8.1. Promuovere la partecipazione delle persone che subiscono l'esclusione 119

8.2. Evidenziare la lotta all'esclusione (*mainstreaming*) 121

8.3. Promuovere il dialogo e il partenariato 129

9. *Mainstreaming* delle questioni di genere 133

10. Utilizzo degli indicatori 138
11. Individuazione di esempi di buone prassi 144
PARTE II – Stati membri 160
BELGIO 161
DANIMARCA 166
GERMANIA 171
GRECIA 175
SPAGNA 180
FRANCIA 185
IRLANDA 190
ITALIA 195
LUSSEMBURGO 200
PAESI BASSI 205
AUSTRIA 210
PORTOGALLO 215
FINLANDIA 220
SVEZIA 225
REGNO UNITO 230

RIEPILOGO

Valutazione complessiva e conclusioni fondamentali

Un rinnovato impegno politico

Il Consiglio europeo di Lisbona di marzo 2000 ha chiesto agli Stati membri e alla Commissione di avviare iniziative per imprimere una svolta decisiva alla lotta contro la povertà entro il 2010. Esso ha anche convenuto che gli Stati membri debbano coordinare le loro politiche di lotta contro la povertà e l'emarginazione sociale in base ad un metodo aperto di coordinamento che associ obiettivi comuni, piani di azione nazionali e indicatori comuni nell'intento di promuovere strategie politiche di integrazione sociale più ambiziose ed efficaci.

L'importanza di conseguire l'obiettivo di Lisbona, realizzando una riduzione significativa della povertà, non va sottostimata. Il successo dipenderà in misura cruciale dal modo in cui gli Stati membri tradurranno le ambizioni strategiche esposte nei piani d'azione nazionali (PAN) per l'integrazione in azioni concrete volte a migliorare le condizioni di vita delle persone più vulnerabili. È inoltre essenziale che le economie dell'UE tornino rapidamente a una traiettoria di crescita economica sostenibile. In questo senso, e nel contesto dello sviluppo di una società basata sulla conoscenza, gli Stati membri devono garantire un collegamento coerente tra le strategie di integrazione e le politiche in campo economico e occupazionale.

La relazione individua le tendenze e le problematiche principali nell'Unione, oltre alle buone prassi e alle impostazioni innovative che presentano elementi di interesse comune. Essa costituirà la base della relazione comune del Consiglio e della Commissione sull'integrazione sociale, che verrà presentata al Consiglio europeo di primavera del 2004. La relazione valuta i progressi relativi al conseguimento dell'obiettivo di Lisbona di ridurre la povertà e intende delineare l'agenda politica del futuro processo di integrazione dell'UE in relazione a un contesto destinato a trasformarsi radicalmente. A partire dal 2004 tale processo dovrà tenere conto dell'ingresso di 10 nuovi Stati membri, nei quali il carattere e la diffusione della povertà e dell'emarginazione sociale presentano spesso notevoli differenze. A partire dal 2006 esso entrerà a far parte della nuova struttura razionalizzata di coordinamento politico a livello UE in tema di protezione sociale, come proposto dalla Commissione nel mese di maggio del 2003 e approvato dal Consiglio nel mese di ottobre.

Un contesto tuttora preoccupante di povertà e emarginazione

Nonostante il miglioramento complessivo registrato dal 1995, il numero di persone in condizione di povertà relativa è ancora molto consistente, considerato che nel 2001 più di 55 milioni di individui, pari al 15 per cento della popolazione UE, era a rischio di povertà e disponeva in più della metà dei casi di un reddito relativo persistentemente basso. Sul territorio dell'Unione la gravità del problema presenta notevoli differenze. Per esempio nel 2001 il rischio di povertà complessivo risultava compreso tra il 10 per cento della Svezia e il 21 per cento dell'Irlanda. Nei paesi meridionali ed in Irlanda i poveri, oltre a beneficiare in misura comparativamente inferiore della prosperità generale del proprio paese, sono anche esposti con maggiore probabilità a forme più persistenti di povertà e di svantaggio. Il rischio di povertà tende a mostrarsi particolarmente alto per alcuni particolari gruppi, come i disoccupati, i genitori unici (soprattutto donne), gli anziani che vivono soli (di nuovo soprattutto donne) e le famiglie con molti figli.

I giovani privi di competenze sufficientemente solide per inserirsi perfettamente nel mercato del lavoro sono particolarmente a rischio di povertà ed esclusione sociale. Nel 2002 quasi il 19 per cento dei giovani tra i 18 e i 24 anni aveva abbandonato prematuramente gli studi e non seguiva alcuna formazione. Anche i bambini sono in una situazione vulnerabile, in quanto tendono a subire livelli di povertà, in termini di reddito, superiori a quelli degli adulti (19 per cento nel 2001) e l'indigenza materiale nei primi anni di vita può influire negativamente sul loro sviluppo e le loro future possibilità. Motivo di grave preoccupazione destano i bambini che vivono in nuclei familiari senza accesso all'occupazione, quasi privi di legami con il mondo del lavoro (10 per cento di tutti i bambini dell'Unione nel 2002).

Lo sradicamento della povertà e dell'emarginazione sociale richiede ulteriori iniziative

A fronte di tale contesto la seconda generazione di PAN per l'integrazione rappresenta un riconoscimento politico forte, tre anni dopo il vertice di Lisbona, della sfida di garantire l'integrazione sociale in tutta l'Unione europea. Gli Stati membri hanno ribadito che la modernizzazione delle economie deve procedere di pari passo con gli sforzi volti a ridurre la povertà e a combattere l'emarginazione.

Tale impegno trova dimostrazione nelle principali innovazioni strategiche della seconda serie di PAN per l'integrazione:

- I nuovi PAN presentano generalmente una portata abbastanza ampia da riflettere la natura pluridimensionale della povertà e dell'emarginazione e da interessare una gamma più estesa di settori d'intervento, specie in relazione all'offerta di servizi di base quali la formazione permanente, la salute e l'alloggio. Essi danno inoltre conto in modo più compiuto della diversità delle strategie nazionali e dei diversi gradi di sviluppo dei sistemi di protezione sociale.

- La maggioranza degli Stati membri dimostra un chiaro impegno a definire obiettivi quantificati di riduzione della povertà. Altri paesi hanno fissato obiettivi quantificati intermedi, che possono nondimeno contribuire a conferire maggiore ambizione all'azione politica e ad agevolare il monitoraggio dei PAN.

- Molti Stati membri hanno rafforzato in misura significativa le misure istituzionali mirate ad integrare la povertà e l'emarginazione sociale nel processo decisionale a livello nazionale. Si nota inoltre un'enfasi assai maggiore sulla necessità di estendere il processo ai livelli regionale e locale.

- È migliorato il processo volto a incoraggiare la partecipazione dei principali attori interessati della società civile (ONG, partner sociali e operatori economici) nella fase di preparazione del PAN. Tale fatto dovrebbe rafforzare la funzione dei PAN e degli obiettivi di Nizza di strumento di riferimento nei processi decisionali a livello nazionale.

Nonostante i reali progressi conseguiti si constata tuttavia anche la necessità di un'ulteriore impegno, in particolare per quanto concerne i seguenti aspetti:

- Il ricorso ad un approccio effettivamente pluridimensionale richiederà di conferire ulteriore attenzione ad aspetti quali l'alloggio, la formazione permanente, la cultura, l'e-inclusion e i trasporti.

- La definizione degli obiettivi richiede un ulteriore sviluppo, che renda gli stessi maggiormente specifici, quantificati e ambiziosi.

- Occorre attribuire maggior peso a garantire e verificare efficacia e qualità delle misure miranti ad affrontare la povertà e l'esclusione sociale.

- I progressi conseguiti nell'opera di rendere pratica corrente (mainstreaming' l'integrazione sociale rafforzando i provvedimenti istituzionali richiedono un ulteriore approfondimento, soprattutto per garantire che gli obiettivi di integrazione sociale siano tenuti presenti al momento della definizione delle priorità di spesa generali.

- Risulta inoltre necessario che la maggiore partecipazione della società civile si estenda oltre la fase di preparazione dei PAN alla loro attuazione e al loro monitoraggio.

- È necessario aumentare l'impegno volto a garantire che le politiche economiche, occupazionali e sociali si rafforzino a vicenda.

Sei priorità fondamentali

Considerando la diversità dei PAN per l'integrazione 2003-2005, agli Stati membri si chiede di conferire particolare attenzione, nel corso dei prossimi due anni, alle sei priorità fondamentali sotto riportate. Questo aspetto risulta di particolare rilevanza nel contesto di un clima economico e sociale mondiale caratterizzato da una persistente incertezza.

1. Promuovere investimenti a favore di provvedimenti attivi in tema di mercato del lavoro e adattamento delle stesse, al fine di soddisfare i bisogni di quanti incontrano le maggiori difficoltà di inserimento occupazionale;

2. Garantire la presenza di adeguati sistemi di protezione sociale, accessibili a tutti e in grado di offrire incentivi effettivi al lavoro per quanti sono in grado di lavorare;

3. Aumentare l'accesso dei soggetti più vulnerabili e di quelli maggiormente a rischio di emarginazione sociale ad alloggi dignitosi, a servizi sanitari di alta qualità e ad occasioni di formazione permanente;

4. Realizzare uno sforzo concertato mirante a prevenire gli abbandoni precoci del sistema scolastico e a promuovere una transizione uniforme dalla scuola al lavoro;

5. Sviluppare un'attenzione specifica per l'eliminazione della povertà infantile;

6. Lanciare un'offensiva per la riduzione della povertà e dell'emarginazione sociale di immigranti e minoranze etniche.

Conservare lo slancio

Per conservare fino al 2005 lo slancio determinato dagli sviluppi positivi emersi dai NAP, quando avrà luogo la valutazione del metodo aperto di coordinamento in tema di lotta contro la povertà e l'emarginazione, gli Stati membri e le Istituzioni europee devono:

- continuare a promuovere la mobilitazione e la partecipazione di tutti i soggetti interessati della società civile, incluse le stesse persone emarginate, all'attuazione

e al monitoraggio del PAN per l'integrazione 2003-2005 e garantire maggiore visibilità al ruolo dei PAN per l'integrazione in quanto strumento di promozione del dibattito politico e sostegno alle strategie nazionali;

- garantire che l'integrazione e l'occupazione siano curate in modo coerente e tale da provocare un reciproco rafforzamento, e garantire altresì una buona interazione tra le varie componenti del processo razionalizzato in tema di protezione sociale di imminente introduzione;

- garantire che le priorità di integrazione sociale identificate nei PAN si riflettano nella revisione a medio termine dei Fondi strutturali e negli orientamenti strategici per il loro futuro dopo il 2006;

- conferire piena attenzione alle questioni di genere e alla questione dell'emarginazione tra immigranti e minoranze etniche, che mostra di assumere un peso sempre più rilevante;

- conservare l'impegno a sviluppare gli indicatori convenuti di comune accordo o, quando sia il caso e con un ruolo complementare, indicatori nazionali per il monitoraggio degli obiettivi nazionali in tema di lotta alla povertà nella prospettiva di agevolare nel 2005 il compito di valutare i risultati ottenuti in termini di riduzione della povertà e dell'emarginazione;

- continuare a sviluppare la base statistica nazionale così da rendere efficace il monitoraggio delle strategie nazionali in tema di integrazione sociale e garantire che tali strategie sostengano l'attuazione del SILC-UE (Statistiche sul reddito e le condizioni di vita), consentendo a tale strumento di fornire in modo tempestivo e affidabile i dati statistici necessari agli indicatori comuni;

- fare pieno uso dell'insieme di buone prassi già evidenziate nei PAN per l'integrazione, intensificando il processo di scambio delle stesse mediante un'efficace diffusione delle esperienze e approfittando del sostegno disponibile nel quadro di programmi di finanziamento sul tipo di EQUAL o del programma di azione comunitario in tema di lotta contro l'emarginazione sociale;

- promuovere un'integrazione progressiva dei paesi candidati nel processo complessivo, in base agli imminenti Memorandum comuni d'integrazione e a fronte dell'adozione da parte dei nuovi Stati membri, nel 2004, di piani di azione nazionali;

- garantire che gli obiettivi di integrazione sociale dell'Unione godano della dovuta considerazione nel corso della fase di preparazione del prossimo Consiglio europeo di primavera e nel seguito ad esso dato, e soprattutto che vi sia coerenza tra tali obiettivi e gli indirizzi di massima per le politiche economiche e alla strategia europea per l'occupazione.

INTRODUZIONE

Scopo e struttura della relazione

La relazione valuta i progressi raggiunti in tema di attuazione del metodo aperto di coordinamento, fissa le priorità principali per le quali è urgente un intervento e individua buone prassi e impostazioni innovative che siano di interesse comune per gli Stati membri. Il fine della relazione è di promuovere strategie politiche di integrazione sociale più ambiziose ed efficaci per mezzo dell'apprendimento reciproco. Il testo rimanda in misura consistente ai piani di azione nazionali in tema di integrazione sociale 2003-2005, che tutti gli Stati membri hanno presentato nel mese di luglio del 2003. La presente relazione vuole costituire l'ossatura della relazione comune sull'integrazione sociale che la Commissione e il Consiglio presenteranno al Consiglio di primavera del 2004, essendo questo un passaggio fondamentale del processo di valutazione periodica dei progressi raggiunti in tema di attuazione degli obiettivi sociali ed economici definiti dalla strategia di Lisbona.

La relazione si occupa in maniera preminente delle politiche e strategie adottate dagli Stati membri al fine di combattere la povertà e l'esclusione sociale e, quindi, promuovere una maggiore integrazione sociale. Essa presenta esempi di buone prassi concernenti diverse aree politiche, desunti dalle indicazioni e dalle informazioni riportate nei PAN per l'integrazione relativi al periodo 2003-2005. Non è tra gli scopi della relazione, né dei PAN per l'integrazione, di presentare una descrizione generale delle modalità organizzative dei sistemi nazionali di protezione sociale o dell'impatto che tali sistemi e le politiche relative ad altri settori hanno avuto in termini di coesione sociale. La relazione, dunque, poiché tende a privilegiare l'azione più recente, è possibile che non prenda in considerazione politiche più strutturali o istituzioni che concorrono in modo decisivo a promuovere l'integrazione sociale. Per tale ragione, ogni riferimento agli Stati membri non può essere considerato esaustivo, nel senso che il testo illustra esempi recenti dell'azione politica, trascurando casi in cui sussistono da tempo politiche di natura simile.

In modo da fornire le necessarie informazioni di carattere contestuale, la relazione offre in esordio un'analisi delle caratteristiche fondamentali e delle principali tendenze in tema di integrazione sociale nell'UE. Tale analisi è condotta entro un quadro comparativo, sulla base dell'insieme degli indicatori concordati e approvati dal Consiglio europeo di Laeken. Ad essa segue una descrizione di quelle che gli Stati membri, nei relativi PAN per l'integrazione, ritengono essere le sfide principali. Tale descrizione consente di definire un'agenda politica per l'Unione relativa al periodo coperto dai PAN (2003-2005), ovvero un elenco conciso di sei priorità principali, nell'elaborare le quali si è tenuto conto della diversità delle situazioni di partenza e dei sistemi sociali.

La relazione prosegue poi valutando le modalità con cui gli Stati membri stanno trasponendo gli obiettivi comuni dell'UE entro le strategie nazionali volte a combattere la povertà e l'emarginazione sociale. Questo aspetto della relazione è di particolare significato, poiché ai PAN per l'integrazione 2003-2005 era richiesto di apportare miglioramenti significativi in relazione alla pluridimensionalità, alla coerenza e all'ambizione delle strategie nazionali. In questo senso, doveva risultare di grande aiuto sia l'esperienza maturata con la prima serie di PAN per l'integrazione, che la definizione di obiettivi nazionali di riduzione della povertà, come richiesto dal Consiglio europeo di Barcellona.

Nel corso della trattazione, si farà un uso frequente di espressioni quali "povertà", "emarginazione sociale" e "integrazione sociale". Al fine di agevolare la lettura, si ritiene opportuno fornirne le relative definizioni[1]:

Povertà: si considera povero un soggetto il cui reddito e le cui risorse sono insufficienti in misura tale da impedirgli un livello di vita considerato accettabile nella società in cui vive. A causa della povertà, egli può essere esposto a svantaggi molteplici quali disoccupazione, basso reddito, pessime condizioni abitative, inadeguata assistenza sanitaria e barriere alla formazione permanente, alla cultura, allo sport e al tempo libero. Tali soggetti sono spesso emarginati ed esclusi dalla partecipazione ad attività (economiche, sociali e culturali) che si considerano ordinarie per il resto della popolazione e inoltre il loro accesso ai diritti fondamentali può subire delle limitazioni.

Emarginazione sociale: l'emarginazione o esclusione sociale è un processo in forza del quale taluni individui sono spinti ai margini della società ed esclusi da una piena partecipazione a causa della povertà, di una mancanza di competenze di base e di opportunità di formazione permanente o in conseguenza di una discriminazione. Il processo di emarginazione li allontana da opportunità di occupazione, di reddito e di istruzione, nonché dalle reti e dalle attività sociali e comunitarie. Avendo scarso accesso alle autorità e agli enti decisionali, essi si sentono spesso impotenti e incapaci di intervenire sulle decisioni che riguardano la loro vita quotidiana.

Integrazione sociale: è un processo che garantisce a quanti sono a rischio di povertà e di emarginazione sociale di fruire delle opportunità e delle risorse necessarie per partecipare pienamente alla vita economica, sociale e culturale e di godere di un tenore di vita e di un benessere considerati normali nella società in cui vivono. Tale processo garantisce a detti soggetti una maggiore partecipazione nei processi decisionali che riguardano le loro vite e un maggiore accesso ai diritti fondamentali[2].

Contesto

Riconoscendo che, ai sensi degli articoli 136 e 137 del Trattato di Amsterdam, la lotta contro l'emarginazione sociale è uno dei campi in cui la Comunità ha un ruolo attivo nel sostenere e integrare le attività degli Stati membri, il Consiglio europeo di Lisbona del mese di marzo del 2000 ha convenuto sulla necessità di avviare le iniziative necessarie ad imprimere una svolta decisiva nella lotta contro la povertà entro il 2010. Esso ha anche stabilito di comune accordo che gli Stati membri debbano coordinare le relative politiche finalizzate alla lotta contro la povertà e l'emarginazione sociale sulla base di un metodo aperto costituito dalla compresenza di obiettivi comuni, di piani di azione nazionali e di un programma di azione comunitario.

1 Scopo di tali definizioni è di integrare e rafforzare la nozione di povertà e di esclusione sociale desumibile dagli obiettivi comuni e dagli indicatori concordati su cui si fonda il metodo aperto di coordinamento.

2 Secondo la definizione datane nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Nel dicembre 2000, il Consiglio europeo di Nizza ha deciso di lanciare il nuovo metodo nel campo della lotta contro la povertà e l'esclusione sociale e ha definito un insieme comune di quattro obiettivi:

1. promuovere la partecipazione all'occupazione e l'accesso di tutti a risorse, diritti, beni e servizi;
2. prevenire i rischi di esclusione;
3. intervenire a favore delle persone più vulnerabili;
4. mobilitare tutte le parti interessate.

I piani di azione nazionale per l'integrazione sociale (abbreviati in PAN per l'integrazione) svolgono un ruolo fondamentale nel processo a livello UE, nella misura in cui consentono di tradurre gli obiettivi comuni in politiche nazionali, nel rispetto della situazione particolare di ciascun paese e della natura specifica dei singoli sistemi di protezione sociale e delle politiche sociali.

Tutti gli Stati membri hanno presentato il primo PAN per l'integrazione nel mese di giugno del 2001. La fase di preparazione ha fornito l'opportunità di un'ampia informazione e consultazione dei soggetti più direttamente interessati e l'occasione per rivedere le basi delle strategie nazionali di lotta contro la povertà e l'emarginazione sociale. Essa inoltre ha consentito di sviluppare un'impostazione maggiormente strategica e integrata della lotta contro la povertà. Oltre a ciò, le informazioni contenute nei PAN per l'integrazione hanno fornito un'ottima base per lo scambio di esperienze e di buone prassi tra tutti i paesi dell'Unione.

I risultati principali dell'esame dei PAN per l'integrazione condotto dalla Commissione e dagli Stati membri sono stati presentati nella relazione comune sull'integrazione sociale, approvata dal Consiglio di Laeken nel mese di dicembre del 2001.

L'adozione, sempre al Consiglio di Laeken, di 18 indicatori comunemente concordati e mirati a misurare la povertà e l'esclusione sociale ha consentito di creare un solido riferimento per l'opera di monitoraggio dei progressi e valutazione dell'efficacia dell'impegno politico. In modo da riflettere la diffusa percezione del fatto che la povertà e l'esclusione sociale in Europa hanno una natura pluridimensionale e non possono essere ridotte ad un'unica variabile, gli indicatori includono uno spettro di aspetti, quali povertà relativa, disoccupazione di lungo periodo, nonché sanità e formazione permanente. Essi devono fungere da riferimento fondamentale, sia per l'UE che per ogni Stato membro, per valutare oggettivamente l'avanzamento del processo pluriennale sulla scorta di risultati comprovati. Va tuttavia conservato il ruolo specifico di indicatori nazionali, in particolare in quei campi (come l'alloggio) nei quali non è stato ancora possibile definire in modo significativo un terreno comune.

Un altro risultato ottenuto nel 2001 è rappresentato dall'adozione del primo programma di azione comunitario volto a promuovere il coordinamento della lotta contro l'emarginazione sociale. Il programma, la cui attuazione riguarda il periodo 2002-2006, ha il fine di sostenere l'analisi politica e il miglioramento dei dati statistici, nonché lo scambio delle buone prassi e la promozione di reti europee delle ONG attive nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale. Esso, in quanto parte del metodo aperto di coordinamento, va inteso in stretta associazione con i PAN per l'integrazione.

Nel corso dei primi due anni, si è registrata un'attuazione uniforme del processo di integrazione sociale a livello UE, la qual cosa costituisce, nell'opinione della Commissione, del Consiglio e degli altri soggetti interessati, un passo positivo. A fronte di un ampio consenso sull'utilità del nuovo processo e sulla validità degli obiettivi comuni adottati a Nizza, il Consiglio ha deciso nel dicembre 2002 di chiedere agli Stati membri di preparare una seconda serie di PAN per l'integrazione da presentare entro il mese di luglio 2003 in base agli obiettivi comuni e ad alcune lievi modifiche apportate agli stessi, ovvero:

(a) L'invito agli Stati membri di includere obiettivi nazionali nei rispettivi PAN per l'integrazione (in ossequio alle conclusioni del Consiglio europeo di Barcellona);

(b) La richiesta di porre maggiore attenzione alle specificità di genere nell'analisi dell'emarginazione sociale e nella valutazione dell'impatto politico;

(c) La richiesta di evidenziare le difficoltà specifiche a carico degli immigranti in relazione all'inserimento sociale degli stessi.

Il futuro del processo di integrazione sociale a livello UE

In linea con la strategia di Lisbona, il metodo aperto di coordinamento in tema di integrazione sociale deve essere inteso in stretta associazione con altri processi volti a contribuire alla crescita economica e ad una maggiore coesione sociale. Ai fini del perseguimento degli obiettivi del processo di integrazione sociale, risultano di particolare rilevanza i processi di coordinamento delle politiche economiche e di quelle per l'occupazione, attuati rispettivamente per mezzo degli indirizzi di massima per le politiche economiche e della strategia europea per l'occupazione. Stanno inoltre assumendo crescente importanza il metodo aperto di coordinamento in fatto di pensioni, lanciato nel 2002, e lo scambio cooperativo in tema di sanità e di assistenza sanitaria a lungo termine. È fondamentale che a livello nazionale gli Stati membri garantiscano la coerenza tra le strategie di inserimento sociale e le politiche relative a tali aree.

Anche a livello UE, comunque, sussiste la necessità di realizzare una maggiore coerenza tra i messaggi politici relativi ai vari processi di coordinamento, evitando la moltiplicazione di processi caratterizzati da regole diverse e spesso dalla sovrapposizione degli obiettivi. Sono queste le ragioni principali che hanno spinto la Commissione a presentare, in una recente comunicazione[3], una proposta mirata a razionalizzare e semplificare la cooperazione politica nel campo della protezione sociale sulla base del metodo aperto di coordinamento. Essa comporta la creazione di un processo razionalizzato, basato su un insieme comune di obiettivi concernenti l'assistenza sanitaria, le pensioni e l'integrazione sociale, e concepiti in modo da adattarsi più efficacemente ad altri processi di coordinamento, in particolare agli indirizzi di massima per le politiche economiche e alla strategia europea per l'occupazione, al fine di conferire maggiore visibilità alla dimensione sociale nell'attuazione della strategia complessiva di Lisbona. Le disposizioni in tema di relazioni verranno semplificate, prevedendo, a partire dal 2006, un'unica relazione strategica triennale da intercalare con piccoli aggiornamenti negli anni intermedi. La Commissione ha inoltre proposto di presentare, nel 2005 e per la prima volta, una relazione comune sulla protezione sociale e l'integrazione sociale, il cui fine è di analizzare gli sviluppi politici salienti nel contesto delle più recenti tendenze e previsioni in campo sociale ed economico e di fornire il riferimento di

3 COM(2003)261, 27.5.2003.

fondo a cui ispirare messaggi politici rilevanti da presentare al Consiglio europeo di primavera.

Il passaggio graduale a questo nuovo processo integrato di coordinamento politico non deve provocare la perdita dell'impulso positivo che le fasi di preparazione e monitoraggio dei PAN per l'integrazione hanno prodotto in molti Stati membri. Nel corso della consultazione seguita alla pubblicazione della comunicazione nel mese di maggio del 2003 questo aspetto è stato sottolineato da molti attori e Stati membri. È dunque necessario garantire visibilità, in futuro, ai vari elementi del processo e in particolare ai PAN per l'integrazione, entro un contesto che conduca ad una maggiore coerenza nella formulazione delle strategie sia a livello nazionale che a livello UE. Inoltre, gli obiettivi e gli strumenti di monitoraggio del processo di integrazione sociale dell'Unione dovranno riflettersi adeguatamente e coerentemente nella strategia per uno sviluppo sostenibile.

L'impatto dell'allargamento

L'allargamento comporterà per l'Unione una serie di nuove e, in senso comparativo, più consistenti sfide in tema di promozione dell'integrazione sociale. Sulla scorta di indicatori sociali comparativi basati sui dati nazionali, nonché degli studi condotti, è possibile inferire che larghi settori della popolazione dei paesi candidati vivono in condizioni di basso reddito e di scarso accesso a taluni servizi e strutture di base. Nella gran parte dei paesi candidati, è presente un livello alto di disoccupazione e lo sviluppo dei sistemi di protezione sociale non è tale da fornire un reddito sicuro agli anziani, ai malati e ai disabili. In taluni paesi, la situazione sociale delle minoranze etniche, dei bambini e dei malati di mente suscita gravi preoccupazioni. Al contrario, le disparità di reddito sono generalmente più basse e i risultati in termini di formazione permanente sono migliori rispetto a molti degli attuali Stati membri. In un contesto generale nel quale il concetto di emarginazione sociale, nella definizione sopra riportata, è di recente introduzione e nel quale sussiste il rischio che la promozione dell'integrazione sociale possa essere intesa come un obiettivo secondario e subordinato alla concorrenza o alla crescita economica, sarà essenziale sottolineare la complementarità di politiche e strategie finalizzate alla crescita economica e alla coesione sociale.

Tuttavia, l'allargamento deve essere considerato un'occasione favorevole per realizzare un più ampio scambio bidirezionale di esperienze e di buone prassi e per la creazione di reti più strette tra associazioni e autorità locali e nazionali, che per larga parte sono poste di fronte alle stesse sfide. La maggiore diversità, conseguente all'allargamento, delle situazioni e dei sistemi sociali nell'Unione avrà la funzione di stimolare in modo potente l'ulteriore evoluzione del metodo aperto di coordinamento nelle aree della protezione sociale e dell'integrazione sociale.

Per tali ragioni, si è ritenuto fondamentale includere tutti i paesi candidati nel processo UE di integrazione sociale, ben prima del termine che segna in modo formale l'allargamento. La direzione generale per l'Occupazione e gli affari sociali e ciascuno dei paesi candidati hanno concordato nel 2002 di avviare un processo bilaterale di cooperazione incentrato sulla redazione di Memorandum comuni d'integrazione, al fine di individuare le sfide sociali preminenti a carico di ciascun paese, di esporre le politiche principali già in atto o in previsione e di enfatizzare alcuni rilevanti aspetti politici che saranno oggetto di futura revisione. I Memorandum comuni d'integrazione saranno conclusi e sottoscritti dalla Commissione e da ciascuno dei 10 paesi candidati prima della fine del corrente anno. Si ritiene che il processo serva a preparare i paesi candidati ad una piena partecipazione al processo di integrazione sociale, che prenderà avvio a metà del 2004 con la presentazione della prima serie di PAN per l'integrazione relativa al periodo 2004-2006.

PARTE I – L'UNIONE EUROPEA

1. INTEGRAZIONE SOCIALE – LA SITUAZIONE NELL'UE

Dopo aver delineato il contesto economico e demografico, il presente capitolo intende fornire una sintetica analisi comparativa della situazione e delle tendenze riscontrate negli ultimi anni in tema di integrazione sociale nell'Unione europea. Tale analisi si fonda su un numero selezionato di indicatori comuni UE di povertà e integrazione sociale. Per una descrizione degli indicatori comuni, oltre alle informazioni di riferimento sul processo di adozione, sul quadro metodologico inerente alla loro selezione e sulle fonti statistiche utilizzate, si prega di consultare il capitolo 10 e l'allegato statistico. In quest'ultimo inoltre sono reperibili le tabelle che indicano i risultati degli indicatori sulla base delle fonti comuni dell'UE.

Il contesto economico e demografico

Lo stato dell'integrazione sociale, dopo l'avvio del relativo processo a livello UE, deve essere considerato in relazione al peggioramento delle condizioni macroeconomiche generali, nel cui contesto l'UE continua a subire l'impatto di un prolungato rallentamento economico. Il PIL dell'UE ha mostrato una crescita media nel 2002 pari a solo l'1,1 per cento, ben lontano dal vivace tasso annuo di crescita del 3,5 per cento registrato nel 2001. Secondo le Proiezioni economiche d'autunno della Commissione, la situazione stagnante dell'economia dell'UE è destinata a rimanere tale nel 2003 e appare improbabile una ripresa vigorosa. La crescita del PIL è stimata intorno a un valore medio di 0,8 per cento nel 2003, per raggiungere un modesto 2 per cento nel 2004 e toccare il 2,5 per cento solo nel 2005.

Per quanto il mercato del lavoro dell'UE, nel corso della fase iniziale del rallentamento economico, abbia mostrato un andamento piuttosto elastico, il tasso di occupazione nell'UE è sceso nel 2002, dopo aver registrato una crescita media superiore all'1 per cento annuo dopo il 1997, e la disoccupazione ha di nuovo ripreso a crescere dopo la decisa riduzione protrattasi nel quinquennio precedente. La contrazione del numero di occupati ha caratterizzato in modo preoccupante il Belgio, la Danimarca e la Germania. Il tasso medio di disoccupazione dell'UE nel suo complesso ha raggiunto il 7,7 per cento nel 2002 e si prevede tocchi l'8,1 per cento nel 2003. Nonostante i progressi ottenuti negli anni immediatamente precedenti, il tasso di disoccupazione resta particolarmente elevato in Finlandia, Grecia e Spagna e ciò vale, in questi ultimi due paesi, soprattutto per la disoccupazione femminile. Si stima che esso supererà il 9 per cento in Francia e Germania.

A dispetto di questa deludente evoluzione, l'UE ha continuato a registrare progressi nell'opera di perseguimento degli obiettivi occupazionali di Lisbona e Stoccolma, anche se ad una velocità inferiore rispetto agli anni precedenti. Nel 2002 il tasso di occupazione si è attestato su un valore stimato pari al 64,3 per cento, più alto di quasi un punto percentuale rispetto al 2001, anno in cui era pari al 63,4 per cento. Il tasso di occupazione

femminile è cresciuto in modo consistente, passando dal 54,1 del 2001 al 55,6 per cento, mentre quello maschile è lievemente calato nel corso dello scorso anno, raggiungendo il 72,8 per cento. Il divario tra i sessi dei rispettivi tassi di occupazione si sta dunque restringendo ma persistono grandi differenze, tra i 27 e i 29 punti percentuali, in Grecia, Italia e Spagna. Quanto alla fascia d'età più avanzata (55-64 anni), il tasso di occupazione nell'UE si è attestato a poco più del 40 per cento, con il valore più basso registrato in Belgio (di poco inferiore al 27 per cento) e quello più alto in Svezia (68 per cento). Nel corso degli ultimi anni, il tasso di occupazione di questa fascia d'età è cresciuto in misura consistente in tutti gli Stati membri, ad eccezione dell'Austria, della Germania, della Grecia e dell'Italia.

Nel frattempo, le conseguenze di lungo termine dell'invecchiamento della popolazione europea stanno assumendo, in relazione alla composizione sociale, caratteristiche più chiare. È ormai imminente il momento in cui la crescita della popolazione in età attiva, protrattasi in Europa per un secolo intero, si fermerà e, in meno di un decennio, sarà pienamente visibile l'impatto conseguente al pensionamento di quanti appartengono alla generazione del *baby boom*. Per quanto la fertilità sia lievemente cresciuta, passando dall'1,45 figli per donna del 1999 all'1,47 per cento del 2001, l'indice è ben al di sotto del 2,1, corrispondente al livello di rimpiazzo. L'aspettativa di vita è in crescita, essendo aumentata di due anni sia per gli uomini che per le donne nel corso dell'ultimo decennio, e la mortalità tende progressivamente a concentrarsi nella terza età. Al momento attuale, le persone di età superiore ai 65 anni, rappresentano il 16 per cento della popolazione totale, mentre quelle di età inferiore a 15 anni costituiscono il 17 per cento. Già nel 2010, queste distribuzioni percentuali saranno invertite. La cresciuta più consistente riguarderà la fascia delle persone "molto anziane" (di età superiore a 80 anni), che aumenterà di quasi il 50 per cento nei prossimi 15 anni.

La crescita dei tassi di dipendenza degli anziani imporranno alla società di affrontare i relativi bisogni assistenziali. Allo stesso tempo, l'evoluzione delle strutture familiari sta compromettendo lentamente le condizioni oggettive che consentono la solidarietà intergenerazionale entro la famiglia. I matrimoni tendono a diminuire mentre sono in costante crescita le rotture. Continua a manifestarsi la riduzione tendenziale del numero di componenti del nucleo familiare, considerato l'aumento, per tutte le fasce d'età, del numero di persone che vivono da sole. Si registra inoltre un forte aumento del numero di bambini che vivono con un solo genitore e il calo del numero di coppie con figli. Nel 2000, il 10 per cento dei bambini di età 0-14 viveva con un solo genitore, contro una percentuale del 6 per cento del 1990. La schiacciante maggioranza di genitori unici è donna.

Rischio di povertà relativa: raffronto della situazione dei singoli paesi nel 2001

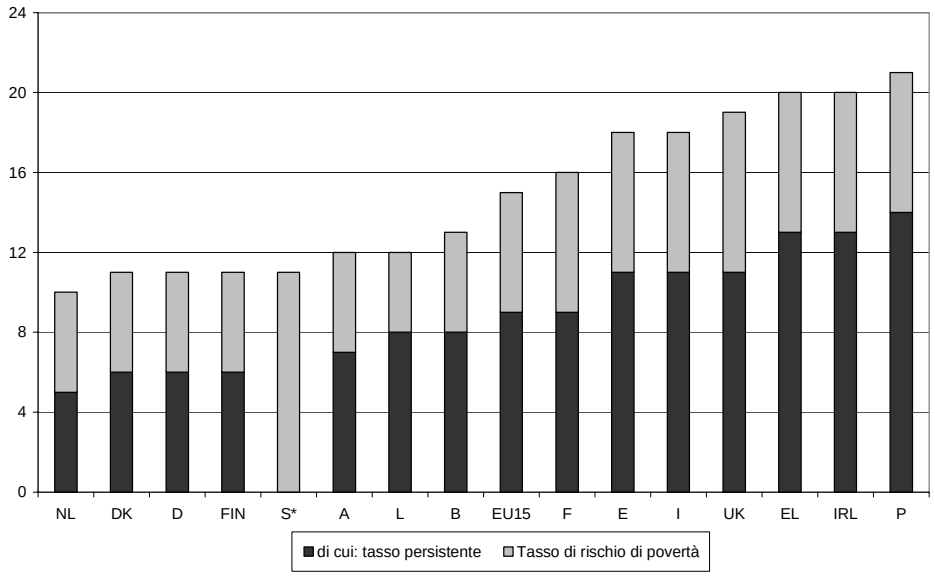
In assenza di un insieme pienamente sviluppato di indicatori che riflettano la natura pluridimensionale della questione, l'analisi della povertà e dell'emarginazione sociale nell'UE non può che basarsi in larga parte sugli indicatori disponibili, essenzialmente relativi al livello di reddito. L'attenzione è stata posta principalmente su indicatori che mostrino la relazione con il livello medio di prosperità in un certo paese e in un certo momento. La nozione di povertà assoluta risulta meno rilevante per l'UE per due ragioni

fondamentali. La prima è che la sfida primaria a carico dell'Europa è di fare in modo che l'intera popolazione goda dei benefici di un alto livello medio di prosperità, essendo meno pressante la necessità di assicurare condizioni minime di vita, come accade nelle aree meno sviluppate del mondo. In secondo luogo, il livello minimo di vita che si considera accettabile dipende in gran parte dal livello generale di sviluppo sociale ed economico, che a sua volta tende a variare considerevolmente da uno Stato membro all'altro.

L'indicatore del rischio di povertà corrisponde alla proporzione di individui appartenenti a famiglie nelle quali il reddito è inferiore al 60 per cento del reddito mediano nazionale reso equivalente. Nel 2001 il 15 per cento della popolazione dell'UE, corrispondente a più di 55 milioni di persone, è stata classificata a rischio di povertà. Questo valore medio relativo all'UE nasconde considerevoli differenze tra gli Stati membri, considerato che la quota di popolazione a rischio di povertà è compresa entro una forbice che va dal 10 per cento della Svezia al 21 per cento dell'Irlanda.

Più a lungo una persona è costretta a vivere con un reddito basso, maggiore è il rischio di subire privazioni e di essere emarginati dalle attività sociali, culturali ed economiche e maggiore è il rischio di un grave isolamento sociale. In tutti i paesi, più della metà delle persone a rischio di povertà nel 2001 ha fruito di bassi redditi per un periodo prolungato di tempo, ovvero ha avuto a disposizione un reddito inferiore alla soglia del 60 per cento nell'anno in oggetto e in almeno due dei tre anni precedenti (nel caso in questione, 1998-2000). In Grecia e Portogallo, ove il tasso del rischio di povertà è molto elevato, due persone su tre di quelle con reddito inferiore alla soglia di povertà nel 2001 hanno mostrato un rischio persistente di povertà. Nell'UE, il 9 per cento della popolazione era nel 2001 in condizione di persistente povertà.

Figura 1. Tasso di rischio di povertà, quota totale e persistente – 2001



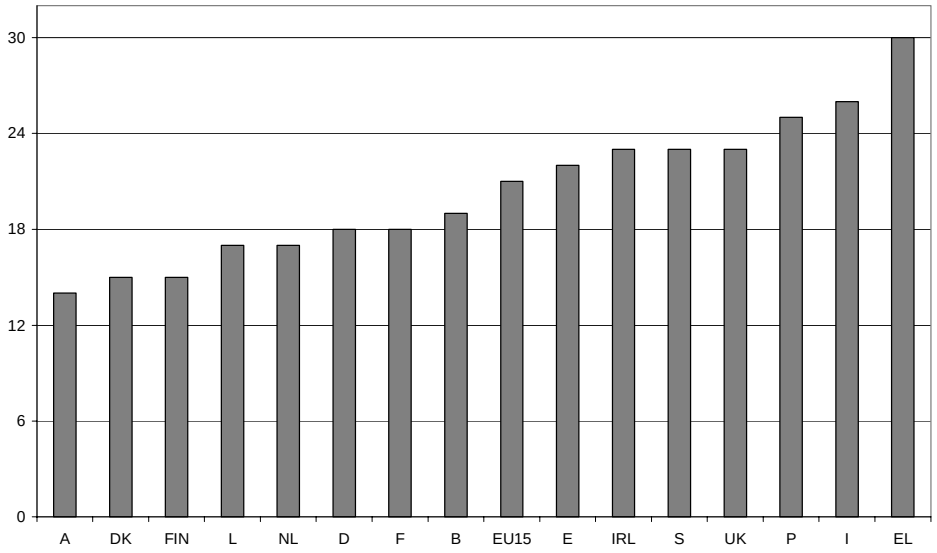
Nota: Per la Svezia non sono disponibili dati sul rischio di povertà persistente.

Fonte: Eurostat, Pannello familiare della Comunità europea (ECHP), UDB, versione giugno 2003

Lo scarto relativo dalla povertà mediana, ovvero la differenza, espressa in percentuale sul valore di soglia, tra il reddito medio reso equivalente del povero e la soglia del 60 per cento, misura quanto il reddito delle persone a rischio di povertà si discosti verso il basso dal livello di soglia. Si tratta di un indicatore importante, che integra la misura generica del rischio di povertà, fornendo informazioni su "quanto è povero il povero".

Nel 2001, lo scarto dal rischio mediano di povertà era del 22 per cento a livello UE. Ciò significa che metà delle persone a rischio di povertà disponeva di un reddito equivalente inferiore al 78 per cento della soglia del rischio di povertà, ovvero al 47 per cento del reddito medio reso equivalente.

Figura 2. Scarto dal rischio mediano di povertà, 2001 (%)

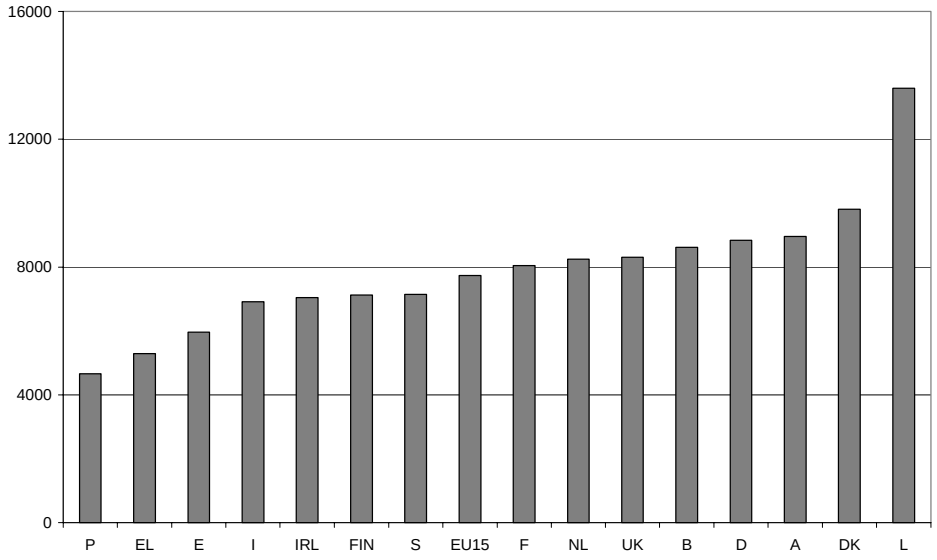


Fonte: Eurostat, ECHP-UDB, versione giugno 2003

L'analisi comparativa dei valori nazionali di soglia consente di evidenziare la dimensione relativa della misura utilizzata per definire lo stato di povertà. Questo raffronto è importante per comprendere il diverso livello di benessere economico dei vari paesi[4]. La figura 3 mostra il valore monetario delle soglie del rischio di povertà in termini di standard del potere d'acquisto (SPA) e in relazione a una famiglia composta da un singolo adulto. I valori relativi a Portogallo e Grecia risultano particolarmente bassi. All'altro estremo, spicca il Lussemburgo con un valore di soglia pari al 170 per cento della media UE.

4 Tale comparazione risulterà di particolare rilevanza nel contesto dell'Unione allargata, poiché nei paesi candidati si notano distribuzioni dei redditi relativamente ristrette e tassi di rischio di povertà non molto dissimili da quelli registrati negli attuali Stati membri, nonostante il reddito medio nazionale di quei paesi sia attestato a livelli molto bassi.

Figura 3. Valore indicativo, in SPA, della soglia del rischio di povertà di una famiglia con un singolo componente adulto, 2001



Fonte: Eurostat, ECHP-UDB, versione giugno 2003

Dall'analisi sopra riportata, emerge che il rischio di povertà si manifesta simultaneamente in forme diverse. I paesi con la maggiore esposizione al rischio di povertà, in termini di tasso generico, spesso mostrano anche il maggiore scarto dalla povertà relativa, sia quando la misura dell'esposizione si riferisce a un preciso punto temporale sia quando essa riguarda un periodo più lungo. Il fatto è conseguenza di ampie distribuzioni di reddito nella fascia bassa, cui si associano condizioni generali di vita di livello basso.

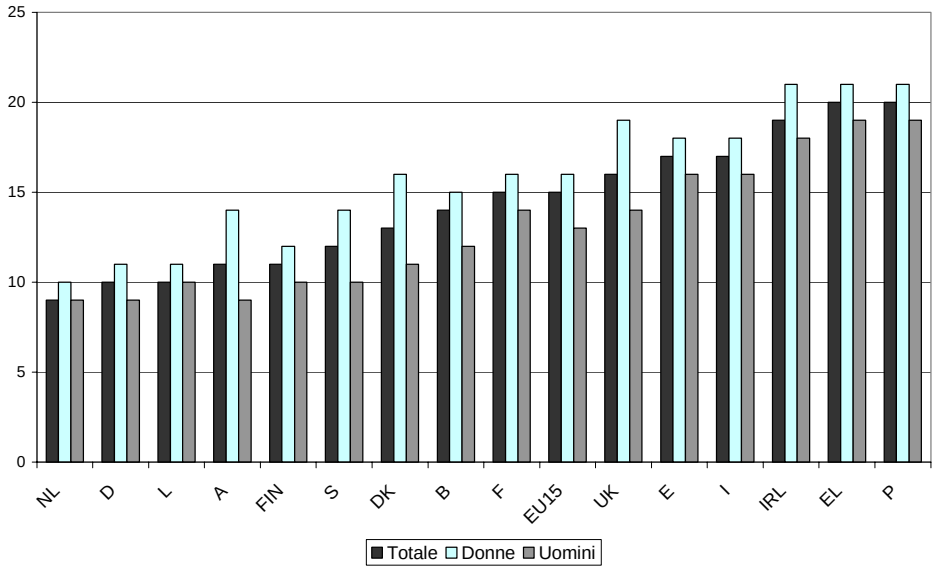
La misurazione del rischio di povertà riguarda soprattutto la fascia bassa della distribuzione dei redditi. È tuttavia altrettanto interessante osservare la distribuzione generale dei redditi, quale risulta, per esempio, dalla posizione relativa del quintile più basso rispetto al quintile più alto. Nel 2001 il reddito totale equivalente assorbito dal quintile superiore di reddito è stato di 4,4 volte superiore a quello del quintile più basso. Il rapporto varia dal 3,1 della Danimarca al 6,5 del Portogallo (cfr. tabella 6 nell'allegato statistico). La posizione dei singoli paesi è assai simile, quando si utilizzi il coefficiente di Gini, che è una misura sintetica della distribuzione generale del reddito (cfr. tabella 7). È il caso di notare che le disparità di reddito sembrano essere diminuite (o sono quantomeno rimaste stabili) nel periodo 1995-2001 in tutti i paesi, ad eccezione dei paesi nordici, tradizionalmente caratterizzati, comunque, da una bassa disuguaglianza.

Incidenza del rischio di povertà ripartito per sesso, tipo di famiglia e età

Le donne sono generalmente esposte a un rischio maggiore di vivere in una famiglia povera: nel 2001 il 16 per cento delle donne adulte (di età superiore ai 16 anni) aveva un

reddito inferiore al valore di soglia, contro il 13 per cento degli uomini dello stesso gruppo d'età[5]. Il modello si ripete con coerenza in tutti gli Stati membri mentre le disparità maggiori si registrano in Austria, Finlandia e Regno Unito. Austria e Finlandia, insieme all'Irlanda, mostrano anche il più alto scarto tra uomini e donne in termini di rischio di povertà persistente (cfr. la tabella 3 dell'allegato), laddove lo scarto relativo all'UE nel suo complesso per tale indicatore risulta basso. Il dato relativo allo scarto medio risulta contrastante (cfr. tabella 4), poiché in molti paesi lo scarto è maggiore per gli uomini che per le donne. Il rischio di povertà è comparativamente maggiore per le donne di specifiche fasce d'età, in particolare per le donne anziane (di età uguale o superiore a 65 anni), per le quali si registra un tasso del 21 per cento contro il 16 per cento degli uomini anziani in tutta l'UE.

Figura 4. Tasso del rischio di povertà per persone di età uguale o superiore a 16 anni ripartito per sesso, 2001



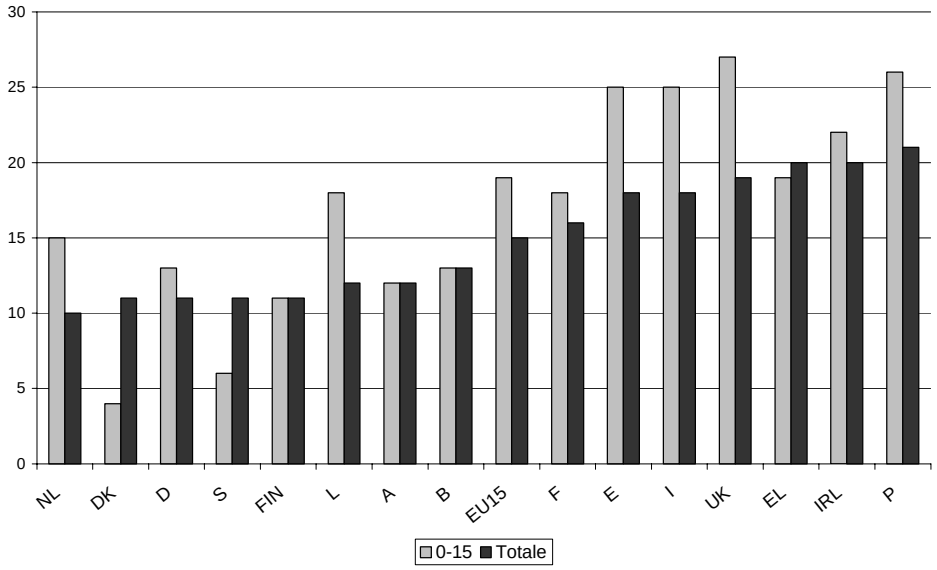
Fonte: Eurostat, ECHP-UDB, versione giugno 2003

Considerando la ripartizione per tipo di famiglia, il rischio di povertà è massimo per le famiglie monoparentali (con una media UE pari al 35 per cento), in gran parte delle quali il genitore unico è donna. Nel Regno Unito, l'esposizione al rischio di povertà di tale tipologia famigliare, che rappresenta una quota relativamente alta di tutte le famiglie, è particolarmente elevato (50 per cento; cfr. tabella 9). Anche i membri di famiglie numerose con tre o più figli a carico sono particolarmente esposti al rischio di povertà e, a tale riguardo, i rischi maggiori si riscontrano in Irlanda, Italia, Spagna e Portogallo (con percentuali variabili dal 34 al 49 per cento, contro una media UE del 27 per cento).

5 Escludendo le famiglie con un solo componente, il divario tra i sessi del rischio di povertà deve essere interpretato con cautela, poiché si fonda sull'assunzione di un'equa ripartizione del reddito entro la famiglia.

Di conseguenza, nella gran parte dei paesi i bambini sono esposti a livelli di povertà relativa superiori a quelli degli adulti. Le privazioni materiali a loro carico devono essere oggetto di seria preoccupazione, poiché è ampiamente riconosciuto che tale aspetto condiziona il loro sviluppo e le opportunità future. Nel 2001 i tassi di rischio di povertà dei bambini erano pari o superiori al 24 per cento in Spagna, Irlanda, Italia, Portogallo e Regno Unito. Risulta anche significativa la diversa persistenza della povertà infantile in rapporto a quella degli adulti (12 per cento contro il 9 per cento nell'intera UE), la qual cosa suggerisce che, rispetto a quanto accade per l'intera popolazione, fattori specifici concorrono al formarsi dei rischi di povertà a carico dei bambini.

Figura 5. Tasso del rischio di povertà dei bambini (di età 0-15), 2001



Fonte: Eurostat, ECHP-UDB, versione giugno 2003

Per quanto riguarda la fascia d'età all'estremo opposto, le persone di 65 anni o più (cfr. tabella 2) sono ugualmente esposte a un rischio relativamente elevato di povertà, specie in Danimarca, Grecia, Irlanda e Portogallo. Al contrario, in Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Svezia, gli anziani risultano meno esposti rispetto all'intera popolazione.

L'analisi della condizione reddituale degli anziani può essere condizionata dal fatto che le fonti dei dati utilizzati per calcolare i tassi di povertà relativa non tengono conto dei fitti figurativi, ovvero del denaro risparmiato vivendo in un alloggio di proprietà. Questo fatto può condurre a sottostimare il tenore di vita di famiglie anziane, che, in genere, è più probabile vivano in un alloggio di proprietà rispetto a famiglie giovani. Per contro, l'omissione dell'eventuale pagamento di interessi porterà a sovrastimare il reddito di quelle famiglie (in genere le più giovani) che stanno ancora pagando un mutuo. Si tratta di aspetti che possono condizionare anche i raffronti del rischio di povertà generale tra i vari paesi, considerato che la quota di persone residenti in un alloggio di proprietà, rispetto al numero totale di persone a rischio di povertà, varia molto da paese a paese. Ed è quanto accade in effetti nel caso in questione, visto che la suddetta quota è massima nei

paesi meridionali dell'Europa, con una percentuale di picco del 93 per cento in Grecia, e minima in Germania e nei Paesi Bassi (il 35 per cento del totale delle persone a rischio di povertà). Di conseguenza, se si fosse tenuto conto dei fitti figurativi, la distribuzione del rischio di povertà tra i paesi sarebbe risultata probabilmente più uniforme rispetto a quanto indicato alla figura 1.

L'analisi dei dati relativi al reddito potrebbe anche essere alterata dal fatto che non sono considerate le agevolazioni in natura (per esempio, alloggi popolari, cure domiciliari, servizi gratuiti), che sono particolarmente rilevanti ai fini della valutazione del reddito netto degli anziani.

Tendenze della povertà relativa negli anni più recenti

Determinare le tendenze della povertà relativa dopo il 2001 risulta difficoltoso, a causa di ritardi nella compilazione e la convalida dei dati statistici[6], sebbene recenti investimenti nel potenziamento della capacità statistica possano comportare un futuro miglioramento a livello di tempestività. Non è dunque possibile rendere un quadro accurato dell'impatto del nuovo processo di coordinamento a livello UE sulla povertà relativa. Negli anni immediatamente precedenti all'istituzione della nuova strategia, si era registrata una riduzione tendenziale del livello di povertà relativa, sceso dal 17 per cento del 1995 al 15 per cento del 2001.

Nell'interpretare eventuali cambiamenti nel corso del tempo, si deve tuttavia tenere presente il carattere relativo del valore del rischio di povertà qui considerato. Una diminuzione (o un aumento) della quota di popolazione a rischio di povertà implica che via siano meno (ovvero più) persone con un reddito inferiore al valore di soglia, il quale a sua volta varia nel tempo, poiché fa riferimento a un valore centrale della distribuzione dei redditi nell'anno in questione. Se il livello della soglia di povertà aumenta, ad esempio in conseguenza di una crescita economica e occupazionale, e allo stesso tempo decresce il tasso di rischio di povertà, si può concludere che, in alcuni casi, il reddito di quanti erano collocati al di sotto della soglia di povertà nell'anno di partenza è cresciuto più velocemente rispetto al livello del valore di soglia.

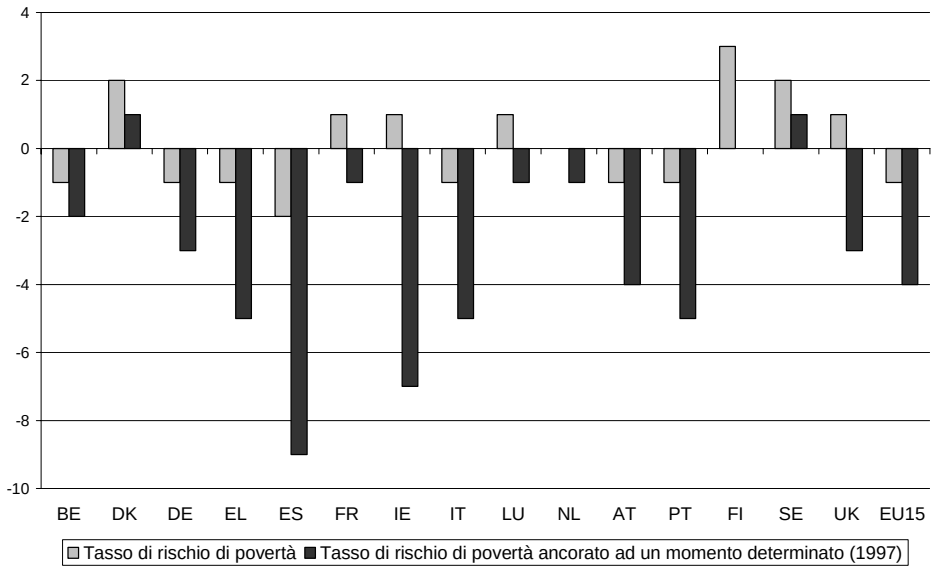
In tutti i paesi, il valore della soglia di povertà è cresciuto in misura superiore al semplice valore dell'inflazione, riflettendo con ciò una crescita del livello generale di prosperità. In che modo i dati relativi al tasso di rischio di povertà osservato nel 2001 si collegano a questo miglioramento? La figura 6, di seguito riportata, illustra il cambiamento, registrato nel periodo 1998-2001 ed espresso in punti percentuali, sia del tasso standard del rischio di povertà, che del "tasso di povertà fissato ad un determinato momento", il quale è calcolato facendo riferimento al valore di soglia del 1998 aumentato del solo valore dell'inflazione. In tutti i paesi, il tasso del rischio di povertà fissato al solo 1998 è diminuito nel corso dei tre anni successivi, fino dunque al 2001, specialmente in Spagna e Irlanda. Tuttavia, in Irlanda, la quota di popolazione con un reddito equivalente inferiore

6 Un ulteriore problema è rappresentato dall'assenza di stime degli intervalli di confidenza in relazione ai cambiamenti nel corso del tempo. Le tendenze nel tempo vanno tuttavia interpretate con cautela.

al valore corrente di soglia è aumentata, dalla qual cosa si può concludere che le condizioni reddituali di taluni di coloro che erano a rischio di povertà nel 1998 sono migliorate ma non a un livello tale da tenere il passo con il generale miglioramento delle condizioni di vita del paese.

Figura 6. Evoluzione tra il 1998 e il 2001 del tasso di rischio di povertà e tasso di rischio di povertà fissato ad un determinato momento (1998)

Cambiamento in punti percentuali



Fonte: Eurostat, ECHP-UDB, versione giugno 2003

Misurare l'impatto della protezione sociale

La selezione degli indicatori comuni ha obbedito ad un importante principio metodologico, il quale richiede che detti indicatori misurino i risultati in termini sociali e non i mezzi con cui tali risultati vengono ottenuti. Il principio risponde alla natura specifica del metodo aperto di coordinamento, in virtù del quale gli Stati membri concordano gli obiettivi ma sono liberi di scegliere le politiche con cui perseguirli. Inoltre, un indicatore che misuri lo sforzo politico è di scarsa utilità, se non vi è modo di conoscere i risultati di tale sforzo in termini di raggiungimento degli obiettivi. Un indicatore che si discosta in parte dal suddetto principio è quello relativo al tasso di rischio di povertà al netto dei trasferimenti sociali in denaro, il quale, se comparato al tasso di rischio al lordo di detti trasferimenti, può fungere da indicatore dell'impatto dei trasferimenti sociali in termini di riduzione della povertà.

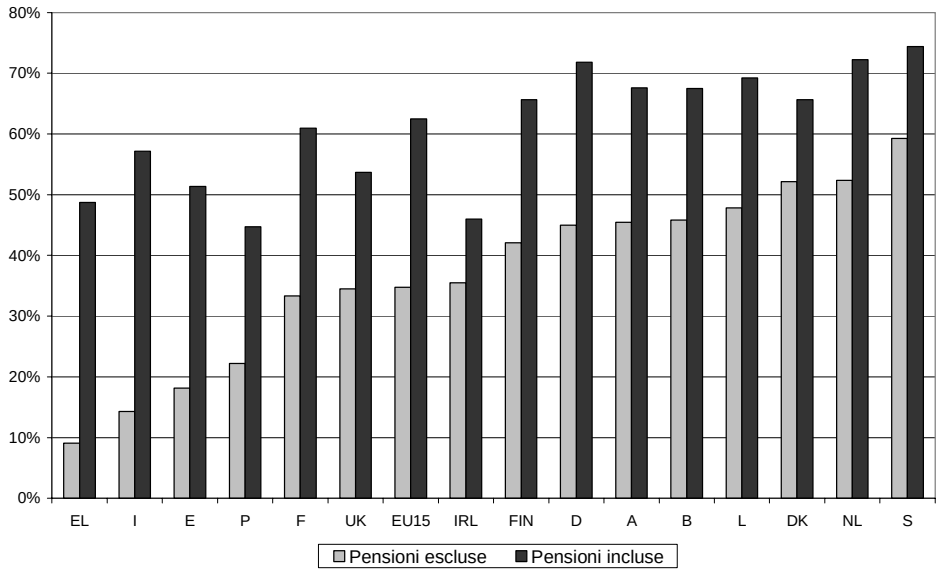
Ipotizzando una situazione in cui siano assenti tutti i trasferimenti sociali in denaro e le pensioni, il rischio di povertà per la popolazione dell'UE sarebbe ben più elevato di quanto è in realtà (39 per cento contro il 15 per cento nel 2001), dalla qual cosa si potrebbe concludere che il ruolo primario delle pensioni di vecchiaia è di ridistribuire il

reddito non tanto tra gli individui quanto nell'intero ciclo di vita degli individui. Se, dunque, si attribuisce alle pensioni la funzione di reddito primario e non di trasferimento sociale, il tasso di rischio di povertà si attesta al 24 per cento, ovvero 9 punti percentuali in più rispetto al tasso misurato al lordo dei trasferimenti sociali.

La figura 7 illustra la differenza percentuale (in valori assoluti) del tasso di rischio di povertà calcolato al netto e al lordo dei trasferimenti in denaro[7], escludendo e rispettivamente includendo le pensioni dalla nozione di "trasferimenti sociali in denaro". Se si escludono le pensioni, considerandole un reddito primario, la differenza risulta minore in Grecia, Italia, Portogallo e Spagna. Essa è invece maggiore in Danimarca, Paesi Bassi, Lussemburgo e soprattutto Svezia, in conseguenza di un livello superiore di spesa per la protezione sociale, nonché di un'attenzione specifica per la ridistribuzione dei redditi. Includendo le pensioni, il quadro muta significativamente. Il contributo dei trasferimenti sociali alla riduzione del tasso di rischio di povertà resta maggiore in Svezia, seguita dalla Germania, e diventa ben più alto in Italia e Grecia. Questo dato riflette la struttura della spesa per la protezione sociale, che in tali paesi è assorbita in larga parte dalle pensioni, oltre a riflettere la struttura demografica della popolazione.

Figura 7. Impatto dei trasferimenti sociali (escludendo e includendo le pensioni) sul tasso di rischio di povertà, 2001

Riduzione in percentuale del tasso totale del rischio di povertà



Fonte: Eurostat, ECHP-UDB, versione giugno 2003

7 Questo indicatore deve essere interpretato con cautela per una serie di ragioni, In primo luogo, esso non considera in alcun modo gli interventi che, al pari dei trasferimenti sociali in denaro, possono avere effetto sull'aumento del reddito spendibile delle famiglie e dei singoli individui, ovvero i trasferimenti in natura nonché i crediti d'imposta e gli sgravi fiscali. In secondo luogo, esso compara il rischio di povertà al netto e al lordo dei trasferimenti considerando "uguali tutti gli altri fattori".

L'impatto dei trasferimenti sociali in denaro sul tasso di rischio di povertà varia in base alla fascia d'età e al sesso (cfr. tabella 12). Prendendo in considerazione l'UE nel suo complesso, i trasferimenti sociali in denaro senza le pensioni hanno l'effetto più consistente in termini di riduzione del rischio di povertà sui bambini (con una caduta, nel 2001, del 39 per cento rispetto al 32 per cento delle persone di età superiore ai 16 anni). Nei paesi nordici, il tasso del rischio di povertà dei bambini è sceso del 65 per cento e anche più; al contrario, in Grecia, Spagna e Italia, i bambini costituiscono il gruppo che meno beneficia della riduzione della povertà realizzata mediante trasferimenti sociali (il calo percentuale è stato inferiore al 15 per cento). Nella popolazione adulta, le prestazioni sociali (escluse le pensioni) riducono il rischio di povertà più tra gli uomini che tra le donne in tutti i paesi (con le sole eccezioni di Paesi Bassi e Svezia; la riduzione per l'intera UE è stata del 35 per cento per gli uomini e del 33 per cento per le donne). Se si includono le pensioni tuttavia i differenziali in base al sesso sono meno marcati e, in alcuni paesi, a vantaggio delle donne.

Nell'interpretare l'indicatore del tasso di rischio di povertà al netto dei trasferimenti sociali, si deve tenere presente che la protezione sociale può produrre un'attenuazione della povertà ma, in quanto tale, non aiuta individui e famiglie a eludere in modo durevole la povertà. Per realizzare efficacemente la lotta contro la povertà e l'emarginazione sociale, i trasferimenti sociali in denaro devono accompagnarsi ad un'adeguata presenza di assistenza sanitaria, istruzione, servizi sociali e misure di inserimento nel mercato del lavoro per quanti sono in grado di lavorare. È questa la ragione per cui molti Stati membri stanno sempre più indirizzandosi verso politiche volte a promuovere l'autosufficienza individuale per mezzo di un sistema di protezione sociale favorevole all'occupazione, che solleciti la partecipazione al mercato del lavoro.

Il basso reddito rappresenta solo una delle dimensioni della povertà e dell'emarginazione sociale e, al fine di valutare e analizzare il fenomeno in termini più approfonditi, è necessario tenere conto di altri aspetti ugualmente rilevanti, quali l'accesso all'occupazione, l'istruzione, l'alloggio, l'assistenza sanitaria, il grado di soddisfacimento di bisogni fondamentali e la capacità di partecipare pienamente alla vita sociale. Molti di questi aspetti sono in realtà difficili da misurare, specie a livello di UE. Nel prosieguo del presente capitolo, si intende presentare una discussione della situazione desunta dagli indicatori comuni di povertà e emarginazione sociale che non tengono conto di altri importanti aspetti quali la disponibilità di un alloggio adeguato, la mortalità e l'accesso all'assistenza sanitaria in base alla condizione socioeconomica, nonché la partecipazione sociale.

La dimensione del mercato del lavoro in relazione alla povertà e all'emarginazione sociale

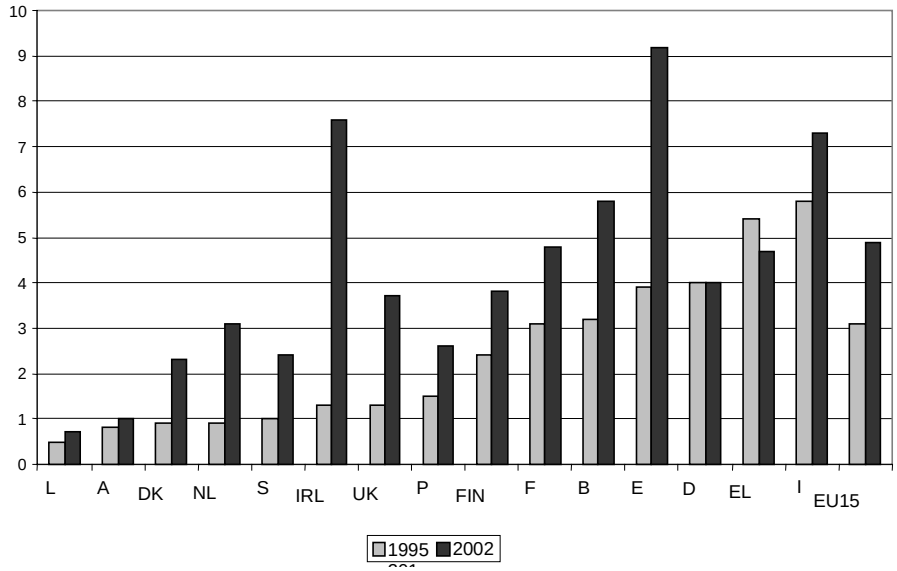
L'occupazione è un fattore essenziale di integrazione sociale, non solo perché essa genera reddito ma anche per la sua capacità di promuovere la partecipazione sociale e lo sviluppo individuale.

La disoccupazione di lungo periodo è associata molto strettamente al disagio sociale, poiché le persone che restano senza lavoro per un lungo periodo di tempo tendono a

perdere le competenze e l'autostima necessarie a reinserirsi nel mercato del lavoro, a meno di non poter fruire di adeguato e tempestivo sostegno. Nel 2002 la disoccupazione di lungo periodo ha interessato il 3 per cento della forza lavoro dell'UE (e il 39 per cento dei disoccupati). Quasi due terzi di tale quota sono rimasti disoccupati, in effetti, per un lunghissimo periodo di tempo (non meno di 24 mesi, cfr. tabella 19). Stando ai dati relativi al 2002, all'interno dell'Unione Austria, Danimarca, Lussemburgo, Paesi Bassi e Svezia hanno registrato tassi di disoccupazione di lungo periodo dell'1 per cento o meno; essi restano invece alti in Grecia e Italia, con tassi superiori al 5 per cento della forza lavoro. Questi due paesi, insieme alla Spagna, mostrano anche la maggiore disparità in base al sesso. Per quanto riguarda l'UE nel suo complesso, i tassi di disoccupazione di lungo periodo sono più alti per le donne che per gli uomini, anche se in Finlandia, Irlanda, Svezia e Regno Unito il dato si inverte.

A livello di UE, la disoccupazione di lungo periodo è calata gradualmente dal valore massimo del 4,9 per cento nel 1995 al 3 per cento nel 2002. Le riduzioni più consistenti si sono registrate in Irlanda e Spagna: tra il 1995 e il 2002 la Spagna ha più che dimezzato il tasso di disoccupazione di lungo periodo, portandolo poco al di sotto del 4 per cento, mentre in Irlanda esso è sceso dall'8 all'1,3 per cento).

Figura 8. Tasso di disoccupazione di lungo periodo, 1995 e 2002

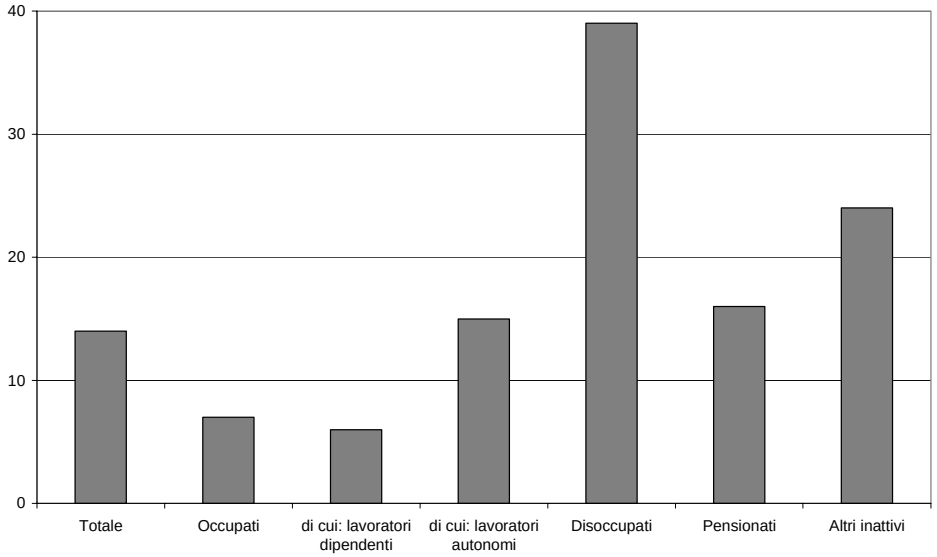


Fonte: Eurostat, EU-LFS

Per quel che risulta, essere occupati è il modo più efficace per garantirsi contro il rischio di povertà ed emarginazione sociale, come si evince chiaramente dai dati illustrati nella figura 9, secondo cui solo il 7 per cento della popolazione occupata (e il 6 per cento dei lavoratori dipendenti) dell'UE viveva nel 2002 al di sotto della linea di povertà, contro il 38 per cento dei disoccupati e il 25 per cento delle persone inattive. In Irlanda, Italia e Regno Unito, circa un disoccupato su due è a rischio di povertà. I pensionati sono particolarmente esposti allo stesso rischio in Grecia e Irlanda, mentre in Danimarca,

Irlanda e Regno Unito presentano un elevato rischio di povertà altre persone economicamente non attive.

Figura 9. Tasso del rischio di povertà ripartito in base all'attività più frequente, 2001



Fonte: Eurostat, ECHP-UDB, versione giugno 2003

Per quanto le persone occupate siano meno esposte al rischio di povertà rispetto a quelle in condizione diversa, esse rappresentano una quota rilevante delle persone a rischio di povertà, considerato che larga parte della popolazione adulta è attiva. Nell'UE, circa un quarto delle persone dai 16 anni in su a rischio di povertà è occupato; in Lussemburgo, Paesi Bassi e Portogallo, il valore registrato è del 40 per cento o più. Il lavoratore povero, dunque, deve essere oggetto di preoccupazione a livello politico. Il basso reddito è senza dubbio un importante fattore di rischio di povertà per le persone che lavorano ma anche il basso livello delle competenze e il perdurare di condizioni di lavoro instabili e spesso a tempo parziale possono condurre alla povertà[8], nonché al godimento in futuro di una pensione insufficiente. Altri fattori parimenti importanti riguardano la situazione familiare dei lavoratori: ovviamente, genitori soli o nuclei familiari monoreddito con figli sono particolarmente vulnerabili al rischio di povertà (cfr. tabella 14).

In effetti, la nozione di lavoratore povero si riferisce solo in parte alla situazione delle singole persone, poiché il tasso di povertà viene misurato a livello familiare. Per tale ragione, il benessere economico del disoccupato, della persona non attiva o del lavoratore con bassa retribuzione dipende dalla somma di tutte le risorse fornite da tutti i membri

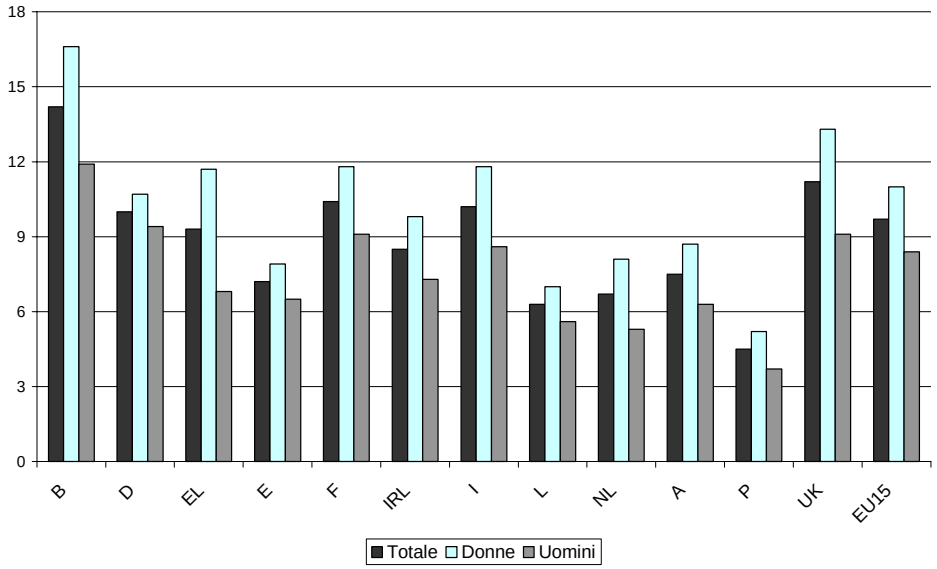
8 I dati evidenziano che il lavoro autonomo è un ulteriore "fattore di rischio". Tuttavia, non esiste alcuna garanzia di affidabilità per le cifre relative al reddito dei lavoratori autonomi, posta la questione dell'incongruenza dei redditi dichiarati.

della famiglia di appartenenza. In misura crescente, dunque, si considera l'assenza di occupati a livello di nucleo familiare come fattore fondamentale di rischio di povertà.

Nell'UE nel suo complesso nel 2002 circa un individuo su dieci di età compresa tra i 18 e i 59 anni viveva in famiglie senza occupati (figura 10). La quota più alta si è registrata in Belgio (14 per cento) e nel Regno Unito (11 per cento). Invariabilmente, risulta più probabile per una donna che per un uomo vivere in una famiglia senza occupati.

Si evidenziano comunque taluni progressi. La quota di adulti in età lavorativa che vive in famiglie senza occupati è calata tra il 1995 e il 2002/2003 in quasi tutti i paesi, mostrando una riduzione particolarmente sostenuta in Irlanda, Paesi Bassi e Spagna.

Figura 10. Persone di età compresa tra 18 e 59 anni che vivono in famiglie senza occupati, 2002

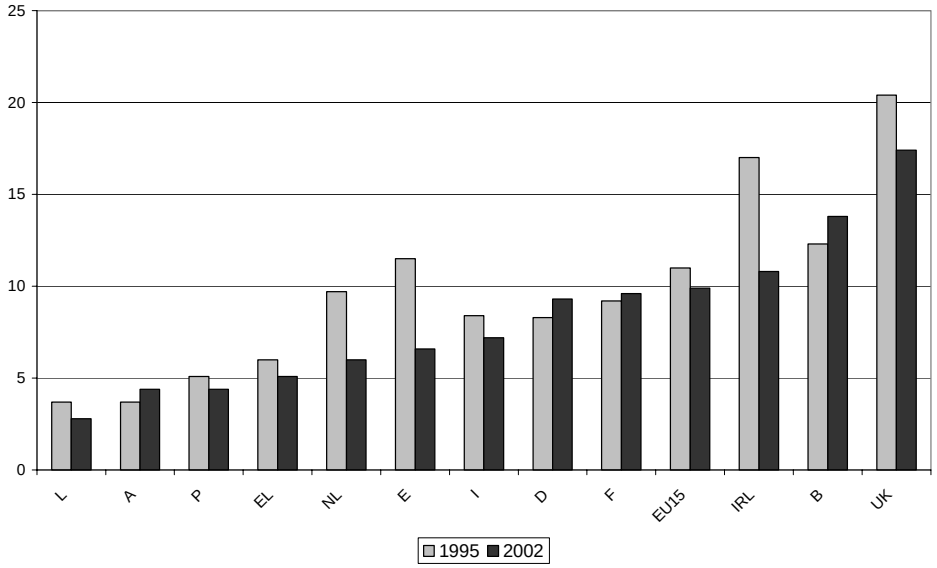


Fonte: Eurostat, EU-LFS

È fonte di particolare preoccupazione la condizione dei bambini che crescono in famiglie senza occupati, nelle quali l'assenza del modello rappresentato da un adulto attivo può essere un fattore in grado di condizionare i loro risultati scolastici e gli sbocchi futuri sul mercato del lavoro. Nel 2002 la quota di bambini che vive in questo tipo di famiglia è leggermente più alta rispetto a quella degli adulti (9,9 per cento) ma le variazioni da paese a paese sono assai marcate, con quote che vanno dal 3 per cento di bambini del Lussemburgo a oltre il 17 per cento del Regno Unito.

La quota di bambini che vive in famiglie senza occupati è calata in molti paesi e in misura considerevole in Irlanda e Spagna.

Figura 11. Bambini che vivono in famiglie senza occupati, 1995 e 2002



Fonte: Eurostat, EU-LFS

Coesione regionale

Tutti gli indicatori finora esaminati sono calcolati su base nazionale. Nondimeno, si registrano notevoli differenze territoriali non solo da un paese all'altro, ma anche all'interno dei vari paesi. Per elaborare e attuare politiche efficaci di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, occorre comprenderne perfettamente la natura e la situazione a livello subnazionale. Per esempio, potrebbe essere particolarmente pertinente operare una distinzione tra zone rurali e zone urbane. Purtroppo, considerazioni inerenti all'affidabilità statistica impediscono di ripartire per regione gran parte degli indicatori comunitari. Inoltre, non esiste, a livello di UE, una definizione accettata di regioni che non sia quella basata su criteri amministrativi e politici (ossia la classificazione NUTS).

Una misura sostitutiva della coesione sociale nelle varie regioni è rappresentata dalla dispersione (coefficiente di variazione) dei tassi di occupazione a livello NUTS2. La coesione regionale risulta al livello più basso in Italia, cui segue a una certa distanza la Spagna. Nel caso dell'Italia, dopo il 1996 si registrano lievi miglioramenti, mentre a livello di UE i tassi regionali di occupazione mostrano una certa convergenza. Le regioni dell'obiettivo 1 hanno registrato un aumento dei rispettivi tassi di occupazione più rapido rispetto ad altre: tra il 1996 e il 2002 il numero di occupati nelle prime ha registrato un aumento di più del 5 per cento della popolazione in età lavorativa contro un 4 per cento per il resto dell'UE. E comunque la quota della popolazione in età lavorativa occupata resta nettamente inferiore nelle regioni dell'obiettivo 1 (56,2 per cento nel 2002) rispetto ad altre (66,7 per cento).

La dimensione delle competenze in relazione alla povertà e all'emarginazione sociale

La mancanza di competenze e qualifiche di base costituisce un ostacolo rilevante all'integrazione nel corpo sociale e ciò risulta ancora più vero in una società e in un'economia basate sulla conoscenza. Esiste dunque un crescente pericolo che si creino nuove spaccature sociali tra coloro che accedono alla formazione permanente a fini di occupazione e di adattamento, di sviluppo personale e di cittadinanza attiva, e coloro che ne sono invece esclusi. "Realizzare uno spazio europeo della formazione permanente"[9] resta dunque una sfida primaria per una società che voglia essere partecipativa in termini sociali.

I dati LFS (*Labour Force Survey*) per il 2002/2003 mostrano che il 19 per cento circa delle persone di età compresa tra 18 e 24 anni disponeva solo di un livello di istruzione basso (ovvero, inferiore al diploma di istruzione secondaria superiore) e non aveva partecipato ad alcuna attività di istruzione e formazione nelle quattro settimane precedenti il rilevamento. I valori sono compresi tra il 10 per cento o meno di Austria, Finlandia e Svezia e il 41 per cento del Portogallo. In tutti i paesi, i giovani di sesso maschile hanno maggiori probabilità, rispetto alle giovani, di uscire dal sistema scolastico con un titolo di studio di basso livello (cfr. tabella 20).

Esaminando i diversi gruppi di popolazione, si possono osservare le tendenze nel corso del tempo. Risulta notevole la differenza tra la quota di giovani (tra 18 e 24 anni) con scarsa riuscita scolastica e la relativa quota di anziani (di età superiore a 65 anni, cfr. tabella 21): nell'UE nel suo complesso, non meno del 70 per cento del secondo gruppo d'età ha conseguito un titolo d'istruzione inferiore al livello secondario superiore, contro il 19 per cento del gruppo di età 18-24. I maggiori progressi sono stati registrati nei paesi meridionali, che presentavano all'inizio bassi tassi di riuscita scolastica nel gruppo degli anziani, con percentuali ben superiori all'80 per cento.

Salute

Un indicatore relativo alla salute utile ad esprimere la condizione di salute nonché il benessere generale a livello nazionale è l'aspettativa di vita alla nascita (cfr. tabella 22). Si tratta di un indicatore complesso che rende conto di varie dimensioni; oltre allo stato di salute dei singoli individui, esso riflette in misura più ampia l'accesso e il ricorso ai servizi sanitari, nonché i fattori socioeconomici in gioco.

La popolazione UE è caratterizzata da un'alta aspettativa di vita alla nascita: le cifre relative ai singoli paesi sono comprese tra 77 (Danimarca, Irlanda e Portogallo) e 79 anni (Spagna, Italia e Svezia). Per quanto essa sia maggiore di sei anni per le donne, rispetto agli uomini, a causa del persistere di una più elevata mortalità maschile nel corso dell'intero ciclo di vita, il divario comincia a ridursi, considerato che l'aspettativa di vita è aumentata più per gli uomini che per le donne nel corso dell'ultimo decennio e nella gran parte degli Stati membri.

---

9 (COM (2001) 678 def.).

Vi è una diffusa consapevolezza del fatto che un pessimo stato di salute sia al contempo causa e conseguenza di più ampie difficoltà di ordine socioeconomico. Allo stesso modo, lo stato generale di salute della popolazione tende ad indebolirsi nei gruppi di reddito inferiore. La percentuale di persone che sostengono di trovarsi in pessime o gravi condizioni di salute è significativamente più elevata nel gruppo di quanti si trovano al di sotto della soglia del rischio di povertà, rispetto a quanto accade a coloro che si trovano al di sopra della stessa soglia sia nell'Unione considerata complessivamente (16 per cento e, rispettivamente, 7 per cento), che in tutti gli Stati membri (cfr. tabella 23).

2. TENDENZE FONDAMENTALI E NUOVE SFIDE EMERGENTI DAI PAN PER L'INTEGRAZIONE

Il tentativo di desumere dai PAN per l'integrazione le tendenze in corso è ostacolato dall'assenza di dati recenti, anche a livello nazionale, e dalle notevoli differenze che caratterizzano l'impostazione dei capitoli analitici. In termini generali tuttavia i PAN per l'integrazione del 2003 riflettono rispetto a quelli del giugno 2001 un clima di minore ottimismo per la soluzione delle questioni della povertà e dell'emarginazione sociale. Molti Stati membri temono che l'attuale fase di rallentamento dell'economia, associata all'aumento della disoccupazione di lungo periodo e alla minore possibilità di trovare lavoro, possa esporre la popolazione a maggiori rischi di povertà e di emarginazione sociale e al peggioramento della condizione di quanti già sono poveri o emarginati. Tuttavia, questa percezione varia significativamente da paese a paese. Nonostante le maggiori difficoltà a livello di situazione economica mondiale, un certo numero di paesi, pur registrando numeri relativamente alti di persone in condizione di povertà e di emarginazione sociale, resta ampiamente fiducioso sulla possibilità di sostenere le recenti tendenze economiche positive e fare in modo che esse contribuiscano a una riduzione della povertà e dell'emarginazione sociale (EL, E, IRL, I, UK). Altri paesi sottolineano la presenza di maggiori pressioni ma manifestano fiducia sulla possibilità di mantenere relativamente alti i livelli esistenti di integrazione sociale e di rispondere all'aumento dei bisogni grazie all'ottimo sviluppo dei sistemi di cui dispongono, pur ammettendo la necessità di dedicare un'attenzione più specifica a taluni gruppi particolarmente vulnerabili (B, DK, FIN, L, NL, A, S). Tuttavia, un certo numero di Stati membri si mostra pessimista e segnala un'intensificarsi della sfida, specie in relazione all'aumento della disoccupazione (D, F, P).

Nel corso degli ultimi due anni, taluni paesi hanno dedicato un impegno significativo al rafforzamento degli sforzi mirati a diverse aree, in conseguenza del quale cominciano ad emergere alcune tendenze positive. In qualche caso (IRL, UK), si nota un progresso effettivo in termini di riduzione del numero di persone a rischio di povertà persistente o di lungo periodo. Passi consistenti si segnalano anche nella riduzione della povertà infantile (IRL, UK).

Sul fronte negativo, si notano talune tendenze che sembrano accomunare vari paesi. I livelli di disoccupazione sono in crescita in tutta l'UE. In alcuni paesi, nonostante un'evoluzione positiva dei tassi di disoccupazione, persistono divari relativamente alti di reddito (IRL, UK). Il numero delle persone che dipendono dai sistemi di reddito minimo

tende ad aumentare. In relazione alle condizioni abitative, talune indicazioni fanno concludere che le liste di attesa per l'ottenimento di un alloggio si sono allungate e si nota un aumento tendenziale delle persone senza fissa dimora. Seppure le condizioni di salute generali siano rimaste per larga parte invariate, è stato indicato un aumento dei problemi di salute mentale e di quelli connessi alla tossicodipendenza.

I mutamenti strutturali fondamentali individuati nella relazione comune del 2001 continuano ad essere considerati fattori rilevanti e in grado di esercitare un impatto, talora positivo e talora negativo, in termini di povertà e di emarginazione sociale. Ci si riferisce in particolare a quanto segue:

- l'impatto dei mutamenti strutturali fondamentali sul mercato del lavoro, in conseguenza della rapida trasformazione economica e della globalizzazione;
- l'impatto della rapida crescita della società basata sulla conoscenza e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- l'effetto dell'invecchiamento della popolazione e il conseguente aumento dei tassi di dipendenza e della richiesta di servizi assistenziali;
- l'impatto dell'aumento dell'immigrazione e della diversità etnica;
- la continua trasformazione della struttura delle famiglie, associata a livelli costantemente alti di rotture, all'aumento delle famiglie monoparentali e alla tendenza alla deistituzionalizzazione della vita familiare;
- la tendenza a una maggiore parità tra uomini e donne e in particolare a una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

I PAN per l'integrazione confermano la validità dei fattori di rischio associati alla povertà e all'emarginazione sociale e individuati nel 2001. Essi sono: dipendenza prolungata da un reddito basso o inadeguato; disoccupazione di lungo periodo; bassa qualità dell'impiego o mancanza di una carriera lavorativa; basso livello d'istruzione, analfabetismo; crescere in una famiglia vulnerabile; disabilità; problemi di salute e condizioni di vita difficoltose; vivere in una zona caratterizzata da un cumulo di svantaggi; condizioni abitative precarie e mancanza di fissa dimora; immigrazione, appartenenza etnica, razzismo e discriminazione.

Tuttavia, per quanto la gamma di rischi e barriere resti costante, i PAN 2003 offrono un'immagine più sfumata e complessa, dalla quale emerge, con più forza che in passato, un'associazione specifica con l'emarginazione sociale di talune situazioni: vivere in una famiglia senza occupati, reddito inadeguato, sovraindebitamento, malattia mentale, abuso di alcol e droghe, disabilità, dipendenza cronica dall'assistenza, la condizione di richiedente asilo, rifugiato e immigrante, vivere in zone urbane e rurali svantaggiate.

Per quanto concerne il nesso tra disoccupazione, povertà e emarginazione sociale, tre sono gli aspetti particolarmente notevoli. Il primo è la maggiore consapevolezza riguardo al fatto che i disoccupati non costituiscono un gruppo omogeneo e che i motivi che

rendono difficile l'accesso al mercato del lavoro variano considerevolmente da persona a persona. È il caso, in particolare, del disoccupato di lungo periodo, che tende a subire una serie cumulativa di svantaggi (per esempio, analfabetismo funzionale, competenze obsolete, mancanza di competenze linguistiche, disabilità o cattive condizioni di salute, dipendenze, assenza troppo prolungata dal mondo del lavoro e altri fattori), i quali svantaggi, se non vengono affrontati con un sostegno adeguato e tempestivo, possono condurre all'esclusione permanente dal mercato del lavoro. Oltre a ciò, tali svantaggi possono essere esacerbati da una serie di fattori oggettivi negativi, ovvero penuria di posti di lavoro, assenza di servizi assistenziali per l'infanzia, carenza di mezzi di trasporto, vivere in una regione ad alta disoccupazione, mancanza di alloggio, mancanza di opportunità di apprendimento aperte, flessibili e commisurate ai propri bisogni e interessi, pregiudizi e discriminazione (p.e. verso immigranti, minoranze etniche, ex detenuti, persone con difficoltà di apprendimento, donne o uomini a causa delle preferenze sessuali). In secondo luogo, si nota un'enfasi maggiore sulla situazione di grande vulnerabilità delle famiglie senza occupati ma anche sui maggiori rischi di povertà che incombono sulle famiglie in cui lavora un solo componente invece di due. In terzo luogo, i PAN 2003 sottolineano ripetutamente la vulnerabilità di tre gruppi particolari: lavoratori anziani, maschi e femmine, le cui competenze non sono più richieste dal mercato; uomini e donne di età compresa tra 16 e 25 anni privi di competenze formali o di titoli di studio riconosciuti e, infine, immigranti e minoranze etniche.

In relazione al reddito inadeguato e alla povertà, emergono cinque aspetti che meritano particolare attenzione. Il primo riguarda una serie di dati, secondo i quali anche nei paesi in cui i redditi delle persone più povere sono aumentati in termini reali, l'aumento è stato più lento rispetto a quanto accaduto nel resto della società e, per tale motivo, la povertà relativa di tali persone può risultare aumentata (UK, IRL). Il secondo aspetto consiste nell'enfasi maggiore conferita al rischio molto elevato a cui sono esposte le persone che vivono per lungo tempo con un reddito basso (FIN, UK). Il terzo riguarda la preoccupazione, registrata in alcuni paesi, di evitare un aumento dei lavoratori poveri. Il quarto è la consapevolezza che il sovraindebitamento può causare una condizione di povertà (A, B, FIN, F, IRL e UK). Infine, in diversi paesi (per esempio, UK, IRL, D, I, L, P, S) desta particolare preoccupazione la situazione dei bambini che crescono in nuclei familiari a basso reddito.

Già era stato ampiamente segnalato quanto sia rilevante il ruolo svolto dagli svantaggi nel campo dell'istruzione e della formazione, considerato che agiscono da barriera all'integrazione sociale e all'accesso alla società e all'economia basate sulla conoscenza. I nuovi PAN tuttavia richiamano l'attenzione su tre aspetti particolari. Il primo rimanda alla questione dell'analfabetismo funzionale, diffuso non solo tra gli scolari ma anche nell'intera popolazione adulta (D, F); il secondo riguarda il problema specifico degli abbandoni precoci del sistema scolastico (D, FIN, IRL, NL); il terzo, infine, si riferisce all'importanza crescente della formazione permanente e dell'acquisizione di nuovo competenze di base, quali la capacità di apprendere ad apprendere, le lingue, le abilità sociali, le competenze in tema di TIC e il senso dell'imprenditorialità

In relazione alla cattiva condizione di salute e alla disabilità, si riconosce che la natura e il grado del rischio variano ampiamente in conseguenza del tipo di disabilità (S). In

termini generali, si nota nei PAN un'enfasi maggiore sul rischio particolarmente alto di povertà ed emarginazione croniche a cui sono esposte le persone con disabilità (A, IRL, NL, DK).

Nei PAN 2003 molti Stati membri sottolineano con più insistenza che gli immigranti o le persone appartenenti a minoranze etniche sono esposti a un rischio maggiore di povertà e di emarginazione sociale. Tuttavia, viene sottolineata al contempo anche la complessità e la diversità delle situazioni. Tra gli aspetti particolari che vengono citati vi sono le difficoltà connesse al reperimento di una sistemazione abitativa e all'acquisizione di un lavoro ben retribuito (F, FIN, S) e le barriere che impediscono l'accesso alla formazione permanente, specie delle lingue. Si nota una maggiore attenzione nei confronti degli immigranti anziani (D), dei matrimoni forzati/combinati, dei bassi livelli di salute (S) e di istruzione (NL, DK). Alcuni PAN sottolineano anche le differenze di genere (IRL, S). Taluni Stati membri indicano i problemi specifici a carico dei rom e di molti nomadi (IRL). Un certo numero di Stati membri (UK, S, F, FIN, B e IRL) individua un nesso diretto tra la discriminazione e le questioni connesse alla coesione sociale.

In generale, i PAN 2003 sottolineano la necessità di considerare con maggiore attenzione la condizione delle persone esposte a rischi multipli o a un'accumulazione di problemi, poiché tale condizione potrebbe farle cadere in situazioni di povertà e di emarginazione sociale (S, FIN). In particolare, vengono regolarmente segnalati i seguenti gruppi: ex detenuti, persone senza fissa dimora, persone in uscita dagli istituti, alcolisti e tossicodipendenti, malati di menti, prostitute.

Caratteristica rilevante dei PAN 2003 è la maggiore attenzione conferita alle variazioni dei livelli di povertà e di emarginazione sociale a livello regionale e locale e le modalità con le quali le cause soggiacenti della povertà e dell'emarginazione variano da regione a regione (B, F). Emerge il contrasto tra le regioni in condizione di particolare declino, caratterizzate da flussi migratori negativi, alti livelli di disoccupazione e aumento dei tassi di dipendenza (FIN, P), e le regioni in crescita con i relativi problemi di congestione, nelle quali le questioni relative alla sistemazione abitativa pesano in modo assai più consistente. Viene sottolineata anche la questione delle zone rurali marginali caratterizzate da invecchiamento della popolazione, servizi carenti e maggiori livelli di dipendenza (IRL, EL, P, UK). Viene regolarmente segnalata la particolare concentrazione di povertà e degrado entro comunità specifiche delle zone urbane. A tale riguardo, viene richiamata la questione della perdita di capitale sociale. Nelle comunità esposte a svantaggi multipli, si è notata spesso una riduzione delle reti relazionali e dei sistemi e organizzazioni di supporto, ovvero degli elementi che agevolano la partecipazione attiva delle persone alla vita delle comunità in cui vivono e sono parte indispensabile di una società civile forte e viva.

Un altro tema che caratterizza più distintamente i PAN 2003 è il ruolo significativo che le disuguaglianze tra i sessi possono assumere in relazione alla povertà e all'emarginazione sociale. Non emerge con altrettanta chiarezza tuttavia che la percezione di un maggiore impatto concreto è riconducibile semplicemente alla maggiore consapevolezza circa le questioni di genere. La dimensione di genere viene richiamata, in particolare, nel contesto dei genitori unici, della violenza in ambito domestico, dei problemi legati alla flessibilità

lavorativa e alla riduzione dei diritti pensionistici. Sono state messe in evidenza anche differenze di genere nei gruppi più svantaggiati, per esempio in relazione alle persone senza fissa dimora, agli ex detenuti e ai tossicodipendenti (DK).

La consapevolezza del fatto che la povertà e l'emarginazione sociale possono trasferirsi da una generazione all'altra non è un aspetto innovativo dei PAN 2003. Tuttavia, si nota una maggiore considerazione nel valutare in quale misura chi oggi cresce in un contesto di povertà è poi esposto al rischio di entrare a far parte della prossima generazione di poveri e disoccupati. Si è guardato con più attenzione alle modalità con le quali si realizza la trasmissione generazionale della povertà e alla necessità di affrontare le dimensioni particolari della povertà infantile in modo da rompere questo ciclo.

Un'altra dimensione rilevante della povertà e dell'emarginazione sociale cui è stato conferito maggiore interesse è l'entrata ovvero l'uscita dalla condizione di povertà. Alcuni PAN per l'integrazione evidenziano la necessità di comprendere meglio i fattori che legano una persona alla povertà cronica e le ragioni per le quali alcuni entrano ed escono continuamente da tale condizione mentre altri (la maggioranza) vivono in condizioni di povertà solo per periodi relativamente brevi.

Sfide cruciali

La sfida politica complessiva che emerge dai PAN riguarda la necessità, da parte degli Stati membri, di garantire una forte integrazione delle politiche economiche, occupazionali, culturali, sociali e in tema di formazione permanente e di fare in modo che tutte queste aree politiche includano l'impegno a prevenire ed eliminare la povertà e l'emarginazione sociale. Si tratta di un elemento essenziale per realizzare un'impostazione integrata e coordinata dell'azione mirata all'eliminazione della povertà e dell'emarginazione. È inoltre evidente che i paesi che presentano alti livelli di protezione sociale associati a economie altamente produttive e a livelli costantemente alti di occupazione sono quelli maggiormente in grado di sostenere una società improntata all'integrazione sociale. È dunque cruciale che in alcune aree, per esempio protezione sociale, formazione permanente, sanità, alloggi, trasporti e cultura, sport e tempo libero, siano poste in essere politiche efficaci volte a rendere i servizi accessibili a tutti. Tuttavia, nel caso dei soggetti più vulnerabili, l'offerta universale di servizi spesso deve essere integrata con sostegni mirati e adattati al caso, in modo da aiutare tali soggetti a superare le barriere particolari che ne ostacolano la partecipazione alla vita sociale.

La prima relazione comune aveva individuato otto sfide cruciali che, in grado maggiore o minore, richiedevano un intervento da parte degli Stati membri. L'analisi dei PAN 2003 e quella evidenziata nel capitolo precedente suggeriscono che questo insieme di sfide offre ancora agli Stati membri un valido quadro di intervento. Tuttavia, un certo numero di dimensioni relative alle sfide complessive summenzionate hanno acquisito un peso più rilevante.

Sviluppare un mercato del lavoro capace d'integrazione e promuovere l'occupazione come diritto e opportunità per tutti: tutti gli Stati membri, senza eccezioni, sottolineano l'importanza del lavoro nella prevenzione della povertà e nell'emancipazione dalla stessa.

È stata illustrata un'ampia gamma di politiche e di impostazioni, molte delle quali trovano riflesso anche nei rispettivi PAN/occupazione. Tuttavia, i PAN per l'integrazione evidenziano in particolare la necessità di sviluppare sostegni personalizzati e su misura a favore dei soggetti più svantaggiati e lontani dal mercato del lavoro (p.e., immigranti, ex detenuti, persone in uscita da istituti e persone con disabilità) e la necessità di conferire un'attenzione speciale alla situazione delle famiglie senza occupati e dei giovani disoccupati privi di competenze o titoli di studio di base.

Garantire un reddito adeguato e risorse per vivere in modo dignitoso: pur sottolineando che il lavoro, per la gran parte delle persone, è la via fondamentale per garantirsi un reddito adeguato, non ha perso importanza, in termini di sfide principali, la presenza di sistemi efficaci di sostegno del reddito a favore di chi non è in grado di mantenersi o si trova in pensione. Al riguardo, va segnalato che alcuni Stati membri devono migliorare la propria azione. Si considera anche di particolare e consistente rilevanza la creazione di uno stretto collegamento tra i sistemi di sostegno del reddito e le politiche volte a migliorare la capacità di accedere al mercato del lavoro e a interrompere la dipendenza cronica. Risulta ugualmente importante garantire che le politiche fiscali, di sostegno del reddito e in tema di salario minimo siano attentamente integrate, in modo che il lavoro sia retribuito in misura sufficiente a consentire l'uscita dalla condizione di povertà.

Combattere lo svantaggio educativo con la prevenzione e le opportunità di apprendimento lungo l'arco della vita: nel quadro di questa sfida complessiva, emergono quattro sfide particolari: sviluppare risposte coordinate e integrate per prevenire l'abbandono precoce della scuola; opportunità di apprendimento per quanti sono in condizione di analfabetismo funzionale; promuovere l'accesso alla formazione permanente a favore di tutte le persone emarginate, con particolare riguardo per i lavoratori anziani, per la terza età e per i gruppi ad alto rischio di emarginazione; concentrare maggiormente l'attenzione sull'istruzione nella prima infanzia e sulla presenza di un sostegno tempestivo, personalizzato e flessibile in tutti i gradi dell'istruzione formale e della formazione (ivi compresa l'università), in modo da interrompere il ciclo determinato dallo svantaggio educativo e da offrire nuove occasioni di riuscita a qualsiasi età. È del pari importante essere consapevoli che l'apprendimento lungo l'arco della vita non è essenziale solo per agevolare il collocamento sul lavoro. Posto che più del 50 per cento delle persone di età superiore a 25 anni è fuori dal mercato del lavoro, è necessario dedicare maggiore attenzione alla necessità di preparare le persone a vivere una vita piena e dignitosa anche senza partecipare al mercato del lavoro. Sia per gli uomini che per le donne, viene segnalata una carenza di competenze relative ad aree quali la gestione della famiglia e della cura dei figli, la gestione del denaro e dei debiti, la capacità di affrontare i rischi sanitari entro la famiglia e di prendersi cura in modo adeguato di persone malate o anziani, la cultura e la cittadinanza attiva. Poiché né la scuola né la famiglia sono in grado di trasmettere in modo affidabile tali competenze, è evidente che l'apertura a tutti di nuove opportunità di apprendimento lungo l'arco della vita costituisce una nuova sfida.

Preservare la solidarietà familiare e, al contempo, promuovere l'uguaglianza di genere e tutelare singoli diritti e prestazioni dei membri della famiglia e i diritti dei figli: la trasformazione della famiglia e le relative implicazioni a livello di offerta di sostegno e

assistenza sono oggetto di particolare preoccupazione in un certo numero di Stati membri. Per quasi tutti i paesi, è ancora di attualità la sfida posta dalla presenza di alti livelli di povertà e di emarginazione sociale tra i genitori unici e le famiglie numerose. Emerge anche l'importanza di tutelare l'equità nei periodi di difficoltà economica, considerato che tali soggetti sono esposti a un rischio ancora più elevato. È diffusa la consapevolezza che, per ridurre nel lungo periodo povertà e emarginazione sociale, è necessario spezzare il ciclo della trasmissione della povertà subito dai bambini. Tutti i piani riconoscono quanto sia importante che le famiglie gestiscano in modo equilibrato lavoro e vita familiare e, in questo senso, si nota una maggiore attenzione alla necessità di garantire che l'impegno mirato alla conciliazione delle esigenze lavorative e familiari riguardi i gruppi di reddito basso. Emerge con frequenza la sfida di sostenere le famiglie particolarmente vulnerabili e soprattutto di affrontare la questione della violenza in ambito domestico.

Garantire una buona sistemazione per tutti: si può affermare che gli Stati membri condividono in misura crescente la sfida connessa allo sviluppo di strategie integrate, in grado di prevenire e ridurre il numero di persone senza fissa dimora. Oltre a ciò, la trasformazione economica sta creando nuove pressioni per quanto riguarda il reperimento di una sistemazione e molti Stati membri devono affrontare la questione di come aumentare l'offerta di alloggi economicamente sostenibili in alcune città, al fine di risolvere il problema dell'allungamento delle liste d'attesa e del sovraffollamento. Si segnala una sfida particolare, ovvero la necessità di riconoscere che il mercato in quanto tale non soddisfa tutte le richieste di alloggio e che taluni gruppi, come quelli dei disabili e degli immigranti, devono affrontare difficoltà specifiche.

Garantire un accesso paritario ai servizi di alta qualità (salute, trasporti, servizi sociali, assistenza, cultura, tempo libero, assistenza giuridica): per tutti gli Stati membri, resta preminente la sfida di garantire l'offerta di servizi di alta qualità che siano adeguati, accessibili e economicamente sostenibili per tutti i cittadini. In particolare, in molti PAN ha acquisito nuova rilevanza la sfida di aumentare l'accesso ai servizi sanitari e assistenziali, specie in relazione agli anziani, ai malati di mente e gli ammalati, nonché di migliorare l'accesso ai trasporti. Risulta evidente la necessità di una maggiore considerazione per l'accesso alla cultura, che svolge la duplice funzione di dimensione cruciale dell'integrazione sociale e di mezzo per favorire l'uscita dall'emarginazione sociale.

Migliorare l'erogazione dei servizi: è una sfida comune a tutti i paesi, quella di erogare i servizi in modo flessibile e tale da rispondere ai bisogni a livello personale e locale, tenendo in considerazione i bisogni particolari di gruppi e comunità in condizione di emarginazione. Per alcuni Stati membri, la sfida consiste nel conservare l'offerta di servizi già di buon livello anche in una fase di rallentamento economico. Per altri, essa implica la necessità di continuare ad investire nello sviluppo e nella qualità dei servizi, in presenza di una minore disponibilità di risorse. Una sfida che emerge in maniera sempre più consistente riguarda la necessità di garantire a famiglie con basso reddito pari accesso a servizi essenziali, quali energia elettrica, acqua e trasporti, in un contesto caratterizzato dalla crescente liberalizzazione di tali servizi. Una sfida comune a tutti consiste nel garantire un accesso migliore, un più stretto coordinamento e una maggiore condivisione

delle informazioni tra i vari servizi e tra i diversi livelli di amministrazione, al fine di promuovere un'offerta polivalente in fase di prima ricezione e un sostegno maggiormente integrato. Considerato che, in alcuni Stati membri, si attribuisce maggiore enfasi alla presenza di servizi mirati e su misura per le persone a rischio, risulterà importante evitare che le persone subiscano una costante emarginazione dalle attività ordinarie, ad esempio nel contesto di "misure" specifiche in tema di istruzione e formazione, garantendo che tutti i servizi pubblici includano l'integrazione sociale nel proprio mandato, nella gestione e nelle procedure e dimostrino dunque di adempiere ai propri obblighi in tema di responsabilità sociale delle imprese.

Riqualificare le zone caratterizzate da un cumulo di svantaggi: è ampiamente condivisa la sfida di sviluppare partenariati locali che coinvolgano tutti gli attori interessati e risposte integrate di carattere economico, sociale e occupazionale, al fine di affrontare il cumulo di svantaggi che caratterizza talune comunità. Entro tale quadro, una maggiore attenzione viene conferita anche al compito di ricostituire il capitale sociale e di mobilitare i cittadini stessi a livello locale per mezzo dello sviluppo comunitario e con il ricorso ad approcci basati sul concetto di "città e regioni che apprendono" ("*learning cities and regions*") o su quello della "città sociale", in modo da contribuire a responsabilizzare i singoli a trasformare la propria vita. Nel processo di riqualificazione, assume un'importanza specifica la sfida di contrastare il crimine e di ridurre l'abuso di droghe. Colpisce tuttavia che, mentre la questione delle zone urbane caratterizzate da un cumulo di svantaggi è ben trattata, solo pochi Stati membri affrontano i problemi di povertà ed esclusione sociale delle zone rurali. Quelli che lo fanno sottolineano la necessità di porre un maggiore accento su approcci multidimensionali ed integrati che affrontino la serie intercorrelata di problemi esistenti come l'esodo, che comporta lo spopolamento e l'invecchiamento della popolazione, la riduzione della base economica con possibilità di lavoro limitate, la presenza di piccole aziende non redditizie, il basso reddito e la dipendenza dalla previdenza sociale, nonché la mancata disponibilità o l'eliminazione dei principali servizi. Tutto questo, in zone che nel futuro sviluppo del processo di integrazione sociale meriteranno maggiore attenzione.

6. Sei priorità fondamentali

Dall'analisi fin qui condotta, risulta evidente che una strategia efficace mirata a ridurre significativamente la povertà e l'emarginazione sociale implica un'impostazione pluridimensionale a lungo termine finalizzata ad affrontare le otto sfide cruciali esposte poc'anzi. Tuttavia, in presenza di un clima economico e politico caratterizzato, a livello mondiale, da una perdurante incertezza, appare opportuno esortare gli Stati membri a considerare con particolare attenzione, nel corso dei prossimi due o tre anni, le sei priorità fondamentali qui di seguito indicate. Si tratta di priorità di particolare importanza, sia per conservare l'impulso al raggiungimento dell'obiettivo di Lisbona, ovvero ottenere un impatto decisivo in tema di eliminazione della povertà e dell'emarginazione sociale, che per evitare alle persone più a rischio di subire in maniera sproporzionata gli effetti del rallentamento della crescita economica o di misure di contenimento dei disavanzi di bilancio.

1. Promuovere investimenti a favore di misure attive in tema di mercato del lavoro e adattamento delle stesse, al fine di soddisfare i bisogni di quanti incontrano le maggiori difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro, nonché miglioramento del collegamento tra le politiche in tema di protezione sociale, formazione permanente e mercato del lavoro, in modo da realizzare un reciproco rafforzamento delle stesse.

2. Garantire la presenza di **sistemi di protezione sociale**, ivi inclusi quelli di reddito minimo, che consentano a tutti di disporre di un reddito sufficiente per vivere una vita dignitosa e offrano efficaci incentivi al lavoro per quanti sono in grado di lavorare.

3. Aumentare **l'accesso dei soggetti più vulnerabili** e di quelli maggiormente a rischio di emarginazione sociale a condizioni abitative dignitose, a servizi sanitari e assistenziali a lungo termine di alta qualità e a opportunità specifiche e regolari di formazione permanente di carattere generale, ivi incluse le attività culturali.

4. Uno sforzo concertato, mirato a prevenire gli **abbandoni precoci del sistema scolastico e delle altre aree di istruzione e formazione formali** e a risolvere il perdurante problema della transizione dalla scuola al lavoro, in particolare per i giovani che escono dalla scuola con titoli di basso livello.

5. Un impegno specifico indirizzato all'eliminazione della **povertà infantile**, essendo questo un passo fondamentale per interrompere la trasmissione da una generazione all'altra della povertà, con un'attenzione specifica per interventi precoci e iniziative in tema di educazione nella prima infanzia, che individuino e sostengano i bambini e le famiglie povere.

6. Un'offensiva concertata e finalizzata a ridurre i livelli di povertà e di emarginazione sociale di **immigranti e minoranze etniche** e ad uniformare il livello di partecipazione al mercato del lavoro degli stessi a quello della maggioranza della popolazione.

Nel perseguire queste priorità fondamentali, sarà importante che gli Stati membri sviluppino strategie integrate e coordinate a livello locale e regionale, specie nelle comunità esposte a un cumulo di svantaggi. Tali strategie devono adattare le politiche alla situazione locale, promuovere la mobilitazione e la partecipazione di tutti gli attori e garantire ai cittadini poveri ed emarginati servizi di alta qualità e maggiormente accessibili. Sarà inoltre essenziale che si garantisca l'integrazione delle questioni di genere in tutte le suddette priorità, allo scopo di promuovere la parità fra i sessi.

3. APPROCCI STRATEGICI EVIDENZIATI NEI PAN PER L'INTEGRAZIONE (IVI COMPRESI GLI OBIETTIVI)

La ragione fondamentale per la quale è opportuno che gli Stati membri sviluppino piani di azione nazionali è di metterli in condizione di operare una revisione di politiche e

programmi e di rafforzarle ulteriormente, nella prospettiva di arrivare ad un nuovo livello di efficacia. Nell'affrontare tale compito, gli Stati membri devono fare i conti con situazioni di partenza molto diverse tra loro, in relazione sia ai livelli di povertà e di emarginazione sociale, che alla notevole varietà dei tradizionali sistemi di *welfare*, oltre che per la diversa struttura delle rispettive forme di governo. Gli Stati membri presentano anche notevoli differenze quanto all'attenzione che già prestano all'accesso ai diritti, diritti sociali inclusi, quale principio fondamentale a sostegno del loro approccio allo sviluppo di politiche e programmi. Si tratta di fattori che hanno influenza sulle modalità di impostazione del compito di preparazione di un piano di azione nazionale. In effetti, si nota una consistente tendenza, in alcuni PAN 2003, ad adeguare il quadro delineato in base agli obiettivi comuni e a preparare un piano che risponda più strettamente all'impostazione tradizionale dei processi decisionali. In certa misura, questa "nazionalizzazione" dei piani può intendersi come un passo positivo in direzione di un *mainstreaming* della preparazione dei piani entro i processi decisionali nazionali. Tuttavia, essa corre il rischio di ignorare alcune importanti dimensioni della povertà e dell'emarginazione sociale individuate negli obiettivi comuni.

Qualunque sia il punto di partenza adottato dagli Stati membri, risulta evidente che lo sviluppo di efficaci piani strategici per affrontare la povertà e l'emarginazione sociale nel contesto degli obiettivi comunemente concordati dagli Stati membri richiede la presenza di tre dimensioni critiche:

– in primo luogo, i piani devono essere esaustivi e pluridimensionali, ovvero devono riflettere tutte le diverse aree politiche (economica, occupazionale, sociale e culturale) che hanno effetto sulla vita delle persone, e devono garantire che le azioni e le politiche relative a tali aree siano il più possibile integrate, ottenendo un reciproco rafforzamento delle stesse;

– in secondo luogo, i piani devono essere coerenti e strutturati logicamente, in modo che all'analisi approfondita della situazione seguano una chiara definizione di obiettivi e priorità e, infine, la proposta di azioni specifiche volte a conseguire tali obiettivi;

– in terzo luogo, essi devono fissare chiari obiettivi, il cui conseguimento risulti necessario al fine di ottenere progressi significativi in relazione all'obiettivo complessivo di eliminazione della povertà.

La sezione che segue espone una valutazione non dei sistemi di ciascun Stato membro ma dei relativi PAN in relazione alle tre aree sopra indicate.

Approccio pluridimensionale

La gran parte dei piani nazionali evidenzia il carattere pluridimensionale della povertà e dell'emarginazione sociale. Ciò che varia significativamente da un piano all'altro tuttavia è la misura in cui essi procedono ad affrontare in modo integrato e esaustivo la vasta gamma di aree politiche delineata negli obiettivi comuni.

Alcuni paesi hanno iniziato efficacemente a sviluppare un'impostazione pluridimensionale della lotta contro la povertà e l'emarginazione sociale. Il **Belgio**, ad

esempio, sta sviluppando un approccio effettivamente pluridimensionale, tentando al contempo di definire misure a favore di aree specifiche (giustizia, cultura, istruzione e formazione, sport e tempo libero, politiche per la famiglia) e di risolvere i problemi delle persone più vulnerabili (senza tetto, bambini affidati ad istituti, vittime del traffico di esseri umani, analfabeti). Anche il piano della **Francia** evidenzia in buona misura un carattere esaustivo e comprende un'ampia gamma di azioni relative alle diverse aree politiche implicate dall'integrazione sociale. Risulta meno chiara tuttavia l'interazione e l'integrazione tra queste diverse azioni. Il piano dell'**Irlanda** presenta del pari un approccio strategico caratterizzato da un buon equilibrio e da un ampio ambito. Pur considerando l'occupazione come la via preminente per uscire dalla condizione di povertà, esso riconosce che non tutti possono avvalersi del mercato del lavoro per farlo. Sono stati dunque definiti sia un insieme di obiettivi in relazione alla presenza di opportune strutture di sostegno al reddito, che una serie di programmi speciali mirati a gruppi specifici in situazione di particolare difficoltà (persone con disabilità, nomadi, ex detenuti, persone senza fissa dimora, immigranti e minoranze etniche). La strategia del **Regno Unito** finalizzata ad affrontare le questioni relative alla povertà e all'emarginazione sociale è di ampio respiro e di natura complessiva. Essa si basa sul miglioramento delle opportunità occupazionali e sull'investimento di lungo periodo nei servizi pubblici, finalizzato a migliorarne la qualità. Un obiettivo fondamentale è l'eliminazione della povertà infantile. Il **Portogallo** ha adottato un'impostazione di sistema, al cui orientamento provvedono una serie di principi di attuazione, che prevede aree trasversali di intervento strategico; tale impostazione si basa un'analisi molto stringente delle principali tendenze della povertà e dell'emarginazione sociale. L'obiettivo complessivo del piano è di colmare il divario che separa il Portogallo dagli altri paesi europei nello spazio di una generazione. La **Grecia** attribuisce alla protezione sociale la funzione di blocco costitutivo del percorso complessivo di sviluppo. Si nota una combinazione di politiche di indirizzo generale, specie in tema di crescita economica e cambiamento strutturale, finalizzate a sostenere il volume di crescita della spesa sociale e sviluppare, al contempo, politiche specifiche mirate ad affrontare le questioni legate alla povertà e all'emarginazione sociale.

In altri paesi, il carattere pluridimensionale della povertà e dell'emarginazione sociale e la definizione degli obiettivi sono associati entro una strategia, che mira ad una politica efficace di integrazione per mezzo della definizione di obiettivi politici limitati e adeguati. Seppure siano previste molte misure finalizzate a confermare e rafforzare un sistema di assistenza sociale di tipo universale, si nota la contemporanea presenza di misure dedicate ad aree specifiche e un impegno finalizzato ad affrontare i problemi delle persone più vulnerabili. A tale riguardo, la revisione degli obiettivi comuni e il Profilo comune per i PAN per l'integrazione sembrano avere contribuito ad una profonda riflessione sui gruppi prioritari, ovvero persone senza fissa dimora, disabili, immigranti e minoranze etniche, bambini affidati ad istituti, analfabeti. Il piano della **Germania** è strutturato secondo l'approccio pluridimensionale adottato nella prima relazione sulla povertà del 2001. Esso fissa le proprie finalità nel contesto dell'obiettivo politico di conseguire una partecipazione più attiva di tutti i cittadini alla vita sociale per mezzo di politiche in tema di formazione permanente e di occupazione e puntando ad un maggiore equilibrio tra le esigenze private e lavorative e alla presenza di adeguati servizi di protezione sociale. Il **Lussemburgo** definisce cinque sfere di attività, elaborate in base ai

quattro obiettivi di Nizza, che rappresentano gli obiettivi complessivi del proprio quadro strategico: attivazione e partecipazione in tema di occupazione, conciliazione delle esigenze legate alla vita familiare con quelle legate alla vita lavorativa; accesso all'alloggio; rafforzamento del meccanismo finalizzato a promuovere l'integrazione sociale dei giovani di età inferiore a 25 anni; accesso a risorse, diritti e servizi per le persone vulnerabili. Il piano della **Finlandia** risponde agli obiettivi comuni definendo un certo numero di misure concrete, finalizzate in particolare a rafforzare il principio di universalità del sistema di protezione sociale. Sono state, al contempo, rafforzate talune azioni speciali e mirate. La **Svezia** sta attuando una strategia di *mainstreaming*, entro la quale il fine complessivo di includere la totalità della popolazione entro servizi sociali e un sistema di assistenza sociale di carattere universale (evitando il ricorso a sistemi mirati) è associato ad una maggiore sensibilità per la necessità di garantire che i gruppi più vulnerabili siano pienamente integrati entro il sistema ordinario.

Altri paesi ancora, indipendentemente dalla presenza di sistemi di protezione sociale improntati al principio di universalità, adottano un approccio più individualizzato e diretto alle persone maggiormente a rischio o giustificato in base all'analisi della propria specifica situazione e delle sfide da affrontare. La **Danimarca** ha modificato l'obiettivo principale del primo piano, consistente nella creazione di un mercato del lavoro maggiormente partecipativo, conferendo attenzione specifica ai gruppi più svantaggiati (tossicodipendenti, famiglie con casi di alcolismo, malati di menti, persone senza fissa dimora, prostitute). Le politiche sociali della **Spagna** continuano ad essere prevalentemente strutturate sui gruppi specifici. Ciò ha consentito ai beneficiari di fruire di una grande partecipazione alle fasi di pianificazione e attuazione ma rende più difficoltosa l'introduzione di un approccio maggiormente integrato. L'**Italia** ha definito la propria impostazione strategica in stretta coerenza con il Libro bianco sul *welfare*, nel quale vengono identificate due questioni fondamentali: la situazione demografica (gli effetti del basso tasso di fertilità associato a un alto tasso di invecchiamento della popolazione) e il ruolo della famiglia intesa come pilastro del modello sociale italiano. I **Paesi Bassi** definiscono una più precisa demarcazione delle questioni legate alla povertà e all'emarginazione sociale e intendono concentrare la propria azione sulle persone più vulnerabili, per la cui individuazione è stato elaborato un innovativo modello di rischio. Il piano dell'**Austria** individua una particolare concentrazione del rischio di povertà e emarginazione sociale su un certo numero di gruppi specifici caratterizzati da uno o più profili di rischio.

Nonostante progressi evidenti, tuttora manca un'impostazione complessiva e strategica in un certo numero di aree importanti, in particolare in tema di accesso a opportunità di formazione permanente, alla cultura, ai trasporti e all'*e-inclusion*. In effetti, sono molti i casi in cui si nota un'azione significativa e rilevante sul territorio che tuttavia non trova opportuno riflesso. Da alcuni piani, come quelli di Belgio e Francia, emergono chiaramente le potenzialità che un'attenzione per l'accesso ai diritti sociali e per la loro interdipendenza potrebbero offrire per garantire un approccio multidimensionale. Questo tuttavia resta materia di ulteriore sviluppo. In proposito, è utile il recente lavoro del Consiglio d'Europa sulle modalità di potenziamento dell'accesso ai diritti sociali.

Approccio pianificato e coerente

Al fine di valutare in quale misura gli Stati membri, nei rispettivi piani, abbiano inquadrato le misure politiche entro un'impostazione pianificata e coerente, sono stati definiti tre criteri: il primo riguarda la qualità dell'analisi e della diagnosi dei rischi principali e delle sfide che il piano intende affrontare; il secondo, la misura in cui i piani hanno tenuto conto di detta analisi e delle esperienze passate nel definire in modo chiaro e dettagliato priorità e obiettivi; il terzo, la misura in cui specifiche misure e azioni politiche vengono elaborate in collegamento con l'analisi e la definizione di cui sopra.

In termini complessivi, i PAN 2003 mostrano, rispetto alla prima serie, una tendenza ad una maggiore coerenza. Essi contengono analisi più estese e una più accurata individuazione dei soggetti maggiormente a rischio, oltre a riflettere l'ampio processo di consultazione svolto in fase di preparazione. Molti piani fissano in modo più chiaro gli obiettivi, definiscono con maggiore puntualità le priorità e con maggiore specificità i gruppi bersaglio, la qual cosa consente di disporre di una base utile all'introduzione di nuove azioni concrete. Molti di essi mostrano un migliore collegamento con i processi decisionali a livello nazionale. Tuttavia, alcuni PAN continuano a mostrare caratteristiche proprie più di una relazione che di un vero e proprio piano di azione. Pur documentando bene la situazione e descrivendo i programmi in corso e le azioni di ambito locale e nazionale, i piani difettano di ambizione e mancano di indicare con chiarezza e precisione di particolari le azioni che verranno avviate per migliorare ulteriormente l'efficacia delle politiche nazionali.

Un certo numero di PAN mostra una strutturazione chiara e coerente, che implica una buona analisi, lo sviluppo di obiettivi strategici e prioritari conseguenti logicamente all'analisi condotta e la formulazione delle misure politiche finalizzate al perseguimento di tali obiettivi. Il PAN dei Paesi Bassi rappresenta un ottimo esempio, poiché in esso le misure politiche e le azioni previste sono strettamente associate al raggiungimento degli obiettivi. Restringere il campo di azione del piano aiuta certamente a renderlo più coerente. Anche Svezia, Danimarca e Finlandia sono riuscite a conferire un'impostazione coerente a piani di ambito ben definito e lo stesso può dirsi, in certa misura, di Austria e Germania. L'Irlanda ha scelto un approccio più ampio, che include con maggiore completezza la gamma di obiettivi comuni, ma è riuscita comunque a realizzare un'impostazione coerente nel collegare efficacemente le azioni descritte con l'analisi e gli obiettivi; lo stesso vale, seppure solo in certa misura, per Lussemburgo e Regno Unito. Nel caso di taluni piani, si nota un'analisi interessante e particolareggiata a cui segue un'ampia gamma di azioni politiche ma il nesso tra le due dimensioni, ovvero obiettivi strategici e finalità, risulta meno evidente nei PAN di Francia, Belgio, Italia e Portogallo. Nel caso della Grecia e della Spagna, l'analisi risulta buona e le priorità e gli obiettivi sono stati definiti con chiarezza, per quanto si noti uno sviluppo insufficiente delle misure politiche finalizzate al raggiungimento degli obiettivi.

Oltre ai criteri summenzionati, si considera altrettanto necessaria la presenza di un'ulteriore dimensione che permetta di comprendere in quale misura le responsabilità nella lotta contro l'emarginazione sociale sono distribuite tra le autorità centrali, regionali e locali. Considerata la progressiva tendenza a decentrare verso i livelli subnazionali le

competenze relative a talune politiche sociali, i PAN fanno emergere con evidenza la questione dell'equilibrio necessario tra i diversi livelli di amministrazione. In alcuni dei paesi dotati di strutture decentrate a livello locale (Belgio, Germania, Spagna, Italia, Francia, Regno Unito), lo sviluppo a tal fine di strategie integrate gode di notevole attenzione. Tuttavia, si nota spesso una certa difficoltà a coordinare tra i diversi livelli le politiche di integrazione nella prospettiva di un approccio strategico.

Definire gli obiettivi

Nelle proprie conclusioni, il Consiglio europeo di Barcellona ha invitato gli Stati membri "a fissare, nei loro piani di azione nazionali, obiettivi miranti a ridurre significativamente, entro il 2010, il numero di persone che rischiano la povertà e l'esclusione sociale". L'esortazione, inclusa dagli Stati membri nella revisione degli obiettivi comuni concordata nel mese di dicembre del 2002, è stata poi sviluppata dagli stessi e dalla Commissione nel Profilo comune per i PAN per l'integrazione 2003/2005. Il testo recita come segue: "Si dovranno stabilire obiettivi quantificati per ridurre il numero di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale. Queste mete devono basarsi sugli indicatori comuni, ma anche tener conto di altri temi identificati nella relazione sugli indicatori, come le situazioni di carenza, alloggi e senzatetto, l'alfabetizzazione e l'apprendimento del calcolo. Eventualmente dovrebbero attirare anche l'attenzione sui dati nazionali che riflettono meglio gli aspetti di povertà e di esclusione sociale che sono prioritari per uno Stato membro. Gli obiettivi dovrebbero essere suddivisi per sesso quando i dati sono disponibili". Al Profilo è stata anche acclusa un'appendice che offre suggerimenti sulle impostazioni con cui fissare gli obiettivi.

Nei PAN sono presenti molti obiettivi di ampio respiro e non quantificati. Al contrario, solo alcuni Stati membri, in tema di riduzione del numero di persone a rischio di povertà e emarginazione sociale, hanno definito obiettivi quantificati ambiziosi, raggiungibili e limitati nel tempo, che riguardino tutta una gamma di settori politici pertinenti. L'impostazione invece più diffusa ha condotto alla definizione di obiettivi di esito intermedio solo indirettamente collegati alla riduzione della povertà e dell'emarginazione sociale o di obiettivi di ingresso in relazione allo sforzo politico (cfr. la tabella che segue).

Tabella 1. Uso di obiettivi quantificati nei PAN per l'integrazione

Paese	Obiettivi1 di esito diretto 1		Obiettivi2 di esito intermedio	Obiettivi3 di ingresso
	Laeken	Non Laeken		
Belgio				
Danimarca			*	
Germania			*	
Grecia	*		*	
Spagna	*			
Francia		*	*	*
Irlanda	*	*	*	*
Italia			*	
Lussemburgo			*	*
Paesi Bassi		*	*	*
Austria		*	*	*
Portogallo	*	*	*	*
Svezia			*	
Finlandia			*	*
Regno Unito	*	*	*	*

1. Gli obiettivi di esito diretto (*Direct Outcome Targets*) sono quelli che indicano direttamente una riduzione della povertà e dell'emarginazione sociale in un settore politico rilevante (p.e. disoccupazione, basso reddito, pessime condizioni abitative/mancanza di fissa dimora, svantaggio educativo, cattiva salute). Essi sono suddivisi in obiettivi basati direttamente sugli indicatori di Laeken e obiettivi basati su altri criteri nazionali di misurazione.

2. Gli obiettivi di esito intermedio (*Intermediate Outcome Targets*) sono quelli che possono indirettamente contribuire alla riduzione della povertà e dell'emarginazione sociale (p.e. riduzione del numero di persone che dipendono dai pagamenti assistenziali; aumento generali dei livelli di occupazione; riduzione del livello di assenze per malattia)

3. Gli obiettivi di ingresso (*Input Targets)* sono finalizzati ad aumentare lo sforzo politico (p.e. elevare il numero delle persone senza fissa dimora assistite o garantire a tutti gli immigranti la possibilità di partecipare a un programma di integrazione)

La definizione di chiari obiettivi *generali* di riduzione del numero di persone a rischio di povertà e emarginazione sociale è sviluppata in misura maggiore nei PAN di Grecia, Spagna, Irlanda e Portogallo. Grecia, Spagna e Portogallo basano tale definizione sull'indicatore Laeken del 60 per cento del reddito mediano. La Grecia ha fissato una serie di obiettivi, in gran parte quantificati, da raggiungere entro il 2010 e include obiettivi specifici mirati agli anziani e ai bambini, al pari dell'obiettivo generale, ma non fissa obiettivi sui tempi di realizzazione del piano. La Spagna ha fissato solo l'obiettivo

di ridurre il livello del rischio di povertà del 2 per cento nel corso del periodo di attuazione del piano, ovvero dal 2003 al 2005. Il Portogallo intende ridurre il rischio di povertà del 2 per cento entro il 2005.

L'Irlanda ha indicato l'obiettivo generale di portare il numero di quanti sono in condizione di povertà persistente (secondo una misurazione che associa indicatori di reddito e di svantaggi) al di sotto del 2 per cento e, se possibile, di eliminare la povertà persistente.

Il Regno Unito fissa l'obiettivo quantificato di ridurre, entro il 2004-2005, di un quarto il numero dei bambini che vive in famiglie con basso reddito. Si tratta di un contributo all'obiettivo più ampio, da quantificare una volta determinata una misura di lungo termine della povertà infantile, di dimezzare la povertà infantile entro il 2010 e di eliminarla entro il 2020.

Gli Stati membri che hanno definito in modo più coerente e sistematico obiettivi quantificati derivati dalle priorità e dagli obiettivi fissati nei relativi piani sono: Irlanda, Francia, Paesi Bassi, Portogallo, Svezia e Regno Unito. Irlanda e Regno Unito hanno fissato in modo esaustivo obiettivi relativi a un'ampia gamma dei settori politici inclusi negli obiettivi comuni. Il Regno Unito ha fissato un insieme molto esteso di obiettivi (100) che riguardano le aree principali individuate negli obiettivi comuni. Essi riguardano tutte e quattro le amministrazioni decentrate ma alcuni di essi ne interessano solo una. Gli obiettivi sono principalmente finalizzati a misurare esiti e risultati specifici, quali l'aumento dei valori medi relativi alla formazione permanente, il miglioramento della salute e la riduzione del crimine. La Francia ha fissato obiettivi che riguardano un certo numero di aree politiche, con il limite che essi tendono a concentrarsi maggiormente su obiettivi di ingresso o di rendimento (p.e. numero/percentuale di persone interessate da politiche diverse) piuttosto che sui risultati effettivi in termini di emarginazione sociale, per quanto sia stato incluso un obiettivo di risultato specifico, ovvero la riduzione di 10 000 unità del numero di giovani che abbandonano il sistema scolastico senza diploma o altro titolo di studio. I Paesi Bassi hanno adottato un approccio più mirato e gli obiettivi (una combinazione di esito e di rendimento) sono connessi in modo molto coerente con le priorità fissate nel piano, per quanto essi non si occupino di molti aspetti importanti dell'emarginazione sociale. In modo simile, la Svezia intende concentrarsi su obiettivi piuttosto ambiziosi riguardanti poche aree fondamentali, per esempio un tasso di occupazione dell'80 per cento o il dimezzamento della dipendenza dall'assistenza sociale nel periodo 1999-2004 o, ancora, il dimezzamento del numero di giorni di malattia entro il 2008. Si tratta di obiettivi tutti potenzialmente in grado di apportare un contributo molto importante alla riduzione della povertà e dell'emarginazione sociale. Tuttavia, nessuno di essi prevede una quantificazione diretta della riduzione della povertà e dell'emarginazione sociale. Inoltre, pur avendo fissato, oltre agli obiettivi generali summenzionati, dieci obiettivi nazionali riguardanti aree cruciali per l'integrazione sociale, la gran parte di questi non è ancora quantificata.

Un certo numero di Stati membri si è mostrato meno sistematico nel definire obiettivi quantitativi per l'intera gamma degli obiettivi comuni. In termini generali, sono più diffusi obiettivi relativi all'area occupazione/disoccupazione e ciò potrebbe riflettere

obiettivi già fissati nel processo in tema di occupazione. Il PAN italiano ha quantificato unicamente obiettivi intermedi relativi al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona in tema di occupazione. La Finlandia ha incluso nel proprio PAN obiettivi quantificati per pochi settori, che potrebbero contribuire alla riduzione della povertà e dell'emarginazione sociale. Per esempio, il piano punta ad elevare al 75 per cento il tasso di occupazione entro la fine del decennio e ad aumentare l'età media effettiva di pensionamento di almeno 2-3 anni entro il 2010. Il piano include anche un obiettivo di ingresso in tema di realizzazione di alloggi sociali. Gli obiettivi fissati dalla Germania provengono in parte da altri contesti ma restano senza relazione con le questioni della povertà e dell'emarginazione, oltre ad essere raramente quantificati o specificati. La Germania ha scelto di adottare obiettivi di esito intermedio in un insieme di aree politiche, che potrebbero avere un impatto significativo sulla povertà e l'emarginazione sociale. In alcuni casi, sono stati sviluppati obiettivi quantificati e specifici, come il dimezzamento entro il 2010 del numero di giovani privi di attestati di formazione professionale. La Spagna non ha fissato obiettivi in aree fondamentali quali la salute, l'alloggio e la formazione permanente.

Il Belgio, pur non avendo incluso obiettivi quantificati nel PAN, intende produrli successivamente in forma di allegato.

Solo pochi Stati membri hanno tenuto conto della dimensione di genere nella fase di sviluppo di obiettivi quantitativi. Sono dunque rari obiettivi sensibili al genere. Tra i propri obiettivi, l'Irlanda conferisce attenzione a quello di Lisbona, ovvero aumentare il tasso occupazionale delle donne fino a portarlo ad una media superiore al 60 per cento entro il 2010. La Svezia indica la riduzione del numero di donne e uomini, senza riguardo per l'appartenenza etnica, che dispongono di un reddito inferiore al 60 per cento del reddito mediano, senza tuttavia specificare alcun obiettivo. Il Regno Unito mira a conseguire una riduzione del 20 per cento del tasso di figli non pianificati di ragazze madri e una riduzione del 40 per cento del tasso di nascite da ragazze madri di età inferiore ai 17 anni entro il 2007.

La povertà e l'emarginazione sociale delle persone svantaggiate assumono forme complesse e pluridimensionali, che richiedono la mobilitazione di un'ampia gamma di politiche connotate da un'impostazione integrata a livello locale. Si tratta di un approccio senz'altro adottato dalla gran parte degli Stati membri nell'affrontare i problemi delle aree svantaggiate. Tuttavia, in relazione ad altre aree, dai PAN ancora non emerge con la giusta evidenza l'importanza di collegare e integrare le politiche in modo coerente, ovvero facendo seguire all'individuazione dei rischi e delle priorità principali prima la definizione di priorità chiare, per mezzo della valutazione dell'efficacia delle risposte esistenti, e, infine, la fissazione di obiettivi.

4. PRINCIPALI APPROCCI POLITICI ALL'OBIETTIVO 1.1. "PROMUOVERE L'OCCUPAZIONE"

Nel contesto della strategia europea per l'occupazione, e in particolare dell'attuazione degli orientamenti:

(a) Promuovere l'**accesso a un'occupazione stabile e di qualità** per tutte le donne e gli uomini in grado di lavorare, in particolare:

– aprendo, per gli appartenenti alle categorie sociali più vulnerabili, **percorsi verso l'occupazione** e mobilitando a tal fine le **politiche relative alla formazione**;

– elaborando politiche atte a promuovere la **conciliazione di lavoro e vita familiare**, trattando anche l'aspetto della custodia dei bambini e dell'assistenza di ad altri familiari a carico;

– utilizzando le opportunità di integrazione e occupazione offerte dall'**economia sociale**.

(b) Prevenire l'esclusione dal mondo del lavoro **migliorando l'occupabilità**, attraverso la gestione delle risorse umane, l'organizzazione del lavoro e l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

Tutti gli Stati membri pongono l'accento sul ruolo fondamentale della partecipazione all'occupazione nel favorire l'integrazione sociale, essendo un mezzo fondamentale per garantire un reddito adeguato (sia per il presente che per la pensione) e agevolare la partecipazione sociale.

Il legame tra i PAN per l'integrazione e i PAN/occupazione

Il PAN per l'integrazione deve essere coordinato a stretto contatto con il PAN/occupazione ed entrambi i piani devono essere letti congiuntamente per avere un quadro più completo dei provvedimenti presi per combattere contro l'esclusione sociale attraverso la partecipazione al mercato del lavoro. I PAN/occupazione rappresentano il quadro di riferimento per la formulazione di specifiche politiche per l'integrazione delle categorie svantaggiate nel mercato del lavoro, poiché interessano l'intera gamma delle politiche volte ad incrementare il livelli di occupazione in vista degli obiettivi di Lisbona, migliorando il funzionamento dei mercati del lavoro e incrementando l'occupabilità. Queste sono tutte condizioni essenziali per rendere il mercato del lavoro più aperto e partecipativo. I PAN per l'integrazione si concentrano sulle azioni volte ad agevolare la partecipazione all'occupazione di quegli individui, gruppi e comunità più distanti dal mercato del lavoro. In molti casi esiste una considerevole e naturale sovrapposizione tra i due piani, benché facciano parte di due esercizi diversi. Tuttavia, soltanto pochi PAN presentano elementi aggiuntivi relativi alle strategie volte a prevenire e affrontare l'esclusione sociale sul mercato del lavoro.

La stessa strategia per l'occupazione si occupa sempre più spesso di creare un mercato del lavoro partecipativo. Nel 1999 nella Strategia europea per l'occupazione è stato introdotto un orientamento separato riguardante l'integrazione di categorie e individui svantaggiati nel mercato del lavoro. Recentemente (nel giugno 2003) è stata introdotta una nuova Strategia europea per l'occupazione incentrata su tre obiettivi: la piena occupazione, la promozione della qualità e della produttività al lavoro e il consolidamento della coesione e dell'integrazione sociale. Quest'ultimo obiettivo globale invoca la partecipazione all'occupazione promovendo l'accesso a un'occupazione di qualità per tutte le donne e tutti gli uomini in grado di lavorare, lottando contro la discriminazione nel mercato del lavoro e prevenendo l'esclusione dal mondo del lavoro. Si prendono in esame anche la riduzione delle disparità regionali tra occupati e disoccupati e i problemi occupazionali nelle zone svantaggiate dell'Unione Europea e il sostegno positivo alla ristrutturazione economica e sociale.

La nuova strategia traduce gli obiettivi globali in dieci orientamenti, molti dei quali sostengono l'obiettivo di un mercato del lavoro partecipativo. Uno specifico orientamento promuove l'integrazione e combatte la discriminazione delle persone svantaggiate nel mercato del lavoro e comprende obiettivi quali una significativa riduzione del divario nel livello di disoccupazione tra i cittadini non UE e i cittadini UE e quello di altri gruppi, secondo le definizioni nazionali. Lo specifico riferimento alla riduzione del numero di lavoratori poveri si trova nel contesto dell'orientamento volto a rendere redditizio il lavoro. Anche altri specifici orientamenti come la formazione permanente, l'aumento della disponibilità di manodopera, la promozione dell'invecchiamento attivo e la trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare contribuiscono a promuovere un mercato del lavoro più partecipativo. L'attuazione degli orientamenti e in particolare le modalità di promozione di un mercato del lavoro partecipativo da parte degli Stati membri saranno descritti più dettagliatamente nella Relazione Comune sull'Occupazione 2003/2004, basata sui piani di azione nazionali per l'occupazione.

Promozione della partecipazione al mercato del lavoro: priorità, provvedimenti globali e quadro istituzionale.

Vari Stati membri pongono l'accento sull'importanza del clima macroeconomico per l'innalzamento dei tassi di crescita e di occupazione e per un mercato del lavoro ben funzionante. Alcuni Stati membri sottolineano il fatto che una delle condizioni imprescindibili per raggiungere questi obiettivi, oltre a quello di un mercato del lavoro partecipativo, è un migliore coordinamento delle politiche economica, fiscale, occupazionale e sociale.

Tre aspetti del nuovo PAN sono particolarmente degni di nota e rappresentano un miglioramento rispetto al primo PAN: il primo è il crescente riconoscimento del fatto che i disoccupati, specialmente quelli di lungo periodo, non sono un gruppo omogeneo e che le barriere che si frappongono al loro accesso al mercato del lavoro variano sensibilmente da persona a persona. In secondo luogo, si pone l'accento sulla situazione estremamente vulnerabile dei nuclei familiari in condizioni di disoccupazione nonché sul maggiore rischio di povertà dei nuclei familiari monoreddito. In terzo luogo, si sottolinea a più

riprese la vulnerabilità di determinati gruppi: i disabili, gli immigranti e le minoranze etniche, i lavoratori anziani le cui competenze rischiano di diventare obsolete, giovani con risultati scolastici scarsi. Inoltre, le donne sono riconosciute come gruppo separato, la cui partecipazione al mercato del lavoro può essere incrementata esclusivamente integrando servizi e assistenza.

Mentre tutti gli Stati membri danno molta importanza all'esigenza di promuovere un mercato del lavoro partecipativo, esistono delle differenze per quanto riguarda le priorità di azione. Alcuni paesi (per es. il Lussemburgo) concentrano i loro sforzi sulla riduzione della disoccupazione, specialmente quella di lungo periodo, e degli ostacoli affrontati dai gruppi più vulnerabili, mentre altri sottolineano la necessità di incrementare la partecipazione al lavoro in generale e quella di determinati gruppi in particolare. In quest'ultimo caso, l'effettiva integrazione nel mercato del lavoro delle persone svantaggiate deve avere contemporaneamente il fine di garantire una maggiore integrazione sociale, aumentare i tassi di occupazione globali e migliorare la sostenibilità dei sistemi di protezione sociale.

Per esempio, elaborare politiche atte a migliorare la situazione dei *lavoratori anziani* nel mercato del lavoro è importante da numerosi punti di vista: il più importante è che a meno di un incremento del tasso di partecipazione dei lavoratori anziani, l'invecchiamento della popolazione avrà profonde ripercussioni sulla disponibilità di manodopera, sulla crescita economica e sulla sostenibilità dei sistemi di protezione sociale. Ma promuovere l'invecchiamento attivo potrebbe anche contribuire ad alleviare gli effetti sociali dell'invecchiamento della popolazione. Vari Stati membri (Austria, Danimarca, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi) guardano all'*invecchiamento attivo* come a un modo per migliorare le condizioni di lavoro dei lavoratori anziani, ridurre le misure di prepensionamento oppure per stimolare la domanda da parte dei datori di lavoro oltre che la disponibilità di manodopera.

Erogazione: gli Stati membri continuano a dedicare particolare attenzione ai meccanismi di erogazione, intesi come mezzi per elaborare programmi più efficienti per il mercato del lavoro. La tendenza verso un maggiore decentramento, già notata dalla prima relazione comune sull'integrazione, prosegue. Le regioni, le realtà locali e i comuni sono sempre più coinvolti e si evidenziano sempre più spesso le condizioni locali nella formulazione di politiche per l'occupazione delle fasce povere. Il servizio di collocamento pubblico è in fase di decentramento e/o sta conquistando una maggiore autonomia dal governo centrale, spesso con un profondo coinvolgimento delle parti sociali, delle ONG, dei servizi sociali e di altre realtà locali.

Nei Paesi Bassi, è in corso un'integrazione funzionale dei comuni, i quali vengono resi responsabili a livello finanziario sia del versamento delle prestazioni previdenziali, sia delle misure di reintegro. In Italia, il decentramento delle politiche relative al mercato del lavoro e del servizio di collocamento pubblico rientra in un disegno politico più ampio, ma anche la ricerca di una maggiore efficacia delle politiche per il mercato del lavoro è un importante aspetto da prendere in considerazione. Tuttavia, in assenza di uno stretto coordinamento di politiche e provvedimenti e di un adeguato stanziamento di risorse finanziarie e di efficaci strategie di condivisione delle informazioni (per es. standard

comuni di notifica e di monitoraggio) si corre il rischio di far addirittura aumentare gli squilibri tra regioni interessate da dinamiche diverse.

PAESI BASSI: ESPERIMENTI DI ATTIVAZIONE SOCIALE (1996-2001)

Durante il periodo 1996-2001 il Ministero degli affari Sociali e del lavoro autorizzò (su richiesta) i comuni a discostarsi da un certo numero di clausole della Legge sull'assistenza nazionale (ABW) per creare nuovi strumenti di attivazione volti a prevenire l'esclusione sociale dei beneficiari di prestazioni sociali, molto distanti dal mercato del lavoro, e a promuoverne il reintegro nel mercato del lavoro.

Questi esperimenti furono seguiti da vicino da uno studio di valutazione longitudinale. Fu creato un progetto di supporto dal Ministero degli affari sociali e del lavoro per seguire e divulgare i risultati, sostenendo al contempo i comuni. Gli studi di valutazione mostrano che gli esperimenti hanno contribuito a ridurre l'isolamento sociale, rafforzare la posizione nel mercato del lavoro e a creare un atteggiamento più attivo tra i partecipanti. Gli esperimenti hanno fornito lo stimolo necessario per formulare strategie di attivazione sociale a lungo termine, proseguite anche oltre il periodo sperimentale.

I fattori di successo degli esperimenti sono da ricondurre al fatto che questa politica ha incontrato un ampio appoggio da parte dei comuni, confluendo nella formulazione di strategie politiche volte a rafforzare la coesione sociale all'interno delle città e dei quartieri. Durante lo svolgimento degli esperimenti, i comuni hanno collaborato con altri uffici municipali e con molti altri organismi collegati, talvolta perfino con organizzazioni di clienti.

Da notare che gli esperimenti sono stati portati a termine senza ulteriori sovvenzioni. Sono ora in fase attuativa esperimenti di attivazione sociale rivolti ad altri gruppi di beneficiari di prestazioni previdenziali, in particolare i disabili. Sono stati inoltre adottati provvedimenti per rafforzare tale politica.

Il quadro normativo: un quadro politico di ampio respiro atto ad incrementare l'apertura e la reattività del mercato del lavoro verso gli esclusi deve seguire con attenzione il quadro normativo in cui operano i diversi mercati del lavoro, oltre ai programmi e alle istituzioni del mercato del lavoro. Fra i provvedimenti relativi a questo ambito vi sono l'introduzione di clausole/capitoli sociali negli accordi collettivi o la creazione di quote per l'occupazione di persone con una ridotta capacità di lavoro (per es. in Germania). Le disposizioni legislative generali che promuovono le pari opportunità in favore delle categorie escluse, ovvero gli immigranti (vedere capitolo 5), agevolano anche il loro accesso al mercato del lavoro. Infine, l'estensione della copertura della protezione sociale ai lavoratori con contratti atipici è considerata uno strumento per ottenere un mercato del lavoro più partecipativo. In Austria, la copertura del trattamento di fine rapporto è stata estesa ai contratti atipici. Inoltre, in Spagna, i provvedimenti politici sono tesi a convertire i contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato.

La maggior parte degli Stati membri guardano al *coinvolgimento attivo dei datori di lavoro* come a un fattore significativo nella ricerca di un mercato del lavoro più aperto e partecipativo. Accanto allo strumento più tradizionale degli aiuti finanziari all'occupazione destinati ai datori di lavoro, ciò avviene in vari modi, soprattutto mediante campagne per l'occupazione a favore di specifici gruppi, in particolare i disabili

e gli immigranti, con provvedimenti per stimolare la responsabilità sociale delle imprese (Austria, Belgio, Italia e Spagna), e azioni di carattere generale volte a combattere la discriminazione. Non meno di sei Stati membri tuttavia non fanno alcun riferimento, nell'ambito della loro strategia, a questo tipo di coinvolgimento dei datori di lavoro nel processo di integrazione sociale.

In linea con la 9ª linea guida della Strategia europea per l'occupazione, Grecia e Italia includono tra le loro priorità anche la *trasformazione del lavoro sommerso in lavoro regolare*. Contenere le dimensioni del fenomeno del lavoro nero porterebbe ad un aumento dei diritti sociali e aiuterebbe a prevenire disincentivi e distorsioni nel mercato del lavoro; limiterebbe inoltre i costi extrasalariali per l'intera forza lavoro. Al fine di potenziare la trasformazione del lavoro nero in lavoro regolare, la Grecia punta sull'informatizzazione dell'Istituto di Previdenza Sociale, sulla legalizzazione degli immigranti e sul potenziamento dei Servizi dell'Ispettorato del Lavoro.

Un altro importante passo in avanti rispetto al primo PAN è il fatto che per vari Stati membri, è in corso oppure è stato annunciato *il monitoraggio* o addirittura la *valutazione* delle misure politiche. Tuttavia, occorre dare maggior peso a questo aspetto.

Promuovere l'accesso a un'occupazione stabile e di qualità: percorsi verso l'occupazione

Gli Stati membri adottano una vasta gamma di strategie per affrontare gli ostacoli all'accesso all'occupazione (per non parlare di un'occupazione di qualità e stabile) che incontrano le categorie vulnerabili.

Come si osserva da diversi anni, molti Stati membri offrono consulenze personalizzate per i disoccupati e le persone in cerca di lavoro: ciò significa utilizzare una serie di provvedimenti su misura per i singoli individui per creare percorsi verso l'occupazione. Sempre più paesi si affidano a questi pacchetti, che integrano gli interventi nel mercato del lavoro con le misure relative ad altri ambiti collegati, come i servizi sociali, la sanità e la riabilitazione, i corsi di lingua ecc. Questo approccio richiede uno stretto ed efficace coordinamento tra i vari organismi, sia a livello centrale che locale. Alcuni esempi:

– In Finlandia, nel 2002 è stato avviato un progetto pilota per promuovere l'impiego dei disoccupati di lungo periodo. L'obiettivo è quello di formulare pacchetti di servizi all'occupazione, politiche per il mercato del lavoro, servizi comunali sociali e sanitari, oltre a servizi di riabilitazione nel quadro della previdenza sociale. In base agli esiti di questo esperimento, per il 2004 si prevede una riforma del servizio di collocamento pubblico volta a creare una rete di centri di sviluppo della forza lavoro che dovrebbe coinvolgere gli uffici di collocamento, gli enti locali, e l'istituto di previdenza sociale, oltre ad altri servizi.

– I Paesi Bassi offrono una "scala per il reintegro" a chi è molto lontano dal mercato del lavoro: a partire da provvedimenti di attivazione sociale fino al lavoro regolare. Ogni gradino della scala necessita di requisiti sempre più elevati. I singoli obiettivi del cliente vengono adeguati nel corso del tempo. Coloro che sono afflitti da diversi

problemi (per esempio, disoccupazione di lungo periodo, debiti problematici e problemi psicosociali) possono accedere ad un'offerta integrata di vari servizi.

Benché il principale problema sia quello di agevolare l'integrazione nel mercato del lavoro "primario", ciò risulta estremamente difficile per alcune categorie con difficoltà gravissime. A queste persone si offrono varie forme di lavoro protetto. In genere questi ultimi rischiano di fornire un'esperienza di lavoro troppo specifica per essere facilmente trasferibile, per cui il mercato del lavoro "primario" diventa sempre meno accessibile. Di conseguenza, occorre calibrare attentamente i posti di lavoro protetti destinandoli a persone con capacità di lavoro molto limitata permanentemente, per cui sarebbe difficilissimo raggiungere lo standard di produttività richiesto dal settore competitivo.

Vari Stati membri intendono **sfruttare ulteriormente il potenziale di creazione di posti di lavoro dell'economia sociale**, che in molti paesi (Austria, Germania) già rappresenta un'ampia fetta del PIL nazionale. In Belgio, ciò avviene attraverso un sistema di cofinanziamento da parte del governo federale. In Svezia si fornisce assistenza finanziaria ai centri che forniscono informazioni e consulenza volte ad incoraggiare l'avviamento di cooperative e a promuovere lo sviluppo dell'imprenditoria nell'economia sociale. Ovviamente, l'economia sociale non deve essere unicamente vista come strumento di creazione di posti di lavoro, ma anche come mezzo per soddisfare la necessità di servizi e assistenza sociale a cui non viene incontro l'economia di mercato.

Infine, le trappole dell'inattività e della povertà create dal sistema degli sgravi fiscali sono considerati un potenziale grave ostacolo per l'occupazione praticamente da tutti i PAN. Perciò gli Stati membri hanno posto in essere diverse **misure di attivazione**, aventi il fine di eliminare i disincentivi all'occupazione o alla formazione, applicando sistemi di reddito minimo da lavoro, innalzando i salari bassi oppure mediante riforme fiscali. Infatti, l'attivazione è un obiettivo consolidato del mercato del lavoro e della politica sociale in molti Stati membri quali Irlanda, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito, dove si unisce all'assistenza nella ricerca del lavoro e alla formazione. Altri paesi – Grecia e Italia – stanno passando solo ora ad una strategia di assistenza previdenziale rivolta al lavoro. Il capitolo successivo fornirà ulteriori dettagli riguardo alle politiche volte a rendere redditizio il lavoro, mediante la promozione dell'accesso a risorse, diritti, beni e servizi.

Le categorie vulnerabili

Numerosi PAN danno maggiore importanza alle categorie vulnerabili rispetto a quanto era stato fatto nella prima tornata di PAN. Le categorie indicate più di frequente sono gli immigranti, le minoranze etniche e i profughi, disabili, i disoccupati di lungo periodo, i giovani svantaggiati, gli anziani, i lavoratori poco qualificati e i beneficiari di sussidi sociali. C'è anche una varietà di categorie come i tossicodipendenti e gli alcolisti, gli (ex) detenuti, gli abitanti di zone svantaggiate, i genitori soli, i beneficiari di prestazioni sociali ecc., menzionati da uno o due Stati membri. I provvedimenti dedicati a queste categorie sono spesso cofinanziati dai fondi EQUAL e del FSE.

Per individuare la maggior parte delle categorie o degli individui più vulnerabili, i Paesi Bassi hanno creato un modello di rischio innovativo che mette in relazione le caratteristiche di povertà e di esclusione sociale a fattori di rischio quali la situazione reddituale, la posizione nel mercato del lavoro, la salute e le condizioni di vita. Questo modello di rischio consente una migliore identificazione dell'accumulazione di rischio e della povertà intergenerazionale. In Spagna, la creazione di un sistema di indicatori per elaborare il profilo degli individui a rischio di esclusione dall'occupazione, in modo da facilitare l'adozione di strategie preventive, è stato inserito tra gli obiettivi. In Lussemburgo, sono stati creati centri di valutazione a questo scopo.

LUSSEMBURGO – CENTRI DI VALUTAZIONE

I beneficiari del reddito minimo garantito (RMG) in grado di lavorare ricevono un'indennità di inserimento equivalente al salario sociale minimo a condizione che partecipino a una misura di attivazione e che siano registrati come alla ricerca di un'occupazione.

Sono stati creati "centri di valutazione" che stabiliscono per ciascuno di questi beneficiari una valutazione delle capacità e degli ostacoli al loro inserimento. In base a questa valutazione, sono stati preparati piani di inserimento individualizzati che mirano a ripristinare, migliorare o conservare la loro "occupabilità". I partecipanti vengono così diretti verso le misure di reintegro considerate più adatte a loro (periodi di formazione all'interno delle aziende, lavori socialmente utili, formazione professionale e terapia).

I partecipanti a questa misura vengono contattati ogni 3, 6 e 12 mesi dall'inizio della valutazione. I risultati sono molto promettenti; infatti, oltre il 90 per cento delle misure proposte non vengono abbandonate a distanza di 3 o 6 mesi.

I partecipanti sembrano aver beneficiato di questa misura in vari modi: consolidamento delle competenze sociali, miglioramento della presentazione e dell'approccio al mercato del lavoro e alla ricerca di lavoro, potenziamento delle loro competenze professionali.

Minoranze etniche ed emigrati: molti Stati membri rivolgono l'attenzione a politiche di integrazione delle minoranze etniche, dei profughi e degli immigranti. Nei Paesi Bassi, un determinato *target* quantitativo si riferisce al tasso di occupazione di queste categorie. Oltre a fare attenzione alle particolari esigenze e agli svantaggi di queste categorie, molti paesi evidenziano anche i loro "obblighi" o responsabilità nel mercato del lavoro. In Danimarca, per esempio, le autorità stanno avviando un'ampia gamma di iniziative e attività che vanno dal mercato del lavoro ai settori sociale, degli alloggi e dell'istruzione, ma le integrano con il "bastone" di minori prestazioni assistenziali ai disoccupati, in modo da incrementare gli incentivi ad accettare i posti di lavoro.

I disabili: tutti gli Stati membri stanno formulando una vasta gamma di azioni e strumenti volti a migliorare la situazione occupazionale dei disabili. Far semplicemente fronte ai bisogni finanziari dei disabili attraverso prestazioni in denaro non basta, perché lascia comunque molti di loro fuori dal mercato del lavoro e spesso dalla società in generale. Oltre alle misure di riabilitazione e formazione professionale, esistono vari tipi di programmi di assistenza all'occupazione per i disabili: sussidi all'occupazione, lavori

protetti e assistenza costante con sussidi per i disabili e relative spese, una volta che la persona è passata dalle prestazioni previdenziali a un'occupazione retribuita.

Conciliazione della vita familiare e lavorativa

Per aumentare il tasso di occupazione, specialmente femminile, tutti gli Stati membri sottolineano l'importanza della possibilità di conciliare il lavoro (o lo studio) con la cura dei figli. Tuttavia la disponibilità e l'utilizzo di strutture di custodia dell'infanzia non devono essere considerati soltanto un modo di contribuire a tale conciliazione, ma anche un importante strumento per promuovere le opportunità di apprendimento precoce di tutti i bambini, in particolare dei bambini provenienti dagli contesi sociali più svantaggiati ma generalmente gli Stati membri non mettono in risalto il problema.

È possibile individuare vari approcci, ovvero l'estensione delle strutture di custodia dell'infanzia, la fornitura di sussidi finanziari alle famiglie con bambini piccoli, la creazione di ambienti di lavoro che agevolino la famiglia, l'aumento delle formule di lavoro flessibile o part-time, il riesame dei programmi di congedo parentale e di maternità, infine i tentativi di rendere i datori di lavoro più consci dell'importanza di un ambiente di lavoro più favorevole alle famiglie.

Mentre i servizi di assistenza per la prima infanzia e di istruzione si stanno espandendo, rimangono alcune lacune per i ragazzi di età compresa tra 10 e 18 anni, perché i servizi per i giovani hanno sempre meno personale e strutture e tendono a non occuparsi di questa fascia di età con servizi affidabili ogni giorno feriale. Soltanto l'impostazione nordica di sistemi di assistenza scolastica di ampio respiro, in particolare quello finlandese, è talmente completo da prendere in considerazione tutte le lacune assistenziali.

Migliorare l'occupabilità

Tutti i PAN riconoscono l'importanza delle qualifiche come condizione necessaria per entrare nel mercato del lavoro. Le misure di formazione per determinate categorie come i disabili, gli immigranti, gli anziani, i giovani svantaggiati, vengono pertanto formulate in tutti gli Stati membri. Inoltre, alcuni Stati membri (Francia, Belgio, Lussemburgo e Portogallo) promuovono la valorizzazione delle competenze acquisite informalmente. Questo approccio è particolarmente interessante per i lavoratori poco qualificati o immigranti e i cittadini extracomunitari che hanno maturato esperienza nel loro paese d'origine.

La promozione della formazione permanente deve passare anche attraverso riforme organizzative e modifiche istituzionali. In Grecia, è stata creata una nuova sezione del Servizio pubblico per l'occupazione che gestisce le attività di formazione professionale, inoltre è stata fondata una nuova società (Osservatorio sull'occupazione) con l'obiettivo primario di individuare le esigenze esistenti sul mercato del lavoro e di valutare le politiche per l'occupazione attiva.

Da ciò emerge con crescente chiarezza l'importanza, nello sviluppo della formazione legata al lavoro, di efficaci sistemi di istruzione per gli adulti. Lo sviluppo di tali sistemi

deve basarsi su un'analisi approfondita delle esigenze e la formulazione di una politica coerente rivolta a gruppi di riferimento specifici. Ciò significa, per esempio, che le iniziative dovrebbero offrire percorsi di certificazione nazionali che prevedano una serie di modalità di valutazione, tra cui crediti e accreditamento dell'apprendimento precedente. L'offerta di un'istruzione efficace per gli adulti comporta il coinvolgimento delle principali parti interessate, prestando specificamente attenzione alle attività di divulgazione, orientamento, consulenza e supporto in tutte le fasi del processo. L'impiego di "mediatori dell'apprendimento", che costituiscano il trait d'union tra il gruppo di riferimento e chi offre il servizio, può risultare particolarmente importante per garantire la partecipazione dei gruppi minoritari, come pure può risultare importante eliminare i disincentivi economici alla partecipazione all'istruzione per gli adulti.

Mentre il miglioramento dell'occupabilità è visto come uno strumento fondamentale per accedere al mercato del lavoro, vi è meno enfasi sulle politiche atte a conservare e a migliorare l'occupabilità nell'arco dell'intera vita lavorativa come mezzo per conservare il posto di lavoro e avanzare nella carriera.

5. PRINCIPALI APPROCCI POLITICI ALL'OBIETTIVO 1.2. "FACILITARE L'ACCESSO A RISORSE, DIRITTI, BENI E SERVIZI"

a) Organizzare i **sistemi di protezione sociale** in modo che aiutino in particolare a:

– garantire che tutti dispongano delle risorse necessarie per vivere in modo dignitoso;

– superare gli ostacoli all'occupazione facendo sì che l'inizio di una nuova attività risulti in un aumento dei redditi e promuovendo l'occupabilità;

(b) attuare politiche volte a fornire a tutti un accesso ad **alloggi decorosi e salubri**, nonché ai servizi di base necessari per vivere normalmente alla luce delle circostanze locali (elettricità, acqua, riscaldamento, ecc.);

(c) mettere in atto politiche volte a fornire a tutti un accesso ai **servizi sanitari** adeguato alla loro situazione, tenendo conto anche delle situazioni di dipendenza;

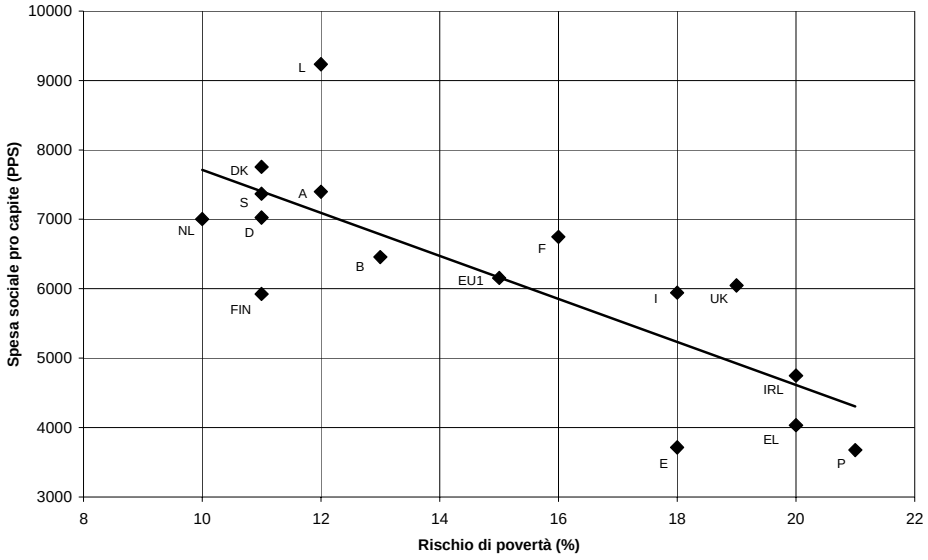
(d) sviluppare, a beneficio delle persone a rischio di esclusione, servizi e misure di accompagnamento che consentano a tali persone di accedere **a istruzione, giustizia e altri servizi pubblici e privati**, quali la cultura, lo sport e le attività del tempo libero.

5.1. Sistemi di protezione sociale

I sistemi di protezione sociale ricoprono un ruolo fondamentale nel mantenimento della coesione sociale, in quanto impediscono alle persone prive, momentaneamente o permanentemente, di reddito da lavoro di cadere sotto la soglia di povertà. Il rapporto tra il livello di spesa per la protezione sociale e il rischio di povertà si fonda chiaramente su basi empiriche. Come si può vedere dalla figura 12, gli Stati membri con spese sociali pro capite al di sopra della media tendono a registrare un rischio di povertà relativamente minore e viceversa. Tuttavia questa semplice correlazione non deve essere considerata la

sola guida dell'azione politica. Esistono vari altri fattori egualmente rilevanti che influiscono sulla quota di popolazione che vive al di sotto della soglia di povertà, per esempio la misura in cui il sistema fiscale risponde a obiettivi di equità sociale, il modo in cui è strutturato il sistema delle prestazioni sociali per ampi settori, le modalità di individuazione dei beneficiari delle prestazioni previdenziali, l'efficienza nell'erogazione dei servizi, la struttura delle età della popolazione, il ciclo congiunturale economico e lo schema generale di distribuzione del reddito e di prosperità economica complessiva.

Figura 12. Correlazione tra il rischio di povertà e la spesa sociale pro capite – 2000



Di fronte all'invecchiamento demografico, tutti gli Stati membri dell'UE devono modernizzare i loro sistemi di protezione sociale per garantire in futuro adeguate prestazioni pensionistiche e sanitarie senza mettere a rischio la stabilità delle finanze pubbliche. Alcuni Stati membri (Italia, Portogallo, Grecia, Germania, Austria, Francia) stanno avviando vaste riforme nell'ambito dei propri sistemi di protezione sociale che avranno ripercussioni sulle politiche di integrazione descritte nei piani di azione. Più in generale, gli Stati membri si trovano di fronte a scelte delicate in tempi di scarsa crescita economica tra l'esigenza di porre sotto controllo i costi in crescita (a causa delle crescenti pressioni sull'assistenza sociale e sui sussidi di disoccupazione) e quella di fornire un'adeguata copertura alle frange più esposte della società.

Reddito minimo

A coloro che sono esclusi in modo permanente dal mercato del lavoro deve essere garantita una protezione essenziale dalla povertà e dall'esclusione per mezzo di una "rete di salvataggio" di ultima istanza, nel caso in cui altre forme di previdenza sociale siano esaurite o non più disponibili. Quasi tutti gli Stati membri forniscono qualche forma di reddito minimo garantito per tutti coloro che vi risiedono legalmente. Tale assistenza finanziaria viene integrata da una varietà di indennità o servizi forniti a livello locale per

aiutare i fruitori a sostenere i costi legati all'alloggio, all'istruzione, alla cura o all'assistenza legale. Due Stati membri (Grecia, Italia) stanno formulando un concetto alternativo di "rete di solidarietà", basato su un forte ruolo preventivo della famiglia, unendolo a una vasta gamma di programmi mirati, amministrati in modo decentrato. Mentre i programmi di reddito minimo garantito hanno contribuito a ridurre sensibilmente il rischio di povertà in molti paesi UE, vengono analizzati sempre più attentamente per assicurare che promuovano invece che ostacolare l'effettiva integrazione nel mercato del lavoro e che siano amministrati in modo efficiente. D'altro canto, resta da vedere come sarà attuato questo approccio alternativo in Grecia e Italia, in modo da affrontare in modo efficace la grande sfida della riduzione della povertà in questi paesi.

I PAN per l'integrazione documentano un certo numero di riforme politiche che vanno ad incidere sul livello, sul campo di azione, sull'accesso, o sull'idoneità al reddito minimo.

Migliorare/preservare l'adeguatezza: su questo tema esistono diverse strategie politiche nel PAN per l'integrazione che vanno da piani per portare l'effettivo valore del reddito minimo a un determinato livello *target* (Spagna, Irlanda) fino al riconoscimento dell'esigenza di tagliarli per evitare che scoraggino le persone ad accettare i posti di lavoro o per l'attuale rallentamento economico (Danimarca, Paesi Bassi), mentre altri tentano di difendere il potere d'acquisto attraverso qualche forma di indicizzazione (Francia, Belgio, Lussemburgo).

La Spagna annuncia l'intento di armonizzare progressivamente la corresponsione del "reddito minimo di integrazione" (RMI) a tutte le comunità autonome e di innalzare i bilancio *ad hoc* fino al 70 per cento del salario minimo medio. L'Irlanda si pone come obiettivo quello di raggiungere un importo settimanale di 150 EUR (nel 2002) per la previdenza sociale minima entro il 2007. Nel corso della durata del piano, gli importi saranno incrementati per raggiungere questo obiettivo. Entrambi i paesi collegano strategicamente l'obiettivo di innalzare i livelli di adeguatezza delle prestazioni previdenziali minime ai loro target generali in tema di povertà. L'Austria ha annunciato l'intento di armonizzare i programmi di assistenza sociale in tutti i *Länder* in termini di importi, accesso e idoneità.

Garantire un reddito minimo sufficiente per gli anziani: questo è l'ambito in cui l'azione di riforma è più intensa poiché quasi tutti gli Stati membri stanno rivedendo le politiche al fine di garantirne la sostenibilità finanziaria a lungo termine assicurando, nel contempo, un livello minimo adeguato delle pensioni. Questo può essere interpretato in un certo modo come un tentativo di anticipare l'effetto dei precedenti tentativi di riforma aventi lo scopo di ridurre gli obblighi pensionistici, cercando al contempo di garantire la posizione di coloro che hanno maturato il diritto a pensioni di scarsa entità o nulle. Molti paesi, nel contesto di riforme volte ad assicurare la sostenibilità delle pensioni, vedono ridursi i tassi di sostituzione delle pensioni di vecchiaia (Germania, Austria, Francia, Italia, Svezia). Le misure annunciate in alcuni PAN per l'integrazione cercano di salvaguardare la posizione dei più vulnerabili, che fanno assegnamento sulle pensioni minime o sociali (non contributive). Il piano austriaco prevede diversi programmi a tal scopo, fra cui la temporanea protezione delle pensioni dall'inflazione (2 anni), la

creazione di fondi per situazioni eccezionali e la fissazione di un tetto del 10 per cento per la riduzione del valore delle pensioni rispetto al 2002 in seguito alla riforma. L'Austria alzerà anche le integrazioni per le coppie anziane sposate e ridurrà gli obblighi tributari delle persone a basso reddito. In Svezia sarà creata un'indennità di sussistenza supplementare per gli anziani (soprattutto immigranti) privi di diritti. Il Belgio si è impegnato a fissare un tasso di crescita del reddito garantito degli anziani.

Altri paesi tuttavia, (Irlanda, Regno Unito, Portogallo, Grecia, Spagna) dove il rischio di povertà degli anziani è considerevole, cercano di aumentare il potere d'acquisto reale delle pensioni minime, talvolta fissando dei target. In Irlanda, il governo prevede di portare la copertura pensionistica supplementare dall'attuale 50 per cento al 70 per cento e ha fissato l'obiettivo per le pensioni sociali, che dovranno raggiungere i 200 EUR entro il 2007. Il Regno Unito ha aggiunto un nuovo Credito pensionistico al loro sistema pensionistico statale e ha annunciato un ulteriore versamento di £ 100 per i pensionati oltre gli 80 anni. Grazie a queste misure, il 33 per cento dei nuclei familiari pensionati più poveri dovrebbe guadagnare attorno ai £1600 all'anno in termini reali (due terzi sono donne). La Spagna intende aumentare le pensioni di sopravvivenza e minime. In Grecia, l'introduzione del supplemento EKAS ha fatto crescere le pensioni più rapidamente dei salari negli ultimi anni. Il Portogallo farà convergere le pensioni minime di vecchiaia e di invalidità al 65-100 per cento del salario minimo, mentre le coppie anziane (oltre i 75 anni di età) godranno di una pensione sociale fissata a livello del salario minimo.

Adeguare i programmi di assistenza alle specifiche esigenze: alcuni PAN per l'integrazione annunciano provvedimenti volti a migliorare la protezione di particolari categorie o ad affrontare determinati problemi. L'Austria ha aumentato il tasso di sostituzione netto del reddito per i sussidi di disoccupazione minimi dal 55 per cento all'80 per cento (per i beneficiari con persone a carico) o a 60 per cento (per i beneficiari senza persone a carico). La Grecia sta sperimentando tre programmi di sostegno al reddito rivolti ai nuclei familiari poveri residenti in regioni svantaggiate o montuose, ai disoccupati di lungo periodo più anziani e ai nuclei familiari poveri con figli minorenni, decidendo di procedere con questi programmi durante tutta la durata del piano. Il Belgio (la regione delle Fiandre) garantirà un assegno minimo per l'elettricità ai nuclei familiari poveri. La Francia concentra l'attenzione sulle difficoltà finanziarie delle famiglie numerose e ha esteso l'assegno familiare oltre il 20° compleanno del primogenito. La Finlandia ha esteso l'ambito dell'assistenza sociale preventiva per attenuare le difficoltà dovute agli affitti arretrati, alla partecipazione a misure attive, o al sovraindebitamento che determinano un improvviso deterioramento della situazione finanziaria personale o familiare. Ha anche introdotto un credito sociale per le persone che non possono ottenere credito a condizioni ragionevoli a causa di un basso reddito e di mezzi limitati.

Alcune riforme politiche che incrementano le prestazioni sociali a favore delle persone con figli possono essere interpretate in parte anche come un modo per aumentare il tasso di natalità tuttavia finché gli assegni familiari non dipendono da alcun tipo di stato occupazionale, possono disincentivare la partecipazione al mondo del lavoro. La nuova indennità austriaca per i figli a carico offre un diritto universale ad un sussidio in denaro il cui scopo è quello di far superare alle giovani famiglie il livello di reddito minimo, anche se disoccupati. L'Irlanda fisserà gli assegni familiari a livello del 33-35 per cento

degli assegni previdenziali minimi. Altri paesi rispecchiano l'obiettivo di rendere il lavoro redditizio nelle loro politiche di sostegno alle famiglie. La Finlandia ha aumentato gli assegni e le altre indennità familiari e i criteri di idoneità saranno allentati al fine di aumentare l'attrattiva del lavoro rispetto all'assistenza sociale. La Svezia ha introdotto un tetto sugli assegni familiari che eviterà l'aumento dei costi di assistenza all'infanzia a seguito dell'aumento del numero di ore lavorative dei genitori ed ha inoltre compiuto sforzi volti a proteggere i diritti alla pensione dei genitori che interrompono la loro carriera lavorativa per motivi di maternità/paternità. Tali sforzi sono stati potenziati in particolare da Germania e Austria.

Il calcolo del reddito o dell'assistenza minima non è stato ancora adeguato alla Strategia di Lisbona, perché l'accesso alla società della conoscenza è sempre più limitata da costi non sostenibili da redditi molto bassi. L'accesso all'*e-learning* o ai trasporti e i costi dei libri scolastici o i servizi bibliotecari non è possibile se tali spese non sono previste nei bilanci individuali se i servizi pubblici legati alla conoscenza non sono più gratuiti.

Rendere il lavoro redditizio

I PAN 2003 rispecchiano l'ambizione degli Stati membri di formulare strategie di attivazione conformi agli orientamenti fissati dalla Strategia europea per l'occupazione. Tali strategie vengono sempre più frequentemente estese ai beneficiari dei programmi di reddito minimo e di altri sussidi previdenziali. La recente riforma tedesca Hartz IV che unisce i programmi dei sussidi di disoccupazione e di assistenza sociale per coloro che sono in grado di lavorare è paradigmatica. Sulla base dell'esperienza maturata con l'attivazione dei beneficiari dei sussidi di disoccupazione, molti Stati membri tentano di ridurre al minimo l'effetto scoraggiante dell'assistenza sociale sulla volontà di cercare un lavoro o di partecipare alle misure di attivazione. Inoltre, in un crescente numero di paesi si stanno creando o migliorando gli incentivi finanziari al fine di far continuare i sussidi previdenziali anche dopo l'accettazione di un posto di lavoro. L'obiettivo è quello di superare gli ostacoli all'occupazione garantendo che l'inizio di un rapporto di lavoro abbia sempre un effetto positivo sul reddito personale.

La Svezia dà un contenuto strategico a questo obiettivo mantenendo l'obiettivo di "giustizia sociale" a lungo termine, ovvero il dimezzamento del numero di persone che dipendono dall'assistenza sociale entro il 2004, integrando le politiche di creazione di posti di lavoro, di crescita economica e di attivazione. Il target è stato fissato nell'ambito del PAN 2001/integrazione ma ora sembra più difficile da raggiungere, dato il clima economico più difficile.

Vari PAN per l'integrazione annunciano **revisioni delle condizioni di idoneità per il reddito minimo e altre prestazioni previdenziali** per incoraggiare i beneficiari a partecipare a programmi di attivazione nel mercato del lavoro, ad intensificare i propri sforzi di ricerca del lavoro e accettare le offerte di lavoro (Austria, Danimarca, Germania, Paesi Bassi). Tuttavia il successo di queste politiche dipende dall'andamento del mercato del lavoro.

La Danimarca ha ridotto i sussidi monetari degli aventi diritto che li percepiscono da sei mesi o più. I sussidi pubblici come quelli per l'alloggio cessano in parte o del tutto dopo un periodo di sei mesi, a meno che l'avente diritto non percepisca alcun reddito salariale supplementare. Contemporaneamente gli incentivi finanziari sono stati intensificati, compensando un minore importo di reddito salariale con il sussidio monetario. I Paesi Bassi aboliranno le specifiche indennità municipali per le persone sotto i 65 anni, e ai disoccupati di lungo periodo che dipendono dall'assistenza sociale sarà offerta l'attivazione. Allo stesso tempo, sarà introdotto un nuovo "supplemento persistente di reddito minimo" a favore dei beneficiari cronici dell'assistenza sociale che non hanno prospettive di tornare sul mercato del lavoro. Tale sussidio non avrà pertanto alcun effetto sulla trappola della povertà. In Germania, una conseguenza della riforma Hartz IV è stata quella di garantire agli ex beneficiari dell'assistenza sociale l'accesso alle politiche attive per il mercato del lavoro e di essere inseriti nei programmi di previdenza sociale. Tuttavia occorrerà monitorare le eventuali ripercussioni, sui redditi degli ex beneficiari dei sussidi di disoccupazione di lungo periodo, dei nuovi strumenti di valutazione più severi e dei livelli inferiori. Uno speciale compito sarà assunto da un rinnovato servizio pubblico per l'impiego assieme alle autorità locali per evitare la "scrematura" di coloro che hanno perso il diritto ai sussidi.

La Francia ha avviato in passato una varietà di programmi di attivazione allo scopo di fornire un supporto individualizzato e opportunità di lavoro alle persone distanti dal mercato del lavoro. Nel contesto del nuovo quadro decentrato, sarà creato un nuovo tipo di contratto agevolato ("attività di reddito minimo" o RMA): esso avrà il fine di fornire ai beneficiari del reddito minimo integrativo (RMI) un percorso di integrazione di 18 mesi comprendente il lavoro a tempo parziale e una consulenza individuale. Il Lussemburgo sta dando la precedenza a nuovi aventi diritto al reddito minimo garantito (RMG) relativo ad apprendistati nelle imprese e all'integrazione personalizzata (che diventerà obbligatoria per le persone di età compresa tra i 25 e i 45 anni).

Un crescente numero di Stati membri cerca di migliorare gli **incentivi finanziari ad accettare il lavoro**. Tra queste misure vi sono il mantenimento del versamento di (una parte dei) sussidi dopo l'accettazione di un posto di lavoro, riforme fiscali per aumentare il salario di chi percepisce un salario basso e l'aumento di quello minimo. Altre misure atte a rendere più attraente il lavoro comprendono un adeguamento delle norme di previdenza sociale perché coprano meglio i contratti atipici.

I sussidi ai lavoratori hanno una lunga tradizione nel Regno Unito e in Irlanda. Ora stanno diventando sempre più popolari anche altrove. I Paesi Bassi hanno innalzato il credito d'imposta per i lavoratori e per i genitori che lavorano, e intende innalzarlo ulteriormente per promuovere la transizione dal sussidio al lavoro salariato. Il Belgio, con il *"bonus crédit d'emploi" (dopo il 2004),* e la Francia, con il *"prime pour l'emploi"* (a partire dal 2001) stanno introducendo programmi di credito d'imposta atti a migliorare il reddito netto dei percettori di salari bassi. In entrambi i paesi, le condizioni offerte ai lavoratori a tempo parziale saranno migliorate. Inoltre, il Belgio ha concentrato l'attenzione sui genitori soli che lavorano mediante provvedimenti fiscali per aumentare l'attrattiva del lavoro e farli uscire dalla povertà. La Finlandia sperimenterà per un periodo di tre anni la regola per cui almeno il 20 per cento del reddito guadagnato da una

persona o famiglia che fa domanda di sostegno al reddito sarà ignorata. Il Lussemburgo incrementerà dal 20 per cento al 30 per cento la quantità di reddito guadagnato da una persona o famiglia che fa domanda di sostegno al reddito nel quadro del programma di reddito minimo garantito.

Il Regno Unito ha riformato il suo sistema di credito d'imposta con la creazione del *Working Tax Credit* (WTC) e del *Child Tax Credit* (CTC). Il WTC fornisce sostegno finanziario agli adulti appartenenti a nuclei familiari a basso reddito oltre ad aiutare con l'assistenza ai figli degli aventi diritto; Il CTC è un sostegno, previo accertamento delle fonti di reddito, destinato alle famiglie con figli che raggruppa tutte le misure di sostegno alla famiglia preesistenti legate al reddito. Sia il CTC che l'elemento per l'infanzia del WTC vengono ora versati direttamente a chi si prende più spesso cura dei bambini, di solito la donna. Ciò dovrebbe comportare un trasferimento di risorse dagli uomini alle donne fino a un massimo di 2 miliardi di sterline. Anche nel Regno Unito, il finanziamento dei locatari e dei lavoratori a tempo parziale (generalmente genitori soli e disabili) sarà migliorato dall'aprile 2004. L'Irlanda ha creato un supplemento al reddito familiare (*Family Income Supplement*) che fornisce un sostegno aggiuntivo al reddito di coloro che vivono con un basso reddito da lavoro e comprende le indennità aggiuntive per i figli a carico. I genitori soli bisognosi ricevono l'*One Parent Family Payment* e hanno ora diritto ad un sostanzioso sgravio fiscale sul salario per incoraggiare l'accettazione dei posti di lavoro.

L'innalzamento dei salari netti minimi amplia il divario tra reddito guadagnato e reddito da *welfare* e contribuisce a portare verso un posto di lavoro, inoltre ha un importante effetto differenziale sul reddito delle donne. Il salario minimo nazionale del Regno Unito (NMW) è espressamente concepito come strumento (assieme ai crediti d'imposta) per poter sostenere un reddito minimo da lavoro, consentendo al contempo ai salari di reagire alle condizioni del mercato del lavoro. Ulteriori aumenti dell'NMW sono previsti per il 2003-2004, per un ammontare doppio rispetto all'aumento di paga medio. Si sta considerando di estendere l'NMW ai giovani di età compresa tra 16 e 17 anni. L'Austria ha fissato l'obiettivo di un salario lordo mensile pari a 1000 EUR per il lavoro a tempo pieno, da attuare attraverso contratti collettivi, e si impegna a non far arrivare l'imposta sul reddito a tale livello. La Germania ha aumentato a 400 EUR al mese la soglia dell'esenzione dai contributi sociali per i cosiddetti "*mini-job*", e sta introducendo solo gradualmente i contributi per i dipendenti compresi tra 400 e 800 EUR. Fin dall'introduzione della riforma, la quantità di piccoli lavori coperti da assicurazione è aumentata considerevolmente. Molti di coloro che fanno il loro primo ingresso in questo settore provengono dall'economia sommersa, essendo così coperti da un'assicurazione pensionistica di base, tendono ad essere meno esposti al rischio di povertà.

5.2. Alloggi e servizi di base

I PAN per l'integrazione 2003-2005 concordano nel sostenere che alloggio decoroso, a un prezzo compatibile con il reddito delle famiglie in un ambiente sicuro, dinamico, che fornisca un supporto sociale appropriato e un contesto in cui i bambini possano crescere in buone condizioni, costituisce uno dei punti fermi nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Il costo sociale ed economico dell'assenza di un alloggio decoroso, benché non sia ancora stato oggetto di valutazione europea come quello della mancata protezione sociale, sembra in effetti essere gravido di conseguenze negative per la dinamica dei paesi o delle regioni.

La relazione comune sull'integrazione sociale adottata nel dicembre 2001 e presentata durante il Consiglio Europeo di Laeken-Bruxelles aveva sottolineato che per l'insieme degli Stati membri la necessità di garantire a tutti l'accesso a un alloggio decoroso è **uno degli otto principali nodi** delle loro politiche di lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Ha inoltre constatato che: "accedere a un alloggio di buona qualità e a un prezzo abbordabile è un bisogno e un diritto fondamentale. Per alcuni Stati membri, è ancora **difficile garantire che tale esigenza sia soddisfatta**. Inoltre, formulare delle risposte integrate appropriate sia alla lotta contro la perdita della casa e all'assistenza ai senza tetto è un altro problema fondamentale per alcuni paesi."

In assenza di indicatori comuni e di indicatori nazionali, nonostante la richiesta formulata in tal senso dal Consiglio europeo di Laeken-Bruxelles, i PAN per l'integrazione 2003-2005, per quanto riguarda il problema dell'accesso agli alloggi, si presentano più come relazioni che mettono in evidenza alcuni elementi delle politiche su scala nazionale o regionale. Se la maggioranza degli Stati membri (Belgio, Danimarca, Francia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Regno Unito) sottolineano la gravità dei bisogni insoddisfatti, non fissano ancora obiettivi che tendano, entro il 2005, il 2010 o oltre, a estirpare completamente il problema evidenziato, non sono ancora stati fissati. Con una sola eccezione: in Inghilterra il governo garantisce che entro il 2010 tutti gli alloggi sociali saranno decorosi. Se si chiedono misure per rispondere alle situazioni di penuria o di degrado o di rischi per la salute che sono state registrate, è anche più spesso difficile valutarle rispetto agli obiettivi di Nizza, ovvero **l'accesso di tutti ad un alloggio decoroso e salubre.**

Per alcuni Stati membri come il Belgio, la Francia, il Lussemburgo, l'Irlanda, che conoscono una forte crescita della domanda di alloggi a un prezzo abbordabile per le persone a basso reddito, si tratta di una sfida particolarmente importante.

Per altri come la Grecia, il Portogallo o il Regno Unito, la prima sfida entro il 2010 è quella di lottare contro il degrado e l'insalubrità di una parte importante dei quartieri più poveri e per l'inserimento sociale delle famiglie interessate, in particolare nel quadro del loro trasferimento in altri alloggi. La Francia prevede allo stesso modo di farne una delle principali priorità per i cinque anni a venire.

Per altri, infine, come Svezia, Finlandia, Danimarca, Spagna, Paesi Bassi, la principale sfida resta quella di aiutare i gruppi destinatari, come i giovani, le persone sole, gli anziani o i disabili, gli immigranti, i Rom, i nomadi e i senzatetto, a disporre di alloggi adatti ai loro particolari bisogni. Questi Stati membri danno allo stesso modo la precedenza al miglioramento dei quartieri e delle zone circostanti.

La tutela dei consumatori

Il rispetto delle norme che definiscono un alloggio decoroso e la garanzia di un buon equilibrio tra i diritti e i doveri dei locatari e dei proprietari legittimano in primo luogo un intervento degli Stati membri.

Evitare eventuali sfruttamenti o abusi nel mercato immobiliare e prevenire i casi di sfratto dei locatari o di problemi sociali per i proprietari (separazioni, disoccupazione, malattia ecc.) è una preoccupazione sottolineata dalla maggioranza degli Stati membri (Germania, Austria, Belgio, Francia, Finlandia, Spagna, Svezia), essendo comunque impossibile valutare la situazione prevalente negli altri Paesi.

A questo proposito i PAN per l'integrazione 2003-2005 hanno presentato diverse nuove iniziative.

– Assistenza dei locatari in tutte le fasi della procedura di sfratto: obbligo di contatto con i servizi sociali, capitolato d'oneri per l'inchiesta sociale, formazione degli operatori sociali in merito agli aspetti giuridici e sociali della procedura di sfratto, contatto con le commissioni sul sovraindebitamento, versamento dei affitti arretrati per le persone non in grado di rimborsarli (Francia, Svezia, Germania).

– Obbligo inserito nella legge sui tentativi di composizione amichevole delle controversie relative alle domande di revisione dell'affitto, recupero degli affitti arretrati o domanda di sfratto. Sviluppo dei servizi di intermediazione sociale (Austria, Belgio, Francia, Spagna).

– Invito alle associazioni dei proprietari e dei locatari a cooperare per prevenire gli aumenti abusivi degli affitti e l'attuazione delle procedure di sfratto (Finlandia).

– Sviluppo dei servizi di consulenza e d'informazione sugli alloggi, in particolare diretti agli immigranti (Austria, Francia).

– Miglioramento della tutela delle persone svantaggiate da abitazioni non decorose e dagli speculatori, ovvero dai proprietari che affittano camere ammobiliate o materassi in locali sovraffollati o immobili malsani ecc. (Francia, Belgio).

Accesso a un alloggio abbordabile e decoroso

Per tutti gli Stati membri le carenze del mercato immobiliare necessitano di un intervento pubblico per combattere l'esclusione delle persone o delle famiglie colpite da problemi sociali o abitanti in alcune aree geografiche. Questi sussidi statali, benché attribuiti su base non discriminatoria, sono un elemento legittimo della politica pubblica[10].

10 Finché sono limitati allo strettamente necessario (principio di proporzionalità) e laddove non interessino gli scambi tra gli Stati membri in misura contraria agli interessi comunitari, sono pienamente in linea con gli obiettivi fondamentali dei Trattati e sono nell'interesse della Comunità.

Gli Stati membri presentano una serie di misure atte a migliorare e ampliare la possibilità per le famiglie a basso reddito di disporre di un alloggio decoroso adeguato ai loro bisogni. Queste misure sono essenzialmente considerate trasferimenti sociali a vantaggio della popolazione a reddito basso o modesto e contribuiscono perciò in larga misura a ridurre la povertà e l'esclusione sociale.

– Sostegno agli alloggi popolari:

  – La modulazione dei sussidi sociali per l'alloggio gestita dagli enti pubblici o privati senza scopo di lucro:

  – Nuove sovvenzioni agli enti pubblici o senza scopo di lucro per l'edilizia popolare, sempre più mirati alle zone dove si constatano carenze, ai piccoli alloggi per le persone sole dove non sono coperti i bisogni essenziali, all'alloggio dei giovani, degli anziani, dei disabili, degli immigranti. (Austria, Germania, Danimarca, Spagna, Finlandia, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Svezia).

  – Riservare terreni od obbligazioni agli enti locali per la costruzione di nuovi alloggi popolari (Spagna, Francia, Portogallo).

  – Compensazione delle differenze di costo delle strutture legate alla richiesta di servizi e a specificità quali il cambiamento della struttura demografica, o l'afflusso di immigranti, a favore delle collettività locali ecc. (Finlandia).

  – Trasparenza delle modalità d'attribuzione degli alloggi popolari attraverso la creazione di un numero di iscrizione unico generale (Francia).

  – Vendita di alloggi popolari ai loro occupanti che consentano nuovi investimenti e una maggiore varietà sociale (Francia, Regno Unito).

  – Previsione di tetti massimi riguardanti le risorse dei locatari e di regole di calcolo degli affitti degli alloggi popolari (Danimarca, Spagna, Francia, Lussemburgo).

– Sostegno agli investimenti privati a scopo sociale:

  – Aiuto agli investimenti e all'eventuale assunzione dei rischi di locazione per i proprietari privati che s'impegnano ad affittare l'alloggio a persone prive di risorse per un certo periodo con affitti non superiori ad un tetto massimo (Francia, Lussemburgo).

  – Misure fiscali per mettere nuovamente in affitto abitazioni sfitte (Francia, Portogallo).

Decisione della Commissione: State Aid N 209/2001 – Irlanda – prestiti garantiti dalla Housing Finance Agency.

– Sussidi pubblici ai locatari o ai nuovi proprietari a basso reddito:

  – Obiettivo nazionale di limitazione del peso dell'affitto netto sul reddito a disposizione delle famiglie a basso reddito così come in quello netto disponibile dopo il pagamento di tutte le spese per l'alloggio (Paesi Bassi).

  – Assegni per l'alloggio o sgravi fiscali per le persone a reddito modesto o per alcune categorie: giovani, anziani ecc. (Germania, Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Grecia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Svezia).

  – Fondi per le situazioni di insoluto relative ai servizi essenziali e sgravio delle tariffe per le persone prive di mezzi: elettricità, acqua. (Belgio, Francia)[11].

– Programmi pubblici di restauro o demolizione degli alloggi più trasferimento in nuovi alloggi

  – Programmi per la trasformazione o l'eliminazione di alloggi al di sotto degli standard minimi di decenza (Belgio, Spagna, Francia, Portogallo, Regno Unito).

L'aiuto alle persone e alle famiglie con problemi di risorse, di disabilità, di salute o di integrazione sociale.

Il fattore alloggio nel quadro delle politiche di protezione sociale delle persone e delle famiglie con problemi di mezzi, di disabilità, di salute o di integrazione sociale costituisce la terza giustificazione dell'intervento degli Stati membri in questo ambito.

Una fondamentale priorità è apparsa nei PAN per l'integrazione 2003-2005: essi tendono a orientare gli interventi pubblici in tema di alloggio verso i gruppi più deboli e le zone più in difficoltà.

A questa priorità si aggiunge la presentazione di un certo numero di nuove iniziative:

– Programma di cooperazione tra gli enti case popolari, i servizi sociali e i servizi di assistenza per l'integrazione dei disabili, degli anziani, degli immigranti, dei profughi, dei nomadi, dei Rom, dei senza tetto (Finlandia, Regno Unito).

– Riorientamento della politica di sviluppo urbanistico verso i gruppi più disagiati e le zone svantaggiate (Danimarca).

---

11 Le direttive sull'elettricità e il gas di recente adozione impongono agli Stati membri di garantire che esistano idonei meccanismi di salvaguardia per proteggere i consumatori vulnerabili, ivi comprese misure per aiutarli ad evitare di essere scollegati. Gli Stati membri possono altresì adottare misure per proteggere i consumatori finali nelle zone remote. In tale contesto, l'attuazione di tali misure contribuirà anche alla prevenzione dell'esclusione sociale.

– Copertura dei costi supplementari per l'alloggio dei disabili (Austria, Francia, Lussemburgo)

– Programma di consiglieri di quartiere ("*conseillers de la résidence*") per il coordinamento delle iniziative sociali locali, il sostegno allo sviluppo di reti tra gli abitanti, di azioni di prevenzione sociale (Danimarca, Finlandia).

– Sviluppo di "organismi di intermediazione" (enti pubblici, associazioni senza scopo di lucro e cooperative) che offrono servizi d'informazione e di intermediazione per l'affitto di alloggi accessibili alle persone svantaggiate (Lussemburgo, Belgio, Francia).

– Sviluppo degli alloggi sovvenzionati (con la collaborazione di un professionista sociale o sanitario) per le persone anziane, i disabili, i senza tetto ecc. (Francia, Danimarca, Svezia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito).

ASSISTENZA SOCIALE E FINANZIARIA AI CONSUMATORI DI GAS E DI ELETTRICITÀ CON PROBLEMI DI PAGAMENTO (BELGIO)

Fra i debiti in cui si può incorrere, ci sono quasi sempre quelli legati alla fornitura di energia, che vanno a toccare bisogni vitali. Il governo federale ha preso l'iniziativa di permettere ai centri pubblici di assistenza sociale di intensificare gli sforzi sia sul piano preventivo che su quello risolutivo, adottando una "legge mirante ad assegnare ai CPAS (centri pubblici di assistenza sociale) un ruolo di guida e di assistenza sociale finanziaria, nell'ambito della fornitura dell'energia ai più indigenti" (4 settembre 2002).

Questa legge risponde alla necessità di prevedere le conseguenze della liberalizzazione dei mercati dell'elettricità e del gas da una parte, e dall'altra di soddisfare la domanda crescente di aiuti legata all'indebitamento. Al momento della liberalizzazione del mercato dell'elettricità e del gas, è stata prevista la possibilità di creare in Belgio un fondo alimentato da una tassa sul trasporto di energia, in vista di finanziare totalmente o in parte alcuni obblighi del servizio pubblico. È stato anche deciso di prelevare preventivamente mezzi nel settore gas ed elettricità per destinarli ai CPAS allo scopo di finanziare le missioni previste dalla legge in questione.

Queste missioni si dividono in due parti: la prima mira all'inquadramento e all'assistenza sociale e finanziaria dei consumatori di gas ed elettricità con problemi di pagamento, senza contare la fissazione e la negoziazione di piani di rimborso, oltre alla possibilità di guida nella gestione finanziaria quotidiana. La seconda parte prevede la possibilità di accordare un aiuto finanziario per la quadratura dei conti in modo che gli interessati possano ripartire da una base finanziaria sana, oltre alla formulazione da parte dei CPAS di una politica sociale preventiva in tema d'energia.

5.3. Accesso alle cure sanitarie

L'accesso effettivo di tutti alle cure sanitarie necessarie è considerato una priorità da tutti gli Stati membri.

Tuttavia, esistono alcuni ostacoli all'accesso alla sanità nella maggior parte dei Paesi, con un'incidenza molto maggiore nel caso delle persone svantaggiate:

– Periodi d’attesa lunghi;

– Costo troppo alto delle cure e del trattamento che rimane a carico dei pazienti poco abbienti;

– Difficoltà amministrative, culturali o geografiche nell’accesso alle cure;

– Insufficienti azioni di screening, vaccinazione, sensibilizzazione.

D’altronde i futuri programmi di contenimento dei costi nel settore delle cure mediche a carico della previdenza sociale creano per l’avvenire il timore di un deterioramento dell’accesso alle cure da parte delle persone a reddito basso o modesto, se non viene garantito dagli Stati membri. Questi programmi, benché annunciati da numerosi Stati membri non sono tuttavia oggetto di presentazione nei PAN per l’integrazione 2003-2005.

Infine, gli studi auspicati nei loro PAN per l’integrazione da vari Stati membri tendono a dimostrare che le categorie sociali più svantaggiate sono colpite dalla maggior parte dei casi di problemi psichici, abuso/dipendenza da tabacco, alcool e droga, di malattie respiratorie, obesità, conseguenze di incidenti, nascita di neonati prematuri o sottopeso, mortalità infantile (Francia, Irlanda, Germania, Portogallo, Belgio).

Se alcuni Stati membri hanno un approccio olistico alla riduzione delle disuguaglianze socioeconomiche in tema di sanità (Paesi Bassi, Belgio, Francia, Danimarca), altri si accontentano di un approccio più concentrato su alcuni specifici problemi.

Le azioni presentate nei PAN per l’integrazione 2003-2005 si dividono in tre grandi categorie.

Rendere i servizi sanitari più abbordabili, più accessibili

L’accesso ai servizi sanitari e alle cure mediche o agli interventi chirurgici può incontrare ostacoli finanziari, istituzionali, amministrativi e culturali, oltre che geografici.

Tali ostacoli si traducono in un ritardo nell’accesso alle cure da parte dei più svantaggiati, aggravando in tal modo il loro stato di salute, con costi economici e sociali più elevati.

Quattro Stati membri sembrano essersi impegnati in modo deciso, fissando precisi obiettivi in termini di livelli e di date nella riduzione dei tempi d’attesa per i consulti dei medici generici e degli specialisti oltre che per l’esecuzione delle cure mediche e degli interventi chirurgici (Finlandia, Irlanda, Portogallo, Paesi Bassi, Svezia).

Altri due paesi (Francia, Belgio) hanno previsto di intensificare l’eliminazione o la diminuzione degli ostacoli finanziari all’accesso alle cure e ai trattamenti sanitari applicando le seguenti misure

– Estensione del tetto massimo annuale di spesa a carico delle famiglie e diritto garantito alle cure sanitarie per le persone in soggiorno illegale (Belgio).

– Aiuto forfetario all'assicurazione sanitaria complementare delle persone le cui risorse superano del 10 per cento il tetto della copertura medica universale che consente il rimborso del 100 per cento delle cure e dei trattamenti per i redditi modesti (Francia).

D'altra parte alcuni Stati membri hanno previsto di rafforzare l'accesso ai loro servizi sanitari, in particolare per le categorie svantaggiate. Sono state introdotte le seguenti nuove misure:

– Servizi permanenti d'accoglienza delle persone indigenti negli ospedali formato da un team medico-sociale, formazione alle questioni legate alla precarietà o all'esclusione sociale del personale curante, amministrativo e sociale, organizzazione di una presa in carico costante delle persone in situazioni di precarietà (Francia).

– Team mobili di cura, psichiatri compresi, per la gente di strada, in collaborazione con le ONG (Danimarca).

– Miglioramento dell'insediamento di offerte di cura di primo livello (rete di cure sanitarie primarie), specialmente nelle zone rurali o urbane svantaggiate o destinate a soggetti specifici come i senza tetto o gli immigranti. (Austria, Grecia, Portogallo, Belgio).

– Miglioramento dei servizi d'urgenza (Portogallo, Francia).

Adeguare i servizi ai bisogni della popolazione più svantaggiata

L'adeguamento dell'organizzazione delle cure ai bisogni prioritari dei soggetti più svantaggiati è la seconda grande priorità delle politiche aventi come obiettivo l'accesso di tutti alle cure necessarie per la salute personale, compresi i casi di dipendenza.

Alcuni di questi bisogni sono evidenziati in modo particolare e sono oggetto di rafforzamento dei dispositivi esistenti relativi a:

– cure ai bambini e agli adolescenti (Germania);

– disabilità, mancanza di autonomia delle persone anziane (Grecia, Italia, Spagna, Paesi Bassi e Svezia);

– problemi psichici (Spagna, Francia, Grecia, Paesi Bassi, Svezia, Regno Unito);

– trattamenti per l'alcolismo o la tossicodipendenza (Danimarca, Svezia, Germania).

Sviluppare lo screening, la prevenzione delle malattie, la sensibilizzazione e l'istruzione sanitaria di tutti con un'attenzione particolare alle persone e alle categorie indigenti.

Pochi Stati membri hanno strategie complete a tal proposito:

– La Francia prevede il rinnovo dei suoi piani regionali d'accesso alla prevenzione e alle cure mobilitando i professionisti, le ONG e le istituzioni e formulando molteplici

azioni quali: misurazione dei rischi di infezione, prevenzione delle dipendenze, lotta al saturnismo, migliore gestione dei problemi di sanità mentale dei giovani in difficoltà (Francia). Essa prevede inoltre di proseguire il suo programma "*ateliers santé ville*" che consente di individuare nei quartieri problematici i bisogni specifici mediante la collaborazione della popolazione con i professionisti e grazie a un maggiore coordinamento

– Il Belgio e la Spagna si impegnano a formulare strategie intersettoriali di prevenzione e istruzione per la sanità delle categorie a rischio

Diversi Stati membri mettono l'accento sulle azioni concernenti la salute di bambini e donne incinte attraverso le seguenti misure, che incidono sensibilmente sulle categorie sociali svantaggiate:

– L'obiettivo di riduzione delle differenze tra i gruppi socioeconomici relativamente al tasso di natalità e ai neonati sottopeso attraverso azioni di educazione sanitaria durante la gravidanza (alimentazione, alcol e tabacco), e l'incoraggiamento delle visite mediche prenatali (Irlanda).

– Incentivi finanziari volti a garantire visite mediche regolari per i neonati e le madri (Austria, Francia).

– Sviluppo della medicina scolastica preventiva: screening, vaccini, individuazione dei problemi psichici o del linguaggio (Francia, Austria, Paesi Bassi).

– Programma d'educazione sessuale scolastica per ridurre il numero delle gravidanze tra le adolescenti – un importante fattore di rischio povertà (Danimarca).

I Paesi Bassi sono i soli a presentare una strategia riguardante l'aumento della speranza di vita delle persone con un basso livello socioeconomico (da 53 a 56 anni entro il 2020). Essi hanno anche l'obiettivo di ridurre della metà le malattie che provocano l'interruzione del lavoro per i salariati, attraverso lo sviluppo della medicina del lavoro e dei permessi a tempo parziale oltre all'adeguamento del carico di lavoro al ritorno.

PROGRAMMI REGIONALI D'ACCESSO ALLA PREVENZIONE E ALLE CURE (FRANCIA)

I PRAPS hanno come vocazione quella di contribuire alla riduzione delle disuguaglianze nell'accesso alle cure e alla prevenzione tra le persone in situazione precaria grazie all'impulso di una dinamica regionale. Sono riusciti a mobilitare in tutte le regioni i professionisti, le istituzioni e le ONG. Questo processo ha prodotto oltre 1500 azioni nei campi più disparati: salute mentale giovani in difficoltà, sofferenza psichica delle persone in situazioni precarie, prevenzione delle tossicodipendenze, misure di riduzione dei rischi di infezione, lotta ai quartieri malsani o il saturnismo, accoglienza e alloggio per le ragazze e le donne vittime di violenza ecc. Nel quadro di questi programmi oltre 370 ospedali pubblici sono stati dotati di servizi permanenti d'accesso alle cure sanitarie (PASS) per le persone prive di mezzi: cellule medico-sociali aventi lo scopo di favorire l'accesso alle cure, alla prevenzione e allo screening di queste persone, di rispondere ai loro problemi e di accompagnarli nelle operazioni necessarie per il riconoscimento dei loro diritti alla protezione sociale. Il ruolo di questi PASS è in particolare quello di: mobilitare tute le possibilità d'accoglienza e di prima cura, a monte e a valle; promuovere i luoghi di cura adatti ed eventualmente mobili per le persone più emarginate; sensibilizzare e formare il personale curante, amministrativo e sociale alle questioni legate alla precarietà; ricercare modalità d'accoglienza e di cura adatte alle persone che seguono un trattamento pesante dopo la dimissione dall'ospedale. Venti PASS sono stati dotati di un software di *follow-up* medico, sociale e amministrativo per analisi epidemiologiche locali.

5.4. Accesso all'istruzione

Tutti i PAN dedicano grande attenzione all'accesso all'istruzione come diritto cruciale e strumento per prevenire l'esclusione sociale, ridurre i rischi e sostenere il reintegro nella società civile e nel posto di lavoro. C'è anche il crescente riconoscimento del fatto che tutta l'istruzione formale non è qualcosa che accade in un determinato momento della vita personale ma deve essere vista nel quadro della **formazione permanente** che comprende anche tutte le opportunità di apprendimento non formali e informali, dall'apprendimento durante la prima infanzia (cura genitoriale competente a casa e servizi di custodia e di insegnamento pubblici), dall'istruzione prescolare, fino all'istruzione superiore, la formazione professionale iniziale, la formazione adulta generale, civica e professionale. Queste dimensioni sono tutte importanti. Tuttavia aver terminato positivamente la prima istruzione elementare è importantissimo per fornire alle persone provenienti da contesti svantaggiati una via d'uscita e rompere la dimensione ereditaria e intergenerazionale dell'esclusione sociale. Prestare particolare attenzione all'istruzione precoce dei bambini e al sostegno offerto ai genitori attraverso un supporto mirato e multiprofessionale, che comporti l'apprendimento delle competenze legate alla famiglia, può essere particolarmente importante per spezzare il circolo vizioso della povertà intergenerazionale e aiutare i bambini con esigenze particolari a recuperare il ritardo rispetto ai coetanei prima di intraprendere la scuola dell'obbligo. La formazione permanente rappresenta quindi una seconda opportunità per tutte le fasce d'età, specialmente per coloro che hanno lasciato presto la scuola.

Nonostante l'ampia copertura dell'istruzione, non si riesce a comprendere appieno la sua fondamentale importanza nella lotta all'esclusione sociale né a concepire un approccio strategico globale alla formazione permanente e all'esclusione sociale. Questo è in parte dovuto alla struttura dei PAN: infatti molte delle misure concernenti la formazione

permanente sono, nel senso più pieno del termine, sparpagliate in sezioni diverse. Vi è anche la tendenza in alcuni PAN di guardare all'istruzione soprattutto attraverso il prisma dell'accesso al mercato del lavoro senza riconoscerne sufficientemente l'importanza per l'integrazione nella società civile, in particolare nel contesto dell'emergente società basata sulla conoscenza e in quello della cittadinanza attiva. Le connessioni tra i progressi nell'apprendimento e altre dimensioni che influiscono sulla vita della gente come salute, ambiente, famiglia e circostanze comunitarie non sono, in genere, rappresentate a dovere. Né i PAN rispecchiano bene l'importanza annessa dagli Stati membri all'integrazione determinata dalle opportunità di partecipazione attiva dei giovani a tutti i livelli della società e dalle strutture di formazione permanente, aperta e partecipativa che caratterizzavano le loro relazioni del 2002 nel seguito al Libro bianco sui giovani. Ora esiste un ampio ventaglio di buone prassi negli Stati membri derivanti dal sostegno di programmi comunitari come Socrate, Leonardo e Gioventù, le quali pongono l'accento sul contributo che istruzione e formazione permanente possono offrire per affrontare l'esclusione sociale. Tuttavia, vengono citate solo di rado nei PAN.

Nonostante le riserve delineate sopra, è possibile, dalle varie azioni e approcci indicati dagli Stati membri, e attingendo dall'esperienza di programmi come Socrate, iniziare ad individuare un quadro di riferimento per garantire che la formazione permanente e le opportunità di apprendimento contribuiscano appieno a costruire una società della conoscenza socialmente partecipativa in Europa. I seguenti elementi risultano importanti per un'impostazione di largo respiro:

- rendere accessibili tutte le fasi dell'istruzione e della formazione a tutti, senza discriminazione di età, sesso, disabilità o contesto culturale, religioso o regionale e nazionale;

- incoraggiare gli studenti a partecipare e renderli consapevoli dei loro diritti durante tutte le fasi del processo d'apprendimento;

- generalizzare l'integrazione sociale durante tutta la formazione permanente;

- fare in modo che tutti abbiano accesso all'alfabetizzazione e alle nuove competenze di base per la società della conoscenza;

- estendere la rete di servizi specializzati di guida e di consulenza, inclusi quelli intesi ad aiutare le persone a passare da un livello di istruzione ad un altro; e

- creare un ambiente di apprendimento aperto nella società e sul lavoro.

Esistono una serie di tematiche che vengono regolarmente inseriti nel PAN per l'integrazione.

Incrementare l'intervento precoce: esiste un ampio accordo sulla fondamentale importanza dell'apprendimento nei primi anni di vita. Tuttavia, solo pochi paesi hanno una politica sistematica riguardante la cura e l'apprendimento dei bambini in età prescolare, mentre altri tendono a considerarla un sostegno per le madri che lavorano a alle famiglie, non come un'opportunità di apprendimento per tutti, specialmente per i

bambini provenienti da ambienti svantaggiati. Occorre assicurare l'introduzione di un sistema di screening in tutti i paesi per identificare le (potenziali) difficoltà di apprendimento in maniera da evitare problemi e garantire un intervento precoce durante la prima infanzia. Tale approccio richiederà una collaborazione continua e strutturata tra i settori sociale, della sanità e dell'istruzione.

Nei suoi PAN, la Danimarca sottolinea l'esigenza che l'apprendimento inizi nei primi anni di vita, per interrompere l'eredità sociale negativa. Per rafforzare le competenze elementari come la comunicazione con un'acquisizione precoce delle competenze linguistiche, numeriche, sociali, culturali e civiche occorre iniziare fin dalla prima infanzia. Perciò si mette in evidenza un sforzo coordinato degli asili. Il Regno Unito sottolinea ancora l'importanza di iniziative locali integrate nei primi anni di vita grazie al suo programma *Surestart*. La Svezia ha esteso le sue misure prescolari, il che significa che più bambini provenienti da contesti di disoccupazione e di immigrazione possono accedere a iniziative prescolari. La Germania concentra la sua attenzione sull'espansione nella fascia dagli 0 ai 3 anni e sul miglioramento della qualità dell'assistenza e dell'istruzione rivolta ai bambini piccoli. L'Irlanda pone l'accento sul suo "*Early Start Programme*" (avvio precoce all'apprendimento).

COLLEGAMENTO DEGLI ASILI ALL'ISTRUZIONE ELEMENTARE (PAESI BASSI)

Nel 2001 il comune di 's-Hertogenbosch ha dato in appalto i servizi di asilo a cinque enti scolastici nell'area del comune. Quasi tutti gli organismi scolastici (il 93 per cento circa) vi hanno partecipato attraverso l'associazione Stichting Peuterspeelzaalwerk 's-Hertogenbosch. L'obiettivo della collaborazione amministrativa tra gli asili e la scuola elementare è quello di creare una linea di sviluppo ininterrotta per i bambini di età compresa tra 0 e 12 anni, in altre parole uno sviluppo senza interruzioni tra i servizi (di insegnamento) esistenti.

A tal fine nei prossimi anni il comune di 's-Hertogenbosch ospiterà fisicamente tutte le strutture di asilo all'interno della scuola elementare. A maggio 2003 questo progetto era già stato realizzato al 70 per cento. Nel quadro delle norme sui programmi di istruzione prescolare ed elementare (vve), sono stati anche creati gruppi di collaborazione attorno all'attuazione dei programmi vve tra gli asili e le scuole elementari. Questi gruppi di collaborazione sono situati nei quartieri svantaggiati perché le norme vve sono rivolte ai bambini appartenenti a queste categorie, con un'età compresa tra 2 e 5 anni (ovvero l'età dell'asilo nido e dei primi due anni delle elementari). L'obiettivo precipuo di queste norme è quello di fornire un approccio tempestivo agli svantaggi o ai ritardi nell'apprendimento subiti dai bambini del luogo e da quelli appartenenti alle minoranze etniche, per prevenire uno svantaggio (linguistico) nel gruppo 3 dell'istruzione elementare.

Prevenire lo svantaggio educativo nel sistema scolastico: garantire pari opportunità per tutti nel sistema dell'istruzione è un tema comune, anche se gli approcci tendono ad essere vari: da una maggiore universalità e capacità di integrazione delle disposizioni esistenti (FIN, F, S) ad una migliore individuazione di categorie specifiche (A, D, DK, EL, E, I), quali i bambini immigranti e i bambini e i giovani con problemi. Esiste una vasta gamma di impostazioni diverse:

– concentrarsi in particolare sulla transizione tra diverse fasi scolastiche, per es. tra l'asilo e la scuola elementare (F) e dalla scuola dell'obbligo all'istruzione superiore (FIN);

– si sottolinea la necessità di monitorare più attentamente gli scolari (DK) e di formulare programmi di azione più personalizzati per soddisfare le esigenze individuali degli scolari con problemi (E, S), oltre a fornire un sostegno individuale a quelli che rischiano di abbandonare la scuola (IRL);

– aumentare gli sforzi volti a prevenire l'analfabetismo tra i bambini (A, E, F, IRL, S, UK). Per esempio la Francia propone classi elementari con un numero inferiore di alunni nei quartieri svantaggiati affinché essi possano imparare a fondo a leggere, a scrivere e a conoscere le tecnologie dell'informazione e della comunicazione; ciò consentirebbe inoltre di individuare e curare eventuali fenomeni di dislessia e di continuare l'insegnamento della lettura finché gli scolari non raggiungano il ciclo medio, se necessario. I Paesi Bassi prevedono di destinare risorse supplementari alle scuole a favore degli studenti con problemi d'apprendimento, soprattutto per quanto riguarda le lingue. L'Irlanda, mediante la *Early Literacy Measure*, sta elaborando un approccio proattivo alla prevenzione dei problemi di alfabetizzazione. Per migliorare il raggiungimento degli obiettivi nella scuola secondaria superiore, la Svezia rafforza il diritto degli studenti a ricevere sostegno a scuola e stanzia fondi per sviluppare le competenze di base degli scolari: lettura, scrittura e capacità di calcolo;

– rafforzare i servizi di sostegno (FIN, F, IRL), di orientamento scolastico e di consulenza (DK, FIN, F, IRL)

– migliorare l'assistenza al fuori della scuola, per esempio incentivando le attività di assistenza per i compiti (DK), creando opportunità extrascolastiche (UK) e centri per il doposcuola;

– sviluppare la formazione degli insegnanti in tema di integrazione sociale (DK, EL, P) e rafforzare i legami tra i genitori e le scuole e la partecipazione dei genitori (DK, E, I, IRL)

– affrontare gli ostacoli finanziari che impediscono la piena partecipazione alla scuola, compreso l'acquisto di materiale e la partecipazione ad attività esterne (B, E, NL, UK);

– formulare approcci integrati allo svantaggio educativo a livello locale, per esempio mediante l'azione educativa zonale (Regno Unito) o la riqualificazione delle scuole nelle zone emarginate (S).

Dalla serie di misure indicate dagli Stati membri emerge con chiarezza il fatto che il ruolo delle scuole sta cambiando e che queste stanno sempre più assumendo una funzione più ampia di supporto, diventando comunità di apprendimento aperte a varie altre forme di sostegno. Ciò comporta il coinvolgimento di tutti i partner necessari nel loro lavoro e nello sviluppo di una visione di una scuola partecipativa. Le varie misure sottolineano anche la necessità di un maggior coordinamento tra i diversi livelli dell'amministrazione.

Occorrono, quindi, sistemi di pianificazione coerenti per stabilire gli obiettivi, monitorare l'attuazione e valutare i progressi, soprattutto per quanto concerne l'abbandono prematuro degli studi, problema che coinvolge vari settori.

Affrontare l'abbandono precoce della scuola: molti Stati membri dedicano particolare attenzione ai giovani che lasciano la scuola. Il fulcro è prevenire il problema mediante il tipo di misure delineato sopra, in particolare migliorando la dimensione sociale e interculturale della gestione e delle procedure scolastiche, oltre che attraverso un più efficace monitoraggio e sostegno individuale ai giovani a rischio di abbandono. Si evidenzia da un lato la promozione di migliori legami tra l'istruzione generale e quella collegata al lavoro (F) e dall'altro, per coloro che non possono essere reintegrati nel sistema scolastico tradizionale, l'intensificazione dei legami tra i programmi d'apprendimento e quelli di lavoro (NL). Per i Paesi Bassi l'esigenza di un approccio globale e della mobilitazione di diversi enti è tanto importante quanto lo è formulare risposte integrate per il Belgio. L'Irlanda, mediante un programma di completamento degli studi, si rivolge direttamente agli studenti a rischio di abbandono del sistema dell'istruzione e presenta un'iniziativa fondamentale di discriminazione positiva per i bambini e i giovani a rischio di abbandono precoce della scuola.

Espandere l'accesso all'istruzione in età adulta e migliorare l'alfabetizzazione e le competenze di base: l'importanza dell'istruzione in età adulta è un argomento ricorrente (DK, IRL) in quanto concede una seconda opportunità a coloro che avevano lasciato la scuola. Si indicano spesso le esigenze di particolari categorie come i disabili, gli immigranti e le donne. Per esempio la Svezia sottolinea l'esigenza di estendere l'istruzione in età adulta (compresi i piani di presa di contatto, di consulenza e di studio individuale) agli immigranti. Molti PAN (B, D, DK, F, NL, UK) auspicano un'intensificazione della lotta all'analfabetismo tra gli adulti. Le stime riguardanti il livello di alfabetismo in età adulta variano largamente e danno l'impressione che l'Europa necessiti di una grande campagna di alfabetizzazione degli adulti. In proposito, occorre elaborare quanto prima metodologie di valutazione degli adulti che presentano difficoltà di scrittura, lettura e calcolo. In diversi PAN viene posto l'accento sugli approcci integrati a livello regionale e locale (D, F) e sull'insegnamento della lingua agli immigranti (DK, F, NL, S). La Grecia è la sola a valutare l'opportunità di affrontare eventuali debolezze di apprendimento offrendo opportunità di alfabetizzazione e di formazione permanente ai soldati di leva, nel quadro di politiche sociali più ampie. Mentre l'alfabetizzazione e l'acquisizione delle conoscenze matematiche di base sono menzionate con frequenza, l'accesso alle competenze relative alla società della conoscenza (TIC, competenze interpersonali e civiche, apprendimento di metodi per imparare) sono garantite di rado a livello locale, regionale o nazionale. Ciò è particolarmente vero per quanti non appartengono più alla forza lavoro attiva. Occorre pertanto garantire che i sistemi di istruzione per adulti offrano varie forme di istruzione e formazione in grado di rispondere alle esigenze del singolo, spesso collegate alle competenze necessarie nella vita.

La Finlandia annette importanza all'ulteriore intensificazione delle opportunità di formazione permanente rivolte agli anziani. Nonostante l'invecchiamento della popolazione, la maggioranza dei PAN tende tuttavia a tralasciare la necessità di

semplificare agli anziani l'accesso all'apprendimento, seppure ora esista un corpus crescente di "buone prassi" negli Stati membri sulle opportunità di formazione permanente intergenerazionali cui si può attingere.

L'impressione dominante è che le opportunità di apprendimento indicate dai PAN sono rivolte soprattutto ad agevolare l'ingresso nel mercato del lavoro. Dal momento che la maggioranza delle persone escluse non hanno un lavoro, occorrerebbe fornire loro opportunità di formazione permanente che siano mirate all'acquisizione di capacità sociali e relative all'esistenza, alla sopravvivenza, alla cittadinanza attiva. Consentire l'accesso alla società della conoscenza a tutti coloro che non hanno un'attività remunerata e sono quindi considerati "inattivi" sul mercato del lavoro è un aspetto spesso trascurato e ciò ha ripercussioni soprattutto sulle donne.

È sorprendente che la maggior parte dei PAN dia poco risalto all'**accesso all'istruzione superiore** anche se le politiche europee di formazione permanente sono destinate ad aprire le porte dell'istruzione superiore a studenti non tradizionali e ad aumentare la percentuale di studenti universitari appartenenti a minoranze etniche e culturali. Nondimeno, la Svezia ha inserito tra i suoi obiettivi quello di potenziare l'accesso di donne e uomini, di qualunque appartenenza etnica, all'istruzione superiore. Il Regno Unito menziona un pacchetto volto ad assistere i genitori soli nell'istruzione secondaria e superiore mediante un sostegno per i costi supplementari associati alla custodia dei figli. L'Irlanda dispone di una serie di programmi volti ad aumentare la partecipazione delle categorie vulnerabili all'istruzione del terzo ciclo, come lo *Special Fund for Students with Disabilities* e lo *Student Assistance Fund*, e ha istituito un ufficio nazionale per l'accesso all'istruzione superiore.

5.5. Accesso alla cultura

Le politiche per la cultura devono essere al centro di qualunque approccio di ampio respiro e pluridimensionale per affrontare e prevenire la povertà e l'esclusione sociale. La partecipazione all'attività culturale è uno dei modi fondamentali con cui le persone e le collettività possono definire e sviluppare la propria identità oltre a comunicare e rappresentare sé stesse agli altri e a dedicarsi a scambi simbolici. Essa diventa così un mezzo per divenire attori protagonisti della società democratica. Promuovere l'accesso e la partecipazione alle attività culturali diventa così un aspetto tanto importante ed intrinsecamente efficace della costruzione di una società partecipativa, quanto lo è promuovere la partecipazione in ambiti economico, lavorativo o sociale. Un fattore essenziale delle attività culturali in connessione alle politiche sociali è il fatto di avere un punto di partenza positivo: le persone non sono considerate dei problemi, ma delle potenzialità e una vera e propria risorsa.

Oltre al valore intrinseco della cultura esiste ormai una grande quantità di procedure sul campo atte a dimostrare che la partecipazione alle attività culturali può essere anche utile per aiutare le persone e le comunità a superare l'esclusione sociale. È ampiamente noto e documentato che il coinvolgimento attivo nelle attività culturali e artistiche può rappresentare uno strumento chiave per aiutare le persone isolate ed emarginate ad acquisire competenze e autostima. Ciò crea spesso nuove opportunità di partecipazione

alla società e può anche essere un'importante strada per sostenere la riqualificazione e il reinserimento nel mercato del lavoro di disoccupati di lungo periodo. Ugualmente importante è il contributo che i programmi culturali possono dare al rinnovamento di collettività o regioni svantaggiate, sia costruendo un positivo senso di identità come comunità e capitale sociale, sia agendo come stimolo alla crescita economica e dell'occupazione.

Nonostante la centralità della cultura nel processo di integrazione sociale, nei PAN per l'integrazione 2003 risalta l'assenza di un approccio strategico per la formulazione di politiche culturali partecipative. Si fa maggiore riferimento all'accesso alla cultura in alcuni PAN per l'integrazione (DK, F, EL, IRL, L) rispetto al 2001. Tuttavia molti Stati membri tengono in poco o in nessun conto questo aspetto. In molti casi, quando si fa riferimento alla cultura, ci si limita a migliorare l'accesso alle istituzioni culturali quali musei e biblioteche che, pur importante, è solo un aspetto del problema. I PAN non accennano neppure alle interessanti iniziative che si svolgono in alcuni Stati membri relative alla formazione del personale di istituzioni culturali come teatri, musei, biblioteche perché diventino mediatori nella formazione permanente, rendano maggiormente accessibili e attraenti le opportunità di apprendimento e prendano contatto con i visitatori atipici, oppure la formazione di attori di origini multiculturali per lavori teatrali con persone escluse. Allo stesso modo, l'importante lavoro sul campo in corso in molti paesi, in particolare nelle arti sociali e nell'integrazione delle categorie e delle comunità emarginate da parte di istituzioni come biblioteche, musei e teatri non è rispecchiato nei PAN. Ciò può evidenziare l'incapacità di alcuni PAN di valorizzare e utilizzare l'esperienza pratica sul campo laddove sono già presenti importanti iniziative di cooperazione tra le realtà economiche, sociali, lavorative e culturali. In molti casi sembra che questa situazione derivi dall'assenza di coinvolgimento dei relativi ministeri ed enti culturali nella redazione dei PAN per l'integrazione. Tuttavia, può anche essere prova della mancata comprensione da parte di molti ministeri ed enti culturali dell'importanza del tema dell'integrazione sociale per il loro lavoro e il mancato allineamento di obiettivi sociali e culturali di ampio respiro, in altre parole l'incapacità di inserire la preoccupazione per la povertà e l'integrazione sociale negli ambiti culturali più convenzionali. Più generalmente questo potrebbe anche rispecchiare l'assenza di una comprensione veramente multidimensionale dell'esclusione sociale e una tendenza dei PAN ad enfatizzare troppo l'importanza dell'accesso all'occupazione a discapito di altre importanti dimensioni, anziché valorizzare la loro benefica influenza reciproca. La mancanza di visibilità a livello politico della grande varietà di attività culturali locali a sostegno dell'integrazione sociale è particolarmente preoccupante in un momento di recessione economica. L'importanza di molte di queste attività nella lotta all'esclusione sociale potrebbe non essere percepita ed esse potrebbero non ricevere più il necessario supporto finanziario, per esempio nella spesa dei fondi strutturali UE che hanno dato un significativo contributo in questo ambito.

Nei loro PAN per l'integrazione Danimarca, Finlandia, Grecia, Irlanda e Lussemburgo fanno qualche riferimento ai programmi volti ad incrementare l'accesso alle strutture culturali e a coinvolgere i bambini nelle attività culturali. La Danimarca sottolinea il fatto che una grande quantità di ambienti culturali come biblioteche e musei sono disponibili a basso prezzo o gratuitamente, perciò dovrebbero aiutare a prevenire l'esclusione sociale.

Per incoraggiare la partecipazione alla vita culturale, il governo ha cercato di dare un sostegno alle attività culturali rivolte ai piccoli, mettendo in collegamento le principali istituzioni come l'Agenzia di tutela del patrimonio culturale, l'Ente bibliotecario nazionale, l'Istituto cinematografico e le Arti danesi. La Grecia pone l'accento su un programma del Ministero del lavoro e della previdenza sociale di distribuzione di *coupon* per spettacoli che garantiscono l'ingresso gratuito a spettacoli teatrali, cinema estivi all'aperto, concerti e altri eventi artistici, nonché di biglietti gratuiti per gli spettacoli che si tengono ad Epidauro e in altri teatri antichi. La Grecia evidenzia anche il ruolo delle biblioteche, in particolare nelle zone rurali. La Finlandia fa riferimento alla prosecuzione dell'erogazione di servizi bibliotecari di base e al loro ruolo ai fini dell'accesso alla conoscenza e alla cultura. L'Irlanda riconosce che il miglioramento dell'accesso di tutti all'arte e alla cultura e l'aumento della partecipazione alle attività artistiche e culturali avranno ripercussioni positive sugli individui e le categorie svantaggiate.

Francia, Svezia e Regno Unito descrivono in maggiore dettaglio le iniziative volte a migliorare l'accesso. La Svezia illustra il progetto di un'Agenda per la cultura 2003-2006 comprendente una serie di iniziative volte a rendere le attività culturali più fruibili. Il Regno Unito fa dell'accesso alla cultura uno specifico obiettivo politico condiviso anche dalle amministrazioni decentrate. Per esempio la Scozia ha progettato una strategia culturale nazionale e ha fissato l'obiettivo di innalzare entro il 2006 del 5 per cento la percentuale delle categorie sottorappresentate, in particolare i bambini e i giovani, che partecipano ad attività culturali e sportive. Si prevedono anche diverse iniziative interessanti in Inghilterra, come le *Creative Partnership* tese a sviluppare le potenzialità creative dei bambini delle zone emarginate. La Francia propone una serie di attività innovative per aumentare la partecipazione alle attività culturali e l'intesa tra gli operatori del settore culturale e le persone svantaggiate. Si propone di creare una rete di lotta contro l'esclusione nel settore culturale. Belgio e Portogallo dedicano più di tutti attenzione al problema e mettono in evidenza l'importanza fondamentale dell'accesso alla cultura come mezzo di promozione dell'integrazione sociale. Il Portogallo sottolinea il legame tra istruzione e cultura e le potenzialità di sviluppo personale e di compensazione delle ineguaglianze strutturali mediante l'istruzione elementare. Il Belgio fornisce dati sulla partecipazione alle attività culturali e mette in evidenza la bassa partecipazione delle persone a rischio di povertà. Il PAN belga descrive anche una serie di iniziative volte a prevenire il rischio di esclusione derivante da una scarsa cultura e a promuovere iniziative culturali a favore dei più vulnerabili. Un progetto interessante che cerca di incrementare l'accesso dei più poveri alla cultura mediante la concessione di assegni culturali viene presentato come esempio di buona pratica.

L'AGENDA PER LA CULTURA 2003-2006 (SVEZIA)

All'inizio del 2003 il Ministero della cultura ha presentato un'Agenda per la cultura 2003-2006. Al fine di rendere le attività culturali disponibili ad un maggior numero di persone, in avvenire l'ingresso ad un certo numero di musei statali sarà gratuito. Tra le altre iniziative dell'Agenda vi sono misure permanenti per bambini e disabili, oltre a programmi culturali nell'ambiente di lavoro e programmi di carattere più regionale. Inoltre la commissione governativa sui prezzi dei libri effettuerà un monitoraggio costante fino alla fine del 2005 al fine di valutare gli effetti della riduzione dell'IVA su libri e giornali dal 25 per cento al 6 per cento. Artisti professionisti e operatori culturali saranno invitati presso le scuole, i luoghi di lavoro o gli ambienti atipici onde garantire a più persone un accesso alla cultura. Nel periodo 2003-2006 il Ministero della cultura, in collaborazione con gli operatori culturali, le organizzazioni artistiche e i datori di lavoro, esplorerà nuovi possibili ruoli per gli artisti al di fuori della tradizionale vita culturale.

Una dimensione dell'accesso alla cultura che sta guadagnando importanza è il suo possibile ruolo nella promozione dell'integrazione sociale in una società in cui l'immigrazione sta accrescendo la diversità etnica e culturale. Promuovere l'integrazione e la coesione sociali non è una questione di uniformazione. La cultura è un prezioso fattore di differenza, il che significa consentire la celebrazione di culture diverse all'interno di una singola società. Migliorare in modo equo l'accesso alle attività culturali della comunità di maggioranza può contribuire a favorire una migliore comprensione e un senso di appartenenza, a condizione che il fine non sia quello dell'assimilazione. A questo proposito il PAN finlandese riconosce il bisogno di un supporto mirato alla diversità culturale in risposta alla prevista crescita della popolazione immigrante in Finlandia. L'obiettivo politico precipuo è quello di prevenire l'inasprimento di conflitti culturali e promuovere la partecipazione sociale dei gruppi etnici. Il governo si propone di redigere un programma per le politiche sull'immigrazione volto a promuovere la lingua e i diritti culturali dei bambini dei vari gruppi etnici.

5.6. Accesso alla giustizia

La questione dell'accesso al diritto e alla giustizia e della sua problematicità per alcuni gruppi vulnerabili è ampiamente riconosciuta nei PAN per l'integrazione. La maggior parte degli Stati membri (Belgio, Danimarca, Francia, Spagna, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Svezia e Regno Unito) hanno esplicitamente discusso talune misure volte a promuovere l'accesso alla giustizia nel quadro dei loro piani.

La questione ha sicuramente guadagnato importanza rispetto ai PAN per l'integrazione 2001-2003.
Le iniziative in tema di giustizia figurano tra le misure strategiche del PAN belga, e i **Paesi Bassi** hanno perfino creato un obiettivo specifico ("*target*") relativo all'attuazione di un sistema appropriato d'assistenza giuridica per le persone più svantaggiate che ne hanno bisogno, affinché esse possano usufruire del sistema d'assistenza e della mediazione giuridica allo stesso modo delle persone più agiate.

I PAN per l'integrazione pongono l'accento in particolare su:

– il rafforzamento e l'ampliamento dell'assistenza giuridica gratuita per le persone a basso reddito, soprattutto attraverso un abbassamento dei requisiti di reddito che consentono di accedervi.

– l'accesso a un'informazione di buona qualità, anche attraverso campagne d'informazione sui servizi già disponibili, considerato fondamentale per risolvere le controversie e per un'effettiva applicazione dei diritti.

– l'intermediazione a vantaggio delle persone in condizioni d'indigenza, impiegata anche per dirimere le controversie, comprese quelle tra amministrazioni e utenti.

I gruppi individuati dai PAN per l'integrazione comprendono le minoranze etniche, gli immigranti, i richiedenti asilo, gli ex delinquenti e le persone a basso reddito che vivono in affitto. Una protezione legale, d'altronde, si rivela necessaria ed è prevista per le vittime di violenza domestica, i bambini, i disabili, le vittime della tratta di esseri umani, i transessuali, i conviventi non sposati, le prostitute.

Per esempio, la **Spagna** intende creare un sistema d'arbitrato per risolvere le querele e i reclami dei disabili, oltre a dei provvedimenti di tutela legale. Inoltre prevede di approvare una legge sulla tutela dei beni dei disabili.

I PAN per l'integrazione fanno anche riferimento ad altri provvedimenti volti a migliorare l'accesso al diritto e alla giustizia, come il miglioramento dell'accoglienza delle vittime, la formazione degli agenti di polizia e giudiziari, i centri di consulenza specializzati per i richiedenti asilo, la creazione di una rete completa di comitati dipartimentali d'accesso al settore legale che formuli azioni rivolte alle persone a rischio di esclusione, la semplificazione e una migliore comprensione delle procedure.

5.7. Accesso allo sport e alle attività per il tempo libero

Come affermato nella Dichiarazione di Nizza sulle caratteristiche specifiche dello sport e la sua funzione sociale in Europa[12], l'accesso e la partecipazione alle attività sportive e di svago svolgono un ruolo importante, nella misura in cui contribuiscono a prevenire l'isolamento delle categorie vulnerabili e ad aumentare la partecipazione alle attività volontarie, con ricadute positive sulle persone, le categorie e le aree svantaggiate. Tuttavia il miglioramento dell'accesso allo sport e alle attività ricreative non hanno un grande peso all'interno del PAN per l'integrazione.

Sport

Solo il **Regno Unito** fissa uno specifico *target* (per la Scozia) volto a aumentare il numero dei gruppi sottorappresentati, soprattutto bambini e giovani, che partecipano alle attività culturali e sportive del 5 per cento entro il 2006.

---

12 Allegato 4 alle conclusioni del Consiglio europeo di Nizza.

In altri piani, i provvedimenti mirano in particolare a fare in modo che la partecipazione allo sport sia a costi contenuti o gratuita (**Danimarca, Belgio, Grecia, Francia)**. Tra gli altri programmi si annoverano:

Lo *Sport Capital Programme* **irlandese** finanzia su base annuale organizzazioni di volontari e sociali perché aiutino a gestire le iniziative sportive volte ad innalzare i livelli di partecipazione e migliorare il rendimento. La precedenza va alle domande presentate dalle organizzazioni situate in zone socialmente svantaggiate.

Nelle Fiandre **(Belgio)** è stata organizzata una campagna per il sostegno allo sport nei quartieri, con la partecipazione di 60 comuni, rivolta in particolare alle attività sportive per i giovani svantaggiati. Nel 2003 è prevista una formazione specifica per educatori sportivi nei quartieri.

La **Grecia** promuove la partecipazione di persone con particolari bisogni a programmi di sport popolari, ponendo l'accento soprattutto sulla formulazione di programmi speciali, quali: sport nel luogo di lavoro, accampamenti Rom, zone con un'elevata concentrazione di greci rimpatriati, mussulmani e comunità di immigranti, dove le attività sono organizzate in collaborazione con i gruppi delle varie comunità. Saranno compiuti particolari sforzi per le Olimpiadi dei disabili.

In **Svezia**, il governo ha avviato un progetto per studiare e divulgare il modo in cui le risorse pubbliche per lo sport giovano alle persone di diverse provenienze etniche, il modo in cui i disabili possono impiegare queste risorse e come le risorse sono distribuite tra donne e uomini, ragazze e ragazzi.

Tempo libero

Le iniziative mirano in particolare ad agevolare vacanze di gruppo o individuali per le persone meno abbienti e i loro figli (**Belgio, Lussemburgo**). Tra le misure descritte nei piani:

la **Francia** perseguirà e intensificherà i programmi culturali per i disabili. Mediante l'etichetta "Turismo e disabilità " viene promossa l'accessibilità di località ed attrezzature turistiche per disabili (obiettivo: rilasciare 500 etichette nel 2003). L'etichetta sarà anche rafforzata e integrata da una campagna di comunicazione nazionale e una mostra itinerante.

La Fondazione per il benessere dei lavoratori **greca** è specializzata nel garantire l'accesso dei suoi membri ai beni culturali e alle attività di svago (buoni per il turismo sociale, escursioni, biglietti per il teatro ecc.).

La politica nazionale per il gioco **irlandese** fornisce ambienti di gioco per i bambini delle comunità locali e delle zone rurali, in particolare quelle svantaggiate.

Il programma "Senza frontiere" **portoghese** garantisce l'accesso alle attività culturali, sportive e ricreative ai bambini e ai giovani a rischio di esclusione. 450 libri in braille saranno pubblicati tra il 2003 e il 2006 per migliorare l'accesso dei non vedenti alla

Biblioteca nazionale. Il Portogallo aumenterà anche del 10 per cento il numero dei partecipanti disabili e delle loro famiglie ad attività culturali, ricreative e sportive.

5.8. Accesso al trasporto

Solo pochi Stati membri fanno riferimento nei propri PAN 2003 alle significative ripercussioni che le politiche dei trasporti possono avere sull'esclusione e sull'integrazione sociale. In genere risulta difficile formulare un approccio coerente o strategico per il nesso tra l'integrazione sociale e le politiche dei trasporti. Questo riflette una debolezza nella strategia pluridimensionale adottata da molti Stati membri e l'impossibilità di integrare nelle politiche dei trasporti l'interesse verso la povertà e l'esclusione sociale. Infatti la maggior parte degli Stati membri non dedica nessuna attenzione al problema del trasporto.

A partire dagli Stati membri che affrontano invece il problema dell'accesso ai trasporti (B, EL, F, IRL, UK) è possibile farsi un'idea di come i fattori collegati ai trasporti possono aggravare i principali rischi di esclusione sociale ma anche come un positivo collegamento tra gli obiettivi di trasporto e gli obiettivi sociali possa promuovere l'integrazione sociale. La limitazione dell'accesso ai trasporti, sia a causa dei costi che della ridotta disponibilità degli stessi, possono aggravare l'esclusione sociale:

- riducendo la possibilità dei disoccupati di accedere ai posti di lavoro e/o alle opportunità di formazione;
- riducendo l'accesso ai servizi fondamentali come la sanità, la formazione permanente, la cultura, lo sport e le attività ricreative;
- riducendo la possibilità di alcune categorie come gli anziani e i disabili o le donne con figli piccoli di accedere alle strutture e di mantenere contatti sociali;
- compromettendo il capitale sociale e costringendo le persone a basso reddito ad adottare uno stile di vita sempre più locale e ritirato;
- assorbendo una parte esagerata del reddito di persone con salari bassi o dipendenti da prestazioni previdenziali;
- riducendo le possibilità di lavori flessibili e di conciliare il lavoro con la famiglia;
- limitando le opportunità per gli immigranti e le minoranze etniche che abitano in zone svantaggiate di inserirsi e integrarsi con il resto della società.

Anche l'assenza di buone infrastrutture per i trasporti può ridurre le possibilità di una rinascita a livello economico e sociale delle comunità svantaggiate e contribuire così al continuo declino delle zone rurali emarginate. Talvolta le comunità povere sostengono una parte eccessiva dei costi di mobilità perché sono spesso situate vicino alle principali arterie strategiche che tendono a isolarle dai quartieri circostanti; ciò provoca inoltre livelli di inquinamento atmosferico e acustico più elevati e un maggior rischio di incidenti, specialmente per i bambini. Considerato che il divario di mobilità tra chi

possiede e chi non possiede un'auto continua ad aggravarsi nei paesi UE, a meno dell'adozione di politiche positive che potenzino l'accesso ai trasporti per tutti, il trasporto continuerà ad essere un fattore di rafforzamento dell'esclusione e delle disparità sociali.

Le strategie politiche individuate dai PAN si possono genericamente dividere in due categorie: le politiche volte a migliorare l'accesso ai trasporti e le misure rivolte in particolare agli emarginati sociali. La Grecia sottolinea che migliorare la qualità dei trasporti pubblici e mantenere i biglietti a livelli ragionevoli giova soprattutto alla popolazione a rischio povertà e che la qualità dei collegamenti è di vitale importanza per la campagna e le isole, soprattutto nel caso delle categorie vulnerabili. La Francia, nel quadro del miglioramento dell'accesso universale ai servizi di base, segnala il ricorso a tessere di solidarietà valide per i trasporti, le quali consentono agli individui socialmente ed economicamente svantaggiati di utilizzare la rete dei trasporti pubblici a prezzo ridotto.

La Francia prevede inoltre di estendere il suo programma "Viaggiare con disabilità". L'Irlanda ribadisce in generale il proprio impegno ad integrare le politiche dei trasporti con le altre politiche governative, in particolare quelle per lo sviluppo regionale equilibrato e quelle per l'integrazione sociale. Oltre a sottolineare i grossi investimenti di carattere generale nella struttura dei trasporti per garantire trasporti accessibili sia nelle zone urbane che in quelle rurali, annette particolare importanza al superamento dell'isolamento e dell'esclusione delle persone a basso reddito che vivono nelle zone rurali e prevede di potenziare una serie di iniziative per i trasporti rurali che sono state individuate nel 2001. Così come la Francia, anche l'Irlanda è impegnata a sviluppare ulteriormente la fruibilità per i disabili. Il Belgio ha l'obiettivo di garantire che la politica dei trasporti contribuisca a migliorare i collegamenti tra il luogo di residenza e il posto di lavoro, eliminando così una barriera che impedisce alle persone di accettare un'occupazione. Il Regno Unito fa riferimento a una recente relazione sul tema "Trasporto ed esclusione sociale" redatta dalla loro Unità contro l'esclusione sociale, in cui si osserva incidentalmente che gli anziani possono avere maggiori problemi con i trasporti e sono menzionati i trasporti scolastici gratuiti.

6. PRINCIPALI APPROCCI POLITICI ALL'OBIETTIVO 2. "PREVENIRE I RISCHI DI ESCLUSIONE"

a) Sfruttare appieno il potenziale della società della conoscenza e delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione e vigilare affinché nessuno ne venga escluso, prestando particolare attenzione ai bisogni delle persone disabili;

b) mettere in atto politiche volte ad evitare situazioni esistenziali di crisi passibili di causare l'esclusione come, per esempio l'indebitamento, l'espulsione scolastica o la perdita di alloggio;

c) attuare azioni volte a preservare la solidarietà familiare in ogni sua forma.

6.1. Promozione dell'*e-inclusion*

Le ripercussioni della società fondata sulla conoscenza e sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TCI) sull'integrazione, cioè il tema della ***e-inclusion***, sono sostanzialmente **riconosciute** dai diversi Stati membri, come era già avvenuto nel PAN per l'integrazione 2001.

Ancora una volta i punti di partenza dei diversi Stati membri sono molto diversi, perché alcuni (per es. i paesi nordici e i Paesi Bassi) hanno un livello di diffusione delle TCI molto più elevato (in termini di diffusione di Internet, anche tra le categorie a basso reddito) e di utilizzo delle possibilità che offrono per l'integrazione sociale. Tuttavia, è interessante notare che, rispetto al 2001, la penetrazione di Internet nell'UE (se misurata in termini di utenti Internet come percentuale della popolazione totale[13]) è passata complessivamente dal 34,3 per cento al 43,5 per cento; questa tendenza ha interessato tutte le fasce di età e le categorie socioeconomiche considerate, benché in diversa misura. In particolare, l'aumento del tasso di accesso è stato più alto per le donne (~ 10,8 per cento) che per gli uomini (~ 7,5 per cento), il che mostra una tendenza che va nella direzione di colmare il "divario tra i sessi" esistente all'interno del divario digitale. Inoltre l'accesso è aumentato maggiormente tra i disoccupati e i lavoratori autonomi (~14 per cento) rispetto agli appartenenti ad altre categorie occupazionali (~10-12 per cento). D'altro canto, la penetrazione di Internet tra i lavoratori casalinghi, soprattutto donne, i pensionati e nelle zone rurali resta chiaramente in ritardo. Il quadro è ovviamente molto variegato se si prendono in considerazione le statistiche a livello di paese, soprattutto a livello regionale. Infatti, la distribuzione "geografica" dell'accesso e dell'utilizzo delle TCI in tutta la UE è caratterizzata da notevoli disparità.

Il Lussemburgo e il Regno Unito hanno ormai raggiunto i paesi scandinavi e i Paesi Bassi, con un tasso di accesso ad Internet superiore (o molto superiore) alla soglia del 50 per cento. Un gruppo di paesi, tra cui Italia, Belgio, Austria e Germania sono attorno alla media UE; Irlanda, Spagna e Francia hanno ancora un tasso di accesso al di sotto della media (~35 per cento), assieme a Portogallo e Grecia (~21 per cento). Tra il 2001 e il 2003 la crescita della penetrazione di Internet nel Regno Unito, in Lussemburgo, in Germania, in Belgio e in Francia è stata superiore alla media europea (+10-12 per cento).

Visto che la diffusione delle TCI tra le popolazioni (nazionali) è un fenomeno complesso, in larga misura condizionato dal mercato, è difficile correlare direttamente le tendenze reali alle politiche che le concernono, come quelle attuate dagli Stati membri nel periodo 2001-2003. Nondimeno i tassi di crescita superiori alla media per quanto riguarda l'accesso ad Internet tra alcune categorie svantaggiate (donne, disoccupati) o in alcuni paesi (Germania, Belgio, Lussemburgo, Regno Unito) spesso rispondono agli obiettivi strategici fissati dai PAN 2001 e agli sforzi compiuti nel quadro di vasti programmi di *e-inclusion*.

---

13 Fonte di tutti i dati indicati in questa sezione: Eurobarometro 59.2 – Primavera 2003.

Le misure relative all'accesso alle nuove TCI e le loro opportunità sono previste ancora dagli Stati membri per il periodo 2003-2005. Alcune iniziative sono ancora rivolte alla popolazione nel suo complesso (politiche volte ad aumentare la sensibilità verso le tecnologie e a garantire l'alfabetizzazione digitale e l'accesso ad una vasta sezione della società). Si rileva che la Finlandia e la Francia presentano un'impostazione innovativa, in base alla quale l'accesso alle nuove tecnologie è considerato soprattutto come accesso ai loro contenuti e servizi, specialmente quelli culturali. Perciò coniugare l'alfabetizzazione digitale e quella tradizionale con la lotta all'esclusione culturale è il nocciolo delle politiche di *e-inclusion* dei rispettivi piani nazionali.

Altri paesi si rivolgono a determinate categorie a rischio di esclusione, come i più giovani in situazioni svantaggiate (Lussemburgo), le persone a basso reddito/ disoccupati/ pensionati (Belgio, Irlanda) e le donne. Una tendenza interessante (che dovrebbe portare alla creazione del capitale sociale) è la fornitura di strumenti informatici e la creazione delle relative competenze di genitori e figli, con il coinvolgimento di scuole, famiglie e comunità locali (Belgio, Danimarca, Regno Unito). Inoltre molti Stati membri prevedono la progressiva creazione di punti di accesso pubblici presso biblioteche, centri comunitari, *cybercafé*. Tuttavia non esiste sempre una correlazione tra i livello di penetrazione di Internet raggiunto in un paese e la scelta delle politiche di *e-inclusion* generali o per specifici gruppi.

Le misure relative alle nuove tecnologie al fine di un migliore accesso al mondo del lavoro sono menzionate dai PAN per l'integrazione 2003; tuttavia il PAN/occupazione 2002 aveva già in parte trattato questo ambito. Le TCI sono utilizzate come strumenti di supporto ai servizi di ricerca di lavoro, orientamento e formazione professionale; la creazione di competenze nel campo delle TCI per l'integrazione socio-professionale delle categorie a rischio di esclusione è prevista – e realmente attuata – dalla maggioranza dei paesi UE. Inoltre, vengono utilizzate sempre più frequentemente forme aperte e flessibili di apprendimento supportate dalle nuove TCI (*e-learning*) per la riqualificazione dei lavoratori, la formazione dei lavoratori a tempo determinato, per l'istruzione in età adulta.

L'integrazione delle TCI nei programmi scolastici a tutti i livelli di istruzione e la fornitura di connessioni Internet a tutte le istituzioni educative è un obiettivo già raggiunto da alcuni paesi e perseguito da molti altri. L'accesso e l'alfabetizzazione digitali mediante l'istruzione pubblica sono annoverati dagli Stati membri tra i mezzi più importanti per l'inserimento delle nuove generazioni nella società della conoscenza. Inoltre, la descrizione delle politiche e delle misure previste o adottate in questo campo figura spesso nei PAN/occupazione 2002 ed è trattata solo in parte dai PAN per l'integrazione 2003.

Praticamente tutti i governi nazionali si sono impegnati nella fornitura di accessi alle TCI e nei servizi ai disabili. Le iniziative europee in questo campo[14] hanno stimolato l'adozione di orientamenti WAI per i siti *web* pubblici – diversi Stati membri hanno

14 In particolare nell'ambito del piano di azione eEurope 2002, linea di azione "partecipazione per tutti all'economia basata sulla conoscenza".

sviluppato normative per recepire detti orientamenti – e l'impegno per lo sviluppo di una progettazione universale per la *e-accessibility* a seguito della creazione della rete EDEAN (*European Network on Design for All*)[15]. L'implementazione di applicazioni di riconoscimento vocale per adattare le attrezzature TCI ai bisogni di alcune categorie di disabili è una strategia innovativa a questo riguardo (Danimarca). Le iniziative per l'integrazione dei disabili nel mercato del lavoro grazie al supporto delle TCI sono anch'esse un modello esemplare (Austria), senza contare i programmi miranti a migliorare l'accesso da parte dei disabili ai servizi in campo sanitario o scolastico. La Svezia attribuisce una priorità elevata alle necessità dei disabili in termini di telecomunicazioni efficaci e altri servizi, tra cui la disponibilità di prodotti e servizi associati alle trasmissioni ad elevata capacità (banda larga).

In effetti le potenziali opportunità offerte dalla società della conoscenza sono da ricercare soprattutto nella fruibilità universale di contenuti e servizi, essendo l'accesso un mezzo, non un fine in se stesso. Da questo punto di vista, nei PAN 2003-2005 le indicazioni in merito sono relativamente esigue (salvo alcune eccezioni). Talune iniziative vertono sull'erogazione *on-line* dei servizi pubblici (portali per i servizi sociali, diffusione di informazioni amministrative o di assistenza legale per Francia, Germania, Grecia, Paesi Bassi); in Grecia è stato creato un gruppo di lavoro sul *e-health*. In Francia è previsto un programma per la formazione e lo scambio di buone prassi nel campo del *e-government* a livello locale. Nel Regno Unito e in Irlanda l'attenzione è focalizzata sull'accesso e l'utilizzo delle TCI a livello locale. La Grecia si dedica al problema della penetrazione Internet nelle zone rurali, con la concessione di contributi ai giovani agricoltori per l'acquisto di computer e di connessioni Internet.

La pari partecipazione delle donne alla società della conoscenza rientra tra le altre questioni affrontate dai PAN con apposite iniziative, come l'offerta di istruzione e formazione professionale nel campo delle TCI, il supporto alle reti e all'imprenditoria femminile.

Nel complesso pare trattarsi di iniziative e di azioni isolate piuttosto che di strategie di ampio respiro. In verità sono pochi i PAN che attribuiscono un'importanza realmente strategica alla *e-inclusion* (Portogallo, Grecia, Spagna, Svezia), mentre la maggioranza dei piani nazionali scelgono di concentrarsi su altre priorità. Spesso i programmi e le azioni rivolte a specifiche categorie o aree sono effettivamente attuati dagli Stati membri ma non sono riportati nel PAN per l'integrazione. In alcuni casi si rimanda succintamente ad altre strategie o documenti nazionali, perdendo così un'opportunità di scambio di prassi e risposte politiche.

15 L'EDEAN ha creato una rete nazionale in ogni Stato membro e, in Europa, vi partecipano più di 100 organizzazioni.

QUATTRO AZIONI DI E-INCLUSION (GRECIA)

1. **Le donne e la società dell'informazione:** il programma operativo "Società dell'informazione" persegue una duplice strategia. Esso comprende misure di natura *generale* per agevolare la diffusione delle tecnologie e dell'informatica (per es. nell'istruzione, nelle piccole imprese) e misure progettate *ad hoc* per le donne. Sono stati ideati progetti con una quota di discriminazione positiva a favore delle donne (70/30), come i programmi per lo sviluppo delle competenze nelle professioni emergenti.

2. Per la **partecipazione dei disabili** nel 2002 è stato creato un gruppo di lavoro sull'accesso universale e la facilità d'uso nella società dell'informazione incaricato di delineare un quadro generale. Sono state proposte le seguenti azioni: servizi avanzati nella zona dell'euro per i disabili, speciali attrezzature nel campo dell'istruzione, promozione dell'uguaglianza nell'accesso ai servizi sanitari e nello sviluppo di sistemi informativi sanitari per gli anziani e i disabili, sviluppo di programmi per l'istruzione, fornitura di servizi TLC per i disabili, coinvolgimento nel processo di creazione di una rete nazionale "e-accessibility.gr" parte dell'EDEAN.

3. **Introduzione delle nuove tecnologie nell'istruzione:** il Ministero per l'istruzione sta coordinando una serie di misure volte ad assicurare che il potenziale delle nuove tecnologie sia assimilato nel quotidiano processo di insegnamento. L'iniziativa intende seguire tre linee: 1) sviluppo dell'attrezzatura 2) sviluppo dei contenuti digitali 3) ulteriore formazione degli insegnanti.

4. **Per quanto riguarda le zone rurali,** i giovani agricoltori devono ricevere contributi per l'acquisto di computer e connessioni Internet .

Francia, Grecia, Spagna e Portogallo hanno divulgato gli indicatori dell'*e-inclusion* per il periodo 2003-2005. In generale, questo ambito è stato sviluppato leggermente meglio rispetto ai PAN 2001. Tuttavia siamo ancora lontani da un sistema di indicatori realmente in grado di consentire il monitoraggio dei progressi a livello nazionale.

6.2. Prevenire e affrontare il sovraindebitamento

La prevenzione e la soluzione del sovraindebitamento sono considerate un importante elemento nella lotta all'esclusione sociale e la povertà nella maggior parte dei PAN. Alcuni sottolineano che le conseguenze del sovraindebitamento sono gravi per gli individui e le loro famiglie, rendendo anche difficile la loro partecipazione alla vita economica e sociale (D). Il sovraindebitamento limita la libertà di movimento, ostacola l'uscita dalla povertà (B), fino a provocare addirittura la perdita dell'alloggio che è spesso all'origine dell'aumento del numero dei senzatetto (P), forma estrema dell'esclusione sociale. La presenza di un debito rappresenta un grosso ostacolo nella ricerca di un lavoro, soprattutto per l'effetto dissuasivo sui datori di lavoro delle procedure legali e amministrative di prelievo sul salario di cui essi sarebbero responsabili (A).

In alcuni Stati membri gli anni '90 hanno visto una crescita senza precedenti del credito ai consumi, risultato del processo di liberalizzazione del sistema finanziario, della

diminuzione dei tassi di interesse e della crescita del mercato pubblicitario oltre che dell'incitamento ad un accesso immediato e talvolta irresponsabile a beni e servizi (P).

Tra le principali cause che sembrano essere alla base della crescita del numero e dell'entità dei casi di sovraindebitamento rilevati in alcuni Stati membri si annoverano la perdita o la precarietà del lavoro (FIN), gli avvenimenti familiari, come la separazione o il divorzio (D), la difficoltà di alcune famiglie a basso reddito di evitare l'indebitamento multiplo (Regno Unito), l'incoscienza, in particolare di alcuni giovani, riguardo ai pericoli delle nuove tecniche di consumo via Internet o GSM (B).

Due categorie di misure sono applicate diversamente a seconda degli Stati membri: le misure preventive d'informazione, consulenza ed educazione; le misure di gestione del sovraindebitamento - limitazione dei pignoramenti, agevolazioni per il rimborso e annullamento dei debiti.

Informazione, consulenza, educazione:

- Il Lussemburgo e il Belgio annunciano campagne d'informazione sui rischi del sovraindebitamento;

- Il Portogallo prevede di estendere la propria rete di educazione del consumatore con l'adesione delle istituzioni didattiche e la creazione di servizi locali di formazione e d'informazione, laddove non esistono ancora, mentre in Belgio la regione vallone continuerà a offrire supporto a 125 "scuole per i consumatori";

- La Francia sta studiando provvedimenti mirati a garantire un'informazione più obiettiva e leale del consumatore, specialmente in tema di pubblicità;

- A partire dal 1° giugno 2003 il Belgio ha integrato la registrazione negativa dei casi di difficoltà nel recupero del credito con una registrazione positiva dei crediti accordati, mentre la Francia prevede di riformare tali ambiti e di limitare il credito rinnovabile;

- In Austria, Germania, Belgio, Finlandia, Irlanda, Portogallo e Regno Unito è stato previsto di rafforzare i servizi competenti in tema di consulenza, formazione e orientamento per le persone indebitate;

- In Belgio (regione vallone) è stato deciso, sull'esempio di quanto esiste in altri paesi dell'Unione europea (per esempio in Irlanda con le "Credit Union"), di sperimentare i "Gruppi di risparmio e di credito" che consentono agli aderenti locali di affrontare meglio le esigenze finanziarie condividendo collettivamente i rischi e le responsabilità.

Trattamento del sovraindebitamento

- In Germania, in conformità agli impegni del PAN per l'integrazione 2001-2003, è in vigore dal 2002 una nuova procedura fallimentare di diritto civile;

- Sono state inoltre applicate misure più adeguate in tema di limitazione dei pignoramenti (tetto massimo di insequestrabilità, realizzo dei beni acquisiti ecc.)

conformemente agli impegni del PAN 2001-2003, come annunciato anche dal Belgio contestualmente ad una nuova legge sul recupero consensuale dei crediti (divieto di tutti i comportamenti che violano la vita, attentano all'onore o alla dignità umana);

– Una migliore organizzazione dei finanziamenti di assistenza alle persone debitrici, soprattutto per quanto riguarda la morosità nel pagamento degli affitti, è stata intrapresa da Francia e Belgio;

– Una procedura fallimentare civile, chiamata in Francia "ristabilimento personale", consente la cancellazione del debito di persone in buona fede che appaiono per lungo tempo prive di risorse sufficienti e non in grado di restituire il credito ricevuto. Tale procedura è oggetto di nuovi provvedimenti in Germania, d'una recentissima legge in Francia, di una riflessione in Belgio e di una prossima riforma in Finlandia che riguarderà sia la ristrutturazione dei debiti che le procedure di pignoramento.

MONEY ADVICE E BUDGETING SERVICE (IRLANDA)

Il Servizio di consulenza finanziaria di bilancio (MABS) è un servizio nazionale finanziato dal Ministero per gli affari sociali e la famiglia. Il servizio è gestito da 52 imprese locali i cui membri del consiglio di amministrazione provengono dal settore pubblico e del volontariato. Il MABS è un servizio indipendente, gratuito e riservato, rivolto principalmente alle famiglie a basso reddito indebitate o a rischio di diventarlo. È specializzato in misure pratiche, dipendenti dal bilancio, tese a risolvere in via definitiva la dipendenza dagli usurai e ad offrire fonti alternative di credito a basso costo mediante le *Credit Unions* locali. Queste sono cooperative finanziarie gestite dai soci che sono anche i titolari. I soci hanno un vincolo comune, di solito fondato sul luogo in cui vivono (comunità) o lavorano (occupazionale). Il MABS ha un rapporto privilegiato con le *Credit Unions* che gestiscono un sistema di "conti speciali" mediante cui il cliente del MABS può ripagare i debiti e risparmiare piccole somme di denaro. Esiste anche un fondo di garanzia dei prestiti, il quale fornisce prestiti "di crisi" in alternativa agli usurai. Lo scopo del servizio è quello di aiutare le persone a riprendere il controllo delle proprie finanze e a fare piani economici per il futuro. Inoltre le aiuta a redigere un piano di bilancio e a contattare i creditori allo scopo di rinegoziare i rimborsi. Il consulente finanziario aiuta il cliente a massimizzare il proprio reddito, a stabilire l'ordine di priorità dei debiti, e all'occorrenza a contattare e a rivolgersi ad altri enti di supporto. Il MABS spesso interviene per prevenire l'espropriazione forzata della casa di famiglia e la sospensione della fornitura di gas ed elettricità. Un programma pilota di liquidazione del debito è stato di recente concordato dal MABS e dalla *Irish Bankers' Federation* e sostenuto da altri tra i principali creditori. Questo programma pilota fornisce un'alternativa non giuridica per la risoluzione dei casi di indebitamento plurimo che probabilmente si rivelerebbero problematici e finirebbero altrimenti in tribunale. Il programma introduce una vasta gamma di caratteristiche innovative, nuove per questa giurisdizione, quale un periodo limitato per un programma di restituzione del debito concordato, il congelamento/riduzione degli interessi e la cancellazione dei debiti residui se il programma viene portato a termine con successo. La dimora privata principale del debitore viene garantita dalla vendita o dall'espropriazione forzate.

6.3. Prevenzione e lotta alla mancanza di fissa dimora

Essere "senzatetto", "senza alloggio" o senza "domicilio fisso" – secondo le terminologie utilizzate nei vari Stati membri – è probabilmente la più grave manifestazione dell'emarginazione sociale e della povertà in Europa. Le conseguenze sono

particolarmente gravi nell'ambito della sanità, dell'accesso al lavoro (o della sua conservazione) e all'istruzione dei figli e nell'ambito della vita familiare.

Nel PAN finlandese si definiscono senzatetto i seguenti gruppi di persone: quanti dormono all'aperto o sotto ripari temporanei, coloro che utilizzano centri di accoglienza, ecc., perché non hanno una dimora propria, persone che usufruiscono di varie forme di alloggio istituzionale perché non hanno una propria abitazione, ex detenuti che non hanno una dimora propria, persone che temporaneamente vivono con amici o parenti perché non hanno una propria abitazione, famiglie che vivono separate o in alloggi temporanei perché non hanno una propria dimora, madri senzatetto che vivono in alloggi per madri non coniugate e coppie non coniugate che aspettano un figlio e non dispongono di un'abitazione in cui vivere insieme. Questa definizione, che è la più completa, sembra essere stata accettata dalla maggior parte delle agenzie che effettuano ricerche in tema e dall'Osservatorio europeo sul fenomeno dei senzatetto.

Dai PAN per l'integrazione 2003-2005 emerge che la condizione di senzatetto può avere cause diverse: il sovraindebitamento, una separazione familiare spesso preceduta da violenza domestica, la disoccupazione, la tossicodipendenza, l'alcolismo, la condizione di ex detenuto/a, la malattia mentale.

"Chi vive in strada non è più un emarginato classico, un mendicante o un vagabondo. Sta infatti emergendo una nuova generazione di senzatetto – tra cui un numero crescente di donne e di giovani – che comprende malati mentali, tossicodipendenti, alcolisti, ex detenuti e altri soggetti che, per ragioni diverse, di natura strutturale o individuale, si trovano in una situazione di rottura rispetto alle norme e alle istituzioni in vigore (rottura dei legami sociali, assenza di regole e di routine, autoemarginazione, progressivo abbandono delle abitudini di lavoro, regressione delle capacità cognitive), senza alcun sostegno sociale, psicologico ed economico", rileva il PAN per l'integrazione del Portogallo.

In mancanza di concetti chiari e comuni e tenuto conto delle difficoltà di registrare una popolazione che sfugge ai normali censimenti, è difficile disporre di dati precisi e confrontabili. L'impegno preso a partire dal 2001 da alcuni Stati membri (Belgio, Francia, Paesi Bassi, Regno Unito, Austria e Finlandia) e da Eurostat non ha ancora portato a dati armonizzati e, nonostante le raccomandazioni del Consiglio europeo di Laeken, un significativo numero di Stati membri non inserisce nel PAN per l'integrazione indicatori di terzo livello al riguardo.

Le stime poggiano quindi più su dati amministrativi (soggetti che si rivolgono ai servizi d'assistenza ai senzatetto) che su dati esaurienti. L'arrivo massiccio in alcuni Stati membri di richiedenti asilo o di immigranti irregolari, senza fissa dimora, rende le valutazioni ancora più difficili.

Quello dei senzatetto è un problema complesso che richiede un approccio integrato e globale che interessi gli alloggi, la sanità (soprattutto mentale), il lavoro, la formazione, la giustizia e la protezione sociale.

Se è vero che tutti gli Stati membri promettono nei PAN per l'integrazione un maggiore impegno per migliorare l'accoglienza d'emergenza e l'alloggio temporaneo dei senzatetto e per alleviare i loro problemi quotidiani, e che alcuni insistono sulla dimensione della prevenzione (Germania), solo quattro Stati membri hanno attuato strategie volte a estirpare del tutto il fenomeno dei senzatetto (Austria, Finlandia, Irlanda, Regno Unito), mentre tre le stanno elaborando (Francia, Belgio, Portogallo).

Tali strategie volte a prevenire e a combattere la piaga dei senzatetto si concentrano sul miglioramento dei dispositivi di emergenza sociale, sull'ampliamento degli alloggi temporanei, su unità di strada mobili e multidisciplinari, sulla collaborazione tra autorità pubbliche, autorità sanitarie, centri psichiatrici e istituzioni di alloggio sociale, sulla cooperazione con le ONG, sulla capacità di trasferimento in nuovi alloggi garantita dagli enti pubblici; esse poggiano anche sull'intervento continuo di professionisti e volontari a sostegno dell'integrazione o della reintegrazione sociale.

STRATEGIA A FAVORE DEI SENZA TETTO IN SCOZIA (REGNO UNITO)

Nel 1999 l'Esecutivo scozzese ha istituito una task-force per i senzatetto, la quale ha stilato 59 raccomandazioni. Sono state accolte tutte, mentre tutte le raccomandazioni legislative sono state portate avanti. Ciò significa che entro il 2012 tutti i senzatetto avranno diritto a un alloggio permanente e che sarà garantito il sostegno a chi è senza casa per scelta. A tale riguardo tutti gli enti locali sono tenuti a mettere a punto delle strategie allo scopo di fornire ai gruppi a rischio consulenza e supporto. Tutti gli enti locali scozzesi hanno presentato le proprie strategie nel marzo 2003 (attualmente in fase di analisi).

L'Esecutivo scozzese sta inoltre stanziando notevoli risorse per affrontare il problema. Insieme agli enti locali, si è impegnato ad eliminare il fenomeno dei senzatetto entro il 2003. La *Rough Sleepers Initiative* ("iniziativa per i senzatetto") ha già fatto notevoli passi avanti, e ha ricevuto uno stanziamento di oltre 36 milioni di sterline in 5 anni. Gli stanziamenti, per 11 milioni di sterline l'anno, sono adesso erogati direttamente mediante il *Rate Support Grant* (i contributi statali britannici agli enti locali), consentendo così alle amministrazioni locali di adeguare il flusso di finanziamenti alle specifiche esigenze locali. Altri 2 milioni di sterline di fondi capitale sono stati stanziati per il 2002/2003 e il 2003/2004. Un elemento chiave è il programma *Glasgow Hostels Decommissioning* (smantellamento degli ostelli di Glasgow), ovvero la chiusura a tappe di tutti i grandi ostelli e la loro sostituzione con alloggi appositamente costruiti e con specifici servizi di supporto. I finanziamenti sono stanziati dal programma RSI del Comune, oltre ai 47 milioni di sterline assegnati dall'Esecutivo per i prossimi tre anni.

6.4. Tutela della solidarietà familiare

In tutta Europa, il nucleo familiare sta cambiando ed evolvendo: per esempio, vi è un minor numero di matrimoni (a un'età sempre più tarda) e un maggior numero di separazioni. Nella UE a15 del 2001 ci sono stati solo 5 matrimoni ogni 1.000 abitanti, mentre nel 1970 erano quasi 8. Si stima inoltre che il tasso di divorzio per i matrimoni contratti nel 1960 fosse del 15 per cento, mentre per quelli contratti nel 1980 tale percentuale è quasi raddoppiata, arrivando al 28 per cento. Aumenta anche la tendenza alla formazione di nuclei familiari più piccoli, e un maggior numero di individui (di ogni età) vive da solo. Assistiamo anche a un notevole aumento del numero di bambini che vivono con un solo adulto e alla diminuzione del numero di coppie con figli. Nel 2000 il

10 per cento dei bambini tra 0 e 14 anni viveva con un solo adulto, rispetto al 6 per cento del 1990. Nella stragrande maggioranza dei casi, i genitori soli sono donne.

Al tempo stesso i mutamenti sociali in atto sono molti e impongono nuove esigenze al nucleo familiare, quali un'istruzione più prolungata, la gestione del rapporto vita-lavoro, una maggiore disoccupazione (anche tra i giovani), il supporto agli anziani a carico, la partecipazione all'assistenza a lungo termine e il costo dell'abitazione. Questa tendenza riflette, negli Stati membri, l'importante natura trasversale della famiglia. Emerge inoltre che non solo la capacità della famiglia di rispondere alle nuove esigenze è influenzata dalle politiche attuate in vari settori (occupazione, previdenza sociale, sanità), ma che è fondamentale anche il monitoraggio delle specifiche ripercussioni di queste politiche sulla famiglia.

Malgrado l'eterogeneità delle situazioni e delle impostazioni nei vari Stati Membri, vi è un certo grado di convergenza sulle sfide affrontate e sulle soluzioni studiate: per esempio, la maggior parte degli Stati membri sottolinea che le dimensioni della famiglia (per numero di figli e numero di genitori) incidono sulle probabilità di esclusione sociale. In generale, risulta che i nuclei monoparentali hanno maggiore probabilità di andare incontro all'esclusione sociale, così come lo sono nella maggior parte degli Stati membri le famiglie con tre figli o più. Nei periodi in cui la situazione economica è relativamente difficile inoltre questi gruppi sono ancora più a rischio. Paesi Bassi e Lussemburgo hanno affrontato questa specifica questione, mettendo l'accento sull'importanza di mantenere l'equità sociale anche nei periodi più problematici.

Data l'ampia gamma di problematiche legate alla famiglia, anche le misure volte ad affrontare tali problemi sono diversificate, sia che si tratti di esplicite politiche per la famiglia, sia di politiche attuate in altri settori. Riguardo alle politiche per la famiglia, gli Stati membri concordano che l'obiettivo è quello di sostenere i genitori affinché non siano finanziariamente svantaggiati, consentendo loro di investire nel benessere dei propri figli. Tale obiettivo viene perseguito con modalità diverse nei vari Stati membri, con vari meccanismi volti a sostenere la formazione di una famiglia: si passa dai meccanismi rivolti a tutte le famiglie, ad esempio la garanzia di un reddito minimo, il diritto al congedo parentale o agli assegni familiari, l'incremento del lavoro flessibile o a tempo parziale (tutti gli Stati membri), ai meccanismi mirati alle sottocategorie più specifiche, ad esempio assegni familiari più sostanziosi in caso di parto gemellare (Irlanda), o in caso di nascita multipla (Austria) o per il primo figlio (es. Finlandia), o la riduzione delle tasse scolastiche per la famiglie più numerose (Spagna). Inoltre, dato che l'occupazione è generalmente considerata un fattore chiave ai fini dell'integrazione sociale e che tutti gli Stati membri si impegnano al fine di incrementare il tasso di occupazione femminile, tutti i PAN per l'integrazione riconoscono l'importanza, per ogni famiglia, di gestire l'equilibrio tra lavoro e vita familiare. La questione è affrontata attraverso due principali ambiti: l'equilibrio tra formazione della famiglia e lavoro e l'assistenza agli anziani.

Riguardo alla ***formazione di una famiglia***, tutti gli Stati membri sottolineano l'importanza di rendere possibile il connubio tra lavoro (o studio) e genitorialità. Oltre al congedo parentale, uno dei fattori principali è pertanto la disponibilità di servizi di

assistenza all'infanzia. Secondo il Consiglio europeo di Barcellona (2002), uno degli obiettivi degli Stati membri è quello di "… puntare, considerando la richiesta di servizi di assistenza all'infanzia e in linea con i modelli nazionali in tema, a fornire entro il 2010 assistenza all'infanzia almeno per il 90 per cento dei bambini tra i 3 anni e l'età scolare e per almeno il 33 per cento dei bambini al di sotto dei 3 anni". Gli Stati membri (in particolare gli Stati membri del Mediterraneo e il Regno Unito) hanno sottolineato che la sola disponibilità di servizi di assistenza all'infanzia non è sufficiente ad inserire un maggior numero di madri nella mercato del lavoro; l'assistenza all'infanzia deve essere finanziariamente sostenibile (a maggior ragione nelle famiglie numerose o monoparentali), disponibile in orari compatibili con il lavoro e di elevata qualità.

Il tema del costo dell'assistenza all'infanzia rientra nel più ampio impegno a garantire ai genitori che lavorano (o studiano) di non essere finanziariamente svantaggiati. Ovviamente, in tutti gli Stati membri esistono varie iniziative finanziarie (fiscali e/o monetarie) finalizzate a questa fondamentale problematica. In Scozia è stato ad esempio introdotto il *Lone Parent Childcare Grant* (assegno per nuclei familiari monoparentali), con un finanziamento di 24 milioni di sterline (34 milioni di EUR) tra il 2001 e il 2004, affinché i genitori singoli possano accedere a un'istruzione superiore, mediante il sostegno finanziario dei maggiori costi di assistenza all'infanzia e alla fornitura di detti servizi. L'assegno dà ai genitori soli l'opportunità di studiare per migliorare le proprie aspettative sul mercato del lavoro e, quindi, per fornire un futuro più sicuro ai propri figli. Questo argomento si ritrova in tutti i PAN per l'integrazione. Tale tendenza (assegni previdenziali come supporto all'istruzione superiore o alla formazione permanente) è coerente con la Strategia di Lisbona e con l'enfasi data all'accesso alla società della conoscenza. In passato il sostegno all'accesso alla formazione permanente si limitava spesso ad alcune competenze di base. Troviamo un altro esempio in Svezia, dove sono stati ampliati i luoghi di assistenza all'infanzia ed è stato introdotto un tetto alle tariffe di questi servizi.

Altro punto importante è quello della possibilità di scelta. Dal luglio 2002 per esempio gli enti locali danesi hanno la possibilità di garantire assistenza finanziaria ai genitori affinché, per un periodo limitato, accudiscano essi stessi ai figli, invece di affidarli a strutture esterne. Se in seguito i genitori desiderano tornare sul mercato del lavoro, tutti gli Stati membri hanno politiche di reinserimento lavorativo.

Per alcuni Stati membri, la fornitura di servizi di qualità, che siano adeguati, accessibili e sostenibili per tutti i cittadini costituisce ancora una grossa sfida. In particolare, in molti PAN viene dato nuovo risalto alla necessità di incrementare l'accesso ai servizi sanitari e di assistenza, soprattutto per gli anziani e gli individui con disturbi mentali. Riguardo all'***assistenza agli anziani***, vi sono notevoli differenze tra gli Stati membri in merito al grado di 'istituzionalizzazione'dell'assistenza. La Grecia, ad esempio, si è posta il seguente obiettivo: che "gli anziani e i disabili possano rimanere nel loro ambiente fisico e sociale, che venga mantenuta la coesione familiare, che il ricorso all'assistenza istituzionale possa essere evitato così come le situazioni di esclusione sociale …". Gli Stati membri concordano tuttavia sul fatto che sia sempre più necessario un certo grado di formalizzazione dei servizi di assistenza, in modo da sostenere il ruolo della famiglia senza sostituirsi ad essa. A tal fine, la maggior parte degli Stati membri ha ormai istituito

un sistema di congedo parentale e/o sussidi che consentano agli anziani di essere assistiti in famiglia, mediante il sostegno di contributi o misure fiscali affinché chi assiste non sia discriminato dal punto di vista finanziario. In Austria ad esempio, i dipendenti che si assumano questa responsabilità sono tutelati dal licenziamento o dai casi di esubero di personale; durante il periodo di assistenza inoltre vengono loro versati i contributi previdenziali e assistenziali. Un altro esempio è riscontrabile in Irlanda, dove è stato introdotto un "assegno per congedi di assistenza" che garantisce il posto di lavoro, i versamenti della previdenza sociale e il mantenimento dei contributi sociali per un periodo fino a 65 settimane.

Spezzare l'ereditarietà della povertà

Il riconoscimento del meccanismo di trasmissione della povertà e dell'esclusione sociale da una generazione all'altra non è una novità dei PAN 2003. Vi è tuttavia un maggior riconoscimento dell'entità del fenomeno, di quanto cioè gli individui che crescono in situazioni di povertà rischino di divenire la futura generazione di poveri e disoccupati. Viene data maggiore attenzione ai modi in cui avviene tale trasmissione e alla dimensione della povertà infantile, che occorre affrontare per spezzare il circolo vizioso.

La maggior parte dei PAN affronta la necessità di interrompere questo trasferimento; gli Stati membri stanno introducendo nuove politiche o potenziando quelle esistenti per combattere il problema. Tali politiche assumono forme diverse nei vari Stati membri: Austria, Danimarca, Finlandia, Spagna e Regno Unito parlano ad esempio della necessità di individuare sin da piccoli i bambini a rischio di povertà e di intervenire in maniera adeguata. Nel Regno Unito si stanno introducendo centri per bambini in zone svantaggiate, mentre in Svezia si sta istituendo un Gruppo di lavoro per analizzare la situazione dei giovani in famiglie particolarmente vulnerabili al fine di spezzare la trasmissione intergenerazionale della povertà.

PROGETTO PER FORNIRE ASSISTENZA DOMESTICA E FINANZIARIA ALLE FAMIGLIE IN DIFFICOLTÀ (COMUNITÀ MONTANA CIGNO - VALLE BIFERNO, ITALIA)

Scopo del progetto è quello di aiutare le famiglie che, per una serie di motivi, sono a rischio di esclusione sociale e hanno difficoltà a gestire adeguatamente il rapporto genitori-figli. Più specificamente, gli obiettivi prioritari del progetto comprendono:

– evitare di sottrarre i bambini alla famiglia, ristabilendo normali relazioni familiari

– recuperare e migliorare le risorse educative della famiglia

– migliorare la capacità dei genitori di gestire la vita domestica e di occuparsi dei figli

– creare una rete di rapporti tra la famiglia e l'ambiente circostante

– promuovere un processo per offrire una soluzione reale ai problemi familiari

– prevenire problemi sociali e psicologici nei minori promuovendo uno sviluppo armonioso e completo della loro personalità

Questi obiettivi sono perseguiti lavorando con diversi partner sociali al fine di costruire una rete di solidarietà intorno alla famiglia. Tra le attività di supporto alla famiglia rientrano il sostegno nel caso di problemi relativi alla cura dei figli nei primi tre mesi di vita e per le difficoltà scolastiche nonché il sostegno nei momenti più critici della giornata. È in fase di progettazione anche il sostegno economico, sotto forma di un finanziamento destinato alle famiglie che ne faranno domanda. Tale approccio è ritenuto una possibile alternativa affinché le famiglie in difficoltà si rivolgano ai servizi di terapia familiare.

7. PRINCIPALI APPROCCI POLITICI ALL'OBIETTIVO 3. "AIUTARE I PIÙ VULNERABILI"

(a) Promuovere l'integrazione sociale delle donne e degli uomini che rischiano la povertà persistente, ad esempio per ragioni di disabilità o di appartenenza a una categoria con particolari problemi d'integrazione come nel caso degli immigranti.

(b) Promuovere l'eliminazione dell'emarginazione sociale tra i bambini fornendo loro tutte le opportunità possibili di integrazione sociale.

(c) Elaborare azioni esaurienti a favore delle zone caratterizzate dall'emarginazione.

Tali obiettivi possono essere perseguiti integrandoli in altri obiettivi e/o mediante politiche o azioni specifiche.

7.1. Promuovere l'integrazione di persone in stato di povertà persistente

Persone disabili

Tendenze e sfide principali

Anche se tutti gli Stati membri riconoscono nei PAN per l'integrazione che la disabilità risulta essere un elemento determinante della povertà e dell'esclusione sociale, è da notare che soltanto alcuni Stati membri hanno incluso un **riferimento specifico** ai disabili nella sezione "sfide". I disabili sono principalmente inclusi nella categoria "svantaggiati". Pertanto, non è chiaro se alcune misure rivolte ai gruppi "vulnerabili" possano anche applicarsi alle persone disabili. Ciononostante, gran parte degli Stati membri hanno incluso nei loro PAN per l'integrazione un serie considerevole di politiche e di provvedimenti rivolti ai disabili, nel capitolo 4 (misure strategiche), che probabilmente riprendono i preparativi per l'Anno europeo delle persone disabili (2003).

Esempi di sfide menzionate dagli Stati membri nei PAN per l'integrazione:

Dati e indicatori

Pochi sono i dati e gli indicatori inclusi nei PAN per l'integrazione. La maggior parte riguarda il settore dell'occupazione e della sanità. La Germania include anche alcune statistiche, tratte da inchieste relative ai tassi di povertà, alla disabilità e al tenore di vita. La Grecia include un'appendice statistica basata su di un'inchiesta specifica sulla disabilità, svolta nel 2002. Da notare che le definizioni e i criteri volti a determinare la disabilità differiscono tra gli Stati membri secondo la percezione che ne hanno e il modo con cui l'affrontano. Ciò costituisce un ostacolo alla raccolta di dati comparabili. È, pertanto, fondamentale iniziare a sviluppare indicatori appropriati e dati comparabili per misurare il progresso verso l'eliminazione della povertà e dell'esclusione sociale che colpiscono le persone disabili.

Principali approcci nelle strategie politiche

- Gli Stati membri seguono in generale un approccio basato sui diritti civili nel trattare la disabilità, passando dal considerare i disabili come beneficiari passivi di certi benefici, al riconoscimento della legittimità delle loro rivendicazioni di avere pari diritti. Di conseguenza, stanno impegnandosi nell'elaborare politiche volte a permettere una piena partecipazione dei disabili all'economia e alla società. Ciò implica pari opportunità, *empowerment* e una cittadinanza attiva nella società "normale".

- Esiste la tendenza positiva negli Stati membri di concepire politiche in tema di accessibilità, volte a offrire beni, servizi e infrastrutture a favore dell'integrazione di tutti, inclusi i disabili, nella vita economica e sociale. Restano tuttavia numerosi ostacoli, segnatamente in relazione alle barriere fisiche, a quelle legali e amministrative, alle nuove tecnologie e agli atteggiamenti, su cui si deve ancora lavorare.

- Per combattere la povertà di molte persone disabili, tutti gli Stati membri hanno stabilito come priorità principale la promozione dell'integrazione sociale mediante la loro occupazione. Merita una qualche attenzione anche l'importanza della cooperazione con le imprese e la responsabilità sociale delle aziende.

- Soltanto delle politiche "moderne" favoriscono una vita autonoma nella propria residenza piuttosto che negli istituti. Esiste una tendenza generale da parte degli Stati membri a promuovere l'offerta di cure e assistenza a lungo termine presso il proprio domicilio o la propria famiglia. Tuttavia, un sistema sanitario inadeguato o costoso porta le famiglie, in molti casi, ad addossarsi il peso dell'assistenza.

Legislazione

La direttiva del Consiglio 2000/78/CE del 27 novembre 2000, che stabilisce l'ambito generale per la parità di trattamento nel mondo del lavoro, costituisce un importante passo avanti nello sviluppo di una politica antidiscriminatoria. Alcuni Stati membri hanno già adeguato alla direttive UE, o stanno per farlo, le rispettive legislazioni in tema di lotta alla discriminazione. Altri hanno l'intenzione di introdurre misure antidiscriminatorie, o l'anno già fatto, anche in altri settori, e non solo in quello dell'occupazione. Nel 2002 La Grecia ha incluso un articolo specifico nella revisione della sua Costituzione, che tutela i diritti delle persone disabili.

Gli Stati membri stanno inoltre adottando piani di azione a favore dei disabili e diversi provvedimenti specifici in campi settoriali, ponendo un accento particolare sul miglioramento dell'occupazione delle persone disabili. La **Svezia** ha adottato, nel 2000, un piano di azione nazionale, che richiede agli organismi del governo centrale di prendere in considerazione la prospettiva della disabilità. Il **Portogallo** intende presentare, nel 2005, un piano nazionale per la riabilitazione e una legge sulle ONG che rappresentano i disabili. La **Spagna** sta per approvare un nuovo piano di azione a favore delle persone disabili, volto, segnatamente, a promuovere la vita autonoma dei disabili che vivono in famiglia.

Alcuni Stati membri stanno preparando relazioni che offrono un panorama della situazione delle persone disabili, in modo da coadiuvare il processo decisionale relativo alle politiche di medio e lungo periodo. (Austria, Germania (2004)).

Il FES e i fondi EQUAL, associati alle risorse nazionali, sono utilizzati dagli Stati membri a favore dei disabili per l'occupazione, la formazione e l'accesso alle nuove tecnologie. L'Austria ha stanziato 104 milioni di EUR nel 2002 per programmi di promozione dell'occupazione dei disabili. Tale fondo sarà aumentato di 36 milioni di EUR nel 2003 e nel 2004.

Evidenziare le questioni relative alla disabilità (*mainstreaming*)

L'esclusione dei disabili da una piena partecipazione alla società risulta da diversi fattori, che richiedono un intervento in molti settori politici.

Anche se alcuni sviluppi nelle politiche degli Stati membri in tema di disabilità (soprattutto nei paesi scandinavi) mostrano una crescente inclinazione a rilevare le questioni attinenti alla disabilità nelle politiche pertinenti, tutto ciò manca di visibilità nei PAN per l'integrazione. In Svezia, il piano di azione nazionale attualmente in corso è basato su di un approccio di *mainstreaming* e coinvolge, quindi, tutti i settori sociali e, segnatamente, esige che gli enti governativi centrali prendano in considerazione la prospettiva di disabilità. **Si tratta, pertanto, di fare in modo che gli Stati membri s'impegnino di più in questo campo, come ricordato dalla risoluzione del Consiglio del 15 luglio 2003 sulla promozione dell'occupazione e dell'integrazione sociale delle persone disabili**[16].

Evidenziare (*mainstreaming*) la prospettiva di disabilità in tutti i settori pertinenti del processo di elaborazione delle politiche implica considerare i bisogni dei disabili al momento della concezione di politiche di natura generale. Tale approccio richiede un intervento in una fase iniziale, in cooperazione con tutte le parti interessate, inclusi coloro a cui si rivolgono tali politiche. In molti paesi, esistono delle **strutture speciali**, volte a garantire la coerenza delle azioni nazionali, in cui è spesso privilegiata la partecipazione di ONG. Tali strutture tendono, però, a concentrarsi su provvedimenti a sostegno dei disabili, mancando quindi di un approccio di *mainstreaming*. La Svezia possiede anche una commissione per la disabilità, presieduta dal Ministro per l'infanzia e la famiglia (responsabile anche per la politica in tema di disabilità) che include segretari di Stato appartenenti a tutti i ministeri che trattano questioni collegate ai disabili, nonché rappresentanti di organizzazioni di persone disabili. L'Italia ha istituito una nuova "commissione nazionale per le questioni legate alla disabilità".

Revisione dei progressi realizzati nell'ambito dei PAN per l'integrazione 2001

In generale, gli Stati membri non hanno definito in modo molto preciso gli obiettivi e i target relativi alla disabilità. Inoltre, i problemi relativi alla povertà e all'esclusione sociale sono talmente complessi che due anni sono troppo brevi per capire se i cambiamenti hanno avuto qualche ripercussione. Ecco perché è così difficile realizzare una chiara valutazione dei progressi realizzati. Non vi è alcuna notizia significativa sui pochi obiettivi annunciati nei primi PAN e sui risultati concreti delle politiche. In generale, mancano i dati e gli indicatori sulle questioni relative alla disabilità. È necessario, pertanto, stabilire obiettivi e target più concreti, sulla base dei quali svolgere una valutazione più sistematica delle politiche nazionali.

- L'elaborazione di politiche e l'offerta di servizi volti a promuovere l'integrazione sociale dei disabili stanno ottenendo una crescente attenzione

16 2003/C 175/01 GU C 175 del 24.7.2003.

nella gran parte degli Stati membri, segnatamente in relazione con l'integrazione delle persone disabili nella vita lavorativa. In termini generali, i risultati dei provvedimenti nell'ambito dell'occupazione sembrano di natura mista.

- La maggior parte delle politiche attive degli Stati membri, concepite per combattere la disoccupazione, si sono riorientate verso politiche maggiormente personalizzate, specificatamente elaborate per trattare i bisogni dei singoli cittadini. Alcuni paesi hanno stabilito target sulla partecipazione dei disabili e dei gravemente disabili alla vita lavorativa: in Germania, si è assistito a una riduzione del numero di persone gravemente disabili disoccupate di circa il 24 per cento (target iniziale 25 per cento). L'Irlanda ha stabilito un target per ridurre il livello di disoccupazione dei gruppi vulnerabili per raggiungere, entro il 2007, livelli prossimi alla media nazionale.

- L'introduzione di una legislazione innovativa in tema di occupazione e reddito delle persone disabili (Lussemburgo).

- Le politiche in tema di previdenza e protezione sociale in relazione ai disabili sono state riorientate in certi Stati membri, per favorire, segnatamente, la loro occupazione. Belgio: nuovo metodo di calcolo del cumulo di un reddito da lavoro con un'indennità di malattia.

- L'istruzione di minori disabili negli istituti scolastici non specializzati è migliorata nella maggior parte degli Stati membri. In Irlanda, sono stati ampliati i programmi volti ad accrescere la partecipazione dei gruppi vulnerabili nell'istruzione superiore, ed è stato istituito il Fondo speciale per gli studenti disabili.

- In molti Stati membri sono state elaborate politiche per favorire la vita autonoma delle persone disabili. Tali politiche sollevano questioni collegate alla famiglia, al diritto e alla reale possibilità di vivere come ogni altro cittadino, ecc. L'Austria ha sviluppato dei servizi per disabili e ha migliorato la situazione delle persone che richiedono terapie a lungo termine: è stato ridotto l'onere per i membri della famiglia che forniscono assistenza – in maggior parte donne –, aumentando, così, le loro opportunità di lavoro. I target relativi ai servizi per le persone bisognose di assistenza a lungo termine, fissati nei piani dei *Länder* sino al 2010, sono in parte stati raggiunti

Conclusione: anche se l'occupazione è un elemento critico per l'integrazione sociale delle persone disabili, è ormai un fatto sempre più riconosciuto che l'esclusione sociale vada al di là della disoccupazione. Da ricordare che gli effetti della disabilità non sono stati sufficientemente analizzati da alcuni Stati membri in settori strategici fondamentali come l'istruzione, la formazione, la società dell'informazione, l'assistenza sanitaria, la politica abitativa e dei trasporti o la partecipazione alla vita culturale e sportiva, per citarne soltanto alcuni esempi.

Obiettivi e target

In linea con le strategie definite nei PAN 2001-2003 tutti gli Stati membri propongono un ampio ventaglio di misure a favore dell'integrazione delle persone disabili, in gran parte relazionate alla loro occupabilità. A volte gli obiettivi sono abbastanza vaghi, e si può osservare una certa mancanza di coerenza.

Soltanto alcuni paesi hanno stabilito dei target, che spesso non sono particolarmente ambiziosi, si veda in 5.

Raramente si menziona un chiaro stanziamento di risorse finanziarie a sostegno di queste azioni. Alcuni paesi presentano dati sul finanziamento di alcune misure in campo occupazionale, finanziate, in particolare, dal FES e da EQUAL.

ORIENTAMENTO *(CLEARING)*: ASSISTENZA A GIOVANI CON BISOGNI SPECIALI NEL LORO PASSAGGIO DALLA SCUOLA ALLA VITA LAVORATIVA (AUSTRIA)

Per molti giovani con bisogni speciali, lasciare la scuola implica il rischio dell'interruzione del sostegno continuo goduto fino allora. Dopo la scuola dell'obbligo, alcuni di loro si spostano in istituzioni diverse e sono soggetti a diverse misure, e un numero significativo resta a casa con le proprie famiglie, senza alcuna prospettiva di aiuto o di lavoro. Fino ad oggi, non esisteva una rete di sicurezza o un sistema di sostegno completi per la fase post-scolastica degli allievi disabili.

Con "Clearing" (orientamento), è stato sviluppato un nuovo servizio che agisce direttamente all'interfaccia tra scuola e lavoro. Le sue strutture hanno il compito, nell'ultimo o penultimo anno di scuola, di determinare con gli interessati il pacchetto di misure più adatto all'individuo in questione per agevolare la sua integrazione nel mondo del lavoro. Il servizio permette di, segnatamente: elaborare un profilo attitudinale; realizzare un'analisi su punti di forza/debolezza; stabilire o definire qualsiasi possibile necessità di una formazione supplementare; individuare le prospettive di lavoro sulla base degli interessi e del profilo attitudinale; realizzare un piano di carriera/sviluppo. L'idea non è quella di farsi carico dei problemi che i giovani e i loro genitori stanno affrontando, bensì di offrire loro il sostegno necessario per risolvere, nel modo più indipendente possibile, le questioni che possono insorgere, sulla base del principio "aiutare le persone ad aiutare se stesse". Un elemento fondamentale per il successo è il coinvolgimento attivo dei giovani, dei loro genitori e dei loro insegnanti. I bisogni, le possibilità e gli interessi dei giovani formano la base delle azioni svolte dai servizi di orientamento.

Questi servizi hanno anche una funzione di coordinamento nella ripartizione esistente delle responsabilità relative al sostegno, che non è sempre trasparente per coloro che vi sono coinvolti. I partner nella cooperazione sono le autorità provinciali in campo educativo, il Servizio pubblico di collocamento, gli insegnanti, i genitori, le strutture per disabili e l'Ufficio federale per la previdenza sociale, che svolge un ruolo di gestione. Nel 2002 1450 giovani si sono avvalsi con successo di questi servizi di orientamento. Tali misure devono essere ulteriormente ampliate, poiché hanno permesso di offrire a molti giovani disabili periodi adeguati di apprendistato, contratti di lavoro, provvedimenti nell'ambito del Servizio pubblico di collocamento o una formazione scolastica ulteriore.

Immigranti e minoranze etniche (inclusi rom e itineranti)

La prima tornata di piani di azione nazionali per l'integrazione sociale (PAN per l'integrazione) nel 2001 ha chiaramente dimostrato la necessità di trattare la questione dell'integrazione degli immigranti in modo più ampio, integrato e strategico. Negli obiettivi comuni rivisti per la seconda tornata del processo d'integrazione sociale (Consiglio europeo di Copenaghen, dicembre 2002), è stata pertanto accentuata l'enfasi sulla situazione relativa alle minoranze etniche e agli immigranti[17], con l'accordo degli Stati membri di "sottolineare in modo più chiaro l'elevato rischio di povertà ed esclusione sociale, come risultato dell'immigrazione, a cui devono far fronte uomini e donne".

Come nei precedenti piani di azione nazionali, gran parte degli Stati membri continuano a identificare chiaramente le minoranze etniche e gli immigranti come categorie particolarmente a rischio di esclusione sociale. In Germania, ad esempio, il tasso di disoccupazione degli immigranti è il doppio di quello della popolazione in generale, e gli immigranti hanno una probabilità due volte superiore di appartenere a famiglie a basso reddito. In Danimarca, i tassi di attività, di occupazione e d'istruzione sono inferiori per gli immigranti, segnatamente per la prima generazione di immigranti e per le donne. In Francia, il tasso di povertà delle famiglie straniere è significativamente più elevato della media nazionale. Gli immigranti in Finlandia hanno una probabilità quattro volte superiore di vivere nell'indigenza, e tre volte superiore di rimanere disoccupati rispetto all'intera popolazione.

La maggior parte dei paesi tuttavia continua a presentare la questione degli immigranti e delle minoranze etniche in termini relativamente generici, sottolineando, come settori di particolare preoccupazione, la sanità, la situazione abitativa e l'occupazione. In molti casi, però, soltanto un breve cenno è dedicato al rischio che stanno vivendo gli immigranti e i gruppi etnici, con scarsi tentativi di analizzare la loro situazione o gli elementi che conducono alla povertà e all'esclusione. Sono pochi i paesi che tentano d'individuare le tendenze, negative o positive, nelle condizioni di vita e di lavoro di questi gruppi. Si deplora che pochi piani di azione dimostrino chiaramente che la situazione delle popolazioni immigranti sia migliorata dalla presentazione dei primi piani di azione, nel 2001.

Solo una minoranza di Stati membri (UK, S, FIN, B, IRL, F) ha stabilito un nesso diretto tra discriminazione e coesione sociale. La Svezia, ad esempio, ha chiaramente mirato nel suo intervento ai gruppi vulnerabili in un contesto diritti umani/antidiscriminazione, con una panoramica particolareggiata dell'opera del difensore civico svedese. Pochi sono i paesi che ricollegano la lotta contro la discriminazione a provvedimenti legislativi. La

17 Per minoranze etniche si intende, in genere, cittadini nazionali di un'origine etnica diversa da quella della maggioranza della popolazione. Tali minoranze possono includere cittadini provenienti dalle antiche colonie. Può tuttavia anche riferirsi a gruppi tra la popolazione di immigrati, con un'origine etnica diversa da quella della maggioranza della popolazione.

direttiva del Consiglio sulla lotta contro la discriminazione per motivi etnici o razziali[18], che doveva essere recepita nelle legislazioni nazionali durante il 2003, è stata messa in evidenza soltanto in alcuni piani di azione nazionali, tra cui quelli della Svezia, della Danimarca, dell'Italia e dell'Irlanda.

In molti casi si è dato risalto alla necessità per gli immigranti di adattarsi, segnatamente mediante provvedimenti di sostegno e formazione. In Austria e in Italia ad esempio asse portante di tali misure è l'offerta di corsi di lingua per immigranti. L'Austria inoltre sostiene finanziariamente un gran numero di progetti che da un lato offrono consulenza sociale e legale ai gruppi bersaglio e dall'altro agevolano l'integrazione. Anche se tali iniziative sono importanti, in particolare nella fase iniziale dell'integrazione, sussiste un continuo bisogno di misure atte ad affrontare la questione di comportamenti, atteggiamenti o pratiche potenzialmente discriminatorie da parte della maggioranza della popolazione, che possono impedire a un immigrante di accedere a un posto di lavoro o a un servizio, oppure a un corso di formazione, indipendentemente dalle sue capacità linguistiche. Inoltre, pochi piani riconoscono esplicitamente il contributo degli stranieri e degli immigranti al benessere economico e alla diversità culturale dei rispettivi paesi.

SERVIZIO DI MEDIAZIONE SOCIALE INTERCULTURALE (SEMSI) - CONSIGLIO MUNICIPALE DI MADRID

Il SEMSI (Servizio di mediazione sociale interculturale spagnolo) del Consiglio municipale di Madrid è un servizio pubblico concepito al fine d'incoraggiare la coabitazione interculturale e di lavorare su nuove forme di rapporti sociali, sulla base della diversità culturale. Esso facilita l'accesso della popolazione immigrante alle risorse pubbliche, incoraggia la loro partecipazione sociale, e permette alla municipalità di ottenere una conoscenza adeguata delle circostanze, dei bisogni e dei problemi di questo gruppo. Il SEMSI è stato sviluppato mediante un accordo con la Fondazione generale dell'Università autonoma di Madrid, che fornisce il personale necessario per sviluppare e coordinare il servizio (mediatori sociali). Il lavoro tecnico è svolto in coordinamento con i servizi sociali di assistenza primaria del Municipio.

Il SEMSI è nato dalla necessità di trattare i problemi e le esigenze della popolazione immigrante non soltanto considerando le loro difficoltà nell'accedere alle risorse pubbliche, ma anche al fine di acquisire una migliore conoscenza delle loro difficoltà e delle loro necessità, in modo da conseguire una piena integrazione. In particolare il SEMSI: incoraggia la partecipazione della popolazione immigrante alla vita della comunità; offre informazioni sulle risorse sociali disponibili per soddisfare le proprie necessità: risorse sociali, sanitarie e per i giovani, risorse specifiche per le donne, per il tempo libero e per attività ricreative, per l'interazione sociale; collabora con i professionisti nei servizi sociali municipali, offrendo una prospettiva interculturale; crea un clima favorevole nella comunità all'espressione della diversità culturale.

Il SEMSI collabora, *inter alia*, con diverse ONG, offrendo soluzioni a problemi (legali, lavorativi, abitativi…) che la popolazione immigrante deve affrontare al suo arrivo a Madrid, nonché sostenendo attività rivolte alla promozione della coabitazione interculturale.

18 Direttiva del Consiglio 2000/43/CE che attua il principio della parità di trattamento fra persone, indipendentemente dalla razza o dall'origine etnica.

Mancanza di dati e indicatori

Come sottolineato nell'ultima relazione comune sull'occupazione, la mancanza di dati sui gruppi vulnerabili, e in particolare sugli immigranti, continua ad essere un problema importante. Sussiste una mancanza generalizzata di dati e di indicatori comuni sugli immigranti. Soltanto pochi paesi (tra cui Regno Unito, Belgio, Paesi Bassi, Spagna e Francia) raccolgono dati o indicatori, tentando, in tal modo, di ottenere una visione reale della situazione e dei bisogni nei rispettivi paesi. Il Regno Unito continua ad avere la serie più sviluppata di statistiche e indicatori, sulla percentuale, ad esempio, di gruppi etnici diversi nelle famiglie a basso reddito, sulle qualifiche, ecc.

Si possono rilevare, comunque, alcuni miglioramenti. In Germania, ad esempio, un recente studio sulla povertà, gli immigranti e la salute ha messo in rilievo la mancanza di dati e di ricerche in quest'area. Per migliorare la situazione, un'inchiesta sulla salute di bambini e adolescenti a livello nazionale, commissionata dal governo federale, svilupperà un modulo per registrare le condizioni di salute di bambini e adolescenti provenienti da famiglie di immigranti. Questi dati dovrebbero essere resi disponibili per la prima volta nel 2006.

Obiettivi e target

Nonostante sia stato riconosciuto il rischio specifico di esclusione sociale a cui sono sottoposti gli immigranti, continua a dominare un approccio strettamente integrazionista, che contempla principalmente misure relative alla lingua e alla formazione. Soltanto pochi paesi hanno stabilito obiettivi e target chiari a sostegno degli immigranti, ad esempio:

– I Paesi Bassi hanno stabilito come target concreto l'aumento del lavoro retribuito per le minoranze etniche dello 0,75 per cento all'anno, fino al 2005.

– Il piano irlandese include una serie di target concreti in relazione alla comunità itinerante (*Travellers' community*), tra cui la riduzione del divario nell'aspettativa di vita tra la comunità itinerante e la totalità della popolazione di almeno il 10 per cento entro il 2007, e il raddoppio della partecipazione nelle istituzioni educative di terzo livello da parte di studenti maturi svantaggiati, inclusi nomadi e profughi, entro il 2006.

– La Grecia ha stabilito un target, per cui, entro il 2005 nessuna famiglia rom greca vivrà in tende o in alloggi di fortuna, e, a tale scopo, saranno messi a disposizione alloggi prefabbricati e permanenti.

– Il piano svedese specifica la natura integrata del suo approccio, in cui tutti i target sono validi sia per gli uomini sia per le donne, indipendentemente dalla loro origine etnica.

– La Danimarca ha stabilito il target, relativamente generale, per cui le persone di origine etnica non danese devono essere integrate, permettendo loro di partecipare al mercato del lavoro e alla società alla pari con il resto della popolazione.

Piuttosto che con misure specifiche, molti Stati membri hanno tentato di mirare ai gruppi vulnerabili mediante le rispettive iniziative di natura più generale, con un attenzione complessiva al miglioramento dell'occupabilità, dell'accesso agli alloggi, delle opportunità di apprendimento su tutto l'arco della vita, ecc.

I programmi nazionali dedicati all'integrazione degli immigranti consistono, in genere, di tre elementi principali: corsi di lingua, corsi di orientamento o introduzione, e formazione professionale per il mercato del lavoro. I programmi, obbligatori in certi paesi, sono o di natura generale o concepiti su misura per le necessità specifiche del singolo. Anche nel caso in cui sono state sottolineate tali misure specifiche tuttavia poche sono le indicazioni date sullo stanziamento di risorse finanziarie, volte a sostenere tale tipo di azione.

Le misure specifiche dedicate, segnatamente, all'occupabilità, includono:

- Nel Regno Unito, il *National Asylum Support Service*, che fornisce agli enti locali fondi a sostegno della formazione linguistica e per iniziative più ampie, rivolte ai profughi, nel campo dell'integrazione nel mondo del lavoro.

- In Svezia, gli enti locali, in cooperazione con l'Ufficio nazionale per l'integrazione, offrono ai nuovi immigranti corsi d'addestramento, formazione linguistica e assistenza nella ricerca di un posto di lavoro.

- In Danimarca, sono stati istituiti dei programmi di tutoraggio per donne appartenenti a minoranze etniche, particolarmente mirati a giovani donne costrette al matrimonio e che hanno perso i contatti con le loro famiglie e con le loro reti di supporto. A queste donne è offerto un aiuto e una consulenza pratica su come continuare un percorso educativo o formativo o come fare domanda per un lavoro. Nel 2002 il governo danese ha anche avviato un programma intitolato "Aree urbane per tutti", composto da cinque progetti che si svolgeranno nell'arco di un quadriennio, incentrati sull'integrazione dei nuovi profughi e immigranti nei progetti abitativi pubblici.

- Sostegno da parte del Governo federale belga per i "Piani sulla diversità" nelle aziende e in certi settori della pubblica amministrazione.

- In Germania, nel *Länd* della Renania settentrionale-Vestfalia, è in corso sin dal giugno 2002 una campagna d'informazione intitolata: "Immigranti: un'opportunità per le imprese e l'amministrazione", al fine di migliorare la situazione formativa e lavorativa dei giovani provenienti da famiglie d'immigranti. Un secondo progetto è stato avviato a Berlino: "Berlino – Città della diversità", volto ad offrire alle autorità scolastiche e sanitarie delle competenze in questioni relative alla diversità e alla lotta contro la discriminazione.

- In Grecia, è stato pianificato un programma operativo con un finanziamento, per il periodo 2003-2006, di 260 milioni di EUR. Il programma offrirà servizi di informazioni, consulenza e supporto agli immigranti; sviluppo e

promozione delle opportunità d'integrazione nel mercato del lavoro; integrazione culturale; miglioramento della disponibilità di servizi sanitari e di medicina preventiva per gruppi specifici di immigranti; creazione di strutture di supporto per rispondere alle necessità impellenti in tema di accoglienza e alloggi temporanei.

- In Francia, è stato istituito un "contratto di accoglienza e integrazione" per ogni straniero appena arrivato, con corsi di francese e di educazione civica.

- Nei Paesi Bassi, saranno offerti "programmi d'integrazione" sia per immigranti appena arrivati sia per quelli già stabiliti da più lungo tempo.

- Nel Lussemburgo, saranno avviati dei programmi introduttivi e una campagna di sensibilizzazione in vista delle prossime elezioni locali, al fine di agevolare la partecipazione degli immigranti alla vita civica e politica.

In alcuni casi, le misure adottate devono essere attentamente monitorate per misurarne l'impatto. Ad esempio, il piano danese cerca di combinare un contributo finanziario per le famiglie di immigranti con una serie di iniziative volte a sostenere la loro istruzione e l'uso delle loro competenze. Ciò implica l'obbligo di stipulare un contratto vincolante tra gli stranieri appena arrivati e gli enti locali, e di sviluppare un programma d'integrazione pianificata, incentrato sull'aumento dell'occupazione. Se un singolo non rispetta i termini del piano, i contributi sociali sono interrotti. Resta da vedere tuttavia se questo programma condurrà effettivamente all'inserimento di un numero maggiore di persone nel mercato del lavoro.

BERLINO – CITTÀ DELLA DIVERSITÀ

(Introduzione di misure in tema di formazione nell'ambito della lotta alla discriminazione nella pubblica amministrazione)

La finalità del progetto "Berlino – Città della diversità" è di offrire all'amministrazione, nel campo dell'istruzione e della sanità, delle competenze relative alla diversità e alla lotta alla discriminazione, in modo da promuovere la parità di trattamento e l'eliminazione della discriminazione. Ciò si applica non soltanto agli immigranti, ma anche alle minoranze. Si vuole conseguire un cambiamento dell'atteggiamento degli impiegati pubblici verso i membri di minoranze, nella loro capacità di clienti e di colleghi.

"Introduzione di misure in tema di formazione nell'ambito della lotta alla discriminazione nella pubblica amministrazione" è un progetto sostenuto dal Programma di azione dell'UE per la lotta alla discriminazione. Il progetto è in corso in tre città europee: Berlino, Bangor (Irlanda del Nord) e Altea (Spagna). A Berlino, il progetto è chiamato "Berlino – Città della diversità". Il progetto è stato sviluppato dal *Centre européen juif d'information* (CEJI) in cooperazione con il *Northern Ireland Council for Ethnic Minorities* nell'Irlanda del Nord (NICEM).

A Berlino, oltre al commissario per l'integrazione e l'immigrazione, nel progetto sono coinvolti rappresentanti dell'amministrazione e numerose organizzazioni non governative. L'ufficio del commissario per l'integrazione e l'immigrazione del Senato di Berlino, in cooperazione con *Eine Welt der Vielfalt e.V.*, coordina il progetto a livello regionale.

Tra il settembre 2002 e l'agosto 2004, saranno formati i formatori in diversità e lotta alla discriminazione. Questi, a loro volta, trasmetteranno le loro conoscenze in otto corsi. Per preparare tali qualifiche professionali, si effettuerà un'analisi approfondita dei bisogni, che contemplerà una ricerca generale e una raccolta di dati mediante una serie di colloqui individuali, e un'inchiesta sulla base di un questionario rivolto a numerosi gruppi specifici. Nella fase successiva (gennaio 2005 – giugno 2005) si valuteranno le attività della fase precedente. Lo scopo è quello d'inserire i risultati e le conclusioni nella riforma amministrativa. In tal modo, le conclusioni saranno usate in modo efficace, all'interno stesso dell'amministrazione.

Il progetto sviluppa dei programmi di formazione per i funzionari locali dei servizi educativi e sanitari, trattando diverse forme di trattamenti iniqui e concentrandosi su come fronteggiare la discriminazione multipla. La formazione è volta a mettere in rilievo l'importanza della diversità etnica e culturale nella concezione politica, nelle pratiche lavorative, nell'assunzione, e la rilevanza della promozione di un miglioramento dei rapporti nella comunità. Una finalità parallela è quella di preparare un manuale di formazione che possa essere utilizzato dagli enti locali in tutta Europa, al fine di elaborare i propri programmi, adattandoli alle circostanze e alle necessità locali.

Rom, zingari e nomadi

Oltre ai target ricordati per l'Irlanda e la Grecia, diversi PAN (Grecia, Spagna, Finlandia, Irlanda, Portogallo) presentano misure specifiche per l'integrazione di rom, zingari e nomadi, con particolare attenzione alla parità di trattamento e alle pari opportunità. In alcuni casi tuttavia i particolari su come le misure previste debbano essere attuate scarseggiano. In nessun PAN per l'integrazione sono previste disposizioni sulla situazione specifica degli immigranti rom all'interno degli Stati membri.

In Grecia, si sta continuando il lavoro sull'esecuzione del programma di azione integrato per l'integrazione sociale dei rom greci, che è stato concepito secondo una duplice vertente: la creazione di infrastrutture per affrontare il problema abitativo della popolazione rom e per offrire servizi nel settore della formazione, del lavoro, della cultura, dello sport, della sanità e della previdenza sociale. Tale misura era anche presente nel PAN per l'integrazione 2001. Tuttavia, non viene dato alcun dettaglio sulla valutazione dell'impatto di quest'azione.

In Spagna, si è stabilito l'obiettivo di migliorare il tenore di vita della popolazione gitana in situazione di esclusione o a rischio di diventarlo, garantendo l'accesso ai regimi di protezione sociale e al loro utilizzo. Inoltre, saranno sviluppati programmi sociali d'intervento integrati, tra cui attività nell'ambito dell'istruzione, degli alloggi e dell'ambiente, della sanità, della formazione e del lavoro, e nel settore dei servizi sociali.

In Irlanda, si continuerà ad attuare l'iniziativa "*Traveller Health – A National Strategy 2002-2005*" avviata nel febbraio del 2002. È stato istituito un gruppo di studio per elaborare una ricerca sullo stato della salute della popolazione itinerante irlandese (Travellers' community) e per valutarne le necessità, studio che dovrebbe essere avviato agli inizi del 2004. Sarà attuata una strategia allargata in tema d'istruzione per la popolazione itinerante, incentrata segnatamente su provvedimenti volti a ridurre l'abbandono scolastico precoce. Un comitato consultivo sull'istruzione della popolazione

itinerante funge da consulente, suggerendo al Ministro dell'istruzione e delle ricerca scientifica le misure da attuare in questo campo.

Nuove misure in preparazione

Pochi Stati membri sembrano utilizzare i PAN 2003-2005 come un'opportunità per introdurre nuove misure a sostegno dei gruppi vulnerabili.

Tra gli esempi di nuove misure in preparazione abbiamo:

– In Germania, il disegno di legge sull'immigrazione attualmente all'esame in parlamento, che introdurrà una nuova base giuridica per le iniziative in tema d'integrazione, con l'obbligo di un minimo di stanziamenti da parte dei *Länder*. Sarà istituito un ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati, in modo da offrire un coordinamento delle misure d'integrazione. Secondo la legge, i nuovi immigranti che intendano restare per un periodo più lungo, dovranno frequentare dei corsi d'integrazione subito dopo il loro arrivo (corsi di lingua, elementare e intermedio, corsi di orientamento).

– In Finlandia, è stata varata una legge sui sussidi speciali per gli immigranti, volta ad offrire un sostegno finanziario permanente a coloro che ritornano nei propri paesi al momento della pensione e ad altri immigranti in posizione simile. I sussidi speciali costituiscono un contributo sociale facoltativo nell'ambito del regime di previdenza sociale, concessi dall'Istituto di previdenza sociale finlandese (KELA). Si stima che saranno 3.700 i beneficiari di questi sussidi speciali nel 2003. La nuova legislazione entra in vigore il 1 ottobre 2003. Il suo costo è stimato a 20 milioni di euro all'anno.

– In Svezia, il governo ha invitato la Confindustria svedese a collaborare nell'ambito di misure volte ad assistere gli immigranti esclusi dal mercato del lavoro. Un gruppo di lavoro vaglierà come gli enti pubblici possano meglio utilizzare gli sforzi fatti dalle aziende per integrare gli immigranti nel mercato del lavoro, e proporrà dei provvedimenti finalizzati ad agevolare la cooperazione in questo settore. Il gruppo di lavoro presenterà i suoi risultati entro il 30 dicembre 2003. Anche la Svezia ha elaborato un piano di azione contro il razzismo.

– Il governo irlandese pubblicherà entro la fine del 2003 un piano di azione nazionale contro il razzismo, le cui misure saranno attuate a partire dal 2004. Il settore sanitario opererà inoltre di concerto con la *Equality Authority* per integrare una dimensione di parità nel servizio sanitario in base ai nove pilastri dell'*Equal Status Act*, 2000 (genere, stato coniugale, stato di famiglia, orientamento sessuale, fede, età, disabilità, razza e appartenenza alla *Traveller Community*), dando particolare rislato all'*equality proofing*.

Conclusione

Le misure destinate agli immigranti nell'ambito della politica d'integrazione sociale, sono trasversali e presenti in tutte le problematiche trattate nei piani. Sebbene tutti gli Stati membri abbiano riconosciuto la vulnerabilità degli immigranti e delle minoranze

etniche rispetto alla povertà e all'esclusione, soltanto in pochi casi sono stati stabiliti target e obiettivi specifici.

Risulta scarsa l'attenzione nel promuovere l'accesso degli immigranti e delle minoranze etniche a risorse, diritti, beni e servizi, in particolare ai regimi di previdenza sociale, ad alloggi decenti e salubri, a servizi sanitari e a un'istruzione appropriati. La mancanza di enfasi sui diritti è particolarmente sorprendente, considerando che il Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999, aveva già esortato a "una politica d'integrazione più incisiva", che dovrebbe mirare a garantire ai cittadini di paesi terzi legalmente residenti "diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'UE". In tale ambito, il probabile inserimento nel nuovo Trattato della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è un riferimento essenziale, dato che gran parte delle sue disposizioni è valida per ogni individuo, indipendentemente dalla sua nazionalità.

In futuro, lo sviluppo di un interesse più forte per i diritti sembra essere un prerequisito essenziale per le azioni, poiché offre la base fondamentale necessaria su cui dovranno fondarsi le prossime politiche d'integrazione.

La mancanza di dati e indicatori dettagliati, a parte gli indicatori comuni, impedisce un'analisi esaustiva della situazione in cui versano questi gruppi vulnerabili. Le misure previste e adottate devono essere monitorate e valutate da vicino per misurarne l'impatto.

La situazione specifica degli immigranti e delle minoranze etniche di fronte alla povertà e all'esclusione necessiterà uno sforzo e un'analisi maggiori, se vogliamo accrescere la loro partecipazione al mercato del lavoro, portandola agli stessi livelli della popolazione maggioritaria, e se vogliamo promuovere la loro partecipazione alla vita sociale, culturale e politica.

Altre persone in stato di povertà persistente

Tossicodipendenti

La parità nelle opportunità sociali per individui con problemi di droga è eccessivamente ridotta. I problemi legati alla tossicodipendenza e all'alcolismo si traducono spesso in mancanza di una fissa dimora, in disoccupazione e in bassi livelli d'istruzione. Inoltre, coloro che abusano di droghe illegali spesso sono penalmente perseguiti e condannati, e, di conseguenza, emarginati. I PAN per l'integrazione sottolineano l'importanza d'introdurre o potenziare le misure e i programmi adeguati, atti a ridurre le grandi, a volte, lacune nel curriculum scolastico o nella carriera lavorativa, in modo da favorire il reinserimento.

Gli sforzi principali riguardano i programmi di reinserimento per ex tossicodipendenti, finalizzati a migliorare le opportunità sociali di coloro coinvolti, segnatamente il reinserimento nel mondo del lavoro, come nel piano **tedesco**. L'**Italia** sta attuando una serie di azioni in tema di prevenzione dell'abuso di stupefacenti e di reinserimento dei tossicodipendenti nella società e nel mondo del lavoro: orientamento, pianificazione e coordinamento delle attività svolte a livello centrale e regionale; coordinamento delle

attività realizzate dai diversi soggetti coinvolti; un'azione rivolta specificatamente ai tossicodipendenti negli istituti carcerari.

Un altro accento importante è stato posto sulle misure e le politiche preventive. In **Finlandia** è stato avviato nel 2001 un programma volto a sviluppare un nuovo modulo formativo per gli insegnanti, al fine di migliorare il riconoscimento delle difficoltà e dei sintomi dell'uso di stupefacenti negli allievi. Il contenuto principale degli studi pedagogici è composto da: una base etica e sociale dell'attività d'insegnamento; rapporti umani, capacità di cooperazione e interazione; comprensione dei processi di apprendimento; e prevenzione delle difficoltà di apprendimento e dell'esclusione.

In alcuni paesi, i programmi sulla prevenzione della tossicodipendenza sono potenziati nell'ambito di un'attiva politica di sviluppo urbano a favore del reinserimento, in modo da aiutare i quartieri e i centri urbani con problemi sociali, economici o di sviluppo urbano a risolverli, o a stabilizzarli. In **Germania**, il programma "La città sociale" persegue l'obiettivo d'incoraggiare in modo integrato (alloggi, politiche sociali, economiche e occupazionali) i quartieri che necessitano in modo particolare di una riqualificazione. Nel **Regno Unito**, segnatamente in Inghilterra, i legami tra droga e quartieri degradati sono trattati dal Ministero dell'interno con la *Neighbourhood Renewal Unit*. Anche L'**Irlanda** si occupa del problema della concentrazione dell'abuso di stupefacenti nelle zone e nei quartieri sfavoriti.

In numerosi paesi (**Irlanda, Italia, Austria, Finlandia, Svezia**) si è operato per raggiungere una maggior cooperazione interdisciplinare tra i diversi dipartimenti delle autorità coinvolte nelle questioni legate agli stupefacenti. Sono stati istituiti dei consigli consultivi sulla droga, volti a monitorare i programmi specifici e a delineare una strategia per affrontare i problemi collegati all'uso di stupefacenti. In alcuni Stati membri (**Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo, Svezia**) esistono dei piani di azione nazionali e dei programmi strategici, volti a collegare le diverse dimensioni del problema – prevenzione, riduzione, trattamento, riabilitazione, ricerca.

È stata individuata la necessità di ulteriori ricerche e di una particolare attenzione alla raccolta e all'analisi dei dati, e i progetti di ricerca (volti anche a individuare i bisogni di gruppi bersaglio specifici) sono elementi importanti delle misure politiche adottate, ad esempio, a livello nazionale dall'**Irlanda** e dalla **Svezia**. Il **Belgio** prevede d'istituire un osservatorio nazionale sulle droghe e sulla tossicodipendenza per raccogliere e analizzare dati, e per studiare l'impatto delle politiche attuali in questo campo.

MIGLIORARE L'INSERIMENTO PROFESSIONALE DEI TOSSICODIPENDENTI "ADDICTION NETWORK" [RETE PER LA TOSSICODIPENDENZA]

In RESTART, si sono uniti sette *sponsor* di progetti per formare a Berlino un partenariato di sviluppo, nel contesto dell'iniziativa comunitaria EQUAL, al fine di utilizzare ciascuna delle proprie competenze per costituire una rete volta a migliorare l'inserimento professionale e lo sviluppo personale, e a evitare la discriminazione o un trattamento iniquo nella vita lavorativa.

Tale partenariato è sostenuto da partner strategici provenienti dai diversi settori dell'economia, da sponsor sociali e dall'amministrazione (dai settori che si occupano di droghe e tossicodipendenza o di politiche relative a persone disabili). La Rete tossicodipendenza di Berlino, che è anche attiva nel campo dell'inserimento professionale e della riqualificazione di persone svantaggiate – ossia tossicodipendenti –, è uno dei partner strategici e ha partecipato a questo partenariato di sviluppo con un sottoprogetto. La Rete è rappresentata dall'agenzia sulla tossicodipendenza di Berlino *BOA e.V.*, che ha attuato misure nell'ambito della consulenza, della riqualificazione e dell'occupazione a favore di tossicodipendenti sotto trattamento medico, nel campo dell'informatica e delle nuove tecnologie.

Come parte del sottoprogetto nell'ambito di RESTART, *BOA e.V.* intende permettere a 30 donne tossicodipendenti, che vivono assumendo dei sostituti della droga, di reinserirsi nella vita lavorativa, mediante un'assistenza e una riqualificazione studiate su misura per loro. Grazie all'interrelazione, alla permeabilità e alla struttura armonizzata delle misure nell'ambito del partenariato di sviluppo, si dovrebbero poter conseguire dei cambiamenti strutturali a lungo termine per l'inserimento – o reinserimento – ottimale di questo gruppo bersaglio, coinvolgendo le istituzioni attive nel processo d'inserimento professionale e le piccole e medie imprese.

Detenuti ed ex detenuti

Coloro che commettono reati spesso provengono da situazioni svantaggiate e i detenuti rimessi in libertà rischiano di lasciare il carcere senza le competenze o le risorse necessarie per trovare un lavoro e un'abitazione. Pertanto, per molti è estremamente difficile rientrare nella società normale, con il risultato di recidivare. I PAN per l'integrazione sono particolarmente attenti all'elaborazione di disposizioni efficaci per il reinserimento dei detenuti nella società, riducendo, in tal modo, i rischi di povertà ed esclusione sociale. Spesso è stata anche sottolineata la creazione o il potenziamento di misure alternative alla detenzione.

Molti hanno riconosciuto, segnatamente, la necessità di prestare particolare attenzione alla prevenzione o alla riduzione della recidività (**Austria, Belgio, Irlanda, Finlandia, Svezia**). L'**Irlanda** presenta un elevatissimo tasso di recidività (circa il 70 per cento). In **Svezia**, è stato avviato un progetto pilota triennale che contempla una preparazione intensificata in vista del rilascio e la possibilità di scontare gli ultimi mesi di una pena detentiva lunga presso il proprio domicilio, sotto vigilanza elettronica. L'iniziativa **finlandese** *Yhteistyössä rikoksettomaan elämään* ('Verso una vita insieme senza crimini') è un progetto di cooperazione, sostenuto dalle autorità nazionali, regionali e locali, volto a guidare chi delinque verso una vita senza reati, progetto che cerca di sviluppare dei modelli di cooperazione regionale.

Un obiettivo prioritario nel reinserimento dei detenuti è quello di assicurare loro un posto di lavoro al momento del rilascio. Il piano **austriaco** cita l'assistenza per trovare lavori all'esterno del carcere (grazie a permessi giornalieri), che possono essere poi mantenuti dopo il rilascio. La **Spagna** prevede un programma per l'accesso dei detenuti al mercato del lavoro. La **Grecia** sta realizzando dei programmi volti a sovvenzionare nuovi posti di lavoro e nuove attività per gli ex detenuti o i giovani a rischio sociale. In **Italia**, un decreto del 2000 definisce alcune misure pratiche per l'applicazione dell'istituzione penale, e riconsidera il lavoro negli istituti di pena al fine di creare posti di lavoro per i detenuti, gli ex detenuti e i trasgressori che scontano pene alternative.

L'**Austria** e la **Francia** stanno preparando dei moduli formativi specifici per i detenuti, la Francia si sta concentrando in particolare sulla lotta contro l'analfabetismo. Formazione e istruzione sono elementi chiave presenti anche nella strategia **irlandese**, volti a permettere ai detenuti di acquisire competenze pratiche, che li aiuteranno a garantirsi un lavoro e ad agevolare il reinserimento al momento del rilascio. Un carattere prioritario è stato anche attribuito all'assistenza di detenuti tossicodipendenti. In **Italia,** sono stati adottati provvedimenti volti a incoraggiare l'inserimento dei detenuti e dei condannati a pene alternative nei posti di lavoro e nella formazione professionale.

La promozione di un migliore reinserimento dopo il rilascio e la finalità di ridurre i rischi di recidiva prendono anche in considerazione l'obiettivo di limitare il trauma dei figli dei detenuti. Il piano **belga** descrive un'iniziativa della Comunità francese per istituire un contesto giuridico atto a riconoscere dei regimi specifici ("Services-Liens"), che permettano ai genitori detenuti di mantenere i contatti con i propri figli, e la **Spagna** intende avviare un programma specifico rivolto alle detenute con figli in custodia. Il piano **spagnolo** contempla la normalizzazione delle cure sanitarie nella popolazione carceraria, mediante la loro integrazione nel sistema sanitario nazionale.

Altri gruppi

Nei PAN per l'integrazione sono presenti solo più sporadicamente misure relative a situazioni specifiche di altri gruppi. Le azioni sono, segnatamente, incentrate sui problemi che colpiscono persone affette da malattie croniche, in particolare deterioramento della salute mentale, persone dedite alla prostituzione, vittime della tratta di esseri umani, di degrado sociale. Queste azioni non sono normalmente attuate nell'ambito di politiche più vaste, e sono spesso realizzate in progetti pilota, a volte a livello regionale e locale, o mediante l'opera di associazioni di volontariato, mediante servizi di prevenzione e consulenza rivolti ai gruppi bersaglio.

7.2. Eliminare l'esclusione sociale tra i bambini

La povertà infantile è una seria preoccupazione per molti Stati membri e spesso nei PAN per l'integrazione 2003 figurano misure volte a prevenirla e a ridurla. La povertà e l'esclusione infantili sono state, in effetti, considerate come priorità chiave in diversi PAN (D, IRL, I, L, P, S, UK). Gli Stati membri hanno ripetutamente sottolineato che, per poter fare progressi a lungo termine nell'eliminazione della povertà, è fondamentale spezzare l'eredità intergenerazionale della povertà stessa. Ciò significa concentrarsi

maggiormente sull'integrazione sociale dei bambini, contrastando, se del caso, il retaggio sociale negativo.

Alcuni Stati membri pongono in rilievo i diritti dell'infanzia nell'ambito della Convenzione sui diritti del bambino delle Nazioni Unite e del diritto dei minori a crescere in un ambiente sicuro dal punto di vista fisico e psicologico. La Svezia, ad esempio, sottolinea che la Convenzione delle Nazioni Unite dovrebbe essere presa in considerazione in tutte le politiche settoriali e che tutte le decisioni o le misure che li riguardano dovrebbe essere prese nel migliore interesse dei bambini. Il parlamento ha recentemente varato delle disposizioni che rappresentano un ulteriore passo avanti nell'attuazione della Convenzione. L'Austria inserirà la Convenzione delle Nazioni Unite nella propria Costituzione ed elaborerà entro il 2004 un piano di azione nazionale a favore di bambini e adolescenti. I diritti dell'infanzia sono anche ripresi nel PAN greco, con la nomina di un difensore civico dei minori. Anche l'Irlanda intende nominare un difensore civico, oltre a istituire il *National Children's Office*, finalizzato a focalizzare meglio l'attività governativa, permettendo un maggiore impatto nell'ambito dell'integrazione dei minori e delle questioni relative all'integrazione sociale. Il PAN francese sottolinea il ruolo del commissario per i diritti dei bambini nella difesa e nella promozione dei diritti dell'infanzia, in particolare nel settore delle politiche di tutela dei minori. In molti paesi tuttavia non è stata riconosciuta la necessità di un programma basato sui diritti dei minori. Ciò significa che si prediligono servizi rivolti ai minori, basati sulla presunzione da parte di adulti dei bisogni dei bambini stessi, piuttosto che sui loro "diritti" a servizi concordati universalmente. Per cui, sembra sussistere una particolare variabilità in termini di servizi di base come sanità e istruzione, e anche su tematiche più vaste come "la maggiore età" e il trattamento di gruppi emarginati. I paesi che danno meno importanza ai diritti dei minori tendono a concentrarsi sui bambini e sugli adolescenti come futuri lavoratori e non a migliorare il loro attuale tenore di vita.

Non sorprende la scarsa attenzione ai diritti dei minori in molti PAN, dato che i minori stessi sono stati ben poco coinvolti nella loro preparazione. Ciò permette anche di spiegare la mancanza di indicatori utilizzati per definire le esperienze di povertà ed esclusione sociale dei minori dal loro punto di vista. I paesi che considerano la povertà infantile come un indicatore di riferimento, tendono ad utilizzare il 60 per cento del reddito medio piuttosto che indicatori di deprivazione su base più ampia, sebbene l'Irlanda applichi il suo indicatore coerente di povertà, che combina il reddito e le misurazioni della deprivazione. Colpisce il fatto che molti PAN siano andati oltre gli indicatori di Laeken su altre questioni e non abbiano scelto di farlo sui problemi relativi ai minori. Resta quindi un'area suscettibile di un ulteriore sviluppo in futuro[19]. Uno sviluppo incoraggiante è stato registrato in Irlanda, in cui si prevede di avviare una ricerca longitudinale a livello nazionale sui bambini.

---

19 In proposito, va notato che la trasmissione intergenerazionale della povertà e dell'esclusione sociale, la situazione dei bambini e l'esposizione persistente ai rischi sono aspetti fondamentali dell'esame condotto anche da una task-force della Commissione che attualmente sta sviluppando indicatori per la strategia di sviluppo sostenibile a livello di Stati membri e UE.

Dai PAN per l'integrazione risulta chiaro che esiste un consenso sulla necessità di agire in molti settori politici diversi se si vuole prevenire e ridurre la povertà infantile. Pertanto, non sorprende che si tratti di una questione trasversale che tocca molti capitoli dei PAN per l'integrazione. Azioni e politiche importanti in tal senso sono presenti nei capitoli dedicati all'occupazione, alla cura dei minori, alla protezione sociale, all'istruzione, alla formazione, alla salute e alla famiglia.

PROMUOVERE IL BENESSERE DEI MINORI (FINLANDIA)

La strategia di Turku è incentrata sui minori e sulle famiglie con bambini. Tale strategia è realizzata mediante un modello di rete gestito e monitorato da un gruppo di gestione per il benessere dei minori, i cui membri sono esperti provenienti da tutte gli enti che prestano servizi in questo campo e da un urbanista. Gli indicatori per il monitoraggio degli elementi pertinenti sono stati sviluppati in collaborazione con il Centro nazionale di ricerca e sviluppo per il benessere e la salute (STAKES). Gli indicatori sono sovvenzionati da un 'budget bambino' triennale, uno strumento utilizzato per vagliare, sulla base dei fatti, quanto spendono annualmente i diversi enti nella gestione delle questioni relative ai minori. Oltre ai progetti relativi al monitoraggio degli indicatori e delle risorse (budget bambino), è stato sviluppato un modello di valutazione dell'impatto ambientale dal punto di vista del bambino (VIA bambino) per garantire che l'opinione dei bambini sia presa in considerazione nei piani regolatori e nell'uso del suolo.

Tre sono i principali approcci generali in tema di povertà infantile: primo, sviluppare un approccio integrato e olistico, due, intervenire precocemente, tre, sostenere i minori, ove possibile, nell'ambito della famiglia e della comunità. Il Regno Unito pone al centro della propria strategia le iniziative che affrontano la povertà infantile ed è evidente un importante sforzo in tutto il governo, con un investimento significativo di risorse supplementari. Avendo stabilito l'ambizioso target di dimezzare la povertà infantile entro il 2010, e di eliminarla entro il 2020, il Regno Unito ha posto un accento particolare sul partenariato, sul lavoro tra diversi enti e agenzie, e sull'intervento precoce. Il programma *Sure Start* è un'importante iniziativa volta a trattare i bisogni dei bambini maggiormente svantaggiati, nella fascia di età compresa tra 0 e 3 anni, mediante una rete di centri per l'infanzia in aree di maggior necessità. Un'altra caratteristica dell'approccio britannico è quella di partire dalla base (*bottom-up*) per rispondere ai bisogni locali, coinvolgendo i genitori e i bambini nella concezione e prestazione dei servizi. Ciò risulta evidente nel *Children's Fund*, che opera con minori, dai 5 ai 13 anni, che mostrano segni precoci di un rischio di esclusione sociale. La Svezia sottolinea che le soluzioni che funzionano per i minori in generale – sistemi universali e soluzioni su basi allargate che vanno a vantaggio della grande maggioranza – sono particolarmente appropriate per i minori a rischio. Inoltre, recentemente, ha potenziato le sue disposizioni in tema di tutela dei minori a rischio ed ha istituito un gruppo di lavoro per esaminare la situazione di giovani appartenenti a famiglie vulnerabili, al fine d'individuare aree in cui siano necessari ulteriori provvedimenti. Per prevenire e trattare il problema dei maltrattamenti sui minori, sono state proposte delle misure intese a potenziare la collaborazione tra polizia, istituti scolastici e prescolastici, il servizio sanitario e i servizi sociali. La Germania, concentrando il suo intervento sul miglioramento dell'accoglienza da parte della società del minore e della famiglia e su di un programma sullo sviluppo e sulle opportunità per i minori nelle zone svantaggiate, sottolinea l'importanza dell'interrelazione nel caso di settori come la protezione sociale per i giovani, le scuole, la gestione del lavoro, la

pianificazione urbana e le politiche in ambito sociale, sanitario e culturale. La Finlandia pone in evidenza l'intervento e lo sviluppo di servizi comuni e la cooperazione tra professioni, e intende, *inter alia*, potenziare ed espandere il proprio modello d'intervento precoce promuovendo la collaborazione tra le autorità competenti in tema di previdenza sociale, servizio sanitario e istruzione e le ONG, e si occuperà, in modo particolare, dei minori con problemi di salute mentale. Il Portogallo mette in rilievo una serie di priorità, tra cui l'intervento precoce e il sostegno alle famiglie, e sta realizzando dei piani locali per la tutela dei minori a rischio in 39 comuni. La Grecia mette in evidenza l'importanza per lo sviluppo dei minori della possibilità di accedere a servizi educativi, sanitari e culturali, nonché a un sostegno finanziario. La Spagna intende elaborare una strategia nazionale per l'infanzia e l'adolescenza in difficoltà e a rischio sociale, e sviluppare dei programmi integrati di prevenzione e d'intervento con i minori a rischio, in collaborazione con delle ONG.

PIANO PER L'ELIMINAZIONE DELLO SFRUTTAMENTO DEL LAVORO MINORILE (PORTOGALLO)

Il piano PEETI appare in Portogallo nel 1998 nell'ambito delle politiche sociali attive fondate sull'impegno e la responsabilizzazione dei singoli cittadini (minori e famiglie d'appartenenza) e dell'insieme della società nella lotta allo sfruttamento del lavoro minorile.

Gli **obiettivi** del PEETI sono i seguenti: (i) identificare, seguire e definire la situazione dei minori vittime dello sfruttamento mediante il lavoro minorile, oppure a rischio, come conseguenza dell'abbandono scolastico; (ii) garantire una risposta alle situazioni segnalate al PEETI, segnatamente realizzando dei progetti nell'ambito del piano individuale d'istruzione e formazione (PIEF), ricorrendo a strategie flessibili e diversificate e continuando ad attuare il programma "Vacanze scolastiche"; (iii) lottare contro le peggiori forme di sfruttamento del lavoro minorile (convenzione n. 182 e raccomandazione n. 190 dell'OIL, ratificate dal Portogallo); (iv) promuovere l'inserimento sociale ed educativo dei bambini e degli adolescenti vittime dello sfruttamento lavorativo.

I **destinatari** sono i minori che si trovano nelle seguenti situazioni: abbandono scolastico prima di aver concluso la scuola dell'obbligo; rischio d'inserimento precoce nel mercato del lavoro; sfruttamento del lavoro minorile e vittime delle peggiori forme di sfruttamento. Per conseguire gli obiettivi descritti, il PEETI attua **metodologicamente** le misure seguenti: segnalazione/diagnosi/progressione delle situazioni di lavoro minorile e di abbandono scolastico; programma integrato e piani individuali d'istruzione e formazione; programma/progetti di vacanze; attribuzione di borse di formazione, accompagnamento delle situazioni riguardanti le peggiori forme di sfruttamento. Il piano dispone di cinque strutture di coordinamento regionale del PIEF, che includono dei rappresentanti del PEETI, dell'IEFP, delle DRE e dell'ISSS. In ciascuna delle cinque regioni si trova un coordinatore regionale del PEETI della zona rispettiva.

Si è, in particolare, sottolineata la necessità di concentrarsi su minori specialmente a rischio e che hanno ereditato una situazione sociale negativa. La Danimarca sta istituendo una commissione ministeriale per coordinare gli sforzi a questo proposito. Particolare attenzione è rivolta al potenziamento delle competenze dei minori, mediante un intervento precoce e una serie di strumenti di supporto. Si è anche voluto sottolineare l'importanza di riconoscere i problemi specifici che alcuni minori devono affrontare, come i bambini profughi, bambini con famiglie in cui esistono fenomeni di abuso di droghe o di malattie mentali, bambini vittime di abusi sessuali o con disabilità. La Finlandia mette in rilievo l'importanza di sviluppare la quantità e la qualità dell'affidamento e dell'inserimento dei minori bisognosi di sostegno particolare nelle scuole non specializzate. Nel Regno Unito, il *Welsh Assembly Government* ha istituito il *Children and Youth Support Fund* che opera mediante partenariati in ogni ente locale e si dedica a offrire sostegno mirato per migliorare le opportunità di vita dei minori provenienti da famiglie svantaggiate. In Italia, si pone l'accento sul sostegno allo sviluppo delle politiche relative alle famiglie affidatarie e all'adozione e, nell'ambito del Piano per l'infanzia 2002-2004, è prevista l'attuazione di diverse forme di affidamento. L'Irlanda sta realizzando una serie di servizi basati sulla collettività, volti a soddisfare le necessità dei minori con bisogni particolari.

7.3. Promuovere azioni globali a favore delle zone caratterizzate dall'esclusione

La dimensione territoriale della povertà e dell'esclusione sociale ha un posto particolare nei PAN per l'integrazione 2003, soprattutto in riferimento alle misure che cercano di capitalizzare i punti di forza e le opportunità nelle zone sfavorite.

Le grandi sfide messe in risalto restano immutate rispetto ai PAN precedenti:

Lotta contro le ineguaglianze regionali

Benché alcuni Stati membri sottolineino l'importanza di superare le disparità regionali, solo pochissimi indicano tale aspetto come un tema fondamentale nei propri PAN.

La Grecia, per esempio, sottolinea quale priorità specifica la necessità di colmare il divario nel tenore di vita tra le popolazioni rurali e quelle urbane. Il piano prevede sia azioni di sviluppo urbano integrato sia di sviluppo delle zone rurali.

Ritardo delle zone rurali tradizionali

Le zone rurali si vedono ancora confrontate ad una serie diversa di sfide tra cui esodo della popolazione, mancanza di strutture e servizi sociali, pressioni create dalla riorganizzazione agricola in corso e preoccupazioni ambientali. Altre zone rurali devono affrontare una serie più recente di sfide come l'afflusso di popolazione dagli agglomerati urbani.

La **Grecia** è l'unico paese che fa dell'intervento nelle zone rurali una strategia fondamentale. Il PAN della Grecia affronta il problema della povertà e dell'esclusione sociale nelle zone rurali attraverso un ampio ventaglio di misure. Lo sviluppo integrato della campagna è volto, in particolare, all'eliminazione delle differenze in termini di qualità di vita tra gli abitanti delle zone rurali e urbane. L'approccio generale si basa su tre dimensioni, ossia quella economica, attraverso uno sviluppo qualitativo in linea con i principi di sostenibilità e rispetto per l'ambiente; quella delle pensioni e quella dell'accesso ai servizi sociali, soprattutto in riferimento ai servizi sanitari e assistenziali.

Il PAN dell'**Irlanda** presenta un programma di investimenti mirato per le zone rurali sfavorite, il programma CLÁR (*Ceantair Laga Árd-Riachtanais*) o 'programma per le zone rurali sfavorite', avviato nell'ottobre 2001. I principali obiettivi in relazione alle zone rurali sono il miglioramento dei servizi di trasporto e il miglioramento dell'accesso ai servizi offerti nel campo del lavoro, della sanità, dell'istruzione e degli alloggi per gli abitanti delle zone rurali.

Il PAN dell'**Austria** stabilisce come obiettivo essenziale per una migliore coesione sociale, uno sviluppo regionale equilibrato, e descrive diversi provvedimenti adottati per combattere la povertà e le ineguaglianze sociali nelle zone rurali.

Il PAN del **Portogallo** mette particolarmente in evidenza, nella sua analisi, l'accentuazione delle spaccature tra regioni rurali periferiche e il litorale, a causa dello sviluppo economico, che ha condotto a una "desertificazione" demografica dell'entroterra

rurale. Perciò, sarà avviato un programma per combattere, tra l'altro, l'isolamento, la desertificazione e l'esclusione nelle zone rurali depresse.

In **Francia**, un disegno di legge sulla valorizzazione degli spazi rurali prevede di sviluppare i servizi alle famiglie e alle persone anziane, nonché una maggiore "territorializzazione" delle politiche sanitarie.

In **Spagna** si prevede la promozione di piani integrati per il miglioramento degli alloggi nelle zone rurali. Il PAN cita anche il cofinanziamento di programmi delle ONG nelle zone rurali vulnerabili.

Nel **Regno Unito** è stato fissato un obiettivo specifico per ridurre entro il 2006 il divario in termini di produttività tra le zone rurali meno produttive e la media nazionale, nonché migliorare l'accesso ai servizi da parte della popolazione rurale.

Misure per aiutare le zone e i quartieri sfavoriti

In **Germania**, la promozione di una reale politica urbana attiva e integrativa è stata potenziata a partire dal 1999 con il programma "Die sozialte Stadt" (La città sociale), volto in particolare a promuovere, mediante un approccio integrato (politica abitativa, economica, occupazionale, sociale), i quartieri che hanno un bisogno particolare di sviluppo.

Nei **Paesi Bassi**, un obiettivo specifico, rivolto ai quartieri urbani sfavoriti, a partire dal 2005, offre assistenza a 30 città nell'elaborazione di approcci integrati locali per capovolgere la situazione svantaggiata di questi quartieri.

Il PAN della **Spagna** è orientato alla promozione dei piani integrali per i quartieri sfavoriti e le zone svantaggiate, nonché al cofinanziamento di programmi integrati delle ONG, sviluppati nelle zone urbane vulnerabili.

La **Francia** dedica un'attenzione specifica alla necessità di far rivivere economicamente 751 quartieri urbani degradati (ZUS – zone urbane sensibili). Un altro elemento importante del piano è la recente legge d'indirizzo e di programmazione per la città e il rinnovamento urbano. Nessuna azione specifica, però, sembra essere dedicata ai territori d'oltremare.

La **Danimarca** conferma le iniziative avviate per le zone urbane e residenziali esposte a un'elevata concentrazione di difficoltà sociali. Una prima valutazione mostra una riduzione del deterioramento fisico, finanziario e sociale di queste aree. La futura azione sarà incentrata ulteriormente sulle zone prioritarie e sui gruppi a rischio.

In **Portogallo**, il succitato "programma di integrazione e sviluppo" promuoverà anche l'integrazione delle zone emarginate e degradate. È altresì previsto un progetto di organizzazione e sviluppo delle comunità della città di Lisbona, il cui controllo sarà affidato a osservatori permanenti.

Nel **Regno Unito**, un piano di azione strategico per il rinnovamento dei quartieri (*National Strategy for Neighbourhood Renewal*), avviato nel gennaio del 2001, permetterà di orientare ulteriormente i programmi generali verso i bisogni specifici delle zone più sfavorite; il suo obiettivo a lungo termine è di eliminare le ineguaglianze e gli svantaggi geografici entro 10–20 anni. L'accento è posto sull'integrazione di tutte le politiche a disposizione e non soltanto di iniziative basate su settori locali.

ACCORDI DI SVILUPPO LOCALE PER SCONFIGGERE LA SEGREGAZIONE NELLE GRANDI CITTÀ (SVEZIA)

Il parlamento ha adottato, nel 1998, una nuova politica metropolitana a livello nazionale. Nel frattempo, sono stati introdotti degli accordi di sviluppo locale, come strumenti attuativi della nuova politica. Abbattere la segregazione in un quartiere richiede misure di grande portata durante un lungo periodo di tempo. Richiede anche partecipazione, dedizione e una cooperazione sistematica tra residenti, imprese, organizzazioni di volontariato, gruppi d'interesse, enti locali, autorità centrali, mezzi di comunicazione ecc. Affinché tali effetti siano duraturi, gli sforzi di sviluppo devono avere anche effetti strutturali, ossia devono modificare il modo di operare degli organi interessati. In altri termini, uno sviluppo positivo richiede una strategia che inglobi tutti i livelli, nazionale, regionale e locale.

Un compito importante della politica metropolitana è quello di formulare e precisare gli accordi di sviluppo locale come strumenti strategici volti a promuovere la collaborazione. Gli accordi rappresentano un processo di orientamento e miglioramento finalizzato a un obiettivo, atto a incoraggiare il potenziale di sviluppo dei singoli e degli enti locali. Gli effetti di questi sforzi di sviluppo debbono andare a vantaggio dei residenti del quartiere o del quartiere stesso. Persone od organizzazioni esterne possono, pertanto, essere impegnate in certi incarichi, sempre che producano risultati nel quartiere. A causa dell'elevato tasso di avvicendamento della popolazione locale, è stato difficile seguire e misurare gli effetti degli sforzi realizzati per i singoli. Il lavoro, incluso il lavoro sugli indicatori, è ancora in corso, al fine di migliorare il monitoraggio degli sviluppi, sia rispetto ai singoli cittadini sia rispetto ai quartieri. Un accordo di sviluppo locale è composto dall'accordo stesso più una serie di allegati. L'accordo stabilisce gli obblighi dell'autorità locale e del governo centrale, gli obiettivi delle parti e i valutatori responsabili. Gli allegati contemplano piani di azione, accordi di cooperazione, un'appendice su futuri problemi da risolvere e programmi di valutazione, ecc. Attualmente, questi piani di azione rappresentano i programmi di sviluppo dei quartieri e contengono una descrizione della situazione attuale, un'analisi, una strategia e una scelta di misure da attuare. L'accordo presenta una catena continua di obiettivi. Essa contempla obiettivi orizzontali nazionali, stabiliti dal parlamento, e target mirati locali, stabiliti dall'autorità locale in cooperazione con altri organismi. La valutazione è svolta a livello nazionale e locale.

8. PRINCIPALI APPROCCI POLITICI ALL'OBIETTIVO 4. "MOBILITARE TUTTI GLI ORGANISMI PERTINENTI"

(a) Promuovere, secondo la prassi nazionale, **la partecipazione e l'espressione autonoma delle persone che vivono l'esclusione**, segnatamente rispetto alla loro situazione, e alle politiche e misure che le riguardano.

(b) **Integrare la lotta all'esclusione** nelle politiche generali, in particolare:

– mobilitando le autorità pubbliche a **livello nazionale, regionale e locale,** secondo le loro rispettive aree di competenza;

– sviluppando delle procedure e delle strutture appropriate di **coordinamento**;

– adattando i servizi amministrativi e sociali ai **bisogni delle persone** che subiscono l'esclusione e garantendo che il personale in prima linea sia sensibile alle loro necessità.

(c) **Promuovere il dialogo e il partenariato** tra tutti gli organismi interessati, pubblici e privati, ad esempio:

– coinvolgendo **le parti sociali, le ONG e i prestatori di servizi sociali**, secondo i loro rispettivi campi di competenza, nella lotta alle diverse forme di esclusione;

– incoraggiando la responsabilità sociale e l'impegno attivo di **tutti i cittadini** nella lotta all'esclusione sociale;

– favorendo la responsabilità sociale delle **imprese**.

Una caratteristica sorprendente dei PAN per l'integrazione 2003 rispetto al 2001 è la misura in cui molti Stati membri hanno più chiaramente collegato il processo dei PAN per l'integrazione al processo di elaborazione delle politiche esistenti ed hanno altresì esteso e approfondito i loro progetti volti a mobilitare tutti gli organismi interessati e a conseguire un maggior coordinamento degli sforzi nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Ciò risulta evidente non soltanto nei preparativi dei loro piani di azione, ma anche nelle disposizioni più a lungo termine che sono state realizzate per inserire gli obiettivi e i valori del processo d'integrazione sociale dell'UE nei rispettivi processi di elaborazione delle politiche da attuare. Tuttavia, in alcuni casi c'è ancora molto da fare, se si vuole raggiungere un approccio veramente coerente nel prevenire e nell'affrontare la questione della povertà e dell'esclusione sociale. Numerosi Stati membri hanno riconosciuto da soli che le disposizioni attuali non sono del tutto soddisfacenti. Si deve migliorare la cooperazione e la consultazione con i diversi partner, in vista dell'esecuzione e del monitoraggio dei piani attualmente in corso, nonché per l'elaborazione dei prossimi. Vi è, fortunatamente, un numero crescente di esempi di buona pratica in tutta l'UE, che possono aiutare a rafforzare i rispettivi sistemi.

8.1. Promuovere la partecipazione delle persone che subiscono l'esclusione

La partecipazione delle persone che subiscono l'esclusione nel processo di elaborazione delle politiche da attuare è fondamentale, poiché la loro esperienza e la loro conoscenza diretta offrono un'importante visione dall'interno di cosa funzioni o non funzioni, portando all'elaborazione di politiche meglio mirate e più pertinenti. La sfida è quella di creare delle soluzioni strutturate che lo permettano. Nella preparazione dei PAN 2003 gran parte dei paesi hanno ampliato la partecipazione delle persone escluse e numerosi paesi hanno aumentato i propri sforzi nel consultare gruppi rappresentanti gli esclusi. Altri paesi (ovvero EL, NL e Pt) avrebbero potuto dettagliare meglio la descrizione del processo di consultazione per l'elaborazione dei PAN per l'integrazione. Il piano italiano non offre grandi elementi sulla quantità e la qualità di tale coinvolgimento.

I modi più comuni per prendere in considerazione la voce degli esclusi sono mediante il loro coinvolgimento in seminari consultivi o il coinvolgimento di rappresentanti di ONG in gruppi direttore. La seconda soluzione funziona chiaramente meglio quando sono state istituite e riconosciute reti di ONG interessate alla questione della povertà, a volte finanziate dalle autorità nazionali. Nella gran parte dei casi in cui sono stati realizzati dei progressi, l'intenzione è quella di trasporre tali procedure nell'esecuzione e nel monitoraggio dei piani. In alcuni casi, sono stati fatti degli interessanti tentativi per trovare soluzioni migliori, volte ad agevolare la partecipazione diretta al dibattito di coloro che sono maggiormente esclusi. Il Belgio ricorda un'interessante inchiesta sulla partecipazione degli esclusi. La Germania intende realizzare uno studio sulle persone che vivono in estrema povertà, e il Regno Unito ha istituito un "Gruppo di lavoro partecipazione" per esplorare modi con cui accrescere la partecipazione nei PAN. Nei Paesi Bassi, è raddoppiato il numero di comuni che hanno istituito organismi consultivi per le persone che ricevono sussidi statali. Tuttavia, resta un campo, quello dei minori, in cui la consultazione e il coinvolgimento restano ancora scarsamente sviluppati nella maggior parte degli Stati membri. Pochi dati, se non nessuno, dimostrano il coinvolgimento dei minori nella procedura PAN, né vi è prova di un nesso tra la procedura PAN e le strutture esistenti che si occupano di bambini e adolescenti, come scuole, parlamenti o consigli formati da giovani. È sorprendente, considerando l'elevata priorità attribuita alla povertà infantile in molti piani.

Esiste una chiara tendenza ad attribuire una maggiore importanza al coinvolgimento di coloro che vivono l'esclusione negli sforzi realizzati per affrontare la povertà e l'esclusione sociale a livello locale. È importante, perché aiuta a stimolare lo sviluppo personale e l'*empowerment* della persona coinvolta mediante un rafforzamento dell'autostima, superando l'isolamento sociale e creando nuove reti e nuovi contatti. Perciò, in Spagna si pone l'accento sul coinvolgimento in forum organizzati dalla pubblica amministrazione. In Svezia, si sottolinea, in particolare, la democrazia partecipativa a livello locale, considerando la prospettiva dell'utente. In Irlanda, si mette in rilievo il sostegno ai progetti di sviluppo delle comunità locali e ai forum locali, ed è in atto una procedura di consultazione totale, volta ad apportare una maggiore coesione alla comunità e ai programmi di sviluppo locali. L'approccio basato sullo sviluppo della comunità è un elemento essenziale anche nell'esecuzione di gran parte del programma

EU PEACE in Irlanda e in Irlanda del Nord. Anche nei PAN belgi, finlandesi, lussemburghesi e tedeschi si possono osservare esempi di questo coinvolgimento.

IL DECRETO FIAMMINGO SULLA LOTTA CONTRO LA POVERTÀ (BELGIO)

Con l'apparsa delle prime associazioni fiamminghe di poveri negli anni '80 e l'apertura alla partecipazione incoraggiata, all'epoca, sia dalla politica federale sia da quella fiamminga, fu formulata, da parte delle associazioni, una richiesta di riconoscimento formale del loro operato. La partecipazione all'elaborazione e alla valutazione delle politiche a diversi livelli rese evidente la necessità di un sostegno finanziario e professionale. Sotto l'impulso dell'esempio della Francia, in cui si stava preparando una legge sulla povertà di grande portata, tale richiesta si concretò nel 1993 con l'emergere dell'idea di un decreto sulla povertà.

Nel 1993 il ministro responsabile dell'epoca, una donna, approvò per la prima volta un'ordinanza che stabiliva delle sovvenzioni nell'ambito della lotta contro l'estrema povertà. Cinque furono le associazioni che beneficiarono di tale sovvenzione, soggetta a tutta una serie di condizioni. Al momento del rinnovo di questa sovvenzione, l'anno successivo, alle cinque associazioni fu imposta una condizione supplementare: elaborare delle proposte che dovevano servire da base per un decreto sulla povertà. Un gruppo direttore, costituito dai rappresentanti delle associazioni e dell'amministrazione si riunì cinque volte a questo proposito, stilando, nel 1996, una nota per il Ministro incaricato del coordinamento della politica in tema di povertà e per il Ministro presidente, sul riconoscimento e il sovvenzionamento di associazioni "in cui i poveri prendono la parola". In questa nota erano stati indicati i sei principi che ancora oggi ritroviamo nel decreto.

Infine, tutto ciò condusse all'approvazione, il 21 marzo 2003, del decreto relativo alla politica in tema di lotta alla povertà. Il decreto veglia a un coordinamento strutturale delle diverse iniziative prese dal governo fiammingo in relazione con la lotta alla povertà: elaborazione di un piano di azione per la lotta alla povertà; realizzazione di una concertazione permanente; sostegno in termini finanziari e di contenuto delle 'Associazioni in cui i poveri prendono la parola', che corrispondono ai 6 principi: riuscire a far riunire i poveri in gruppo, dare la parola ai poveri, operare a favore dell'emancipazione sociale dei poveri, lavorare sulle strutture sociali, organizzare il dialogo e le attività di formazione, continuare a cercare i poveri; sostegno alla rete fiamminga di queste associazioni, che ha il compito di sostenere e coordinare le attività delle associazioni in cui i poveri prendono la parola; formazione e inserimento di esperti del vissuto della povertà.

Per il 2003 all'attuazione del decreto è vincolato uno stanziamento di 1.170.000 euro. Nel triennio 2004–2006, quest'importo sarà aumentato di 406.000 euro all'anno.

Sebbene sia importante sottolineare il progresso avvenuto rispetto ai PAN per l'integrazione precedenti, nella maggior parte dei casi non vi sono dati relativi a un impatto diretto sulla concezione ed esecuzione di misure politiche che risulti da questo maggior coinvolgimento. È alquanto difficile misurare tale impatto, ma lo si può supporre abbastanza debole, salvo in pochi casi molto specifici.

8.2. Evidenziare la lotta all'esclusione (*mainstreaming*)

Il livello nazionale

In alcuni Stati membri come la Finlandia e la Svezia, dove la promozione di una società pronta ad accogliere gli esclusi e la prevenzione della povertà e dell'esclusione sociale sono già al centro del loro processo politico, si è posto l'accento sul potenziamento del processo stesso. In altri paesi, sono stati fatti progressi significativi nel rafforzare le disposizioni istituzionali al fine di evidenziare nelle politiche generali la preoccupazione per la povertà e l'esclusione sociale. Tra queste misure vi sono:

- commissioni ministeriali per coordinare e integrare le politiche sulla povertà e l'esclusione sociale (A, B, F, FIN, E, IRL, L, P, UK);

- comitati direttori e di coordinamento formati da alti funzionari (IRL, D) coadiuvati da agenzie o uffici (B, IRL, UK) volti a fornire quotidianamente coordinamento e promozione;

- meccanismi per garantire che la preoccupazione per la povertà e l'esclusione sociale sia presa in considerazione quando sono proposte o riviste politiche, come il meccanismo di *poverty proofing* in Irlanda o l'iniziativa *Targeting Social Need* nel Regno Unito;

- in Italia, sono stati conclusi dei protocolli d'intesa interministeriali, volti a sviluppare azioni specifiche in relazione alla lotta alla povertà e all'esclusione.

ACCORDI ISTITUZIONALI E *POVERTY PROOFING* (IRLANDA)

È stata istituita una serie di strutture istituzionali per evidenziare la preoccupazione per la povertà e l'esclusione sociale nel cuore del processo politico e per garantire che un approccio trasversale e coordinato coerente sia adottato dai ministeri e dagli enti pubblici. Tra queste un *Cabinet Committee on Social Inclusion, Drugs and Rural Development* presieduto dal *Taoiseach* (Primo Ministro), un *Senior Officials Group on Social Inclusion*, un *Social Inclusion Consultative Group and Social Inclusion Units* nei principali dipartimenti governativi. L'*Office for Social Inclusion* (OSI) ha la responsabilità generale di coordinare la preparazione e l'esecuzione dei PAN e dei PAN per l'integrazione e deve pubblicare una relazione annuale per il governo sui progressi in relazione con i PAN e i PAN per l'integrazione. L'OSI è coadiuvato dalla *Combat Poverty Agency*, un ente pubblico statutario che offre servizi di consulenza al governo e lavora nel campo della prevenzione e dell'eliminazione della povertà e dell'esclusione sociale, svolgendo ricerche e analisi politiche, sviluppando misure antipovertà innovative e promovendo una maggior comprensione da parte del pubblico.

La messa in evidenza dell'integrazione sociale a livello di governo centrale è rafforzata dal meccanismo di *poverty proofing*. Questo meccanismo, introdotto nel 1998, richiede che le politiche e i programmi siano valutati al momento della concezione e della revisione per individuare il loro impatto sulle persone che vivono in povertà, in modo da tenerne debito conto e da prendere ogni misura necessaria per migliorare tale aspetto. Questa procedura è stata recentemente oggetto di valutazione e l'*Office for Social Inclusion* ha ricevuto il mandato di esaminare una serie di punti deboli, in modo da renderla più efficace e da garantire la sua applicazione corretta in tutti i dicasteri. Sarà anche sviluppato un coordinamento migliore con altri meccanismi di verifica simili. A tale proposito, un modello per sostenere un approccio integrato nei meccanismi di verifica che contempli la povertà, il genere e il più vasto programma sulla parità sarà sviluppato e diretto dall'*Office of Social Inclusion* in partenariato con il Ministero della giustizia, della parità e della riforma (*Department of Justice, Equality and Law Reform*) e la *Equality Authority*. Questo lavoro sarà svolto durante il periodo di validità del piano di azione nazionale. Si pensa inoltre di estendere il meccanismo di *poverty proofing* alle autorità locali e ad altri enti pubblici.

Tuttavia, nonostante il progresso fatto in diversi Stati membri per collegare maggiormente i PAN alle procedure di elaborazione delle politiche a livello nazionale, non è ancora molto chiaro se i PAN abbiano un impatto diretto sulle procedure budgetarie nazionali, e, pertanto, sullo stanziamento generale delle risorse. In realtà, sono ben pochi i segnali che indichino che le risorse per l'integrazione sociale siano state aumentate in modo così significativo da avere un impatto decisivo, sebbene sia evidente una maggiore prioritarizzazione della povertà e dell'esclusione sociale. La Finlandia situa chiaramente il suo PAN nell'ambito del suo nuovo programma governativo e sottolinea che saranno attuati dei provvedimenti nell'ambito del bilancio 2003 e nel contesto del bilancio deciso dal governo per il periodo 2004-2007. L'Irlanda applica il meccanismo di *poverty proofing* al suo bilancio annuale, ma l'impatto di tale operazione non è chiaro. In generale tuttavia la mancanza di prospettive finanziarie di più largo respiro non permette di dire se gli aumenti specifici, annunciati in alcuni settori, siano stati bilanciati da tagli in altre aree. La Spagna include tuttavia una tabella che illustra lo stanziamento globale a bilancio per i PAN 2001-2003, descrivendo in dettaglio gli obiettivi pertinenti in rapporto al piano e alla percentuale di crescita annua della spesa, nonché una stima di spesa per il 2003-2004. Da ciò è possibile osservare degli incrementi in aree specifiche e, pertanto,

seguire meglio le tendenze in relazione alle diverse politiche. Più Stati membri, rispetto alla prima tornata di PAN, hanno tentato d'indicare le risorse da loro assegnate ad azioni specifiche. Molti PAN elencano finanziamenti collegati ai piani in una tabella o in un allegato finanziario, ma spesso questi non sono ripartiti azione per azione e non è possibile identificare chiaramente i finanziamenti nuovi o aggiuntivi. In generale, i piani che sono più chiari sulle azioni particolari che si stanno sviluppando per conseguire obiettivi specifici sono quelli che, più probabilmente, indicano chiaramente gli stanziamenti per le misure specifiche (FIN, IRL, L, UK). È chiaro che in futuro, i prossimi PAN saranno rafforzati da un'analisi migliore e più approfondita degli andamenti di spesa nel tempo e da una migliore valutazione dei beneficiari di tali finanziamenti. Ciò dovrebbe aiutare a chiarire se i cambiamenti nella spesa, nel corso del tempo, avvengono in risposta a diverse necessità e diverse sfide e se la spesa in settori particolari, cruciali per l'integrazione sociale, sia in aumento o in diminuzione.

Decentramento a livello regionale

Una caratteristica essenziale di molti PAN è la maggior attenzione data alla necessità d'integrare il problema dell'integrazione sociale, non soltanto a livello nazionale ma a tutti i livelli di governo. Particolarmente interessante è esaminare fino a che punto sia stata considerata la dimensione regionale in quei paesi con un forte decentramento dei poteri a favore delle amministrazioni regionali. Ad esempio:

– L'Austria ha istituito un comitato di coordinamento che contempla i *Länder* e le loro attività, e i loro piani sono ripresi in modo più esaustivo nei PAN.

– Il Belgio ha fatti in modo di rispettare la sua complessa struttura federale e ha coinvolto le regioni nei gruppi di lavoro sugli indicatori e sulle azioni. Particolare attenzione è rivolta al nesso tra piani e azioni regionali e piano nazionale, ad esempio 'Il Piano di lotta fiammingo contro la povertà'. Gran parte delle regioni hanno i loro propri piani di azione, che sono inclusi nei PAN. Il risultato rischia tuttavia di essere un mero esercizio di bilancio e non piuttosto un reale approccio strategico.

– La Spagna dimostra di aver compiuto notevoli progressi nell'estendere la strategia di lotta all'esclusione sociale agli enti locali e regionali, che hanno gran parte delle competenze necessarie. Ad oggi, sono stati approvati 13 piani regionali, e i restanti quattro dovrebbero essere approvati a breve. Anche le città principali hanno presentato o stanno programmando l'esecuzione dei loro piani. È inoltre prevista una partecipazione più attiva dei parlamenti regionali.

– In Germania, il governo federale ha esteso il suo dialogo sui PAN per l'integrazione ai *Länder* e alle autorità municipali e locali. Un'integrazione maggiore dell'operato dei *Länder* permetterebbe di ampliare i PAN. L'Italia ha sottolineato il decentramento alle regioni e agli enti locali, e gran parte di questi ha migliorato la propria capacità d'integrare approcci multisettoriali, decentrati, basati sulle parti interessate e sui partenariati. D'altro canto, risulta necessario un forte coordinamento delle politiche e delle misure, insieme a un monitoraggio e a una valutazione, per evitare il rischio di

accrescere gli squilibri esistenti tra regioni colpite da dinamiche diverse, o, a volte, persino contrastanti.

– I PAN britannici mettono in luce lo sviluppo di nuovi approcci strategici da parte delle amministrazioni delegate in Irlanda del Nord (le iniziative *New Targeting Social Need* e *Promoting Social Inclusion*), Scozia (*Closing the Opportunity Gap*) e Galles (*Task Group* sulla povertà infantile). Il coinvolgimento della comunità è stata una questione importante nel processo di elaborazione, ma deve essere ulteriormente sviscerata.

Il decentramento conduce anche a nuove sfide professionali per le amministrazioni locali e regionali. La formazione permanente sui nuovi sviluppi nell'ambito dell'integrazione sociale, rivolto ai responsabili politici locali e al personale della pubblica amministrazione, è una sfida non sempre raccolta dalle strategie politiche.

Il livello locale

La necessità d'integrare e coordinare gli sforzi realizzati nell'affrontare la questione della povertà e dell'esclusione sociale a livello locale è ampiamente riconosciuta. Pertanto il ruolo delle autorità locali e municipali in proposito è ricordato da molti Stati membri.

Ad esempio, la Svezia mette in rilevo il ruolo dei comuni e la necessità d'incoraggiare una cooperazione orizzontale nei piani di azione locali durante la loro esecuzione. L'Irlanda sottolinea la sua rete di apprendimento pubblica antipovertà e il Regno Unito mette in evidenza il ruolo degli enti locali nell'elaborare strategie per la comunità in Inghilterra e in Galles. In Francia, la nuova legge costituzionale sul decentramento porterà a un più stretto partenariato tra Stato, enti locali, esperti del campo e cittadini interessati a sviluppare nuove soluzioni per eseguire e valutare le politiche volte a combattere l'insicurezza finanziaria e l'esclusione sociale. In futuro, il "dipartimento" sarà pienamente responsabile del programma d'integrazione sul reddito minimo e della mobilitazione di tutti i soggetti coinvolti. In Danimarca, gli enti locali sono ben rappresentati nel contesto istituzionale della lotta all'esclusione sociale. La Grecia sottolinea la necessità di lavorare in rete e di cooperare a tutti i livelli. Inoltre, mette in risalto il ruolo essenziale del livello prefettizio nell'introdurre una coesione e una visione globale nella prestazione di servizi, e l'istituzione a questo livello di organi consultivi collettivi su questioni relative alla politica sociale, con la partecipazione delle ONG interessate. La Germania mette in evidenza che la soluzione al problema deve essere individuata più vicino possibile a dove il problema si pone, ossia a livello locale. La struttura federale e la garanzia federale per i governi locali significa che si possono attuare strategie diverse a livello regionale e locale, quando si lotta contro la povertà e l'esclusione sociale. Le autorità locali sono anche attivamente coinvolte nella procedura di consultazione e di decisione relativa all'elaborazione del PAN, mediante il "Gruppo permanente di esperti". Il governo federale intende intensificare ulteriormente il dialogo con i soggetti interessati. In Finlandia, i consigli locali autonomi e i comuni hanno un ruolo cruciale nella lotta all'esclusione sociale. In Lussemburgo, è sottolineato il ruolo degli enti locali nell'elaborazione ed esecuzione del piano nazionale. In Portogallo, la Rete sociale ("Rede Social") si pone come obiettivo di combattere la povertà e l'esclusione sociale mediante l'istituzione di strutture di partenariato, in cui gli enti locali

rivestono un ruolo essenziale nel promuovere lo sviluppo sociale locale e nel pianificare delle dinamiche di partecipazione strategica. L'Irlanda pone in evidenza il ruolo dei *County and City Development Boards* nel coordinare le politiche in tema d'integrazione sociale a livello locale, e prevede che gli enti locali svilupperanno delle strategie di integrazione per coadiuvare e rafforzare le azioni a livello nazionale.

Non è chiaro se la differenza di risorse delle amministrazioni locali e regionali permetterà a tutte di disporre dei mezzi necessari per assolvere tali responsabilità, considerando che la differenza tra regioni ricche e regioni povere è raddoppiata nell'ultimo decennio.

Il Fondo sociale europeo e l'iniziativa comunitaria EQUAL

Il Fondo sociale europeo è lo strumento finanziario principale con cui l'Unione europea traduce in azioni gli obiettivi della sua politica strategica sull'occupazione. La sua missione è di aiutare a prevenire la disoccupazione, in modo da preparare meglio la manodopera e le imprese europee ad affrontare le nuove sfide e a evitare che le persone perdano contatto con il mondo del lavoro.

Ripartizione degli stanziamenti FSE tra i finanziamenti EQUAL e quelli per la politica d'integrazione sociale

Stato membro	Totale FSE (M EUR) escluso EQUAL	Politica FSE per integr. soc. (% del tot.)	EQUAL (M EUR)
B	1,007	12%	74
DK	430	22%	30
D	11,108	21%	514
EL	4,241	17%	104
ES	11,402	9%	515
F	6,506	26%	320
IRL	1,057	22%	34
I	7,836	5%	394
L	39	35 %	4
NL	1,826	36%	208
A	631	50%	102
P	4,370	16.%	114
FIN	802	11%	72
S	996	15%	86
UK	7,100	25%	399

Nota: Le cifre riportate rispecchiano la situazione odierna così come nota ai servizi della Commissione. Esse vanno considerate come valori approssimati poiché sono inevitabili sovrapposizioni tra le diverse linee politiche. Un paese può includere alcune azioni nel filone della "integrazione sociale", mentre un altro può scegliere di fare rientrare le medesime azioni in un altro ambito (per esempio quello della "occupabilità"). Qualsiasi raffronto diretto tra le percentuali dedicate all'integrazione sociale nei diversi Stati potrebbe risultare pertanto poco attendibile.

Tutti gli Stati membri menzionano il contributo del Fondo sociale europeo (FSE) alle misure politiche relative al proprio piano di azione nazionale per l'integrazione. Spagna, Danimarca, Paesi Bassi e Regno Unito hanno infatti aggiunto in allegato un'indicazione

del contributo dei Fondi strutturali UE e dell'iniziativa comunitaria EQUAL. Tuttavia, in molti Stati membri risulta ancora poco presente un forte legame strategico tra le sfide e le priorità fissate nei PAN per l'integrazione e la spesa dei Fondi strutturali. Nella maggior parte dei casi, non è chiaro quali siano le soluzioni istituzionali per collegare il processo dei PAN al processo di assegnazione e monitoraggio della spesa dei Fondi strutturali, così come non è chiaro come verranno considerate le priorità dei PAN per l'integrazione nella revisione a medio termine dei Fondi. Ad ogni modo, ciò offre evidentemente l'opportunità di creare un maggiore allineamento. Sarà parimenti importante che le priorità identificate nel processo dei PAN vengano tenute debitamente presenti nel dibattito sul futuro dei Fondi strutturali dopo il 2006, che dovrebbero essere impiegati per concorrere all'ottenimento dell'obiettivo di Lisbona di produrre un impatto decisivo sullo sradicamento della povertà e dell'esclusione sociale.

Il PAN spagnolo comprende un'analisi del rapporto tra il finanziamento FSE previsto per il periodo 2000-2006 e la strategia europea di integrazione. Una tabella di previsione illustra in dettaglio le previsioni di bilancio elaborate per l'attuazione del PAN ripartito nei suoi obiettivi principali per il periodo 2003/2004. La Svezia sottolinea l'importanza del finanziamento FSE. Tra gli elementi del programma del Fondo sociale europeo "Potere in crescita-Obiettivo 3" si annovera quello di Integrazione e Diversità. L'equivalente di 130 milioni di SEK in fondi UE sarà stanziato per questa iniziativa durante il periodo di programma 2000-2006.

Il programma d'iniziativa comunitario EQUAL verifica e promuove nuove modalità di lotta contro la discriminazione e le disuguaglianze sul mercato del lavoro. Il programma, parzialmente finanziato dal FSE, si regge su alcuni principi chiave: la cooperazione transnazionale, l'innovazione, la responsabilizzazione e il partenariato come strumenti per influire sulle politiche e le pratiche di *mainstreaming*. Il programma lavora per linee tematiche e, sebbene sia strutturato sulla falsariga della Strategia europea per l'occupazione, annovera tra i temi prioritari gli aiuti ai rifugiati e ai richiedenti asilo.

Numerosi Stati membri hanno evidenziato le iniziative finanziate dal programma nei propri PAN per l'integrazione (E, UK, A, IRL, D, EL, FIN, D, B, S, L). Mediante EQUAL l'Irlanda ha istituito 21 partenariati per lo sviluppo, progettati ponendo l'accento sulla lotta contro la discriminazione e le disuguaglianze sul mercato del lavoro. L'Austria conta 58 partenariati per lo sviluppo nell'ambito dell'iniziativa comunitaria EQUAL, di cui 3 sono specificatamente orientati alle esigenze dei richiedenti asilo. Stanziamenti significativi del FSE sono stati assegnati per l'aumento delle misure d'integrazione destinate alle persone disabili.

Adeguamento dei servizi amministrativi e locali

Oltre ad enfatizzare il coordinamento e il decentramento dei servizi al livello locale, molti Stati membri puntano all'adeguamento di tutti i servizi nel senso di una maggiore accessibilità e universalità, onde rendere tali servizi più fruibili da tutti i cittadini. Per esempio, la Francia prevede di sviluppare tra l'altro un approccio qualitativo per le attività di *front-office* presso le organizzazioni di previdenza sociale, un sistema polivalente di prima accoglienza e dei centri di servizi pubblici presso i quartieri

svantaggiati. La Danimarca fa riferimento ai propri organi consultivi degli utenti ma sottolinea altresì la necessità di una maggiore partecipazione degli assistiti. Il PAN per l'integrazione belga annette particolare importanza alle misure concrete volte a rendere più rapido il pagamento delle prestazioni di assistenza sociale e a migliorare le informazioni sui diritti. Il sistema garantisce anche l'erogazione automatica delle pensioni al raggiungimento dell'età pensionabile (piano Kafka). La Spagna promuoverà l'apertura di sportelli unici per l'erogazione di svariate prestazioni legate alla soglia di reddito. L'Irlanda continuerà ad adeguare i servizi amministrativi e sociali alle esigenze dei soggetti socialmente esclusi mediante la definizione di standard e linee guida per l'erogazione. La Grecia intende creare una "rete di servizi" volta a contrastare la frammentazione dei servizi sociali al livello dell'utenza.

Diversi PAN denunciano il problema dei potenziali beneficiari che non usufruiscono dell'assistenza sociale cui hanno diritto. Il piano olandese osserva che questo problema si riscontra in particolare presso i lavoratori autonomi, le minoranze etniche e gli anziani. Per esempio, in Germania alcuni anziani sono riluttanti ad avvalersi dei servizi sociali su richiesta (assistenza sociale) perché se ne vergognano o per timore che il denaro necessario sia richiesto ai loro figli. L'istituzione di un sussidio minimo forfetario di vecchiaia potrà migliorare l'accessibilità del servizio. Gli anziani che percepiscono prestazioni per un valore inferiore a 844 EUR saranno invitati dall'amministrazione a inoltrare una richiesta per l'assistenza sociale.

Questa tendenza può rivelarsi una sfida per l'erogazione dei servizi che dipendono dal denaro stanziato dai governi regionali e locali, nonché dall'Unione europea. A livello locale si potrebbero utilizzare i fondi per migliorare il carattere partecipativo delle istituzioni principali, per esempio nel settore della formazione permanente o degli alloggi, anziché prevedere istituzioni speciali e "misure" costose mediante cui le persone escluse sono nuovamente separate dal resto della popolazione ed esposte ad ulteriori problemi.

PROTEZIONE LEGALE DEI SOGGETTI SOCIALMENTE DEBOLI – PROGETTO DI PROTEZIONE LEGALE "VICINI AGLI UTENTI", COMUNE DI COPENAGHEN (DANIMARCA)

Il progetto è finalizzato allo sviluppo di metodologie volte a dare attuazione concreta al principio di protezione legale sancito dalla legislazione danese anche nel lavoro pratico con i gruppi socialmente deboli. Nel quadro di tale progetto sono stati avviati quattro sottoprogetti pilota presso i principali comuni della Danimarca (Copenaghen, Odense, Aarhus e Aalborg). Tra le autorità locali coinvolte si annovera anche il comune di Copenaghen che con il progetto "Vicini agli utenti" sta cercando di stabilire un contatto con le persone che non richiedono assistenza e che non sono motivate a rivolgersi ed utilizzare il servizio pubblico. In alcuni casi, gli utenti che intendono usufruire dei diritti sanciti dalla legislazione sociale devono essere in grado di spiegare le proprie esigenze ed aspettative al sistema di sicurezza sociale. Accade spesso che i soggetti più deboli ed emarginati non sono in grado di farlo e il progetto si rivolge proprio a queste persone, nella misura in cui ambisce a sviluppare nuovi metodi volti a fare in modo che i servizi di assistenza siano offerti ai soggetti socialmente più svantaggiati ed emarginati alle medesime condizioni degli altri utenti.

Il progetto integra il lavoro di contatto per strada con l'assegnazione ai centri locali e stabilisce un dialogo con gli utenti al fine di metterli in grado di usufruire del centro servizi locale. In pratica lo scopo viene raggiunto stabilendo un contatto per strada nella zona frequentata dall'utente, onde sfruttare il vantaggio di un'interazione all'aria aperta, dove l'utente è in genere più disponibile a discutere i propri bisogni. Si intende proseguire dunque il progetto attivando il servizio su strada. L'esecuzione del progetto è affidata agli addetti dei centri locali che dedicano parte del loro tempo alla presa di contatto all'esterno. Il progetto funziona in collaborazione con le strutture di accoglienza per i senzatetto, il centro antiviolenza, i servizi d'igiene mentale, i centri psichiatrici di distretto e le autorità sanitarie. È già disponibile una relazione intermedia, mentre la valutazione finale sarà disponibile nel settembre 2003. Le prime esperienze indicano che il lavoro di contatto sul terreno ha consentito di ottenere buoni risultati in termini di dialogo con il gruppo di destinatari. I contatti si sono sviluppati positivamente per gli utenti compresi nel progetto e sia gli impiegati dei centri che gli utenti attribuiscono un valore positivo all'esperienza.

Monitoraggio e valutazione

Al fine di garantire che i PAN rimangano al centro del dibattito politico occorre utilizzare lo strumento del monitoraggio e della valutazione ad intervalli periodici. L'integrazione dei soggetti emarginati nel processo generale di monitoraggio e valutazione delle politiche e degli obiettivi offre loro l'opportunità di esercitare i propri diritti di cittadinanza attiva e alimenta la loro autostima, oltre a dare un valore aggiunto in termini qualitativi, inserendo anche la prospettiva del singolo cittadino. Gli accordi per il monitoraggio sistematico e la valutazione dei piani per il 2003 sono piuttosto frammentari, sebbene numerosi Stati membri li abbiano previsti.

A metà periodo, la *SPP Intégration sociale* belga elaborerà una relazione sui progressi compiuti. In Francia la commissione interministeriale per la lotta contro l'esclusione sociale sta effettuando uno studio di definizione della metodologia e degli strumenti per il monitoraggio e la valutazione del PAN. Nell'ambito del lavoro sulla valutazione la Germania ha avviato una ricerca sul monitoraggio e la valutazione. Durante la fase di stesura del nuovo PAN, la Finlandia ha condotto una valutazione approfondita sull'efficacia, i vantaggi e i difetti del primo piano con il coinvolgimento di molti partecipanti ed istituti di ricerca. I risultati sono riportati in dettaglio nel PAN e mettono in risalto l'importanza di un processo efficace di monitoraggio e valutazione. In Irlanda l'*Office for Social Inclusion* pubblicherà una relazione annuale per il governo. La Spagna effettua il monitoraggio e la valutazione del PAN mediante la commissione interministeriale del PAN sull'integrazione sociale ed una relazione sull'impatto del PAN elaborata dal Consiglio economico e sociale. L'esercizio di monitoraggio e valutazione viene svolto anche a livello comunale dalla commissione servizi sociali della Federazione spagnola delle municipalità e delle province (FEMPL). La Danimarca lascia spazio al Consiglio per i soggetti socialmente svantaggiati. La misurazione dei progressi dipende in larga misura dalla disponibilità di dati e analisi soddisfacenti; diversi Stati membri hanno previsto delle iniziative volte a perfezionare la raccolta dei dati e l'Irlanda ha messo in atto una strategia specifica per la raccolta dei dati in congiunzione con numerosi organismi competenti. In Portogallo la commissione interministeriale sarà affiancata dalla ONG *Forum* che seguirà l'attuazione e la valutazione del piano. In Lussemburgo si è riunito per la quarta volta un gruppo consultivo e di coordinamento incaricato di valutare l'attuazione del PAN 2001-2003 e progettare il piano successivo.

8.3. Promuovere il dialogo e il partenariato

Rafforzare il dialogo nazionale

È incoraggiante notare che diversi Stati membri hanno intrapreso o stanno per intraprendere misure volte ad assicurare su scala nazionale un dialogo strutturato e continuativo in tema di povertà ed esclusione sociale mediante l'istituzione di commissioni o comitati consultivi in cui partecipano i diversi attori.

Sono state segnalate le seguenti iniziative per Stato: Austria (Piattaforma federale per l'integrazione sociale), Belgio (Commissione d'accompagnamento al servizio di lotta contro la povertà, la precarietà e l'esclusione sociale), la Danimarca (Consiglio per i soggetti socialmente svantaggiati), Finlandia (Sottocomitato permanente 25 per gli affari comunitari), Francia (Consiglio nazionale per le politiche contro l'esclusione), Germania (Gruppo permanente dei consulenti), Grecia (Commissione per la protezione sociale), Irlanda (Forum per l'integrazione sociale, Consiglio nazionale economico e sociale, Forum nazionale economico e sociale, Gruppo consultivo per l'integrazione sociale), Lussemburgo (Gruppo di concertazione e coordinamento), Svezia (Comitato per l'influenza degli utenti sulle questioni di sviluppo sociale).

In Italia, la Commissione d'inchiesta sulla povertà e l'esclusione sociale conduce studi e valutazioni, oltre a presentare proposte politiche. I Paesi Bassi non segnalano nessuna soluzione istituzionale specifica ma indicano come uno dei cinque principali obiettivi strategici del piano quello di incoraggiare la partecipazione e la collaborazione delle parti in causa. La Francia prevede di organizzare una conferenza nazionale nel 2004 per tutti gli operatori attivi nella lotta contro l'esclusione sociale, nonché un seminario europeo dei Ministri e delle principali reti sociali europee. Al fine di dare maggiore peso agli utenti nel quadro dell'attuazione del piano di azione nazionale, la Svezia ha istituito un comitato per l'influenza degli utenti sulle questioni di sviluppo sociale all'interno del Ministero per la Sanità e le questioni sociali. In seno a tale comitato viene attribuito un ruolo primario alla Rete contro l'esclusione sociale, ai rappresentanti dell'Associazione svedese delle autorità locali e al Consiglio nazionale per la salute e la previdenza. Il comitato in parola è chiamato a fungere da strumento di consultazione tra il settore pubblico e le organizzazioni di volontariato degli utenti al fine di mobilitare tutti gli enti competenti nella lotta contro la vulnerabilità socioeconomica.

Promuovere i partenariati locali

Nei PAN si delinea la tendenza crescente a volere garantire che l'impostazione integrata a livello nazionale si traduca in un'azione integrata e pluridimensionale anche sul campo. Si pone l'accento sulla confluenza delle conoscenze e delle risorse delle diverse entità affinché anche i loro sforzi siano integrati e sinergici. La rete di cooperazione e la promozione dei contatti trasversali ricevono una notevole enfasi nei PAN di Austria (sviluppo di partenariati), Danimarca (Consiglio sociale), Finlandia (partenariati locali), Germania (per esempio, sviluppo e opportunità per i giovani nelle aree socialmente svantaggiate), Irlanda (partenariati zonali sostenuti da un programma per lo sviluppo locale e l'integrazione sociale), Svezia (per esempio, Comitati comuni delle autorità

locali e di contea per i servizi sociali e sanitari; accordi locali di sviluppo con le autorità metropolitane) e Regno Unito (partenariati strategici locali).

Alcune di queste iniziative, tra cui quelle austriache e finlandesi, fanno ricorso a finanziamenti e programmi UE come il programma dei Patti territoriali per l'occupazione, i Fondi sociali europei e l'iniziativa EQUAL.

PROGRAMMA RETE SOCIALE (PORTOGALLO)

Il programma Rete sociale mira alla realizzazione di partenariati efficaci e dinamici in cui confluiscano gli interventi sociali dei diversi attori (organismi pubblici e privati senza scopo di lucro) sulla base di un rapporto paritario e consensuale quanto agli obiettivi relativi alla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, in un'ottica di sviluppo sociale, capace di andare oltre gli interventi puntuali.
Il programma promuove una pianificazione integrata, partecipativa e sistematica, oltre ad amplificare le sinergie, le competenze e le risorse su scala locale (diagnostica locale, sistemi d'informazione e piani per lo sviluppo sociale).
Esso consente di garantire una maggiore efficacia nelle risposte e negli interventi sociali presso i comuni e le *freguesias*.

Il programma è stato varato all'inizio del 2000 presso 41 comuni pilota che possedevano già alcune esperienze di lavoro in partenariato nell'ambito della lotta contro la povertà e l'erogazione di un reddito minimo garantito. Questi sono i primi passi verso il *mainstreaming* dell'integrazione sociale. Nel 2003 176 comuni sono già forniti di una rete sociale e si trovano a fasi diverse di attuazione delle azioni previste (nel 2001 sono stati 31 i comuni che hanno aderito al programma Rete sociale; nel 2002 si sono aggiunti altri 45 comuni, seguiti da altri 60 nel 2003), con una media di 50/60 partner coinvolti in ogni progetto locale realizzato nel quadro di queste azioni.

Il programma si pone come obiettivo principale uno sviluppo basato su una pianificazione concertata dell'azione sociale, tale da coinvolgere in ogni comune sia le persone e i gruppi in stato di povertà e/o di esclusione sociale, sia gli enti attivati, in vista di un miglioramento progressivo della qualità di vita e del raggiungimento di una coesione sociale. I risultati perseguiti sono di diverso tipo: i partenariati (e i loro regolamenti interni) che si organizzano in reti e si consolidano progressivamente grazie alla realizzazione comune, articolata e consensuale di diagnosi sociali (e all'occorrenza, del loro aggiornamento), di sistemi d'informazione, di piani di sviluppo sociale e di piani di azione concreti, in vista di uno sviluppo che integri la risoluzione dei problemi e il soddisfacimento dei bisogni nelle situazioni di povertà e di esclusione sociale.

Le ONG e la società civile

Il ruolo importante svolto dalle ONG nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale è ampiamente riconosciuto e numerosi Stati membri vantano una tradizione di sostegno alle attività delle ONG e del volontariato. Sempre più spesso si tende a includere nel dialogo e nei partenariati sopra descritti, oltre ai professionisti, anche i soggetti coinvolti, le ONG di gruppi socialmente esclusi o i ricercatori specializzati. In particolare, viene spesso segnalato il contributo importante dato dalle reti di ONG alla discussione sulle politiche. La Spagna ribadisce l'importanza di sostenere le ONG quali agenti strategici per l'integrazione sociale e manifesta l'intenzione di finanziare programmi volti a promuovere le reti di ONG dedite alla lotta contro l'esclusione e allo scambio di informazioni sulle buone prassi. Continuerà ad essere incoraggiato lo sviluppo di una rete nazionale e di reti regionali autonome delle organizzazioni sociali in collaborazione con l'EAPN. Il Regno Unito descrive il ruolo delle reti regionali contro la povertà (*Poverty Alliance* in Scozia, *Anti-Poverty Network Cymru*) e di alcune organizzazioni nazionali nello sviluppo delle politiche. La Finlandia menziona il ruolo della Federazione finlandese per la previdenza sociale e l'EAPN-Fin che arricchiscono la discussione politica con l'esperienza sul campo dei loro associati. L'importanza annessa dall'Irlanda

al coinvolgimento nel dibattito politico nazionale e locale delle persone che vivono la povertà e l'esclusione sociale assume una forma concreta mediante i finanziamenti garantiti a dieci reti nazionali antipovertà. Tali reti rispecchiano una vasta gamma d'interessi antipovertà e rappresentano i soggetti più esposti al rischio di povertà. La Germania illustra il coinvolgimento delle organizzazioni non governative (associazioni caritatevoli, iniziative di autoaiuto, la Conferenza nazionale per la povertà, ecc.) e di altri attori (sindacati, chiese, i *Länder* e le autorità locali) in un processo costante di consultazione e deliberazione che è stato ulteriormente sviluppato e istituzionalizzato. La Svezia si sofferma sulle consultazioni continue con la Rete contro l'esclusione sociale durante la stesura del piano. Per alcuni paesi (tra cui la Grecia, la Finlandia, la Germania e la Svezia) viene segnalata la partecipazione delle Chiese e delle organizzazioni religiose all'elaborazione delle misure politiche per la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale e il loro coinvolgimento nell'elaborazione del PAN per l'integrazione.

La Finlandia si sofferma a descrivere il ruolo fondamentale delle ONG nell'erogazione di una parte sostanziale dei servizi e dell'assistenza, procedendo poi con una stima sull'entità del settore. Viene sottolineato altresì che le ONG seguono e influenzano i diritti e gli interessi dei cittadini. Anche la Chiesa evangelico-luterana finlandese e le parrocchie locali svolgono un ruolo significativo. In genere i PAN offrono pochi dati relativamente al volume finanziario, alla natura esatta delle attività e al numero di soggetti esclusi o integrati che sono effettivamente raggiunti dalle ONG e dall'economia sociale. I prossimi piani di azione dovranno tenere conto di questi aspetti onde poter valutare se l'operato delle ONG in un determinato settore è sufficiente e quali ambiti rimangono d'interesse strategico.

Seppure siano stati compiuti progressi significativi, in genere sussiste ancora la necessità di promuovere e assicurare una consultazione reale, per la quale siano previsti tempo e risorse adeguate. Occorre trovare il modo di approfondire la qualità del coinvolgimento delle diverse entità e stabilire un partenariato più equo e duraturo.

Le parti sociali

Le parti sociali sono coinvolte nella maggior parte dei processi consultivi finalizzati all'elaborazione dei PAN. Esse sono in genere rappresentate nei gruppi redazionali e nelle commissioni (per esempio in Belgio, Finlandia, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Spagna e Svezia). In altri paesi il loro ruolo non è altrettanto chiaro. L'Austria ha menzionato la partecipazione delle parti sociali nello sviluppo dei partenariati istituiti nell'ambito di EQUAL.

In generale è difficile valutare se e quanto sia davvero presente e propositivo questo coinvolgimento e nelle aree che non fanno tradizionalmente parte del dialogo sociale.

Sensibilizzazione

Diversi Stati membri sottolineano la necessità di sensibilizzare l'opinione pubblica sulla povertà, l'esclusione sociale e il processo PAN per l'integrazione, proponendo anche

azioni stimolanti a tale fine. Tuttavia nella maggior parte dei casi gli Stati membri non hanno menzionato alcuno strumento specifico di sensibilizzazione.

In Belgio esistono diversi tipi di dialogo, alcune pubblicazioni e una relazione semestrale disponibili al pubblico. La Francia prevede di avviare una campagna intra- ed extra-mediatica per cambiare la mentalità del pubblico e sensibilizzarlo alla lotta contro l'esclusione sociale. La Svezia puntualizza che nel PAN 2003 è dedicata un'attenzione specifica alla sensibilizzazione verso il processo per l'integrazione sociale che non è ancora sufficientemente noto in molti quartieri. Si propone altresì la divulgazione delle strategie di integrazione orizzontale più riuscite presso le autorità locali. La Spagna individua un'ampia gamma di azioni (divulgazione del PAN, maggiore trattazione delle tematiche sociali sui mezzi d'informazione, eventi, campagne e dibattiti, indagini demoscopiche, coinvolgimento delle scuole) finalizzate a sensibilizzare l'opinione pubblica e ad alimentare la discussione sulla necessità delle politiche d'integrazione sociale. Nel Regno Unito, la popolarità del PAN 2003 è stata incrementata in modo significativo mediante la pubblicazione del documento sia in lingua inglese che in gallese. Anche altri PAN sono stati pubblicati (D, DK, IRL, NL). In generale, il *Social Exclusion Unit* britannico mette a disposizione le proprie ricerche a tutti gli organismi nazionali. In Irlanda la *Combat Poverty Agency* ha, tra le sue attribuzioni principali, quella di acuire la sensibilità del pubblico verso la povertà e l'esclusione sociale, oltre che verso le misure per combatterle.

L'incoraggiamento della discussione sulle politiche contro l'esclusione sociale a livello di parlamenti nazionali è un altro degli strumenti indicati nei PAN (E, IRL) per l'opera di sensibilizzazione. Nondimeno, il coinvolgimento dei parlamenti nazionali in questo processo è rimasto piuttosto marginale.

Responsabilità sociale delle imprese

Alcuni PAN (DK, E, F, IRL, I, S) propongono di incoraggiare la responsabilità sociale del mondo economico. Nel caso della Svezia, il governo ha istituito nel 2002 il Partenariato svedese per la responsabilità globale avente per scopo generale quello di migliorare le condizioni di vita dei poveri e di vegliare sull'applicazione dei diritti umani. La responsabilità sociale delle imprese rientra anche in Svezia tra le priorità del programma EQUAL. L'Irlanda ha istituito un meccanismo gestito dalla Fondazione per investire nelle collettività, volto a promuovere la responsabilità sociale delle imprese. In Danimarca sono previsti diversi strumenti d'incentivazione della responsabilità sociale delle imprese, come ad esempio dei premi per l'assunzione di soggetti che necessitano di condizioni di lavoro particolari e uno strumento di autovalutazione per la responsabilità sociale (l'indice sociale).

9. *MAINSTREAMING* DELLE QUESTIONI DI GENERE

Questo aspetto concerne la (ri)organizzazione, il perfezionamento, lo sviluppo e la valutazione dei processi politici al fine di garantire che la parità tra i sessi sia integrata in qualsiasi politica e in tutte le fasi da parte degli attori normalmente responsabili

dell'elaborazione delle politiche. Si tratta di un compito impegnativo verso cui molti Stati membri hanno dimostrato una maggiore sensibilità. Sebbene pochissimi Stati inseriscano le questioni di genere in maniera sistematica nei PAN, altri stanno cominciando lentamente a sviluppare i mezzi e il know-how necessario.

Evidenziando i punti in cui le disparità finanziarie si intersecano con le disuguaglianze tra i generi, la prospettiva per l'uguaglianza tra i sessi favorisce la strategia generale in maniera duplice:

– amplificando gli effetti delle politiche volte a combattere la povertà e l'esclusione sociale e

– sviluppando la parità anche presso gli uomini e le donne con un reddito basso.

L'attenzione alle questioni di genere come strumento per le politiche antipovertà permea la maggior parte dei PAN. È implicito che l'uguaglianza tra i generi non figura in genere tra le priorità dei PAN. La Svezia, l'Irlanda, l'Austria, il Lussemburgo, la Danimarca e il Portogallo hanno dimostrato in diversa misura di voler elaborare i PAN con l'intento di combattere la povertà e promuovere l'uguaglianza uomo-donna. La Svezia ha dichiarato che "le attività sono organizzate in base alle esigenze, agli impegni, ai diritti, ai ruoli, alle priorità e alle opportunità di entrambi i sessi, e ciò contribuisce a sua volta ad incrementarne la qualità e l'efficacia".

Principali differenze nazionali nell'organizzazione del mainstreaming per le questioni di genere

Nel settembre 2002 il Comitato per la protezione sociale ha individuato le seguenti condizioni per l'integrazione delle questioni di genere nei PAN:

(a) creazione di un contesto in cui le disposizioni legali sono integrate dalla volontà politica e dalla formulazione di obiettivi chiari

(b) creazione della capacità necessaria, anche mediante attività di formazione ed *expertise* lungo l'intero processo

(c) istituzione di meccanismi istituzionali adeguati, consapevoli che i meccanismi istituzionali ultimi sono in definitiva nuove maniere di elaborare, progettare e attuare le politiche.

Relativamente al contesto di cui al punto (a), tutti gli Stati membri dispongono di una normativa in tema. La volontà politica viene esplicitata più spesso di quanto non sia accaduto nei PAN precedenti, ma non è sempre accompagnata dalla definizione di obiettivi chiari. Come menzionato sopra, numerosi PAN utilizzano le questioni di genere per il raggiungimento di alcuni obiettivi prioritari come quelli relativi alla povertà infantile o alla crisi della famiglia, finendo poi col trascurare proprio l'uguaglianza tra i sessi. Sono pochi gli Stati membri ad osservare che la parità uomo-donna è un obiettivo a sé stante nel contesto più ampio della lotta contro la povertà e l'esclusione sociale.

Per quanto concerne la creazione della capacità, esistono alcuni esempi incoraggianti di ricorso ad esperti ed *expertise* sulle questioni di genere. In Lussemburgo, i membri della commissione interministeriale hanno ricevuto una formazione sulle questioni di genere. Per lo svolgimento di un'analisi di genere, l'Austria si è affidata agli esperti del Patto territoriale per il lavoro. La Germania ha creato un centro di competenza volto a sostenere l'uguaglianza tra i sessi mediante offerte formative e la ricerca. La Grecia dispone di un nuovo manuale quale ausilio alla valutazione del *mainstreaming* nei programmi operativi.

Per quanto attiene ai meccanismi istituzionali, ove menzionati, pare che siano sviluppati dagli Stati membri sulla base di tre linee principali che sono talvolta seguite in maniera congiunta:

– un nuovo modo di lavorare che incorpora la competenza di genere nell'attività dei servizi incaricati della lotta contro la povertà. In Danimarca, Finlandia e Svezia tutte le autorità pubbliche devono fare propria e promuovere l'uguaglianza tra i sessi.

– una collaborazione tra i servizi addetti alle questioni di genere e quelli antipovertà al fine di consentire ai primi di partecipare attivamente alle fasi fondamentali di elaborazione dei PAN. Questa è la soluzione adottata da Irlanda, Lussemburgo e Danimarca.

– un processo di consultazione tra i servizi addetti alle questioni di genere e quelli antipovertà; entrambi sono chiamati a elaborare piani di azione specifici. Il Portogallo e la Spagna hanno scelto quest'alternativa. Pur esistendo il pericolo che l'esercizio si limiti ad un'elencazione delle rispettive attività, se realizzato in modo attivo, questo processo può condurre al *mainstreaming* delle questioni di genere nelle politiche contro la povertà e viceversa.

Alcuni Stati membri hanno annunciato l'intenzione di predisporre nuovi meccanismi istituzionali per l'integrazione delle questioni di genere, ma questi non risultano ancora operativi nell'attuale PAN. La Francia ad esempio sta progettando di istituire un consiglio nazionale sull'uguaglianza e intende stilare anche una carta sull'uguaglianza tra i sessi; il Belgio ha annunciato la creazione nel 2003 di un Istituto per le pari opportunità.

Nel caso degli altri Stati membri, i PAN rispettivi non fanno riferimento alcuno ai meccanismi impiegati per l'integrazione delle questioni di genere ed è pertanto difficile misurare la portata del loro impegno.

La maniera in cui le proposte summenzionate per le pari opportunità sono effettivamente attuate influisce sulla possibilità di integrare coerentemente la prospettiva uomo-donna in tutte le fasi dei piani, come richiesto dagli obiettivi comuni.

Statistiche in aumento ma l'analisi di genere e le valutazioni d'impatto sulle questioni di genere non sono ancora sufficienti

Le statistiche disaggregate per sesso contribuiscono a dare un quadro del grado di parità tra i generi in maniera duplice:

– evidenziando le differenze uomo-donna che meritano un'ulteriore analisi alla luce delle politiche esistenti

– consentendo di monitorare le politiche e le misure volte a ridurre la povertà, al fine di garantire che gli uomini e le donne ne usufruiscano in uguale misura, che non incrementino il divario tra i due sessi e promuovano anzi l'uguaglianza.

Nove Stati membri hanno reso disponibili più dati disaggregati secondo il genere. Sei Stati membri (Grecia, Francia, Irlanda, Portogallo, Paesi Bassi e Lussemburgo) hanno fornito una ripartizione per genere assai parziale, sebbene per la maggior parte di essi siano comunque disponibili dei dati. La Francia e il Lussemburgo prevedono di potenziare l'ufficio statistico nazionale.

Il secondo passo consiste nell'impiego attivo dei dati statistici per l'analisi di genere. La Svezia e l'Austria hanno utilizzato i dati sulla ripartizione tra i generi in più capitoli dei propri PAN. Le statistiche presentate da Belgio, Danimarca, Germania, Spagna e Regno Unito avrebbero offerto a questi Stati maggiori opportunità di effettuare un'analisi di genere di quanto essi non abbiano colto. Le analisi condotte da Irlanda, Regno unito e Paesi Bassi sono ancora limitate essenzialmente al mercato del lavoro. La Germania si è spinta un poco oltre, comprendendo anche l'utilizzo di Internet. La Danimarca ha rivolto l'attenzione alle considerazioni di genere nel caso dei gruppi più vulnerabili, per i quali non esistono ancora molte statistiche ma che saranno inclusi nei prossimi studi.

Come si può evincere da quanto sopra, sussiste una coerenza limitata tra quanto indicato dalle statistiche dei PAN e le problematiche individuate. I dati sugli indicatori comuni (cfr. allegato) evidenziano differenze tra uomo e donna per quanto attiene il rischio di povertà in funzione dell'età, del tipo di nucleo famigliare e del grado d'istruzione. Queste differenze potrebbero essere oggetto di nuove analisi di genere in cui si tenga conto anche di altri fattori come i periodi d'inattività, lo status lavorativo, la sanità, la custodia dei figli e il bisogno crescente di servizi di assistenza per i disabili, i malati gravi e gli anziani assistiti in casa.

Dopo l'analisi di genere, la fase successiva consiste nella valutazione d'impatto sulle questioni di genere delle politiche e delle misure attuate. La valutazione d'impatto sulle questioni di genere agevola il loro *mainstreaming* e un adattamento più approfondito delle politiche. Una valutazione d'impatto limitata conduce spesso ad aggiustamenti solo marginali. Soltanto tre Stati membri sono impegnati ad estendere la portata della valutazione d'impatto sulle questioni di genere. La Svezia e la Danimarca hanno reso obbligatoria tale valutazione a livello di autorità locali. L'Irlanda ha avviato una valutazione d'impatto di 130 misure nell'ambito del proprio piano nazionale di sviluppo.

Obiettivi quantitativi ripartiti per sesso praticamente inesistenti

Un numero molto esiguo di Stati membri ha fissato obiettivi quantitativi in aggiunta a quelli già stabiliti nella Strategia europea per l'occupazione. La Svezia ha precisato che la maggior parte dei suoi obiettivi si applicano tanto per agli uomini quanto alle donne. La Germania ha definito obiettivi ripartiti secondo il genere per quanto attiene l'alfabetizzazione informatica e l'impiego di Internet. L'Austria intende colmare le differenze tra i generi relativamente alla pensione minima. La Grecia ha un obiettivo di genere indiretto per quanto concerne la disponibilità di strutture di custodia per l'infanzia che va oltre quanto fissato dal Consiglio europeo di Barcellona. Il Lussemburgo intende offrire l'insegnamento della lingua lussemburghese alle donne immigranti in maniera proporzionale alla loro presenza percentuale tra gli immigranti. Il Regno Unito ha quantificato gli obiettivi per le famiglie monoparentali e le gravidanze in età adolescenziale.

Sono praticamente assenti gli obiettivi quantitativi relativi ai gruppi vulnerabili su cui numerosi Stati membri hanno incentrato le priorità di genere nei rispettivi PAN.

Integrazione della prospettiva di genere negli obiettivi comuni: ancora limitata all'occupazione con maggiore attenzione ai gruppi di uomini e donne più vulnerabili

Inserire la prospettiva uomo-donna nelle politiche significa compenetrare le misure politiche con il principio dell'uguaglianza di trattamento. Ulteriori misure specifiche possono essere mirate a prevenire o compensare gli eventuali svantaggi residui che ancora sono associati ad un determinato sesso. Occorre analizzare con cura la sostenibilità di questi adeguamenti, più facilmente soggetti a inversioni di marcia nel momento in cui si verifica una riduzione degli stanziamenti disponibili.

La parità di trattamento è sviluppata al meglio nel campo dell'occupazione, dove è stata promossa con forza dalla Strategia europea per il lavoro, come illustrato anche dai PAN precedenti. Questa volta si osserva una sensibilità leggermente più acuita verso le difficoltà delle donne nei gruppi a basso reddito. I problemi delle famiglie monoparentali sono rimasti un punto nodale nella maggior parte dei PAN.

Sono state sviluppate misure specifiche per la conciliazione tra attività lavorativa e vita famigliare al fine di migliorare la disponibilità di servizi di custodia per l'infanzia e il loro costo per l'utenza (cfr. capitolo Occupazione). Il rischio di attuare misure contrastanti è amplificato in questo ambito dall'assenza o dalla limitata disponibilità di valutazioni d'impatto sulle questioni di genere. Rispetto ai PAN del 2001 sono stati compiuti alcuni passi a ritroso, ad esempio per quanto attiene ai diritti alla conciliazione per i padri lavoratori in Portogallo.

Viene trascurata la differenza tra i sessi in termini di accesso a fonti di reddito e risorse, nonché alle misure atte a superare tale divario. Spesso manca una valutazione generale d'impatto sulle questioni di genere per quanto attiene alle misure adottate per l'occupazione, la conciliazione e i regimi pensionistici che potrebbero invece contribuire a migliorare la situazione delle donne anziane più esposte alla povertà.

Salvo gli aspetti concernenti la sfera lavorativa, la prospettiva uomo-donna è scarsamente rappresentata nei PAN. Le questioni di genere sono affrontate per lo più mediante misure specifiche rivolte all'assistenza dei gruppi di donne (e talvolta uomini) vulnerabili.

Tra le misure specifiche si annoverano le iniziative per i problemi di relazione fra uomo e donna, la violenza domestica (presente in tutti i PAN, ad eccezione di Belgio e Paesi Bassi), la tratta umana e la prostituzione (Finlandia, Francia, Grecia, Danimarca) e le gravidanze delle adolescenti (solo Regno Unito). Le azioni sono destinate alle vittime mentre sono sporadiche le misure di prevenzione che coinvolgono la parte agente.

Le differenze di genere e la disabilità sono trattate in modo congiunto da Austria, Germania, Danimarca e Francia. L'accento viene posto sugli immigranti uomo e donna in Austria, Grecia, Francia, Danimarca e Lussemburgo (cfr. capitolo 4.4.1). Ad eccezione dei Paesi Bassi, dove i gruppi a rischio comprendono anche le anziane sole, le donne (anziane) delle minoranze etniche e le famiglie monoparentali, in genere i PAN tendono a non integrare le politiche sull'integrazione sociale con quelle relative alle questioni di genere, sicché la dimensione di genere non è molto presente nelle politiche proposte.

Le preoccupazioni di genere delle parti coinvolte trattate ancora in modo marginale nei PAN

Gli Stati membri sono stati invitati a includere sempre le questioni di genere durante la mobilitazione dei partecipanti. Solo la Spagna e l'Irlanda menzionano esplicitamente la consultazione degli organismi per l'uguaglianza. L'Irlanda ha instaurato una complessa struttura istituzionale che comprende anche un livello consultivo, l'Autorità per l'uguaglianza e le organizzazioni femminili nazionali. È probabile che i servizi per le questioni di genere o gli organismi per le pari opportunità siano stati consultati anche in altri paesi dove tale procedura è acquisita come prassi. La partecipazione delle ONG che si occupano di questo tema è molto marginale (menzionata solo dall'Irlanda e dalla Spagna). In Irlanda gli organismi che si occupano di uguaglianza tra i sessi sono coinvolti in ogni fase di preparazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle misure. Per il coinvolgimento di uomini e donne affetti da povertà e socialmente esclusi, il Regno Unito ha organizzato delle consultazioni che comprendono anche le questioni di genere. Tra i temi trattati figurano le prestazioni sociali erogate previo accertamento delle fonti di reddito, la custodia dei bambini, l'assistenza, i lavori scarsamente retribuiti, il precariato, il lavoro informale e casalingo.

10. UTILIZZO DEGLI INDICATORI

Premessa

Gli indicatori sono uno strumento essenziale del metodo aperto di coordinamento poiché consentono di monitorare i progressi rispetto agli obiettivi comuni e di misurare le sfide che si profilano. L'importanza degli indicatori è stata ribadita a Lisbona, quando il Consiglio ha invitato la Commissione a presentare una relazione annuale sui progressi verso gli obiettivi strategici dell'Unione. Il Consiglio europeo di Nizza ha invitato gli Stati membri e la Commissione a fissare consensualmente degli indicatori uniformi al

fine di monitorare il progresso compiuto nella lotta contro l'esclusione sociale e la povertà. Questa raccomandazione è stata corroborata nel marzo 2001 dal Consiglio europeo di Stoccolma; in tale occasione il Consiglio ha ottenuto il mandato per migliorare il monitoraggio delle azioni contro la povertà e l'esclusione sociale mediante la definizione consensuale di una serie di indicatori d'integrazione sociale entro la fine del 2001. La definizione degli indicatori è stata devoluta al Comitato per la protezione sociale e più precisamente al sottogruppo "Indicatori" istituito nel febbraio 2001.

Nel dicembre 2001 il Consiglio europeo di Laeken ha approvato i primi 18 indicatori per l'esclusione sociale e la povertà, organizzati in una serie di indicatori primari – composta da 10 indicatori guida che coprono gli ambiti ritenuti maggiormente responsabili dell'esclusione sociale - e in 8 indicatori secondari aventi una funzione di supporto agli indicatori primari e descrittivi di altre dimensioni del problema.

Esponendo i principi metodologici per la scelta degli indicatori, il Comitato per la protezione sociale ha sottolineato che gli indicatori UE dovrebbero rappresentare le diverse dimensioni in modo equilibrato e vanno considerati nel loro insieme. Per quanto attiene la natura degli indicatori, il principio fondamentale è che gli indicatori comuni dovrebbero focalizzarsi sui risultati sociali piuttosto che sui mezzi impiegati per raggiungerli. Per questo un indicatore che si limiti a misurare lo sforzo politico è poco utile se non consente di quantificare il risultato conseguente. Nello spirito del metodo di coordinamento aperto, gli Stati membri sono chiamati a concordare gli indicatori di risultato ma sono lasciati liberi nella scelta delle politiche da adottare per il raggiungimento di tali obiettivi. Altri due principi metodologici stabiliscono che gli indicatori devono essere sensibili agli interventi politici e garantire un'interpretazione chiara e riconosciuta. Ciò significa che gli indicatori devono essere associabili alle iniziative politiche; deve sussistere inoltre un consenso sul fatto che un andamento verso una data direzione rappresenta un miglioramento o un peggioramento dei risultati sociali. I principi metodologici restanti sono più ovvi: a titolo esemplificativo basti menzionare il principio in base a cui un indicatore deve essere solido e statisticamente comprovato, misurabile in maniera sufficientemente raffrontabile tra gli Stati membri, adeguato ai tempi e suscettibile di revisione.

Sulla scorta dei principi metodologici sopra enunciati, il sottogruppo "Indicatori" ha continuato a lavorare lo scorso anno per precisare e consolidare l'elenco originario degli indicatori di Laeken. Nell'analisi degli indicatori comuni il sottogruppo ha voluto rivolgere un'attenzione particolare ai bambini, realizzando a tal fine una ripartizione standard per età di tutti gli indicatori Laeken laddove ciò fosse rilevante e utile (e subordinatamente all'affidabilità statistica), procedendo alla ridefinizione dell'indicatore relativo alla popolazione che vive in famiglie di disoccupati, aggiungendo anche un nuovo indicatore per i lavoratori poveri. L'elenco degli indicatori comuni, così come approvato nel luglio 2003 dal Comitato per la protezione sociale, è riportato nell'allegato statistico.

Impiego degli indicatori comuni nei PAN

Gli Stati membri sono stati invitati ad utilizzare gli indicatori comuni nei PAN e gli indicatori di terzo livello definiti in ambito nazionale, volti a precisare le specificità di settori particolari che non sono stati sufficientemente trattati dagli indicatori comuni, nonché a dare un contributo per l'interpretazione degli indicatori primari e secondari. Visto che il Comitato per la protezione sociale non è riuscito a presentare una proposta per un indicatore comune sugli alloggi, è stato concordato che nei PAN tale aspetto sia misurato mediante indicatori di terzo livello relativi alle condizioni di alloggio, ai costi delle abitazioni, alla mancanza di fissa dimora e ad altre condizioni abitative precarie.

Tutti i PAN ricorrono agli indicatori comuni, seppure con modalità e in gradi differenti. Numerosi Stati membri (Belgio, Grecia, Spagna, Italia, Lussemburgo, Portogallo e Finlandia) effettuano un'analisi approfondita della povertà e dell'esclusione sociale sulla base degli indicatori comuni e di quelli nazionali che li integrano o evidenziano altri aspetti peculiari della situazione nazionale. Purtroppo tale analisi è scarsamente integrata nell'essenza del piano di azione nazionale, ossia nella formulazione della strategia politica per la lotta contro l'esclusione sociale e la povertà. In effetti la Grecia, la Spagna e il Portogallo fissano degli obiettivi quantitativi per la riduzione del tasso di rischio di povertà; la Grecia si avvale degli indicatori per individuare le principali sfide e include obiettivi quantitativi specifici per gli anziani e i bambini. Tuttavia tali indicatori non sono utilizzati né ai fini del monitoraggio delle politiche né a quelli della pianificazione e non sono fissati obiettivi intermedi per la durata del piano.

L'Irlanda e il Regno Unito fanno ampio ricorso agli indicatori comuni oltre che alle definizioni nazionali di povertà utilizzate nella strategia nazionale contro l'esclusione sociale e la povertà. Questi due paesi sono stati anche i più abili nello stabilire obiettivi ad ampio raggio tra gli ambiti politici menzionati negli obiettivi comuni. Tuttavia, tali obiettivi sono delineati solo sulla base degli indicatori nazionali, nel rispetto della politica nazionale e delle consuetudini di monitoraggio per il settore dell'integrazione sociale. Anche il PAN francese intende fare ampio uso degli indicatori e, in tal senso, per la verifica del piano, elabora un ricco sistema di indicatori, che abbina indicatori comuni e nazionali, indicatori di risultati e politiche.

Austria, Danimarca, Germania e Paesi Bassi fanno un uso limitato degli indicatori comuni per motivi diversi. Il PAN danese è fortemente orientato verso i gruppi più vulnerabili che non sono pressoché contemplati dagli indicatori di Laeken. Nei PAN austriaco e tedesco, invece, gli indicatori servono solo a fornire un quadro di riferimento per le analisi. Il PAN olandese infine si avvale degli indicatori di Laeken solo al fine di effettuare un'analisi comparata tra i propri risultati e quelli degli altri paesi UE, mentre la strategia viene elaborata utilizzando il larga misura gli indicatori nazionali che sono più specifici per ambito politico. Anche il tasso dei soggetti a rischio di povertà è calcolato in riferimento ad un livello di reddito minimo nazionale (con una soglia fissata al 101 per cento di tale livello).

L'impiego degli indicatori nel PAN olandese solleva la questione dell'assenza di un nesso evidente tra gli indicatori comuni e gli strumenti politici. Il PAN si riferisce ad

esempio alle ripercussioni dell'andamento dell'economia sui risultati, ossia qualcosa che prescinde dal controllo della sfera politica. Negli ambiti in cui il governo centrale può esercitare solo un'influenza limitata, il PAN olandese ha optato per degli indicatori precipuamente qualitativi per le singole politiche. Le obiezioni all'impiego degli indicatori comuni sono giustificate solo fino ad un certo punto. Se confrontate con il settore dell'integrazione sociale, anche le iniziative politiche attinenti alla Strategia per l'occupazione presentano difficoltà analoghe: i risultati in termini di occupazione e di crescita della forza lavoro sono strettamente associati agli sviluppi economici e demografici, eppure l'impiego di indicatori (e obiettivi) di risultato è molto più consolidato ed esiste un ampio *corpus* teorico a loro sostegno. Di conseguenza, il loro impiego ai fini dell'elaborazione delle politiche risulta meno discutibile e la loro capacità statistica nel campo è più consolidata.

Bisogna riconoscere che rimangono alcuni gravi problemi pratici da risolvere prima di poter utilizzare gli indicatori comuni in modo ottimale per la valutazione dei risultati. Considerazioni importanti attengono alla disponibilità e alla tempestività dei dati pertinenti. Numerosi indicatori per la povertà e l'esclusione sociale sono stati derivati dal Panello familiare della Comunità europea (ECHP), l'indagine armonizzata della UE sul reddito e le condizioni di vita. L'impiego di tale fonte a questo scopo è stato esplicitamente riconosciuto dal Consiglio europeo di Laeken nel 2001. Un nuovo strumento di raccolta dei dati, il SILC-UE, presto sostituirà l'ECHP come fonte statistica di riferimento per il reddito e le condizioni di vita nell'UE. Grazie a ingenti investimenti nel potenziamento della capacità statistica, tale strumento dovrebbe efficacemente ovviare alle debolezze riconosciute dell'ECHP. Per esempio, è importante che in futuro sia possibile calcolare i tassi di povertà tenendo conto del valore delle locazioni imputate ai proprietari di immobili. Occorre migliorare anche le informazioni sul reddito lordo suddiviso per componenti in modo di calcolare l'indicatore del rischio di povertà prima dei trasferimenti sociali su base lorda anziché netta ed, infine, rendere i dati disponibili in tempi più rapidi, aspetto questo non meno importante.

Impiego degli indicatori di terzo livello o nazionali

Nei PAN sono stati utilizzati molteplici indicatori di terzo livello.

Oltre alle definizioni degli indicatori comuni, alcuni Stati membri hanno utilizzato *definizioni diverse e/o fonti alternative* per la misurazione e determinazione dei livelli attuali di povertà ed esclusione sociale. Per esempio la Francia, la Germania, l'Italia e il Regno Unito ricorrono a fonti nazionali di raccolta dei dati ai fini del calcolo degli indicatori di rischio della povertà, perché essi consentono di ottenere risultati entro tempi più rapidi. Tali paesi presentano anche l'analisi di sensibilità e l'impiego fatto di queste fonti e definizioni alternative. La Grecia e l'Italia definiscono la povertà relativa sulla base sia del reddito (definizione di Laeken) che del consumo, giustificando tale scelta sulla base della presunta maggiore stabilità delle abitudini di consumo e della maggiore aderenza agli standard di vita effettivi delle famiglie. L'elevata percentuale di lavoratori autonomi e l'importanza del possesso di un alloggio, comune anche fra le famiglie povere, sono altre argomentazioni che inducono questi paesi a preferire le misurazioni basate sui consumi. Tuttavia, l'uso della spesa al consumo per misurare il rischio di

povertà è stato discusso approfonditamente a livello comunitario e infine rifiutato per motivi sia teorici che pratici. La spesa rispecchia le scelte, non le opportunità, e pertanto non riflette le risorse a disposizione dei nuclei familiari. Inoltre, le ricerche sulla spesa dei nuclei familiari non sono perfettamente armonizzate.

Alcuni paesi ricorrono anche agli indicatori nazionali della povertà assoluta (Italia), agli indicatori non monetari delle condizioni di vita (Belgio, Italia, Francia) oppure alle misurazioni della povertà percepita (Belgio, Italia). L'Irlanda misura la povertà persistente, una combinazione tra le misure del reddito e quelle dell'indigenza che si ritiene fornisca, rispetto al solo indicatore del reddito, un'immagine più accurata della categoria di popolazione che vive in uno stato generalizzato di povertà a causa della mancanza di mezzi. Tali indicatori forniscono senz'altro delle utili informazioni complementari rispetto al semplice rischio di povertà relativa. L'Irlanda in particolare ha confrontato l'andamento nel tempo sia del tasso di rischio di povertà persistente, sia di quello della povertà relativa, evidenziando la natura talvolta prociclica di quest'ultima (si veda anche il capitolo 1, figura 7).

La dimensione *subnazionale* della povertà e dell'esclusione sociale viene descritta in alcuni casi (Belgio, Grecia, Francia, Italia) mediante una scomposizione per regione degli indicatori comuni. In particolare, la Grecia opera un'interessante distinzione tra regioni rurali e urbane, sottolineando la diversa natura della povertà e dell'esclusione sociale nelle due aree.

La maggioranza degli Stati membri ha utilizzato *indicatori politici specifici*, più facilmente integrabili in una strategia politica. Tra questi, gli indicatori relativi al numero di disoccupati o disoccupati di lungo periodo che sono assistiti mediante qualche misura di sostegno al mercato del lavoro, il numero di unità abitative disponibile nell'edilizia popolare e l'importo garantito come reddito minimo. In realtà la distinzione tra gli indicatori politici e quelli di rendimento non è sempre immediata; alcuni indicatori potrebbero essere meglio definiti come "di risultato intermedio". Essi esprimono da un lato l'impegno politico a favore dei soggetti a rischio di povertà e, dall'altro lato, l'impatto delle politiche sociali e del contesto economico in senso lato. Gli indicatori di dipendenza dalle prestazioni sociali - impiegati spesso nei PAN – sono un esempio di questo tipo di indicatori. Perfino l'indicatore di Laeken relativo all'abbandono scolastico precoce può rientrare di fatto nella categoria degli indicatori intermedi di risultato piuttosto che in quella degli indicatori di rendimento in senso stretto.

Infine, alcuni indicatori interessanti sono stati impiegati per la salute e l'alloggio. Per quanto concerne le abitazioni, alcuni PAN hanno affrontato il tema della qualità delle abitazioni, dei costi per l'alloggio e della mancanza di una dimora. Nel campo della salute, molti Stati membri presentano dati sull'aspettativa di vita in funzione della classe socioeconomica (rappresentata mediante categorie professionali piuttosto ampie). Nei PAN belga e francese figurano diversi indicatori degli effetti sulla salute e dell'accesso alla sanità in funzione dello status socioeconomico. Tali dati sono stati raccolti mediante un'indagine specifica sulla salute che andrebbe analizzata in maniera approfondita al fine di decidere in merito all'opportunità di ripeterla in altri paesi.

Indicazioni per gli sviluppi futuri a livello UE

In questa seconda tornata dei PAN per l'integrazione è stato richiesto agli Stati membri di avvalersi per la prima volta degli indicatori UE concordati di concerto, da utilizzarsi come base per l'analisi della situazione sociale e il monitoraggio dei progressi rispetto agli obiettivi dichiarati della politica. La valutazione sull'impiego effettivo degli indicatori nei PAN offre al Comitato per la protezione sociale e in particolare al sottogruppo Indicatori un'opportunità preziosa, poiché consente di trarre conclusioni importanti per il lavoro futuro nel campo dell'integrazione sociale.

Seppure si riconosca che l'elenco degli indicatori è stato in genere conforme alle aspettative espresse sopra, è ovvio che gli indicatori UE tendano ad essere privilegiati come strumenti per un raffronto internazionale di analisi della situazione della povertà e dell'esclusione sociale, piuttosto che come strumento di controllo della politica.

L'assenza di un nesso evidente tra gli indicatori comuni e gli strumenti politici costituisce una spiegazione plausibile di questa scelta ed è proprio per ovviare a questo divario che sono stati inseriti gli indicatori nazionali o terziari specifici dell'ambito politico. L'elenco attuale degli indicatori comuni necessita senz'altro di essere perfezionato e occorre soprattutto migliorare la capacità statistica necessaria a calcolarli.

Dall'elenco attuale degli indicatori comuni si evince una nozione di esclusione sociale che pare associata alla mancanza di reddito, alla disparità di reddito, alla disoccupazione e alla mancanza di una scolarizzazione adeguata. Questi sono senz'altro alcuni degli elementi caratterizzanti dell'esclusione sociale e della povertà, ma altri ambiti importanti, come la salute, le condizioni di vita e l'abitazione, non sono ancora adeguatamente quantificati e, in tal senso, occorrono ulteriori sforzi. Inoltre, sarebbe importante sviluppare una migliore comprensione della povertà e dell'esclusione sociale a livello subnazionale. In tutti questi settori si presenta però una combinazione di fattori – a livello di dati e di differenze istituzionali nell'UE – che ancora rende difficile la definizione di indicatori comuni da impiegare in maniera uniforme presso i 15 Stati membri.

La sfida principale in termini concreti è costituita dalla capacità statistica. È evidente che sussistono gravi lacune nella disponibilità dei dati, tanto a livello comunitario che nazionale. Ciò è particolarmente vero per i gruppi vulnerabili: alcuni PAN per l'integrazione mancano delle informazioni quantitative fondamentali relative ai gruppi che non possono essere individuati mediante i censimenti tradizionali, come gli alcolisti, i tossicodipendenti, i senzatetto, le minoranze etniche, ecc.

A livello europeo, il potenziamento delle banche dati europee è assurto a priorità. È particolarmente importante che il nuovo SILC-UE fornisca statistiche affidabili e tempestive, e sia attivamente introdotto da tutti i servizi statistici nazionali con il supporto degli uffici responsabili delle politiche (in veste di utenti). Nel frattempo occorre garantire che la transizione dal ECHP al SILC-UE avvenga nel migliore modo possibile.

11. INDIVIDUAZIONE DI ESEMPI DI BUONE PRASSI

La divulgazione di esempi di buone prassi è un elemento chiave del metodo di coordinamento aperto per l'integrazione sociale. Essa avvia un processo d'apprendimento reciproco tra gli Stati membri, fondato sullo scambio sistematico di esperienze a livello politico, o di dispositivi istituzionali nuovi o rinnovati in modo radicale. Se affiancata alla presentazione dei risultati delle valutazioni e di informazioni sul metodo perseguito per giungere ad essi, tale scambio dovrebbe agevolare la preparazione di riforme o l'attuazione di "modelli" particolarmente efficaci di approcci multidimensionali integrati e di mobilitazione delle parti coinvolte.

I PAN per l'integrazione 2003-2005 consentono di porre in evidenza i comparti in cui negli ultimi anni gli Stati membri hanno concentrato i propri sforzi su scala nazionale, regionale o locale con l'intento di rinnovare le modalità di attuazione o il contenuto delle politiche.

In testa ai settori per cui sono state presentate delle nuove esperienze di "buone prassi" figurano le azioni di sostegno alla reintegrazione o all'inserimento nel mondo del lavoro per le persone in gravi difficoltà. Le descrizioni vertono su tredici esperienze che riguardano anche i portatori di handicap, i soggetti assenti per lungo tempo dal mondo del lavoro per motivi di salute, i disoccupati a lungo termine, i percettori di aiuti previdenziali e i giovani.

Le esperienze di mobilitazione locale di tutti gli attori e delle autorità pubbliche per la lotta contro l'esclusione sociale e la povertà sono state presentate da moltissimi Stati membri. Dieci forme di questo tipo di mobilitazione sono state descritte:

La protezione dell'infanzia e la prevenzione dei rischi d'esclusione delle famiglie sono l'oggetto di un numero ragguardevole di presentazioni di buone prassi. Sette sono le esperienze o nuove politiche illustrate.

L'assistenza e le cure domiciliari per gli anziani non autonomi sono state anch'esse menzionate. Tre programmi sono presentati sull'argomento.

Le iniziative d'accoglienza, di orientamento, di ricovero o ridomiciliazione dei soggetti senza fissa dimora sono descritte in quattro presentazioni.

La prevenzione e il trattamento del sovraindebitamento sono presentati come buone prassi in tre PAN per l'integrazione.

L'integrazione degli immigranti è illustrata mediante la presentazione di due dispositivi.

Il miglioramento dell'accesso alla giustizia e alle amministrazioni pubbliche è l'oggetto di quattro presentazioni di programmi.

Il rafforzamento del dialogo e del partenariato con le ONG e i soggetti in situazioni di povertà o esclusione è posto in evidenza in tre presentazioni relative a dispositivi.

Altre buone prassi sono descritte con una sola presentazione; esse riguardano la partecipazione culturale, l'istruzione, la ricerca sociale, la consulenza alimentare, la violenza contro le donne, i servizi di accoglienza per i tossicodipendenti e la conversione delle aree di campeggio.

Stato membro	*Denominazione della misura*	*Sintesi*	*Ambiti collegati*
1. OCCUPAZIONE			
Austria	Clearing	Assistenza ai giovani con bisogni speciali nella transizione dalla scuola alla vita lavorativa. Una rete di sicurezza completa o un sistema di supporto per la fase post-scolastica degli studenti disabili.	Disabili, bambini, istruzione
	Integrazione nel mercato del lavoro	Misure di inserimento nel mercato del lavoro per gli assistiti dalla previdenza sociale. Unitamente ad un reddito minimo economico, un obiettivo della previdenza sociale, nell'ottica di aiutare le persone a promuovere se stesse, è il reinserimento nel mercato del lavoro dei beneficiari in grado e disposti a lavorare.	
Danimarca	Integrazione dei giovani nel mercato del lavoro	Integrazione dei giovani socialmente svantaggiati nel mercato del lavoro – Ufficio per la gioventù dell'autorità locale di Brondby. Al progetto stanno partecipando nove autorità locali. Il progetto è volto a trasferire i giovani dal sistema di sussidi in contanti avviandoli all'istruzione o inserendoli nel mercato del lavoro attraverso il lavoro o la formazione nel luogo di lavoro. I giovani sono supportati dai loro assistenti sociali dell'autorità locale, da referenti volontari o professionisti che li appoggiano nella vita al di fuori del luogo di lavoro, nonché da mentori sul luogo di lavoro che si accertano che i giovani siano integrati nell'ambiente.	Bambini e giovani
Francia	Politiche del lavoro per persone in gravi difficoltà	Le politiche occupazionali per le persone in gravi difficoltà gravitano attorno a due temi principali: riportare tali persone in un'attività produttiva promovendo l'occupazione e attuando programmi di sostegno personalizzato su misura per la situazione e le esigenze dell'individuo.	
Germania	"50.000 posti di lavoro per i disabili gravi"	Obiettivo, previsto per legge, di ridurre il numero di disabili gravi in cerca di lavoro del 25% tra l'ottobre 1999 e l'ottobre 2002. Rafforzamento dei servizi specializzati di inserimento e degli scambi di lavoro. Aumento dei programmi di formazione per la specializzazione professionale e di mentoring individuale per i disabili gravi disoccupati. Campagna pubblicitaria volta a rendere nota la nuova iniziativa, comprensiva di una linea telefonica speciale per informazioni/telemarketing, opuscoli, eventi, mostre, Internet.	Disabili
	Progetto 'Opportunità 2000'	Qualifica di beneficiari dell'assistenza sociale disoccupati che presentano gravi limitazioni croniche dovute allo stato di salute, un livello elevato di fragilità mentale e/o bassa autostima e non possono essere inseriti nel mercato del lavoro utilizzando la normale serie di strumenti.	Disabili per motivi di salute
	Istituto federale per il lavoro – FAIR	Il programma speciale "FAIR" è stato attuato con l'obiettivo di migliorare i risultati della ricerca di un lavoro per i disoccupati cronici. Sono stati assunti altri operatori cui è stato affidato unicamente l'incarico di provvedere ad un migliore inserimento e supporto dei disoccupati cronici attraverso l'ausilio di mentori e di trovare per loro un'occupazione. I disoccupati cronici sono seguiti da ciascun ufficio competente in base ad un programma sistematico.	

Stato membro	*Denominazione della misura*	*Sintesi*	*Ambiti collegati*
Irlanda	Strategia di prevenzione della disoccupazione	Il Piano di azione per l'occupazione (EAP) – Strategia preventiva mira a ridurre la disoccupazione e a prevenire la disoccupazione di lungo periodo mediante un contatto diretto con i disoccupati al fine di assisterli nel reinserimento nel mondo del lavoro. Gli utenti sono sottoposti ad un colloquio al fine di valutarne le capacità ed elaborare un piano personalizzato finalizzato alla loro occupazione, riqualificazione o istruzione. La Strategia preventiva è stata varata nel settembre 1998 per tutti i giovani con meno di 25 anni, iscritti al collocamento da sei mesi e invitati ad un colloquio. Successivamente l'iniziativa è stata progressivamente estesa ad altri gruppi sulla base di soglie specifiche di durata della disoccupazione.	
Lussemburgo	Centri di valutazione	I Centri di valutazione per disoccupati accrescono le possibilità di impiego. In questo modo le persone che sono in grado di lavorare possono trovare un'occupazione, disporre di risorse proprie, ritrovare la propria dignità e sfuggire ad una potenziale situazione di povertà e di esclusione sociale.	
Paesi Bassi	Esperimenti di attivazione sociale (1996-2001)	Il Ministero per gli affari sociali e l'occupazione ha offerto l'opportunità di condurre sperimentazioni nel quadro della legge per le indennità sociali con l'obiettivo di promuovere il reinserimento nel mercato del lavoro e prevenire l'esclusione sociale degli assistiti più lontani dal mercato del lavoro.	
Spagna	Progetto occupazionale integrato per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro	Programma per la formazione e l'inserimento nel mondo del lavoro volto a promuovere le attività innovative nel settore dell'occupazione per i giovani con gravi difficoltà d'inserimento nel mondo del lavoro e ad elevato rischio di esclusione sociale. Sono previsti piani personalizzati e d'informazione per l'inserimento lavorativo, l'orientamento e il supporto per la formazione professionale o regolamentata.	Soggetti socialmente svantaggiati
Svezia	*Stockholm Matching*	Progetto volto a sviluppare metodi che aiutino le persone dipendenti dai sussidi sociali a ricercare un posto sul libero mercato del lavoro al fine di renderle economicamente autonome. I servizi sociali e le imprese devono collaborare nell'individuazione di metodi di reclutamento per l'inserimento lavorativo dei percettori di sussidi sociali. Il progetto è rivolto innanzi tutto a funzionari dei servizi sociali, rappresentanti del mercato del lavoro e delle imprese, consulenti per l'orientamento scolastico e professionale. Un gruppo secondario di destinatari è costituito dai disoccupati di lungo termine che non hanno contatto con i normali servizi di collocamento e percepiscono un assegno di reddito minimo.	
	Cooperazione finanziaria-DELTA a Hisingen	Il progetto DELTA è stato avviato nel 1997 se verificare se la collaborazione potrebbe essere più efficace nell'aiutare persone che siano state a lungo malate o disoccupate. Gli uffici della previdenza sociale, il sistema di assistenza sanitaria di base e i servizi sociali collaborano con il progetto DELTA, la commissione per il lavoro della contea, le cliniche psichiatriche e il sistema di istruzione per adulti su 26 progetti correlati a Hisingen.	Mobilitazione delle parti interessate, istruzione, gruppi più vulnerabili

Stato membro	*Denominazione della misura*	*Sintesi*	*Ambiti collegati*
	Centri per il lavoro e lo sviluppo di Malmö	I Centri per il lavoro e lo sviluppo di Malmö rientrano in un progetto di collaborazione nel quadro di un programma municipale che coinvolge il comune di Malmö, i servizi per il lavoro e gli uffici di previdenza sociale. Lo scopo è la reintegrazione dei disoccupati di lungo termine nel mondo del lavoro o della scuola entro un anno. La priorità è attribuita agli stranieri e ai giovani che necessitano di ulteriori programmi motivazionali e di consulenza.	
2. REDDITO MINIMO/RETE DI SICUREZZA SOCIALE			
Belgio	Migliorare la sostenibilità dei sistemi di reddito minimo	Programma volto alla promozione dell'accesso alle risorse per tutti, nonché all'ammodernamento del contenuto amministrativo, legale e finanziario delle diverse disposizioni in tema di sussidio minimo.	
Spagna	Piano per i sussidi dell'assistenza sociale di base dei Comuni.	Questo programma dei servizi sociali si estende su più anni. Oggi è consolidato e gestito dagli organismi amministrativi, finanziari e politici della rete di base del sistema pubblico dei servizi sociali.	
3. ASSISTENZA SANITARIA			
Austria	Assistenza a lungo termine	Unitamente all'introduzione in tutto il paese di un sussidio per prestazioni infermieristiche, i *Länder* sono stati obbligati ad elaborare requisiti e piani di sviluppo per l'offerta di assistenza a lungo termine a disabili e anziani (pazienti ambulatoriali, ricoverati in day-hospital e lungodegenti), anche per fornire un orientamento strategico per l'assistenza a lungo termine nella propria provincia.	
Belgio	Per una sanità a costi contenuti	Programma volto a migliorare l'accesso al sistema sanitario e prevenire il rischio di esclusione associato a gravi problemi di salute attraverso la soluzione istituzionale rappresentata dalla legge sul tetto delle spese.	
Danimarca	Disuguaglianze sociali in ambito sanitario	Il piano è volto ad offrire una sanità migliore ai gruppi vulnerabili a livello di autorità locali, nonché ad eliminare gli effetti negativi della trasmissione intergenerazionale. Le attività si concentreranno sui cittadini più vulnerabili ed avranno una finalità preventiva e di promozione della salute. Il progetto prevede diversi obiettivi secondari, tra cui la lotta alle disparità sociali in campo sanitario e il miglioramento della salute di bambini e giovani.	

Stato membro	*Denominazione della misura*	*Sintesi*	*Ambiti collegati*
Francia	Programmi regionali di accesso alla prevenzione e alle cure "PRAPS"	Programmi regionali che mobilitano insieme operatori del settore sanitario e istituzioni, responsabili delle decisioni. Si tratta di programmi sociali, di prevenzione e di lotta alla dipendenza che si prefiggono di migliorare la copertura delle persone più sfavorite e rispondere alle loro specifiche esigenze. Nell'ambito di tali programmi, più di 370 ospedali pubblici sono stati provvisti di sportelli di assistenza sanitaria (PASS), sono stati creati 45 centri cittadini (ASV) e sono state sviluppate attività quali prevenzione della dipendenza, lotta agli alloggi con scarse condizioni igienico-sanitarie, ecc.	
4. ALLOGGI			
Francia	Programma di vigilanza sociale	Programma volto a fornire informazioni e indicazioni, nonché a offrire alloggio alle persone in difficoltà (madri sole, delle famiglie, dei giovani usciti dalla famiglia e una forte percentuale di richiedenti asilo, ecc.).	
Belgio	Sostegno agli utenti che non riescono a pagare le bollette dell'elettricità e del gas	I debiti ai quali persone devono far fronte spesso sono legati all'erogazione di energia elettrica. Il governo federale ha intrapreso l'iniziativa di permettere ai centri pubblici di assistenza sociale di potenziare i loro sforzi a livello sia preventivo che curativo. Nel primo caso, l'obiettivo è quello di creare le condizioni generali per agevolare quanti hanno difficoltà ad effettuare pagamenti, sostenendoli da un punto di vista sociale ed economico. Nel secondo caso, è prevista la possibilità di concedere aiuti economici per una verifica contabile delle fatture in modo che le persone interessate possano ripartire da una solida base economica.	
Danimarca	Programma per i consulenti dell'edilizia popolare	Programma preventivo e di contatto, volto a creare reti e agevolare il dialogo con le autorità locali, nonché al coordinamento delle iniziative locali per il potenziamento dell'edilizia popolare nelle zone residenziali pertinenti.	Mobilitazione delle parti interessate
5. ISTRUZIONE			
Paesi Bassi	Collaborazione amministrativa tra gli asili nido e le scuole elementari a Hertogenbosch	La collaborazione amministrativa tra le strutture di asilo nido e quelle per l'istruzione elementare (cinque scuole) è volta a garantire una linea didattica continuativa per i bambini tra i 0 e i 12 anni, affinché non vi sia soluzione di continuità tra i servizi scolastici disponibili.	

Stato membro	*Denominazione della misura*	*Sintesi*	*Ambiti collegati*
6. E-INCLUSION (TIC)			
Grecia	Centri di servizi al cittadino	I Centri di servizi al cittadino (KEP) fanno parte delle autorità locali presso cui sono stati istituiti (regioni, prefetture, province e comuni) e sono incaricati di fornire informazioni di natura amministrativa al pubblico, nonché di risolvere i problemi e gestire l'interazione tra il pubblico e l'amministrazione. Il sito web centrale www.kep.gov.gr creato dal Ministero dell'Interno è finalizzato a pubblicizzare il ruolo dei KEP e a offrire informazioni dirette ai cittadini che hanno accesso a Internet; il sito contiene informazioni sulle procedure e le pratiche amministrative che possono essere svolte presso i KEP.	
7. CULTURA, SPORT, TEMPO LIBERO			
Belgio	Progetto Articolo 27	Modello di partecipazione culturale gestito attraverso un'ONG appositamente creata da operatori del settore culturale. Accesso alle attività culturali con biglietti di ingresso a prezzo estremamente ridotto per le persone sfavorite con il sostegno di varie comunità e regioni francofone belghe e in collaborazione con 433 istituzioni sociali e culturali.	
Francia	Programma *Ville-Vie-Vacances*	Ogni anno, l'iniziativa offre a circa 800.000 giovani che non vanno in vacanza numerose attività sportive e culturali, nonché attività legate all'inserimento nella forza lavoro. Il tasso di partecipazione delle ragazze è aumentato notevolmente grazie ad un diverso orientamento delle attività a loro dedicate in base alle esigenze da loro manifestate.	
Svezia	Agenda per la cultura	Programma Agenda per la cultura 2003-2006	
8. INDEBITAMENTO			
Irlanda	*Money Advice and Budgeting Service*	Il Servizio di consulenza finanziaria di bilancio (MABS) è un servizio offerto su scala nazionale e finanziato dal Ministero per gli affari sociali e la famiglia. Il MABS offre un servizio indipendente, gratuito e rispettoso della privacy innanzi tutto alle famiglie a basso reddito che sono indebitate o che rischiano di contrarre debiti.	Aiuti ai soggetti più vulnerabili

Stato membro	*Denominazione della misura*	*Sintesi*	*Ambiti collegati*
Paesi Bassi	Assistenza integrata al debito a Arnhem e Dordrecht	Questo modello di assistenza integrata parte da una raccolta dei dati individuali in una prospettiva integrata (in cui sono compresi sia gli aspetti tecnico-finanziari che le premesse psico-sociali), offrendo poi programmi di aiuto concomitanti o successivi per entrambi gli aspetti. Un funzionario è incaricato di controllare e coordinare i programmi (gestione del caso), mentre la supervisione di bilancio o altre forme di supervisione sono introdotte il prima possibile. Nell'assistenza integrata al debito è prevista in genere una sequenza di programmi preventivi, di registrazione dei dati e di assistenza (aiuto psico-sociale, supervisione del bilancio e gestione delle risorse), nonché una procedura normativa (Legge sul pagamento del debito per le persone fisiche), il controllo/supervisione dei progressi e l'assistenza di mantenimento o degli utenti che abbandonano il programma.	
9. MANCANZA DI FISSA DIMORA			
Austria	Strategia per i senzatetto	Entro il 2006, tutti gli ex senzatetto viennesi (famiglie e singoli individui) dovranno poter usufruire di un alloggio in affitto in luoghi che non siano i centri di accoglienza per i senzatetto. I senzatetto potranno essere accolti in strutture controllate unicamente per un periodo temporaneo di massimo due anni. Trascorsa tale fase, dovranno disporre di un proprio alloggio. Per gli anziani, a Vienna sono previsti complessi specializzati che offrano un alloggio senza limiti temporali.	
Danimarca	Accordo per la riduzione dei senzatetto	Accordo siglato nel giugno 2002 tra il governo danese e le autorità locali. I principali settori prioritari sono: aiuti per trovare una sistemazione, offerte di emergenza, servizi alternativi di emergenza, istituti di ricovero alternativi.	
Francia	Politiche per le persone senza fissa dimora	Politiche volte all'elaborazione di un approccio globale e integrato verso i soggetti più esclusi. Esse sono chiamate anche a rinnovare, configurare e coordinare l'intero settore dei servizi d'emergenza, oltre a dover garantire una protezione migliore dei soggetti più esclusi, offrendo aiuti tangibili e misure di prevenzione e di reinserimento sociale. Servizi e sostegno sociale per le persone senza fissa dimora grazie a una collaborazione tra il settore pubblico e le associazioni di solidarietà: telefono amico 24h/24h, squadre mobili, centri diurni, ricoveri di emergenza, alloggi popolari, sistemazioni temporanee, centri di accoglienza e reinserimento, nuovo sistema d'informazione standardizzato per il settore dell'emergenza sociale.	

Stato membro	*Denominazione della misura*	*Sintesi*	*Ambiti collegati*
Svezia	Metodi innovativi per il sostegno ai senzatetto	Nell'ambito dell'iniziativa "Un tetto sopra la testa", la città di Stoccolma è impegnata dal 1999 in un lavoro di sostegno a lungo termine per le persone senza fissa dimora. L'obiettivo è di garantire un letto in ostello a tutti i senzatetto che ne fanno di richiesta entro la mezzanotte, a condizione che non assumano un comportamento violento.	
Regno Unito	*Rough Sleepers Unit* – RSU (Inghilterra)	L'Ufficio per chi dorme all'addiaccio (RSU), istituito nell'aprile 1999, ha ricevuto il mandato di azzerare o ridurre di almeno due terzi entro il 2002 il numero di coloro che dormono in situazioni precarie.	
10. DIMENSIONE TERRITORIALE/REGIONALE			
Germania	"La città sociale"	Le misure attuate in vari campi di intervento (per esempio, politica per gli alloggi, politica economica, politica per l'occupazione, politica per l'attivazione dei cittadini e politica sociale) nei distretti sfavoriti particolarmente bisognosi di sviluppo sono state riunite in una politica di sviluppo orbano attiva ed integrata che prevede programmi integrati da realizzare nell'arco di diversi anni.	
Grecia	Sviluppo locale e politica sociale: il comune di Arkhanes	d un piano di sviluppo articolato, basato sulla cooperazione tra il comune, la Società per lo sviluppo di He agenzie della regione, si è tentato di differenziare l'economia locale e di creare nuove piccole e medie im all'iniziativa, questa zona rurale ha registrato un tasso di crescita significativo nell'ultimo decennio, olt nto sostanziale dell'occupazione. Il comune ha anche varato un piano d'intervento sociale integrat o, volto a impedire l'esclusione sociale e a migliorare la qualità della vita locale.	
Spagna	Progetto d'inserimento sociale integrato in Aldea Moret	Il suo scopo era quello di migliorare lo standard di vita degli abitanti del quartiere in cui è stato attuato in una prospettiva multidisciplinare. Tutte le istituzioni sociali esistenti nel quartiere vi hanno partecipato per creare un gruppo compatto di risorse tecniche e materiali, con il coinvolgimento della popolazione residente, al fine di ottimizzare le condizioni di vita e garantire un accesso equo ai regimi di protezione sociale.	
Svezia	Accordo di sviluppo locale per superare l'isolamento nelle grandi città	Per combattere l'isolamento di una data zona occorrono misure di ampio respiro a lungo termine. È altresì necessaria la partecipazione, dedizione e cooperazione sistematica tra residenti, imprese, organizzazioni di volontariato, organizzazioni d'interesse, autorità locali, agenzie centrali, mezzi d'informazione, ecc. La collaborazione può avere effetti duraturi soltanto se conduce a una mutazione strutturale, ovvero a un cambiamento nelle attività normali degli organismi coinvolti. In altri termini, uno sviluppo positivo richiede una strategia articolata a livello locale, regionale e nazionale.	Mobilitazion e delle parti interessate

Stato membro	*Denominazione della misura*	*Sintesi*	*Ambiti collegati*
Regno Unito	Strategia nazionale per il rinnovamento dei quartieri (Inghilterra)	Gli obiettivi a lungo termine sono: riduzione della disoccupazione e della delinquenza; miglioramento della salute, delle qualifiche, degli alloggi e dell'ambiente fisico nei quartieri più poveri; avvicinamento dei quartieri poveri allo standard del resto del paese. L'accento è posto sul ricorso alle politiche pubbliche di *mainstreaming*, dunque non limitate alle iniziative locali, al fine di recuperare i quartieri e potenziare i servizi pubblici locali.	
11. SOLIDARIETÀ FAMIGLIARE/ FIGLI			
Austria	Assegni famigliari	Questo sistema sostituisce il precedente regime di congedo parentale, introducendo una nuova prestazione famigliare universale cui ha diritto un numero maggiore di beneficiari: casalinghe/ghi, studenti, lavoratori a tempo parziale, ecc.	
Finlandia	Modello Turku per il benessere dei bambini e dei giovani	La strategia Turku è indirizzata ai bambini, ai giovani e alle famiglie con figli; essa è basata su un modello di rete gestita e controllata da un gruppo di assistenza ai bambini e ai giovani, composto da esperti dei servizi pubblici e un esperto di urbanistica. Gli indicatori per la misurazione dei fattori pertinenti sono stati definiti in collaborazione con il Centro nazionale di ricerca e sviluppo per la previdenza e la salute (STAKES). Gli indicatori sono affiancati da un "bilancio bambini" triennale, uno strumento idoneo a quantificare la spesa annuale delle diverse autorità pubbliche per la gestione delle iniziative rivolte ai bambini o ai giovani.	
	HARAVA	Harava ("Il Rastrello") è un progetto congiunto delle organizzazioni per la tutela dei bambini e il settore pubblico, coordinato dall'Unione centrale per il benessere dei bambini in Finlandia e dall'Associazione delle autorità locali e regionali finlandesi. Il progetto mira alla realizzazione di esperimenti pratici di cooperazione e servizio per l'erogazione di servizi psico-sociali ai bambini e ai giovani. Viene così promossa la cooperazione tra le ONG, gli organismi di servizio pubblici e privati, nonché la cooperazione trasversale tra le autorità previdenziali, sanitarie e scolastiche.	
Irlanda	Iniziativa di sostegno per i genitori adolescenti	Iniziativa di sostegno per i genitori adolescenti: si tratta di un'iniziativa pilota attuata gradualmente dal 1999 nell'ambito di una strategia nazionale di investimento nell'assistenza all'infanzia. Sono offerte le seguenti forme di sostegno: sostegno con affiancamento dei genitori; disponibilità di informazioni su una serie di temi tra cui integrazioni del reddito, servizi sanitari, istruzione e formazione; accesso a forme di sostegno di gruppo e individuali.	

Stato membro	*Denominazione della misura*	*Sintesi*	*Ambiti collegati*
Italia	Progetto per gli alloggi e l'assistenza finanziaria alle famiglie in difficoltà	Progetto della provincia di Campobasso volto ad assistere le *famiglie a rischio di esclusione sociale* che, per svariati motivi, non riescono a mantenere un ambiente famigliare tranquillo e gestire in maniera adeguata i rapporti genitori-figli. Attorno a questi nuclei viene creata una rete di solidarietà che consente di attuare un'azione sociale volta a ridurre al minimo il ricorso all'affido famigliare o agli istituti.	
Regno Unito	Borsa di studio per famiglie monoparentali (Scozia)	Questa misura innovativa che dispone di uno stanziamento di £ 24 milioni per il periodo 2001-2004 è volta ad assistere le famiglie monoparentali ai fini della prosecuzione degli studi secondari; sono previsti aiuti per le spese relative ai figli e servizi di custodia dei bambini.	Aiuti ai soggetti più vulnerabili
12.1. IMMIGRANTI			
Francia	Integrazione dei nuovi immigranti	ne di un vero servizio pubblico per gli stranieri che risiedono regolarmente per un periodo prolungato, n tica di integrazione e di lotta contro qualsiasi forma d'intolleranza. Programma di azione interministe zione degli stranieri: sistema d'aiuto gestito dall'Organizzazione internazionale delle migrazioni (OIM); ai nuovi arrivati mediante contratti d'integrazione; accesso a servizi (corsi di lingue, orientamento profe nento ai servizi pubblici di collocamento, informazioni, ecc.).	
Germania	Misure di formazione antidiscriminazione nelle amministrazioni pubbliche a Berlino	Lo scopo del progetto "Berlino – Città della diversità" è quello di dotare l'amministrazione nel campo dell'istruzione e della sanità di qualifiche in tema di diversità e antidiscriminazione per promuovere il pari trattamento e l'eliminazione della discriminazione. Ciò vale non solo per gli immigranti, ma anche per tutte le minoranze, al fine di ottenere un cambiamento dell'atteggiamento dei dipendenti dell'amministrazione nei confronti di loro clienti e colleghi appartenenti a minoranze.	
Spagna	Servizio sociale di mediazione interculturale (SEMSI)	Servizio pubblico volto a favorire le persone che convivono in contesti interculturali e lavorano in nuovi sistemi di relazioni sociali costruite sulla base della diversità culturale e della ricchezza insita negli ambienti multiculturali.	

Stato membro	*Denominazione della misura*	*Sintesi*	*Ambiti collegati*
12.2. ANZIANI			
Grecia	Investire nei servizi: programma di assistenza domiciliare	Il programma è volto a consentire ad anziani e disabili di rimanere entro il proprio ambiente famigliare, fisico e sociale; a mantenere la coesione della famiglia, evitando il trasferimento presso istituti e le situazioni di esclusione sociale; a garantire una vita decorosa, sana e migliore. Ogni squadra di servizio prevista dal programma consta di un assistente sociale, responsabile del coordinamento, una o due infermiere e da uno a tre badanti o assistenti domiciliari. Ogni gruppo lavora in base al principio del lavoro di squadra e della pianificazione sociale.	
Italia	"Progetto Anziani"	La *Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna* ha varato il progetto Anziani tre anni or sono. Il progetto comprende un ampio programma di assistenza domiciliare per gli anziani non autosufficienti delle province di Bologna e Ravenna; esso ha il duplice scopo di consentire agli anziani di permanere al loro domicilio e vicini ai loro cari, sollevando nel contempo le famiglie dall'onere di un'assistenza continua.	
12.3. TOSSICODIPENDENTI			
Danimarca	Tossicodipendenza	Progetto volto a minimizzare l'incidenza dei nuovi tossicodipendenti e limitare i consumi di quelli esistenti, potenziando anche l'accesso alle cure (assistenza, supporto, formazione, sistemazione e lavoro). In applicazione della garanzia di assistenza sociale per i tossicodipendenti entrata in vigore l'1 gennaio 2003 le autorità regionali sono tenute ad offrire assistenza sociale entro 14 giorni. Una commissione ministeriale è stata incaricata di predisporre una strategia per un maggiore dispiegamento di forze nella lotta contro la tossicodipendenza.	
Svezia	Prevenzione della tossicodipendenza nelle grandi città	Il programma mira ad incoraggiare il partenariato al fine di trovare un equilibrio ottimale tra misure preventive, servizi di assistenza e trattamento, e le misure volte a ridurre la circolazione della droga. Il progetto sarà attuato in quattro aree prioritarie: le scuole; gli ambienti a rischio – come i ristoranti e i locali d'intrattenimento – e il sostegno per i giovani a rischio; i nuovi accordi per il sostegno e la cura dei giovani tossicodipendenti; l'assistenza e la cura ai tossicodipendenti di lungo periodo.	
12.4. ALTRI GRUPPI VULNERABILI			
Danimarca	Violenza contro le donne	Lotta alla violenza contro le donne portando la violenza "allo scoperto", prevenendola, istituendo servizi per le vittime e i responsabili delle violenze, dando visibilità.	

Stato membro	*Denominazione della misura*	*Sintesi*	*Ambiti collegati*
Portogallo	Programma antipovertà "PCLP"	Incentivazione, coordinamento, monitoraggio e valutazione dei progetti locali multidimensionali contro povertà ed esclusione sociale. Si prevede di promuovere queste azioni fondamentali volte a mutare la situazione di esclusione ed emarginazione sociale in cui versano taluni gruppi più esposti all'indigenza e all'esclusione.	
13. ACCESSO A DIRITTI E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE			
Danimarca	Tutela legale dei soggetti socialmente vulnerabili	Progetto di tutela legale- "Avvicinarsi agli utenti" nella città di Copenaghen	Giustizia
Francia	Politica in tema di accesso a diritti e pubblica amministrazione	Miglioramento della qualità dei servizi resi alle persone sfavorite attraverso misure e processi quali semplificazione del linguaggio amministrativo utilizzato per i moduli di richiesta con la partecipazione degli utilizzatori; sviluppo di un servizio di accoglienza iniziale multiuso; portale Internet di servizi sociali che consenta agli operatori di fornire informazioni pratiche iniziali multiuso sui diritti (rete condivisa di informazione, software di simulazione per la stima dei potenziali diritti, ecc.); definizione di uno standard di qualità per l'accoglienza nelle organizzazioni di assistenza sociale (disposizione degli uffici, riservatezza, formazione del personale, ecc.); termini per rispondere ad una richiesta, ecc.	
Regno Unito	Servizio giuridico per la collettività (Inghilterra e Galles)	Il Servizio giuridico per la collettività (CLS) offre assistenza per i problemi giuridici che toccano con maggiore frequenza i cittadini, come ad esempio le difficoltà in tema di alloggio, l'indebitamento, il lavoro, la percezione di sussidi sociali, l'assistenza pubblica, la discriminazione, l'immigrazione, la salute mentale, le denunce dei consumatori. Il CLS offre un quadro generale in cui operano le reti locali per i servizi di assistenza e consulenza legale denominati *CLS Partnerships* (CLSP). I CLSP riuniscono i finanziatori locali (quali le autorità locali, la Commissione per i servizi giuridici, ecc.) e gli erogatori dei servizi locali (Ufficio di consulenza dei cittadini, Centri di assistenza legale, avvocati privati, ecc.).	Giustizia, occupazione, immigrazione
14. PROMOZIONE DEL DIALOGO E DEL PARTENARIATO			
Belgio	Promozione del dialogo e del partenariato	"Decreto fiammingo sulla povertà": promozione del dialogo e del partenariato tra tutti gli attori, le autorità pubbliche, i servizi sociali, le persone escluse e l'intera cittadinanza. Lavoro con tutti gli attori pertinenti ai fini dell'attuazione delle politiche che li concernono.	

Stato membro	*Denominazione della misura*	*Sintesi*	*Ambiti collegati*
	Relazione annuale sulla povertà (Bruxelles)	A *Bruxelles*, l'*Osservatorio per la sanità e gli affari sociali* stila relazioni annuali e fornisce assistenza tecnica ad iniziative del governo regionale. Un decreto del parlamento di Bruxelles (8 giugno 2000) stabilisce che le relazioni vanno discusse in occasione di una tavola rotonda con delegati del parlamento, dei centri di assistenza pubblica (CPAS), dei comuni e delle ONG. Tali dibattiti sono sfociati in varie risoluzioni del parlamento di Bruxelles.	
Finlandia	Rete per il *welfare* dei cittadini (HYVE)	L'HYVE è un modello regionale di incentivazione della previdenza sociale dove una o più autorità locali cooperano con la Federazione finlandese per la previdenza sociale e la sanità, i suoi organismi regionali e altri attori locali. Il lavoro si basa sulla situazione sociale, le esigenze, i problemi e le sfide dell'ambito pertinente. Il fine è l'erogazione di servizi sociali e la cooperazione tra i professionisti del settore pubblico e le ONG o il terzo settore. Il collegamento è stabilito mediante modelli di rete che, oltre a prevenire le minacce, rinnovano la nozione di servizio e le strutture di assistenza previdenziale.	
	Modello di cooperazione per la prevenzione dell'esclusione sociale, Jyväskylä	La strategia del modello Jyväskylä contro l'esclusione sociale prevede il coinvolgimento delle forze locali e il varo di progetti comuni. Al progetto partecipano le autorità comunali sanitarie e previdenziali, altri enti, l'ufficio del lavoro, l'istituzione per l'assicurazione sociale, l'università, il politecnico e alcune organizzazioni. I progetti comuni sono tutti orientati verso un gruppo-bersaglio specifico (per esempio, i disoccupati di lungo periodo, gli immigranti, le persone affette da infermità mentale).	Immigranti, sanità, occupazione
	Modello locale di lavoro Helsinki Est per la prevenzione dell'esclusione sociale, Mellunkylä	Il distretto è abitato da disoccupati di lungo periodo, un'elevata percentuale di immigranti e gruppi con un basso tenore di reddito e istruzione. Il modello si basa sui servizi di base presenti in città. Considerato che l'esclusione sociale è strettamente associata ad un insieme di carenze nelle condizioni di vita, il modello parte da un approccio molto ampio che abbraccia tutti gli aspetti dell'esistenza; le preoccupazioni quotidiane, l'ambiente di vita e la cultura sono tutti aspetti considerati importanti. I progetti di sviluppo per il distretto sono ritenuti fondamentali nella prevenzione dell'esclusione sociale.	Immigranti, occupazione, istruzione

Stato membro	*Denominazione della misura*	*Sintesi*	*Ambiti collegati*
Irlanda	Rete governativa locale di apprendimento antipovertà	Rete tra autorità locali creata dalla *Combat Poverty Agency* (CPA), che è un ente statale incaricato per mandato costitutivo della lotta contro la povertà e l'esclusione sociale. La rete fornisce consulenza al governo, conduce un lavoro di ricerca e sviluppa approcci innovativi contro l'indigenza. Lo scopo della rete è quello di incoraggiare e agevolare cambiamenti pratici all'interno delle autorità locali in modo da migliorarne la capacità di promuovere le misure di integrazione sociale e lotta alla povertà. I servizi forniti ai membri della rete comprendono: accesso a ricerche eseguite su commissione in tema di povertà ed esclusione sociale; newsletter periodiche per il personale delle autorità locali e i membri che mettono in luce le buone prassi e le nuove iniziative; comunicati elettronici mensili (bollettini elettronici) di scambio di idee e informazioni; riunioni periodiche trimestrali per lo scambio di informazioni e il miglioramento delle competenze; formazione sui modi per raggiungere e affrontare efficacemente la povertà; supporto alla valutazione di nuovi progetti; consulenza sull'agevolazione, la partecipazione e la consultazione di comunità; sostegno e risorse per lo sviluppo di comunità; nonché stanziamenti per sviluppare iniziative comuni tra comunità e autorità locali.	Dimensione territoriale/regionale
Italia	Creazione di un Centro servizi e programmazione per l'integrazione sociale (amministrazione provinciale di Potenza)	Azione interistituzionale volta ad identificare le iniziative più idonee per affrontare le problematiche socioeconomiche della provincia di Potenza mediante il coinvolgimento delle diverse parti responsabili. Sistema statistico informatizzato che consente di evidenziare le emergenze sociali nella città e di verificarne l'evoluzione in vista dell'istituzione di un Centro servizi e programmazione per l'integrazione sociale.	
Portogallo	Programma Rete sociale: affrontare povertà ed esclusione sociale	Mobilitazione locale delle parti coinvolte e delle autorità pubbliche contro la povertà e l'esclusione sociale. Iniziativa volta all'elaborazione di progetti locali per processi di partecipazione basati sulla diagnostica sociale al fine di incoraggiare la collaborazione tra organismi pubblici e associazioni per la ricerca delle soluzioni più idonee di erogazione dei servizi e dei beni fondamentali, nonché per la diffusione delle conoscenze.	

Stato membro	*Denominazione della misura*	*Sintesi*	*Ambiti collegati*
Svezia	Progetto pilota di collegamento sistematico tra servizi sociali, istruzione superiore e ricerca	Il progetto è volto a integrare l'erogazione di servizi sociali locali con l'assistenza sociale, i programmi di servizi sociali e la ricerca in tema di scienze sociali. Si intendono sviluppare nuovi accordi di cooperazione tra la ricerca, il mondo accademico e il lavoro sul terreno svolto presso uno o più settori dell'autorità locale.	Istruzione, sanità

PARTE II – STATI MEMBRI

BELGIO

Situazione e tendenze principali: Dal 2001 la difficile situazione economica ha comportato un aumento della disoccupazione di lungo periodo e giovanile, che ha in parte vanificato l'impatto del programma per uno Stato sociale attivo del governo belga. Ciononostante il Belgio ha ottenuto miglioramenti nella protezione sociale, ponendo contemporaneamente in essere misure attive per il mercato del lavoro. Nel 2001 il 13% della popolazione era a rischio di povertà, mentre la media per l'Unione risultava pari al 15%. Senza trasferimenti tale dato risulterebbe pari al 38%. Recentemente è entrato in carica un nuovo governo federale ed un PAN aggiornato dovrà essere pubblicato nell'aprile 2004.

Progressi compiuti nel triennio 2001-2003: Dei 300 provvedimenti previsti dal PAN per il 2001 due terzi sono stati attuati o sono in fase preparatoria, sebbene sia difficile procedere ad una stima quantitativa. Esiste un sistema migliorato di indicatori che in futuro contribuirà a definire le priorità strategiche. È stato compiuto uno sforzo politico notevole per rendere più interessante il trasferimento dal sussidio al lavoro con misure mirate per aiutare i gruppi vulnerabili. Quanto alla politica in tema di sanità, sono stati compiuti progressi grazie ad una serie di innovazioni introdotte nell'erogazione dei servizi sanitari. La situazione degli alloggi sta tuttavia diventando sempre più difficile per le fasce a basso reddito e non v'è chiarezza quanto ai risultati ottenuti in questo campo. Si è intervenuto vigorosamente per migliorare il finanziamento delle priorità legate all'istruzione, ma per molti sussistono ancora barriere finanziarie e la formazione permanente resta sottosviluppata. Sono stati attuati interventi contro la discriminazione ed esistono nuove agenzie per monitorare le questioni legate alla parità.

Strategie: Il Belgio segue un'impostazione basata sui dieci diritti fondamentali enunciati nella relazione generale sulla povertà del 1995, abbinati agli obiettivi di Nizza e ad una serie migliorata di indicatori. Lo stesso PAN tuttavia non dà realmente prova di una pianificazione strategica a livello nazionale, sebbene questa paia emergere a livello di regioni. Un sistema integrato di monitoraggio potrebbe contribuire a valutare l'impatto delle azioni del PAN. Priorità essenziali e obiettivi quantificati sono difficili da rintracciare, ma, secondo quanto promesso, dovrebbero essere presenti nel PAN atteso per il prossimo aprile. In Belgio il contesto istituzionale per il dialogo civile è ben sviluppato e potrebbe essere sfruttato meglio per il PAN. Si nota ad ogni modo un rinnovamento nel pensiero, nonché una certa disponibilità ad affrontare nuovi campi nelle politiche, e questo PAN rappresenta un progresso reale rispetto all'esercizio 2001.

Misure strutturali: Sebbene molte misure proseguano la "strategia attiva per uno Stato sociale", sono presenti interventi sull'accesso alla giustizia e alla cultura e sui diritti delle famiglie atipiche, nonché tentativi di affrontare i problemi dei gruppi più vulnerabili. Le questioni di genere sono trattate in una serie di misure distinte piuttosto che nell'ambito di un approccio strategico, ma il sistema di indicatori offre molti nuovi dati attraverso i quali è possibile svilupparne uno. I temi dell'immigrazione sono in qualche modo affrontati e sono in corso notevoli sforzi per affrontare il problema dell'eccessivo indebitamento delle persone meno abbienti.

Sfide future: La tendenza alla disoccupazione di lungo periodo resta relativamente marcata e i nuclei familiari disoccupati costituiscono tuttora una delle principali fonti di preoccupazioni. Quello degli alloggi resta un settore in cui urgono misure più innovative. I risultati del sistema di monitoraggio dell'impatto degli interventi previsti dalle varie politiche e la definizione delle priorità potrebbero essere migliorati. Si è iniziato a sviluppare un approccio coerente e pluridimensionale al fenomeno dell'esclusione sociale, che ora va sviluppato ulteriormente anche sfruttando meglio il solido contesto istituzionale del Belgio per elaborare una politica di integrazione sociale.

1. Situazione e tendenze principali

Una crescita del PIL pari allo 0,7% soltanto indica che il Belgio ha subito un rallentamento economico. Anche se stando alle previsioni l'attività economica dovrebbe registrare una leggera ripresa, i suoi effetti sul mercato del lavoro si percepiranno con uno scarto temporale inevitabile. Nel 2001 e nel 2002 la disoccupazione è cresciuta, e anche quest'anno dovrebbe registrare un aumento arrivando a toccare il 7,8%. I tassi di occupazione in Belgio rimangono inferiori alla media dell'Unione europea, soprattutto per le donne ed ancor più per i lavoratori anziani. Per la fascia di età dai 55 ai 64 anni si registra infatti un tasso di occupazione eccezionalmente basso, pari al 26,3% a fronte di una media per l'Unione europea del 37,8% (2000). I dati nazionali (RVA-ONEM) resi noti nel settembre 2003 indicano che la disoccupazione di lungo periodo, sebbene calata in modo significativo dal 1995, sta nuovamente aumentando, soprattutto per quanto concerne donne e giovani. Nonostante una strategia di attivazione a tutto campo la percentuale di persone che vivono all'interno di nuclei familiari disoccupati resta la più elevata dell'Unione europea con un tasso del 16,5%. La percentuale di belgi a rischio di povertà (13%) è leggermente inferiore alla media comunitaria (15%), ma la situazione non è omogenea in tutte le fasce della popolazione, visto che nel 2001 per gli ultra-65enni si è registrato un valore del 26%, dato che pare decisamente peggiore rispetto alla media europea (19%). Tale fenomeno colpisce inoltre più le donne che gli uomini. I nuclei familiari monoparentali e i giovani adulti che vivono da soli sono in una situazione peggiore di altri (25%). Il tasso complessivo di disoccupazione è pari al 32%.

Il Belgio dispone di un sistema di protezione sociale ben sviluppato, ed uno dei principali temi affrontati nell'ambito delle politiche è stato il dilemma tra lotta alla povertà da un lato ed eliminazione delle trappole dell'inattività dall'altro. Sebbene tra il 1999 e il 2000 sia aumentata del 2,75% in termini reali, la spesa per la protezione sociale sta seguendo la tendenza, generalizzata nell'Unione europea, a calare in termini percentuali rispetto al PIL (avendo toccato il 26,7% nel 2000 rispetto al 27,4% del 1999 ed attestandosi poco al di sotto della media comunitaria del 27,3%). Senza i trasferimenti tuttavia il Belgio registrerebbe un tasso di rischio di povertà del 40%. In un paese in cui il prepensionamento è comune e in un periodo di scarsa crescita economica diverrà sempre più problematico continuare a garantire una protezione sociale di qualità ad una popolazione che sta invecchiando.

2. Valutazione dei progressi compiuti rispetto al PAN per l'integrazione 2001

L'amministrazione ha creato un dettagliato sistema di monitoraggio per 300 provvedimenti che però, per un problema di tempi, è risultato difficile tenere aggiornato. Adesso esiste il sistema migliorato di indicatori belga che sarà utile per valutare le tendenze a lungo termine, ancorché in questa fase non sia ancora possibile una stima quantitativa concreta dell'ultimo PAN.

Un elemento importante dell'ultimo PAN era il grande impegno politico volto a combattere le trappole dell'inattività e incrementare nel contempo i redditi minimi così da contrastare la crescente povertà. I sussidi sono sempre più legati all'attivazione, non sempre senza controversie, e sono state adottate misure fiscali e parafiscali mirate per rendere più interessate il lavoro. Nel quadriennio 1999-2002 il numero di quanti percepiscono il reddito minimo garantito è sceso del 13,4% mentre il numero dei beneficiari di misure di attivazione è aumentato del 57%, un vero successo viste le condizioni economiche sfavorevoli. Per il periodo 2000-2006 il Belgio ha ottenuto 69,1 milioni di EUR per l'attivazione dal Fondo sociale europeo.

Il sistema sanitario e previdenziale belga è di alta qualità, nonostante alcune persistenti disparità di trattamento. L'ultimo PAN si impegnava ad affrontare il problema anche attraverso la legge sul tetto per le spese sanitarie, che prevede il rimborso delle spese in eccesso utilizzando gli strumenti più avanzati di *e-government*, sistema attualmente operativo. Le politiche in tema d'istruzione si sono concentrate sul tentativo di contrastare i tassi di abbandono degli studi e agevolare il passaggio dalla scuola al lavoro. Alcune valide iniziative in programma nell'ultimo PAN sono state attuate, sebbene si siano compiuti pochi progressi in termini di riduzione del costo dell'istruzione per i genitori. Benché l'accesso ad alloggi decorosi ed economicamente accessibili fosse chiaramente un campo d'intervento, le intenzioni del PAN non erano ambiziose e non v'è chiarezza circa i risultati conseguiti in tale ambito.

È risultato evidente che la disoccupazione degli immigranti può non semplicemente derivare da un basso livello di istruzione e, attraverso i servizi di collocamento, si stanno profondendo sforzi per evitare discriminazioni operate dai datori di lavoro. Nel campo dell'istruzione, sono state formulate misure prioritarie a favore dei figli degli immigranti ed esiste, peraltro, una nuova legge contro la discriminazione ad ampio spettro. La questione dei richiedenti asilo e della situazione di quanti sono privi di documenti validi resta molto controversa. Poiché il programma serrato non ha permesso di attuare l'intenso processo di consultazione delle vittime dell'esclusione sociale, dispendioso in termini di tempo, il primo PAN è stato visto come un esercizio dall'alto verso il basso. Dall'ultimo PAN, è stata condotta un'indagine di valutazione partecipativa in tema di sanità e sono state organizzate *task-force* su indicatori e interventi del PAN con la partecipazione delle parti in causa. Sarà importante rispecchiarne il lavoro nella verifica del PAN 2001 attesa per l'aprile 2004.

3. Strategie: obiettivi e priorità del PAN per l'integrazione 2003

La struttura federale è rispettata presentando tutte le iniziative regione per regione, ma purtroppo ciò dà luogo ad un'attività di redazione di resoconti invece d'indurre ad affrontare la questione in modo realmente strategico. Per quanto si possa parlare di una strategia generale esplicita, il PAN si avvale di un approccio alla prevenzione della povertà basato sui diritti (tratto dalla relazione generale sulla povertà in Belgio del 1995) con l'esplicito coinvolgimento di tutte le parti interessate. La differenza più evidente tra il primo e il secondo PAN è senza dubbio l'ampliamento del suo campo di applicazione, volto a includere praticamente tutte le dimensioni della vita sociale, sebbene continui decisamente a dominare la disoccupazione. Tra i nuovi settori importanti vi sono giustizia, cultura, sport e tempo libero, politica per la famiglia. L'abbozzo del nuovo PAN ha contribuito a stimolare un'attenta riflessione sui gruppi prioritari come senzatetto, bambini assistiti, vittime del traffico di esseri umani, analfabeti e altri gruppi estremamente vulnerabili.

Le priorità sono più difficili da individuare, in quanto non vengono trattate sistematicamente nel documento, ma dovrebbero essere elencate in un documento distinto non ancora disponibile. Quanto alle implicazioni di bilancio e al collegamento con il Fondo sociale europeo, il PAN cita occasionalmente alcuni dati, ma rimanda al sistema di monitoraggio per ulteriori informazioni. Il PAN dimostra che è stato compiuto un lavoro notevole nel campo degli indicatori per fornire una visione pluridimensionale. L'allegato statistico contiene dati molto interessanti che abbinano condizioni di vita e tassi del rischio di povertà.

4. Scelte politiche di fondo: elementi di forza e di debolezza

È presente un nutrito elenco di misure formulate nell'ambito dello schema generale che cita tutte le regioni per ogni capitolo. È contemplata una serie di misure per migliorare l'accesso al

mercato del lavoro, compreso il sostegno all'economia sociale, molte delle quali serviranno a potenziare gli interventi già in atto, tra cui quelli nel quadro del processo di occupazione. Si promette un aumento dei sussidi netti per vari gruppi di riferimento, mentre nell'ambito del piano 'Kafka' si promettono procedure semplificate e pagamenti più rapidi ai beneficiari dei sussidi.

L'accesso alla giustizia è stato oggetto di attenzione da parte del neoeletto governo e vari impegni coprono temi quali accesso, rapidità, giovani dinanzi alla giustizia e diritti delle vittime. Tenendo fede all'approccio generale basato sui diritti si sta tentando di affrontare l'accesso alla cultura, soprattutto per bambini e gruppi vulnerabili. Il capitolo relativo alla politica per la famiglia dimostra interesse per i diritti dei nuclei familiari atipici. È stato introdotto un approccio più strategico nei confronti delle famiglie escluse per evitare che i loro figli debbano essere assistiti, ma sarà importante monitorarne l'impatto. Il PAN prevede un capitolo sull'alfabetizzazione, la formazione permanente quale ponte di collegamento al mercato del lavoro ed alcune nuove misure interessanti sull'*e-inclusion*. Emergono altresì una serie di interventi per contrastare l'insuccesso scolastico e l'abbandono prematuro degli studi, nonché una tendenza all'integrazione di alunni con necessità specifiche nel sistema scolastico generale. Quanto alla sanità, il regime della Legge sul tetto per le spese sanitarie va esteso.

Il PAN riconosce che l'offerta di alloggi popolari è ben lungi da rispondere alla domanda e che occorre impegnarsi urgentemente al fine di individuare modi alternativi ed efficaci per affrontare il problema attraverso il settore privato. Sono stati intrapresi interventi per trattare la questione di quanti vivono accampati. Tra le altre misure specifiche, citiamo la garanzia di un approvvigionamento di base di elettricità nelle Fiandre, mentre a livello federale esiste un servizio che si occupa dei debiti relativi ai costi dell'energia, nonché altre azioni per ridurre il sovraindebitamento che prevedono, tra l'altro, l'obbligo per gli istituti finanziari di tenere traccia degli altri prestiti di tutti i clienti, tendenza che dimostra la determinazione dell'Amministrazione ad affrontare il problema.

5. Dimensione di genere

Nell'ultimo PAN, i genitori soli, soprattutto donne, sono stati identificati come gruppo di riferimento. Da allora, il governo ha migliorato il sistema per garantire la corresponsione di un assegno familiare. La partecipazione delle madri alla forza lavoro dipende in parte da un'assistenza di qualità ed economicamente accessibile per i figli e, sebbene la disponibilità in tal senso sia maggiore, l'offerta resta nettamente inferiore alla domanda. Gli indicatori relativi alla dimensione di genere sono stati affrontati in modo approfondito e dovrebbero risultare utili per elaborare, in futuro, un approccio più strategico alle sovrapposizioni tra parità di genere e integrazione sociale, mentre non pare che siano stati utilizzati a tal fine in questo caso. Esiste una serie di misure specifiche distinte per le donne in vari campi come l'alfabetizzazione o l'assistenza sanitaria e previdenziale, e vi è prova di un rinnovato impegno per aumentare il numero di posti disponibili per l'assistenza all'infanzia. È stato creato un Istituto per la parità tra donne e uomini.

6. Problemi attuali e sfide future

La sfida immediata consisterà nel mantenere le promesse di uno Stato sociale attivo: più posti di lavoro e migliore protezione sociale. La Conferenza nazionale sull'occupazione del settembre 2003 ha mostrato la tensione esistente tra la riduzione dei costi dell'occupazione e il mantenimento della stabilità finanziaria della protezione sociale. L'occupazione continua ad essere vista come la chiave per l'integrazione sociale, ma il PAN non prevede nel concreto

una risposta strategica alle nuove tendenze né identifica le priorità quantificate essenziali. Per quanto esista un sistema dettagliato di monitoraggio, non sono ancora disponibili risultati.

Un alloggio decoroso ed economicamente accessibile sta diventando un grave problema per i nuclei familiari a basso reddito in Belgio. Occorrerà prestare attenzione al fatto che la liberalizzazione del mercato dell'energia non aggravi ulteriormente lo svantaggio di quanti vivono in alloggi mediocri. I belgi con più di 65 anni paiono in una situazione peggiore, in termini di reddito, rispetto alla media dell'Unione europea, mentre tutte le altre fasce di età sono in una posizione migliore, e, in una società che sta invecchiando, tale dato non può non destare preoccupazioni. Sebbene il sistema sanitario attualmente esistente copra la maggior parte della popolazione, gli esiti, in termini di assistenza sanitaria, sono tutt'altro che equi. I benefici della formazione permanente non sono legati unicamente al mercato del lavoro, ma vi è una partecipazione estremamente disparata in Belgio, il che è preoccupante per il futuro.

Quanto all'elaborazione delle politiche in tema di integrazione, esiste un solido contesto istituzionale grazie al Centro di risorse per la lotta alla povertà, che coinvolge molte parti interessate, alla Conferenza interministeriale e a varie *task-force*. Questi tuttavia hanno avuto una scarsa influenza diretta sull'elaborazione del PAN e non sono stati affatto mobilitati per i temi riguardanti il genere. Tutti gli interessati concordano sul fatto che sono stati intrapresi i primi passi, ma che vi è ancora molta strada da percorrere prima che si possa parlare di una reale partecipazione al processo del PAN. Detto ciò, si è concretamente iniziato a sviluppare un vero approccio pluridimensionale all'integrazione sociale ed emerge chiaramente un rinnovamento di pensiero a livello amministrativo. Adesso, la sfida è quella di costruire partendo da tali iniziative per migliorare l'interazione tra i diversi campi delle politiche che interessano l'integrazione sociale.

DANIMARCA

Situazione e tendenze principali: Il sistema sociale danese si basa sul principio dell'universalità. A tutti i residenti sono garantiti i diritti fondamentali se hanno problemi sociali quali disoccupazione, malattia o dipendenza. Sebbene esista una legislazione a livello nazionale che stabilisce la politica sociale, sono in realtà le autorità locali preposte alla riscossione delle imposte ad attuare gran parte delle iniziative sociali. Sono dunque i comuni che, attingendo dal proprio bilancio con un cofinanziamento variabile da parte dello Stato, pagano i sussidi, sviluppano e concordano un piano sociale individualizzato con il cliente e decidono l'importo di denaro da accantonare per realizzare le strutture del governo nazionale e garantirne il supporto amministrativo. Il modello danese si basa in larga misura su una cultura di cooperazione caratterizzata dal coinvolgimento delle parti sociali, delle autorità locali e di altre organizzazioni interessate, comprese quelle degli utenti. La Danimarca è uno dei paesi tra gli Stati membri che, da un punto di vista economico, presenta il più basso rischio di povertà e la distribuzione del reddito più equa. Tuttavia, i dati relativi all'aspettativa di vita pongono la Danimarca al fondo della scala. Inoltre, l'incremento dell'aspettativa di vita tra il 1960 e il 2000 è stato il più basso dell'Unione dei 15.

Progressi compiuti nel triennio 2001-2003: L'obiettivo generale del primo piano di azione nazionale era la promozione di un mercato del lavoro più partecipativo. La creazione di posti di lavoro flessibili e garantiti, il regime di prepensionamento e l'introduzione del 'metodo basato sulla capacità lavorativa' sono tra i principali risultati conseguiti in questo ambito. I comitati locali di coordinamento dovrebbero svolgere un ruolo essenziale nell'attuazione. Tuttavia, sarebbe stato utile se il secondo PAN avesse incluso una valutazione generale più completa del conseguimento degli obiettivi prestabiliti nel primo PAN.

Strategie: Rispetto al primo PAN del 2001 il secondo PAN dedica un'attenzione più specifica ai gruppi di sfavoriti. Raffrontando il primo e il secondo PAN si osserva che il primo presentava un approccio politico più ampio e una maggiore attenzione per gli effetti positivi che una politica sociale attiva e un mercato del lavoro aperto avrebbero potuto comportare in termini di riduzione dell'esclusione sociale. Il secondo PAN introduce invece un cambiamento, nel senso che si intende concentrare l'attenzione su quanti sono già socialmente esclusi ed emarginati. Gli obiettivi principali di tale piano sono un'attenzione per i più bisognosi, un adeguamento degli sforzi in base alle necessità individuali, l'aumento del coinvolgimento degli utenti, il potenziamento del lavoro volontario e il mantenimento dell'attenzione delle autorità locali sul sostegno a tali gruppi.

Misure strutturali: Sono state intraprese varie iniziative per sviluppare politiche destinate a profughi e immigranti, tra cui l'obbligo di siglare un contratto vincolante tra gli stranieri nuovi arrivati e le autorità locali e sviluppare un programma di integrazione pianificato incentrato sull'aumento dell'occupazione. Come ulteriore strumento per ridurre i potenziali disincentivi al lavoro, sono state notevolmente irrigidite le norme che disciplinano sussidi e sovvenzioni in denaro: i sussidi sociali alle famiglie di immigranti durante i primi sette anni di permanenza in Danimarca sono stati ridotti portandoli al livello delle sovvenzioni statali concesse agli studenti. L'impatto di tali misure dovrà essere attentamente verificato.

Sfide future: La Danimarca intende aumentare l'occupazione e la partecipazione al mercato del lavoro delle minoranze, partecipazione che è notevolmente inferiore alla media. Il livello dei sussidi non dovrebbe creare una situazione in cui la gente basi la propria esistenza sul sostegno pubblico. La principale sfida futura è quella di elaborare strumenti per il mercato del lavoro – grazie ai quali integrare gli sforzi a favore delle minoranze etniche – in modo da sostenere iniziative e incentivi mirati.

1. Situazione e tendenze principali

Nel 2002 il PIL reale è cresciuto del 2,1% e dovrebbe continuare ad aumentare di un ulteriore 0,8% nel 2003. La Danimarca tuttora registra tassi di occupazione nettamente superiori agli obiettivi dell'Unione europea, anche per quanto concerne donne e lavoratori anziani. Nel 2002 tuttavia l'occupazione è scesa dello 0,6% e nel 2003 dovrebbe calare ulteriormente dello 0,6% circa. Sebbene sia aumentato nell'ultimo anno, il numero di disoccupati di lungo periodo è rimasto sostanzialmente immutato rispetto al 2001. Negli anni Novanta e fino al 2001 è inoltre sceso nettamente, raggiungendo uno dei livelli più bassi nell'Unione europea. Secondo i dati del Sistema integrato europeo della protezione sociale (SESPROS), la Danimarca spende il 28,8% del PIL per la protezione sociale rispetto ad una media dell'Unione dei 15 del 27,3% (dati relativi al 2000). Misurata come spesa pro capite in standard di potere d'acquisto (SPA), la spesa danese per la protezione sociale, pari a 7,754 SPA, è la più elevata di tutti gli Stati membri.

Secondo i dati del pannello familiare della Comunità europea (ECHP) per il 2001, l'11% della popolazione danese viveva con un reddito inferiore al 60% del reddito medio. La Danimarca, con il 5%, presenta uno dei rischi di povertà persistente più bassi dell'Unione, il che rispecchia il fatto che il paese, in ambito europeo, ha una delle distribuzioni del reddito più eque. Immigranti e disoccupati di lungo periodo sono numerosi nelle fasce di reddito più basse, tendenza che potrebbe risultare aggravata dalla riduzione di sussidi e sovvenzioni in denaro concessi alle famiglie di immigranti, a seconda dei suoi effetti occupazionali. Nel 2002 il tasso di occupazione di quanti hanno un'origine etnica che non è danese è rimasto al livello del 45%, mentre il tasso di attività medio è risultato pari a 53%. Nell'ultimo decennio, i dati sono rimasti invariati.

2. Valutazione dei progressi compiuti rispetto all'ultimo PAN per l'integrazione

Il PAN indica una serie di risultati ottenuti nel conseguimento degli obiettivi del primo piano di azione. Uno sviluppo significativo, che rientrava nello sviluppo di un mercato del lavoro più partecipativo, è stato la creazione, dal 2000, di quasi 12.000 nuovi posti di lavoro flessibili e garantiti, numero successivamente passato da 13.100 a 24.800 nel 2002. Un impegno concertato, basato sulla cooperazione tra enti pubblici e aziende private, ha creato maggiori possibilità di occupazione per persone che, altrimenti, sarebbero state a rischio di esclusione dal mercato del lavoro e, dunque, di emarginazione sociale. Tale approccio è stato ulteriormente supportato dalla riforma del regime di prepensionamento, concordata nel 2001, della quale fa parte l'introduzione dal gennaio 2003 del 'metodo basato sulla capacità lavorativa', un nuovo metodo che pone l'enfasi sulla capacità effettiva della persona, anziché sui suoi limiti. Una valutazione più esplicita e condivisa della capacità dell'individuo costituisce la base per un dialogo più aperto e diretto sulle sue potenzialità e le opportunità offerte dal mercato del lavoro. A livello nazionale è stato avviato un programma per modificare l'approccio degli assistenti sociali nel valutare le potenzialità sociali dell'individuo e le potenzialità del mercato del lavoro, e le prime valutazioni indicano che il metodo sta ottenendo buoni risultati. Tuttavia gli effetti della riforma, inclusi gli effetti potenziali su alcuni beneficiari del prepensionamento, non sono ancora visibili.

Anche la creazione di comitati locali di coordinamento ha svolto un ruolo crescente nello sviluppo di un mercato del lavoro più aperto. Dal momento in cui tali comitati sono divenuti obbligatori, nel 1999, essi hanno svolto un ruolo più determinante nella discussione e nell'elaborazione concordata di iniziative locali per ampliare le possibilità di lavoro di quanti hanno difficoltà nell'accedere ad un posto o mantenerlo. I comitati di coordinamento

sono costituiti da rappresentanti delle parti sociali, dell'organizzazione dei disabili, del sindacato dei medici, dei servizi di collocamento pubblico, del comune e di altri organismi sociali locali interessati. Il loro ruolo consiste nel discutere misure di tipo locale rivolte a persone con capacità di lavoro limitate, che impediscano loro di accedere al mercato del lavoro o ne limitino le possibilità di mantenere un posto acquisito. Sebbene i comitati locali di coordinamento dispongano di alcuni mezzi finanziari per sostenere le proprie iniziative, e ciò abbia rafforzato il loro ruolo, essi non si sostituiscono alla responsabilità pubblica, ma svolgono un ruolo integrativo al fine di migliorare la collaborazione tra le parti interessate sul mercato del lavoro.

Le iniziative intraprese per migliorare gli sforzi a favore dei gruppi più sfavoriti, come malati mentali, tossicodipendenti, alcolisti e senzatetto, prevedono, tra l'altro, l'ampliamento delle strutture residenziali per i malati mentali e un trattamento sociale garantito per i tossicodipendenti.

Il PAN sottolinea l'importanza del FSE in un allegato e fornisce esempi di progetti realizzati con il sostegno del FSE. Tuttavia, non sono fornite informazioni dettagliate sullo stanziamento dei fondi.

3. Strategie: obiettivi e priorità del PAN per l'integrazione 2003

Il cambiamento di enfasi del nuovo PAN si riflette nel piano di azione 'Responsabilità comune', volto a coordinare gli sforzi a favore dei gruppi più sfavoriti (tossicodipendenti, famiglie di alcolisti, malati mentali, senzatetto e prostitute). L'intento nel 'combattere la trasmissione intergenerazionale negativa' è quello di adottare un approccio più individualizzato a favore di quanti sono più a rischio, concentrandosi sulla responsabilità della famiglia e il ruolo delle istituzioni pubbliche. Le istituzioni pubbliche devono sviluppare aspettative chiare, basate su obiettivi misurabili che devono essere conseguiti per tutti i bambini, ad iniziare dall'asilo nido con una valutazione della conoscenza della lingua danese. L'accento va posto su un intervento precoce e mirato, un miglior apprendimento precoce dei bambini, la riduzione delle barriere nel passaggio dalle attività prescolastiche a quelle scolastiche, lo sviluppo di competenze sociali e una maggiore attenzione per le qualifiche formali in maniera da spezzare il circolo vizioso rappresentato dalla trasmissione intergenerazionale negativa, controllando però attentamente il rischio che questi bambini vengano stigmatizzati.

4. Scelte politiche di fondo: elementi di forza e di debolezza

Per incrementare gli incentivi al lavoro per gli immigranti da paesi terzi, nel luglio 2002 è stato introdotto un cosiddetto "periodo di attesa". Da tale data, solo le persone che hanno vissuto in Danimarca per 7 degli 8 anni precedenti hanno il diritto di beneficiare appieno dell'assistenza sociale. In caso contrario, percepiscono un sussidio sociale ridotto. A ciò sono state abbinate varie iniziative di sostegno all'istruzione e all'impiego delle competenze degli immigranti. I comuni sono pertanto responsabili dello sviluppo di piani di azione individualizzati in maniera da orientare ogni persona nel modo più rapido possibile verso un posto di lavoro o verso la formazione e l'istruzione. Qualora l'individuo non dovesse rispettare gli elementi contenuti nel piano, è prevista una sanzione che comporta la cessazione dell'assistenza sociale. In merito a questo approccio sono stati sollevati interrogativi, nel senso che ci si è chiesti come i nuclei familiari, che percepiranno unicamente il nuovo sussidio ridotto per un periodo di sette anni, potranno reperire i mezzi necessari per assicurarsi una corretta integrazione.

La lotta alla trasmissione intergenerazionale negativa viene presentata come l'iniziativa principale per prevenire i rischi di esclusione. In tal senso, l'istruzione di base viene considerata importante e, anche in questo caso, l'attenzione si rivolge ad un maggior numero di priorità e ad uno sviluppo più sistematico delle competenze. Tale approccio, abbinato ad un'attenzione più individualizzata per l'alunno, è supportato da verifiche e iniziative per rafforzare l'attenzione verso quanti hanno problemi specifici e potrebbero richiedere particolari misure di sostegno. Per quel che riguarda l'integrazione di profughi e immigranti, l'approccio contiene un forte elemento normativo, che pone l'accento sulla necessità di avere uno stretto rapporto e un dialogo con la singola famiglia e garantire che i valori di base di una società aperta siano condivisi e messi in atto dall'alunno e dalla famiglia. Peraltro, l'attuazione effettiva sarà in larga misura affidata ad assistenti sociali locali, insegnanti, pedagoghi degli asili nido ed altre figure che dovranno modificare il proprio approccio per quanto concerne l'enfasi posta sui diversi elementi, compito indubbiamente impegnativo. È importante studiare come introdurre tali approcci individualizzati riducendo, nel contempo, altri costi sociali per mantenere l'equilibrio dei bilanci sociali locali.

L'attenzione si è spostata verso il sostegno ai gruppi più vulnerabili. L'impegno sarà principalmente teso ad assicurare ai gruppi più deboli una vita dignitosa, rispecchiare e rispettare esigenze e desideri dei gruppi più deboli, nonché potenziarne le possibilità di integrarsi nella comunità e contribuirvi. Secondo le stime, vi sono circa 14.000 tossicodipendenti, 22.000 malati mentali, 8.500 senzatetto 5.000-7.000 prostitute in Danimarca, e l'intenzione è quella di concentrarsi direttamente su queste categorie. Il piano è volto ad un maggiore adeguamento alle necessità individuali, rafforzando il coinvolgimento degli utenti e migliorando la tutela legale. Per il quadriennio 2002-2005, sono state accantonate risorse ingenti per sviluppare nuove attività, tra cui nuovi trattamenti offerti ai tossicodipendenti, una scelta più ampia di terapie per gli alcolisti, nonché un ampliamento e un miglioramento della qualità dell'assistenza ai malati mentali. Quanto ai senzatetto, le autorità locali si prefiggono di creare strutture residenziali temporanee con 300 letti finché non saranno disponibili strutture permanenti. Sono inoltre previsti altri 75 letti in strutture residenziali alternative di cura per tossicodipendenti e alcolisti con esigenze di assistenza immediata.

Nell'inverno 2002/2003 è stato pubblicato un 'Libro bianco sugli *inuit* socialmente vulnerabili che vivono in Danimarca' e sono in corso azioni per sostenere tale gruppo.

L'istituzione del Consiglio per le persone socialmente sfavorite nell'aprile 2002 ha contrassegnato un nuovo sviluppo che sosterrà gli obiettivi del piano 'Responsabilità comune'. Tale Consiglio, costituito come organismo indipendente per verificare gli sviluppi nel paese e gli effetti della politica del governo, fungerà da consulente per l'elaborazione delle politiche riguardanti le persone socialmente emarginate. Il progressivo sviluppo del ruolo dei comitati locali di coordinamento ha anche fatto sì che il dibattito su un mercato del lavoro socialmente partecipativo ora abbia anche raggiunto il livello locale, dove è più probabile che le iniziative abbiano successo. Infine, la Danimarca vanta una lunga tradizione di collaborazione tra associazioni volontarie e settore pubblico sulle questioni sociali. Sono state intraprese ulteriori iniziative per rafforzare il lavoro sociale volontario attraverso l'accordo relativo alla Carta sulla cooperazione tra settore volontario e autorità pubbliche.

5. Dimensione di genere

Nel complesso, il governo intende concentrare le iniziative sull'impegno di reinserimento, tenuto conto dei diversi tipi di emarginazione subita dai due sessi (per esempio, i senzatetto sono più uomini che donne). Tra le altre iniziative basate sul genere, vi è un maggiore

sostegno alle donne vittime di violenze e un nuovo piano di azione per prevenire il traffico di esseri umani e sostenerne le vittime.

6. Problemi attuali e sfide future

Esiste un ampio consenso in merito all'importanza di attuare la priorità di un aumento significativo dell'occupazione entro il 2010 per garantire finanze pubbliche sostenibili a fronte dell'invecchiamento della popolazione. Il governo ha annunciato la costituzione di una Commissione per il *welfare*, che avrà il compito di formulare suggerimenti in merito alle principali riforme nel campo dei sussidi sociali e delle relative politiche entro il novembre 2005.

I comuni e le contee sono responsabili della maggior parte degli interventi di attuazione degli obiettivi del governo. I bilanci sono attualmente soggetti a restrizioni imposte dal governo centrale, ma alle nuove iniziative si abbinano risorse stanziate a favore dei comuni.

GERMANIA

Situazione e tendenze principali: Un sistema di protezione sociale a tutto campo fa sì che, secondo l'ECHP, la Germania possa essere annoverata tra gli Stati membri con la percentuale più bassa di popolazione a rischio di povertà. Nel 2001 l'11% della popolazione viveva in nuclei familiari al di sotto della soglia nazionale di povertà e il 6% era a rischio di povertà persistente. I dati nazionali mostrano tuttavia tassi di povertà notevolmente superiori nei *Länder* orientali (16% contro un 10% per i *Länder* occidentali) e per i titolari di passaporto straniero (22% contro un 10% per i tedeschi).

Progressi compiuti nel triennio 2001-2003: La legge AQTIV sull'occupazione e le quattro leggi per la promozione dell'occupazione e la riforma del sostegno economico ai disoccupati (Hartz I-IV) rappresentano le risposte alle principali sfide del mercato del lavoro. L'obiettivo di ridurre la disoccupazione tra i disabili del 25% è stato quasi raggiunto. La povertà degli anziani e degli inabili al lavoro viene affrontata più efficacemente grazie all'introduzione di un sistema previdenziale di base. Il programma 'Città sociale' ha continuato a dare i suoi frutti per superare i complessi svantaggi della quotidianità. Sono stati compiuti alcuni progressi in termini di monitoraggio e valutazione dell'attuazione del primo PAN, e questi potrebbero essere ulteriormente rafforzati e sviluppati durante l'attuazione del PAN 2003.

Strategie: Il PAN si prefigge la priorità di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini alla vita sociale, obiettivo che va conseguito attraverso le politiche per l'istruzione e l'occupazione, un miglior equilibrio tra vita e lavoro, nonché idonei servizi sociali. Esso subordina l'introduzione di una strategia sostenibile per combattere la povertà a quattro obiettivi politici: miglioramento delle capacità delle persone di condurre la vita che reputano corretta, riduzione al minimo o prevenzione dei rischi di povertà ed esclusione sociale, rafforzamento della responsabilità personale e delle potenzialità esistenti, nonché miglioramento del sistema previdenziale per renderlo "a prova di povertà". Il PAN cerca anche di stabilire un collegamento con la 'Relazione sulla povertà e la ricchezza' al fine di creare un quadro analitico ed empirico per una politica contro l'esclusione sociale.

Misure strutturali: Il PAN definisce un programma di obiettivi. Ci si impegna tuttavia anche a valutare i rischi potenziali di esclusione sociale e il potenziale di integrazione dei diversi settori politici (Agenda 2010, riforma del sistema fiscale, ecc.) per giungere all'eliminazione della povertà una volta attuate le misure. Giustamente si sottolinea l'importanza della politica locale e regionale e della conseguente distribuzione di competenze. Non è chiaro tuttavia se e in che misura i processi sistematici di consultazione a livello orizzontale e verticale citati nel PAN siano effettivamente sviluppati come dovrebbero, aspetto particolarmente importante in quanto la situazione di povertà pluridimensionale richiede un approccio perfettamente integrato.

Sfide future: Il PAN afferma chiaramente che la partecipazione attiva alla vita lavorativa riveste un'importanza fondamentale e pone l'accento sulla funzione di salvaguardia dell'attuale sistema previdenziale. In futuro, si dovranno affrontare importanti sfide per garantire che il sistema possa continuare ad essere sostenibile in maniera da svolgere efficacemente tale funzione. I problemi di cui il PAN prende atto in riferimento alle lacune di copertura del sistema previdenziale di base vanno affrontati, così come vanno affrontati le disparità regionali esistenti e i problemi di esclusione degli immigranti. È necessario che i quattro obiettivi di una strategia sostenibile identificati nel PAN per combattere la povertà divengano più operativi.

1. Situazione e tendenze principali

Nel 2002 il PIL reale è cresciuto dello 0,2% e dovrebbe restare invariato nel 2003. La crescita dell'occupazione nel 2002 è stata negativa (-0,6%), e nel 2003 l'occupazione dovrebbe calare ulteriormente dell'1,5% circa. Nel 2002 il tasso di occupazione complessivo è sceso dello 0,5% giungendo al 65,3%. Il dato relativo alle donne è rimasto immutato (58,8%). Nel 2002 il tasso di disoccupazione complessivo è passato all'8,6% e dovrebbe aumentare ulteriormente nel 2003, giungendo al 9,4%. Nel 2002 la disoccupazione nella parte orientale è risultata più che doppia rispetto a quella registrata nella parte occidentale. Secondo i dati SESPROS, la Germania spende il 29,5% del suo PIL per la protezione sociale rispetto alla media dell'Unione dei 15 del 27,3% (dati per il 2000). Misurata come spesa pro capite in standard di potere di acquisto (SPA), la spesa tedesca per la protezione sociale, pari a 7,025 SPA, è superiore alla media comunitaria (6,155 SPA).

Il PAN individua quali sfide principali la disoccupazione persistente, la mancanza di qualifiche a livello scolastico e professionale, una conciliazione insufficiente tra vita lavorativa e vita familiare, le lacune a livello di sanità e, infine, l'immigrazione, vedendo altresì una sfida nell'ulteriore sviluppo dell'attuale livello di protezione sociale a fronte dei cambiamenti sociali e demografici.

2. Valutazione dei progressi compiuti rispetto al PAN per l'integrazione 2001

Secondo quanto dichiarato nel PAN nel triennio 2001-2003 si sono compiuti progressi nella lotta all'esclusione sociale. Vengono menzionati numerosi provvedimenti presi nell'ambito della politica per l'occupazione, e si richiamano altresì i brillanti risultati conseguiti in ambito sociale per preparare immigranti e giovani all'attività lavorativa. Prove empiriche, ottenute per esempio dal programma JUMP per la lotta alla disoccupazione giovanile, dimostrano tuttavia che, nonostante l'impegno assunto nell'ultimo PAN per un'equa partecipazione degli immigranti alle misure di formazione e qualifica, il tasso di partecipazione dei titolari di passaporto straniero ha continuato a calare. Una nuova regolamentazione contenuta nelle leggi sulle pensioni ha rafforzato i diritti pensionistici di cui possono beneficiare lavoratori e lavoratrici part-time nel periodo in cui accudiscono i figli. La riforma dell'edilizia popolare, che si è concentrata sui nuclei familiari a basso reddito, è stata portata a termine, come pure sono state adottate misure per una maggiore tutela in caso d'indebitamento eccessivo.

Dall'avvio dei nuovi programmi dei Fondi strutturali nel 2000 (FSE – compreso EQUAL), i pagamenti alla Germania (*Bund* e *Länder*) per combattere l'esclusione sociale già ammontano a più di 650 milioni di EUR. Inoltre, alla Germania sono stati erogati oltre 1.750 milioni di EUR di sostegno del Fondo da destinare a politiche attive per il mercato del lavoro nell'ambito della politica del FSE – Settore A. Una parte cospicua di tale importo era intesa a prevenire il rischio di esclusione sociale.

3. Strategie: obiettivi e priorità del PAN per l'integrazione 2003

Il PAN sviluppa un approccio strategico ad ampio spettro che non relega più la strategia essenzialmente alla promozione della partecipazione al mercato del lavoro, ma la estende a quattro aspetti: istruzione, occupazione, famiglia e protezione sociale. Nondimeno, gli approcci dell'azione politica sono ancora troppo orientati verso un aumento della partecipazione ad un lavoro retribuito. Ci si impegna per un sistema 'previdenziale di base', identificando e riducendo lacune e barriere per accedervi, riconoscendone l'importanza

fondamentale con l'intento di mantenerlo in essere e adeguarlo alle nuove esigenze in termini di sostenibilità, giustizia tra le generazioni e affidabilità del sistema per rispondere ai rischi più importanti della vita. Le persone particolarmente sfavorite, difficilmente raggiungibili dallo Stato sociale, sono identificate come gruppo di riferimento. Un progresso importante rispetto al primo PAN è rappresentato dal fatto che, per una serie di misure e settori problematici, è fornita o prevista una valutazione/ricerca di supporto, comprendente una previsione del momento in cui si possono attendere risultati dai rispettivi progetti.

A livello di strategia complessiva il PAN definisce un ampio ventaglio di approcci politici, misure e concetti diversi a breve, medio e lungo termine. La strategia trarrebbe beneficio da un maggior coordinamento tra le varie autorità. Essa non porta inoltre ad un vero e proprio "piano di azione", quanto piuttosto ad una insieme disgiunto di provvedimenti.

4. Scelte politiche di fondo: elementi di forza e di debolezza

I principali settori della riforma sono i sussidi di disoccupazione, i servizi (di consulenza) individualizzati e le nuove strutture organizzative del servizio pubblico di collocamento, in ciò includendo una maggiore collaborazione con gli uffici preposti all'assistenza sociale. Tutto questo è volto ad accelerare il reinserimento dei disoccupati nella vita lavorativa. Allo stato attuale, benefici e costi delle riforme proposte possono essere valutati soltanto parzialmente, ed occorre monitorare attentamente l'impatto sulle persone a rischio di povertà dell'imminente 'sussidio di disoccupazione II' e degli sforzi di collocamento più consistenti da parte dei relativi centri. Si ribadisce l'impegno ad offrire a chiunque abbia tra i 15 e i 25 anni di età un posto di lavoro o una misura di qualifica nel caso in cui si tratti di un disoccupato. Tuttavia, alla luce della carenza di posti per la formazione professionale, fenomeno aggravatosi negli ultimi anni, l'obiettivo di dimezzare il numero di quanti non hanno potuto beneficiare di qualifiche professionali entro il 2010 risulta alquanto ambizioso.

Il governo federale intende rafforzare il processo di integrazione dei residenti non tedeschi, soprattutto nel campo della competenza linguistica, dell'istruzione generale prescolastica, scolastica e professionale e del collocamento personalizzato (sulla base di 'profili'). Il PAN ammette che gli immigranti sono ancora sfavoriti in questi ambiti. Anche per i bambini e i giovani di famiglie straniere residenti in Germania da lungo tempo, gli svantaggi rispetto ai bambini e ai giovani tedeschi sono ancora considerevoli (per esempio, per quanto concerne la disponibilità di posti negli asili, il reclutamento scolastico, la frequenza di vari tipi di scuole, anche in termini di qualifiche acquisite alla fine del ciclo di studi, per giungere alla disponibilità di posti nelle università e presso i centri di formazione professionale). Mentre nel PAN 2001-2003 si era promesso di incrementare la partecipazione dei giovani immigranti ai corsi di specializzazione e formazione permanente, come anche a misure specificamente intese all'inserimento professionale tenuto conto della percentuale di immigranti disoccupati, ora tale impegno è stato abbandonato. Domina un approccio alquanto ristretto all'inserimento degli immigranti, soprattutto per quel che riguarda formazione linguistica e formazione permanente. Si sottolinea espressamente la necessità di un pari accesso degli immigranti ai sussidi sociali, ma, dal 1996, i richiedenti asilo percepiscono sussidi assistenziali per i primi tre anni dalla richiesta di asilo.

La società deve diventare più rispettosa di bambini e famiglie. L'effetto della prevista riforma fiscale sarebbe quello di alleggerire l'onere a carico dei nuclei familiari poveri, ma unicamente se percepiscono un reddito da un lavoro retribuito. L'abolizione dell'esenzione fiscale per i genitori soli comporterà un onere fiscale più gravoso. Tuttavia, il governo ha deciso un nuovo sgravio per compensare l'onere extra a carico dei genitori soli. Le famiglie in situazione precaria vanno sostenute con un programma di prevenzione della povertà a loro

beneficio. Il numero di figli a carico dell'assistenza pubblica deve essere notevolmente ridotto entro il 2006. L'introduzione dell'assicurazione per le cure infermieristiche rappresenta un progresso in termini di integrazione sociale, ma nulla viene detto circa problemi quali il rifinanziamento, la carenza di personale per l'assistenza agli anziani e la carenze dell'offerta di servizi in caso di demenza. Gli effetti della riforma sanitaria sui malati cronici dovranno essere seguiti con estrema attenzione, e si sottolinea la necessità di ampliare la rete di centri di consulenza per le persone indebitate e mantenere in essere standard di qualità omogenei a livello nazionale per i servizi di consulenza, intervento che interessa tutti gli organismi.

La prevenzione dell'esclusione sociale dalla società della conoscenza deve essere ottenuta principalmente aumentando le connessioni Internet presso gli istituti che offrono servizi assistenziali ai giovani. Entro il 2005, il numero di utenti Internet dai 14 anni in su deve passare al 70%.

Il PAN contiene alcuni commenti critici e positivi dei vari partecipanti alla prima e alla seconda procedura di consultazione, e segnatamente la richiesta di un maggiore finanziamento dei servizi di consulenza alle persone indebitate. Il PAN si accontenta di menzionare un gruppo di coordinamento tra i ministeri e raccomandare la prosecuzione del dialogo con rappresentanti accademici e un gruppo istituito di consulenti. Informazione, sensibilizzazione e promozione di una discussione pubblica vanno ulteriormente sviluppate.

5. Dimensione di genere

Nel primo PAN, sono state adottate misure a favore di una maggiore protezione dalla violenza domestica. Nel nuovo PAN si tiene conto maggiormente dell0importanza assunta dalla problematica connessa al genere. Per promuovere la compatibilità tra vita lavorativa e vita familiare, si cita l'aumento del numero di posti disponibili presso le strutture che offrono servizi giornalieri di assistenza ai bambini con meno di tre anni. Il progetto Norimberga sulla prevenzione della povertà a beneficio dei genitori soli è un tentativo di coordinare le misure per la prevenzione della povertà. Il programma 'Qualifica professionale per gruppi di riferimento con particolari esigenze di sviluppo' si concentra sulla formazione delle giovani donne. Il numero di donne occupate nel settore della tecnologia dell'informazione deve raggiungere il 40%, ma la qualità dei posti di lavoro andrebbe monitorata in base agli orientamenti della strategia europea per l'occupazione.

6. Problemi attuali e future sfide

Unitamente alle relazioni sulla povertà, il PAN deve costituire il 'fondamento per strategie intese al rafforzamento dell'integrazione sociale e alla lotta alla povertà in Germania'. È tuttavia necessario che le misure concrete per conseguire i quattro obiettivi fondamentali divengano maggiormente operative. In particolare, per quanto concerne le politiche relative all'istruzione e al mercato del lavoro e l'integrazione degli immigranti, ulteriori iniziative potrebbero garantire la coesione sociale. Le disparità regionali esistenti dovranno essere affrontate. La copertura di base assicurata dalla protezione sociale serve bene lo scopo di prevenzione della povertà, ma si dovranno affrontare i problemi identificati nel NAP riguardanti alcune lacune al riguardo. Sarà altresì necessario potenziare l'impegno per garantire l'effettivo coordinamento tra vari livelli del governo, così come vanno consolidati i progressi compiuti per assicurare la costante partecipazione degli interessati alla formulazione delle politiche nel contesto del PAN.

GRECIA

Situazione e tendenze principali: Dal 1996, la Grecia dimostra un costante miglioramento delle condizioni macroeconomiche. La crescita reale del PIL (4,1% nel 2001 e 4% nel 2002) continua ad essere superiore alla media dell'Unione europea (1,6% nel 2001 e 1% nel 2002). La crescita dell'occupazione registra un aumento modesto, mentre il tasso di disoccupazione continua a calare. La Grecia sta compiendo seri sforzi per ampliare e migliorare il suo sistema di protezione sociale, il che si riflette nel sostanziale aumento della spesa corrispondente in termini di percentuale del PIL. Il tasso di povertà (20%) risulta superiore alla media dell'Unione europea (15%) nel 2001, sebbene durante gli ultimi anni sia emersa una tendenza al calo. L'elevato tasso di crescita degli ultimi anni, abbinato ad un aumento della spesa per la politica sociale e alla continua creazione di posti di lavoro, dovrebbe dar vita ad un ambiente che permetta di affrontare meglio i problemi della povertà e dell'esclusione sociale attraverso misure politiche appositamente studiate.

Progressi compiuti nel triennio 2001-2003: Le misure contenute nel PAN per l'integrazione 2001-2003 ora sono in fase di attuazione, in parte finanziate dal FSE. Resta da vedere in che misura avranno successo, sebbene vi siano segnali secondo cui la loro efficacia sta migliorando. Si sono registrati progressi per quanto concerne il miglioramento dei provvedimenti volti a consentire di dare lavoro alle persone appartenenti a gruppi vulnerabili, progressi accompagnati da un aumento del numero di servizi sociali offerti ai familiari a carico. La politica dei sussidi in contanti è stata estesa allo scopo di ampliarne la copertura includendo più gruppi a rischio di povertà. Sono altresì intervenute varie riforme legislative e nel settembre 2003 è stata adottata una Carta di convergenza al fine di potenziare gli sforzi in tale direzione.

Strategie: Il nuovo PAN per l'integrazione è parte integrante della strategia greca di convergenza rispetto all'Unione europea e considera la protezione sociale quale elemento costitutivo del percorso di sviluppo nel suo complesso. Il suo approccio strategico su basa su: a) politiche generali, specialmente nel campo della crescita economica e del cambiamento strutturale, per sostenere il ritmo di aumento della spesa sociale e della ridistribuzione, e b) politiche specifiche per affrontare i problemi della povertà e dell'esclusione sociale. Si propongono quattro interventi strategici a livello di politiche: (a) la campagna, (b) gli anziani, (c) la promozione dell'accesso al mercato del lavoro e (d) la qualità del governo. Il principale obiettivo della politica sociale è quello di ridurre considerevolmente il numero di persone che vivono in condizioni di povertà e, in tal senso, sono fissate dieci priorità nazionali da conseguire entro il 2010.

Misure strutturali: Gli approcci e le misure, a livello di politiche, contenuti nel PAN per l'integrazione rispecchiano un impegno teso a rafforzare ed estendere il sistema di protezione sociale. È apprezzabile l'accento posto sulla necessità di un governo migliore nei settori legati alla politica sociale. Le misure esistenti richiedono meccanismi migliorati di coordinamento, monitoraggio e attuazione, soprattutto a livello locale. L'iniziativa intrapresa per costituire una rete di servizi sociali a livello locale contribuirà in parte al miglioramento del coordinamento e della sinergia tra programmi gestiti da diverse istituzioni. La neocostituita "Commissione nazionale per la protezione sociale" è lo strumento unico designato nei PAN per l'integrazione per la mobilitazione di tutte le parti interessate. I suoi risultati vanno attentamente seguiti.

Sfide future: La questione della **mobilitazione** di tutte le parti interessate resta una sfida, così come una sfida rimane l'integrazione socioeconomica degli **immigranti**, che richiede approcci politici pluridimensionali e interventi sostenuti. Un'importanza fondamentale rivestono le iniziative intraprese nel campo dell'**alfabetizzazione digitale** e della **formazione permanente**. Va inoltre profuso ulteriore impegno per applicare costantemente un approccio che integri la dimensione di genere ed estendere l'accessibilità di tutti i settori della vita economica e sociale per le varie categorie di disabili.

1. Situazione e tendenze principali

Dal 1996, la crescita della produzione in Grecia è molto sostenuta, il che rispecchia un costante miglioramento delle condizioni macroeconomiche. La crescita reale del PIL ha registrato un'accelerazione nel 2000 raggiungendo il 4,2% ed è proseguita a livelli simili nel 2001 e nel 2002 (rispettivamente 4,1% e 4%), e le prospettive per il 2003 sono altrettanto buone. Questi tassi di crescita superano di gran lunga le medie europee (3,5% nel 2000, 1,6% nel 2001 e 1% nel 2002). Secondo i dati nazionali, la crescita totale dell'occupazione è aumentata su base annua dello 0,76% nel 2002 (secondo trimestre) e dell'1,38% nel 2003 (secondo trimestre). Secondo i dati Eurostat tuttavia nel 2002 la Grecia ha registrato per il terzo anno consecutivo una variazione negativa della crescita dell'occupazione. Il tasso totale di occupazione è aumentato, avvicinandosi leggermente in tal modo alla media dell'Unione, e i divari relativi dei tassi di occupazione si restringono se si operano raffronti in base ai tassi relativi all'equivalente a tempo pieno (FTE), il che rispecchia la bassa incidenza del lavoro part-time in Grecia.

Dal 2000, la disoccupazione è in calo e, secondo le proiezioni, dovrebbe scendere ulteriormente, per quanto resti elevato rispetto alla media comunitaria (9,6% contro 7,6% nel 2002) e si concentri ancora prevalentemente tra i giovani e le donne, rispecchiando una serie di inefficienze istituzionali e squilibri strutturali. I tassi di disoccupazione di lungo periodo e giovanile tendono a scendere, ma restano superiori alle rispettive medie dell'Unione. Una modesta tendenza alla diminuzione è anche riscontrabile per quanto concerne il tasso di disoccupazione delle donne.

Dal 1996, la Grecia sta compiendo grandi sforzi per estendere e migliorare il suo sistema di protezione sociale in termini sia quantitativi che qualitativi, impegno in parte confermato dal sostanziale aumento della spesa corrispondente in termini di percentuale del PIL: dal 22,9% nel 1990 (contro una media dell'Unione del 25,5%) al 26,4% nel 2000 (a fronte di una media comunitaria del 27,3%), il che dimostra una convergenza verso la media europea. Il tasso di povertà in Grecia resta elevato (20% contro una media dell'Unione del 15% nel 2000), sebbene negli ultimi anni si sia osservata una tendenza al calo. Considerando il canone di locazione imputato, probabilmente l'incidenza del rischio di povertà risulterebbe inferiore. Per far proseguire tale tendenza al calo, sarebbe necessario un aumento del tasso di partecipazione della forza lavoro.

I dati ECHP per il 2000 rivelano che l'impatto di pensioni e altri trasferimenti sociali sulla riduzione del rischio di povertà è notevole (19%) e tende all'aumento (escludendoli, il rischio di povertà sarebbe stato del 39%). Tuttavia, esso risulta ancora inferiore all'impatto medio di tali trasferimenti registrato nell'Unione (24%). L'impatto dovuto a trasferimenti sociali diversi dalle pensioni è stato soltanto del 3% in Grecia, mentre la media per l'Unione dei 15 è stata del 9%. Nondimeno, anche per quanti non superano la soglia del 60%, i trasferimenti comportano un miglioramento di reddito notevole. La Grecia non ha adottato una soglia di povertà ufficiale. Sebbene non esista un regime generalizzato di reddito minimo garantito per tutta la popolazione, vi sono diversi regimi di sussidi integrativi ripartiti per categoria che si rivolgono ai gruppi maggiormente a rischio (in primo luogo, anziani, disoccupati e disabili). Negli ultimi anni, la copertura di tali regimi è stata estesa introducendo nuove categorie.

2. Valutazione dei progressi compiuti rispetto al PAN per l'integrazione 2001

Negli ultimi anni, la politica in tema di occupazione a beneficio dei gruppi sociali vulnerabili si è decisamente orientata a favore di misure attive. L'accento, in larga misura sulla scia della strategia europea in tema di occupazione, è stato sempre più posto sul miglioramento dell'occupabilità anziché sul miglioramento delle misure di integrazione del reddito ed altre politiche passive tradizionali, mentre sono in corso sforzi per introdurre l'approccio preventivo e individualizzato. Si sono anche registrati progressi per quanto concerne l'aumento del numero di servizi sociali offerti (assistenza giornaliera, centri di assistenza per bambini, assistenza a domicilio, ecc.) ai familiari a carico (anziani, disabili e bambini) che, tra l'altro, dovrebbe consentire di conciliare vita familiare e vita lavorativa. Il cofinanziamento comunitario di alcune misure crea i presupposti per il trasferimento delle azioni alle autorità locali alla fine del periodo di cofinanziamento, dopo il quale le autorità locali dovranno assicurare i fondi necessari per la prosecuzione delle loro attività.

Sono intervenuti cambiamenti notevoli nella politica sociale e in altri settori correlati, soprattutto grazie a riforme legislative e accordi adottati negli ultimi anni, cambiamenti che vanno nella giusta direzione e, senza dubbio, dovrebbero contribuire, nel momento in cui saranno pienamente operativi, ad un intervento più efficace per la promozione dell'integrazione sociale e, soprattutto, del (re)inserimento socioeconomico dei gruppi più vulnerabili della società greca.

Una rete di sicurezza dovrà essere fornita da una politica di sussidi in contanti rivolta a specifici gruppi, tenendo conto delle loro particolari esigenze e, attraverso l'uso di informazioni di carattere non economico per categoria, riducendo al minimo i pericoli di diluizione. Attualmente, una rete di sicurezza generalizzata viene ritenuta inattuabile e controproducente, soprattutto vista l'incertezza quanto al numero di potenziali beneficiari. Il PAN per l'integrazione 2001 includeva tre iniziative riguardanti misure di integrazione del reddito. Dopo la fase iniziale, durante la quale si è limitato il numero di persone coperte, ora i regimi sono stati estesi.

Le informazioni statistiche sui progressi compiuti in termini di raggiungimento dei quattro obiettivi di Nizza sono, per loro natura, difficili da acquisire tempestivamente. L'assenza di una relazione dettagliata sui progressi compiuti in riferimento all'attuazione delle misure previste nel primo PAN, con gli opportuni dati e indicatori correlati, rende difficile valutare accuratamente l'attuazione.. Il sistema di monitoraggio previsto nel primo PAN sta gradualmente prendendo forma. Tutte le misure del PAN adesso sono in fase di realizzazione, in parte finanziate dal FSE.

3. Strategie: obiettivi e priorità del PAN per l'integrazione 2003

Il nuovo PAN per l'integrazione è quale parte integrante della strategia greca di convergenza verso la media dell'Unione europea, il che sottolinea la valenza attribuita alla salvaguardia della coesione sociale e mette in luce il ruolo evolutivo della politica sociale nell'ambito della strategia generale di Lisbona. Il suo quadro strategico si basa su: a) politiche generali, specialmente nel campo della crescita economica e del cambiamento strutturale, in modo da assicurare una crescita stabile fornendo i fondi per un graduale aumento della spesa sociale e della ridistribuzione, e b) politiche specifiche per affrontare i problemi esistenti ed emergenti della povertà e dell'esclusione sociale.

In tale quadro, si propongono quattro settori strategici collegati per interventi politici mirati, ossia: (a) **campagna**, eliminando le differenze in termini di possibilità economiche e qualità della vita tra popolazione urbana e rurale nel contesto di uno sviluppo rurale integrato, (b) **anziani**: assicurando un'integrazione del reddito a quanti percepiscono pensioni ridotte e promuovendo l'accessibilità di tutti i servizi sociali, (c) **promozione dell'accesso al mercato del lavoro**, ponendo l'enfasi su cinque gruppi di popolazione (donne, lavoratori anziani, giovani, disabili e immigranti), sebbene si reputino fondamentali l'obiettivo di rendere remunerativo il lavoro e quello di trasformare il lavoro non dichiarato in occupazione regolare, (d) **qualità del governo**, comprendente quattro temi prioritari: intervento strategico, dialogo strutturato con la società civile, decentramento degli interventi, gamma e qualità dei servizi.

Un tratto distintivo di questa strategia è l'enfasi posta sulla necessità di un buon governo anziché di una gestione reattiva, aspetto che va sviluppato lungo i seguenti assi: coordinamento tra i settori coperti dalle politiche, compatibilità degli obiettivi tra i vari settori, ampio consenso sociale e sforzi comuni per conseguire tali obiettivi, nonché necessità di trascendere la limitatezza degli interessi personali e settoriali.

Il principale obiettivo, in termini di politiche, è quello di ridurre notevolmente il numero di persone che vivono in condizioni di povertà. In tal senso, nei campi essenziali per l'integrazione sociale si propongono dieci priorità nazionali quantificate, quattro delle quali riguardano il miglioramento della situazione di specifici gruppi a rischio di povertà, mentre le altre fanno riferimento ad altri sei settori prioritari. Le priorità valgono per il 2010, come gli altri obiettivi di Lisbona, e non per il periodo di riferimento del PAN per l'integrazione 2003-2005. Per gli obiettivi sociali, il successo nel conseguimento soprattutto degli obiettivi in tema di occupazione viene ritenuto indispensabile.

4. Scelte politiche di fondo: elementi di forza e di debolezza

Il nuovo PAN per l'integrazione contiene tutta una serie di misure come sussidi in denaro, regimi di formazione e promozione dell'occupazione, programmi correlati di sostegno sociale, interventi integrati, accordi istituzionali, ecc. Tali misure rispecchiano una prosecuzione dello sforzo intrapreso e un impegno a rafforzare ulteriormente il sistema di protezione sociale in modo da rispondere ai problemi identificabili, tradizionali ed emergenti, e alle necessità esistenti nel campo della povertà e dell'esclusione sociale. A livello strategico, l'integrazione sociale è inserita nel processo generale di convergenza delineato in una Carta di convergenza adottata nel settembre 2003, mentre un pacchetto di nuove misure sociali completa quelle del PAN per l'integrazione. Particolare enfasi è posta sulla necessità di un buon governo, importante soprattutto nei settori legati alla politica sociale in Grecia. Le misure esistenti, alcune delle quali ampliate e potenziate, richiedono meccanismi più forti di coordinamento, monitoraggio e attuazione, specialmente a livello locale che va sviluppato. L'iniziativa intrapresa per la costituzione di una rete di servizi sociali a livello locale contribuirà in parte a migliorare il coordinamento e la sinergia tra programmi gestiti da diverse istituzioni. La neoistituita "Commissione nazionale per la protezione sociale" è lo strumento unico designato nel PAN per l'integrazione per la mobilitazione di tutte le parti interessate e la promozione di un dialogo strutturato con la società civile e della reciproca assunzione di responsabilità tra le istituzioni rappresentate. I risultati di tale Commissione vanno attentamente monitorati.

5. Dimensione di genere

Negli ultimi anni, alla maggior parte dei programmi per l'occupazione e la formazione è stata sempre più applicata una serie di criteri prioritari per la partecipazione delle donne che ha già portato ad un aumento della percentuale delle donne partecipanti. Sempre negli ultimi anni, i progetti di investimento che comportano l'offerta di sovvenzioni esclusivamente alle imprese gestite da donne – avvio e/o ammodernamento di aziende esistenti – sono stati sempre più promossi e dovrebbero proseguire. Inoltre, è aumentato il numero di servizi sociali di sostegno volti ad aiutare le donne a conciliare vita lavorativa e vita familiare. L'efficacia delle politiche risulterà notevolmente migliorata se si giungerà ad un miglior coordinamento delle singole iniziative politiche. In particolare, vanno maggiormente coordinate, in maniera da massimizzarne le sinergie, le misure volte ad aumentare l'offerta e la domanda di lavoro delle donne.

6. Problemi attuali e sfide future

La recente legge sul "Dialogo sociale per la promozione dell'occupazione e della protezione sociale" è un'iniziativa apprezzabile. Nondimeno, la questione della **mobilitazione** delle parti interessate per migliorare la partecipazione e garantire il coordinamento degli interventi attraverso un dialogo strutturato e la reciproca assunzione di responsabilità resta una sfida. È essenziale che le Commissioni per l'occupazione e la protezione sociale operino in modo corretto per combattere la povertà e l'esclusione sociale. L'integrazione socioeconomica degli **immigranti** rappresenta un'altra sfida, che richiede approcci pluridimensionali nelle politiche ed interventi integrati sostenuti. L'attuazione del piano di azione per l'integrazione degli immigranti e il funzionamento dell'Istituto per la politica di immigrazione (IMEPO) sono passi importanti per raccogliere tali sfide con successo. Un'importanza fondamentale rivestono le iniziative nel campo dell'**alfabetizzazione digitale** e della **formazione permanente**, considerate le esigenze occupazionali attuali e future, quelle rivolte ai gruppi sociali vulnerabili e quelle intese a prevenire i problemi che dovessero manifestarsi in futuro. Quanto all'enfasi posta nel PAN per l'integrazione sulla necessità di garantire un **approccio di *mainstreaming* della dimensione di genere** ed ampliare **l'accessibilità** di tutti i settori della vita economica e sociale per le varie categorie di **disabili**, essa dovrà essere riaffermata con vigore durante tutto il periodo di attuazione del piano di azione. Da ultimo, l'adeguamento strutturale cui le zone rurali orientate all'agricoltura dovrebbero far fronte richiede la costante applicazione di un approccio politico olistico allo sviluppo rurale.

SPAGNA

Situazione e tendenze principali: Negli ultimi due anni, l'economia spagnola ha mantenuto una crescita annua del PIL superiore al 2%, crescita più elevata rispetto alla media comunitaria. La situazione economica e le politiche per un'occupazione attiva hanno consentito di ridurre i tassi di disoccupazione di lungo e lunghissimo periodo. La situazione delle donne sul mercato del lavoro, sebbene vicina alle medie dell'Unione, mostra ancora un altissimo tasso di disoccupazione rispetto agli uomini per quasi tutte le fasce di età e i livelli di istruzione. La percentuale di lavori temporanei (30,2%) è ancora molto elevata. La Spagna registra un'evidente tendenza alla convergenza verso le medie europee per quanto concerne gli indicatori legati all'occupazione. Tuttavia, i progressi compiuti rispetto ad alcuni indicatori non sono ancora sufficienti.

Progressi compiuti nel triennio 2001-2003: Vi sono stati sviluppi notevoli per quanto concerne l'estensione della strategia di lotta all'esclusione sociale ai governi locali e regionali. L'introduzione di una nuova legislazione (inclusa tra le misure del primo PAN) ha creato la base per lo sviluppo di misure più concrete, ora attuate. Si sono registrati alcuni miglioramenti nella collaborazione tra servizi sociali e di collocamento, nella disponibilità di risorse per i gruppi vulnerabili e nel settore della politica sanitaria. Tuttavia, meno progressi sono stati compiuti in altri settori importanti, come la lotta all'abbandono degli studi.

Strategie: Il PAN descrive una serie completa di misure, per quanto non sia chiaro il collegamento esistente tra loro. Una delle debolezze strategiche del primo PAN per l'integrazione, l'assenza di priorità, continua ad essere un problema, soprattutto nel campo della sanità, degli alloggi e dell'istruzione. L'approccio alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale è incentrato su gruppi vulnerabili specifici. L'occupazione continuerà ad essere il principale strumento per giungere all'integrazione. Tuttavia, una particolare attenzione verrà anche prestata per garantire ai gruppi a rischio o poveri l'accesso alla sanità, all'istruzione e agli alloggi. Va altresì notato l'obiettivo prefissato di una riduzione del 2% delle persone che si situano al di sotto della soglia del 60% del reddito medio.

Misure strutturali: La diminuzione delle imposte sul reddito per quanti percepiscono i redditi più bassi, i miglioramenti introdotti nel sistema pensionistico e gli incentivi offerti ai datori di lavoro dovrebbero, secondo il PAN spagnolo, consolidare la tendenza a risultati migliori per quanto concerne i livelli di reddito. La prevenzione dell'esclusione viene affrontata attraverso politiche rivolte alla famiglia, agli squilibri regionali e alla riduzione degli ostacoli di accesso alla tecnologia dell'informazione e delle comunicazioni (TIC). Dopo la prima relazione comune sull'integrazione, sono state inserite politiche che affrontano gli ostacoli alla partecipazione al mercato del lavoro da parte delle donne con basso livello sociale e di istruzione (utilizzate anche nel PAN/occupazione), come anche un sostegno finanziario alle vittime di violenze domestiche.

Sfide future: Sono ancora necessari coordinamento e cooperazione tra i diversi livelli amministrativi, e il monitoraggio dei progressi compiuti a livello locale e regionale rappresenta una sfida. Sono state create le basi per alcuni settori prioritari (come l'assistenza sanitaria sociale) e ora vanno sviluppati e introdotti meccanismi di informazione. Vista l'importanza dell'occupazione come strumento per giungere all'integrazione sociale, occorre rafforzare la partecipazione delle parti sociali. L'aumento del numero di immigranti, qualora non venga tenuto presente all'atto dell'elaborazione del bilancio, potrebbe esercitare ulteriori pressioni su alcuni servizi sociali e regimi di sovvenzionamento.

1. Situazione e tendenze principali

Negli ultimi due anni, l'economia spagnola ha mantenuto una crescita annua del PIL superiore al 2%, ossia più elevata rispetto alla media comunitaria. Il tratto più distintivo dell'economia spagnola negli ultimi otto anni è stato il calo costante della disoccupazione dal 18,8% nel 1995 all'11,3% nel 2002 (indice IFL armonizzato). Nonostante un tasso che resta uno dei più elevati nell'Unione europea (soprattutto per l'elevata disoccupazione di giovani e donne), vi è stata un'incontestabile convergenza.

Queste tendenze positive nel campo dell'occupazione e il graduale miglioramento delle pensioni hanno, a loro volta, ridotto alcuni divari rispetto all'Unione. La maggior parte degli indicatori legati al reddito mostra una tendenza alla convergenza, sebbene la Spagna sia sempre tra i paesi dell'Unione europea con le percentuali più elevate di poveri al di sotto della soglia del 60% del reddito medio. Secondo i dati ECHP per il 2001 il rischio di povertà in Spagna è stato pari al 19%.

Come indica il coefficiente Gini, sebbene il dato spagnolo abbia registrato un miglioramento, lo scarto rispetto alla media comunitaria rimane invariato (32% in Spagna e 29% nell'Unione per il 2000) e, cosa più importante, i dati prima e dopo i trasferimenti sociali mostrano che, in Spagna, l'effetto di tali trasferimenti è minore.

Come sottolineato nell'ultima relazione comune sull'integrazione, la Spagna si situa tra i paesi con i livelli più bassi di spesa per la protezione sociale in termini di percentuale del PIL: 20% nel 2000 (27,1% per l'Unione dei 15) e il 91% del bilancio per la protezione sociale (83% nell'Unione europea) si concentra su anziani, sanità, disabilità e disoccupazione, lasciando solo un 9% per rispondere ad altre necessità.

Quanto agli indicatori non legati all'occupazione, i progressi sono stati relativamente più diversificati. Per esempio, benché si sia avuto un leggero miglioramento dal 1995, la Spagna continua a registrare una delle massime percentuali di abbandono prematuro degli studi e, per quel che riguarda i gruppi più vulnerabili, si è osservato un notevole aumento della popolazione di immigranti.

2. Valutazione dei progressi compiuti rispetto al PAN per l'integrazione 2001

La situazione economica e i progressi compiuti in termini di politiche attive per l'occupazione hanno consentito la riduzione di tassi di disoccupazione di lungo e lunghissimo periodo, sebbene vi sia ancora preoccupazione per la percentuale elevata di lavori temporanei (30,2%). Nonostante alcuni lievi miglioramenti, tuttora persistono disparità regionali accentuate.

Sotto la competenza dei governi regionali, si è ampliata la copertura dei sussidi concessi per il reddito minimo garantito e tutte le comunità autonome ora dispongono di propri regimi. Vi è la tendenza a subordinare tali sussidi ad attività di inserimento nel mercato del lavoro. L'ultima riforma del sistema pensionistico si è concentrata anch'essa sulle fasce che percepiscono redditi bassi.

Nel 2002 è stata promulgata una legge sulla qualità dell'istruzione che, tra i suoi obiettivi, si prefigge di ridurre il numero di insuccessi scolastici e abbandoni prematuri degli studi.

Quanto al settore abitativo, alcune misure si sono concentrate su un maggiore accesso agli alloggi in locazione e alle sovvenzioni per l'acquisto di case. I progressi tuttavia sono stati molto limitati e resi più difficili dal costante aumento del prezzo degli immobili.

Per quel che riguarda la sanità, il progresso più significativo è il riconoscimento dell'assistenza sanitaria sociale nell'ambito del sistema sanitario nazionale. Si tratta di un nuovo beneficio, che migliorerà i servizi sanitari e dovrebbe produrre un effetto apprezzabile sui gruppi più vulnerabili. Tutto però dipenderà dal livello di attuazione. Un accesso effettivo da parte dei gruppi vulnerabili e il miglioramento dell'accesso agli specialisti (riduzione delle liste di attesa) restano problemi essenziali.

Sono stati compiuti passi notevoli nell'estensione della strategia di lotta all'esclusione sociale ai governi locali regionali. Sinora sono stati approvati 13 piani regionali e gli altri quattro dovrebbero essere adottati a breve. Alcune città hanno anche presentato o intendono attuare propri piani.

La disponibilità di programmi TCI per i gruppi più sfavoriti è migliorata come l'utilizzo delle TCI nel sistema scolastico.

Quanto ai disabili, sono stati introdotti, con la partecipazione delle associazioni beneficiarie, diversi piani sull'istruzione, l'occupazione e l'accessibilità.

Per quel che riguarda la mobilitazione di tutti gli organismi, sono stati compiuti progressi considerevoli in termini di coinvolgimento dei governi locali e regionali e di partecipazione più attiva di ONG e beneficiari. Andrebbe tuttavia rafforzata la partecipazione delle parti sociali.

Il ruolo del FSE nel sostenere gli obiettivi dell'integrazione sociale è trattato correttamente nel PAN in un allegato informativo e illustrativo alla relazione principale. L'attuazione dell'attività finanziata dal FSE offrirà un importante contributo per affrontare la povertà e l'esclusione sociale in Spagna.

3. Strategie: obiettivi e priorità del PAN per l'integrazione 2003

Una delle debolezze strategiche del primo PAN per l'integrazione (assenza di priorità) continua ad essere un problema di questo nuovo PAN, soprattutto nel campo della sanità, dell'istruzione e degli alloggi. Tra i principali obiettivi, vi è l'intenzione di conciliare la vita lavorativa e la vita familiare, rafforzare le misure per arrestare il fenomeno della violenza domestica e agevolare l'accesso alle TCI per i gruppi più vulnerabili.

La mobilitazione delle parti interessate dovrebbe continuare a permettere di migliorare l'efficienza della politica in tema di integrazione. Due dei dieci obiettivi principali del nuovo PAN per l'integrazione affrontano specificamente la questione attraverso la creazione di sedi di dibattito con le ONG e lo scambio di informazioni e buone prassi. Come nel PAN 2001, il coinvolgimento delle amministrazioni locali e regionali forma parte dell'approccio strategico. Tre dei dieci obiettivi principali enunciati nel PAN per l'integrazione 2003-2005 affrontano tale aspetto attraverso il coordinamento, la coesione interregionale – mediante piani di integrazione a livello locale e regionale (in modo che, entro il 2005, almeno il 50% della popolazione sia coperto da tali piani) – e una partecipazione più attiva dei parlamenti regionali.

Va altresì notato l'obiettivo prefissato di una riduzione del 2% delle persone che si situano al di sotto della soglia del 60% del reddito medio, priorità che può essere attuata attraverso una maggiore partecipazione al mercato del lavoro e il costante miglioramento del sistema pensionistico, come pure attraverso misure fiscali concrete intese a ridurre le aliquote dell'imposta sul reddito per le fasce che percepiscono redditi bassi.

Come indicato nel primo PAN per l'integrazione, le politiche sociali in Spagna continuano ad essere articolate in larga misura attorno a gruppi specifici, il che ha permesso ai beneficiari di essere notevolmente coinvolti nelle fasi di pianificazione ed attuazione, ma non è il modo più agevole per introdurre temi orizzontali. Tuttavia, il PAN funge anche da strumento per introdurre tali temi in modo da poter giungere ad un approccio più integrato od olistico.

Il coordinamento tra il PAN per l'integrazione e il PAN/occupazione non è specificamente citato dal PAN per l'integrazione nell'ambito della strategia seguita, ma come tra gli sono incluse alcune misure specifiche del PAN/occupazione come la conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare, il coordinamento tra protezione sociale, occupazione e integrazione sociale, nonché contributi previdenziali ridotti per quanti sono a rischio o in situazione di esclusione.

4. Scelte politiche di fondo: elementi di forza e di debolezza

Il nuovo PAN contiene 269 misure (84 in più rispetto al primo), prevalentemente incentrate sui primi tre obiettivi comuni. La maggior parte delle misure rappresenta la prosecuzione naturale di quelle del primo PAN (da attuare o in corso), mentre altre sviluppano quelle enunciate nel primo che hanno comportato l'introduzione di nuove normative e costituiscono la base per lo sviluppo di interventi concreti. I principali strumenti per accedere all'occupazione, contenuti anche nel PAN/occupazione, sono i percorsi di inserimento, gli incentivi ai datori di lavoro attraverso riduzioni dei contributi previdenziali e il rafforzamento della cooperazione tra ONG e servizi pubblici di collocamento decentrati.

In merito all'accesso ad altre risorse, le basi create nel primo PAN ora possono essere sviluppate e concretizzate, in ciò includendo studi approfonditi sulle esigenze e la percentuale di popolazione da raggiungere. Vi è un nuovo pacchetto di misure intese a garantire l'accesso alla giustizia. L'attenuazione dei fattori di disgregazione delle famiglie, la correzione dei problemi sociali a livello territoriale e la lotta contro ostacoli specifici derivanti dall'accesso alle nuove tecnologie sono aspetti anch'essi affrontati da varie misure.

Rispetto al primo PAN per l'integrazione, questa seconda edizione ha ampliato alcune misure e migliorato altre, proseguendo lo sforzo iniziale per mobilitare e coordinare tutti gli organismi competenti a livello amministrativo. In questo nuovo PAN viene considerato prioritario anche l'impegno per raccogliere tutte le informazioni pertinenti in merito agli sforzi molto decentrati per combattere povertà ed esclusione sociale.

5. Dimensione di genere

La situazione delle donne sul mercato del lavoro, uno dei tratti più peculiari dei dati relativi alla Spagna, dimostra ancora un tasso di disoccupazione elevatissimo rispetto agli uomini. Il miglioramento dell'analisi della dimensione di genere nel nuovo PAN consente di monitorare gli esiti delle misure mirate intraprese per gruppi specifici in tale ambito. È stato introdotto un Piano integrato per le vittime di violenze domestiche che riconosce la situazione di esclusione sociale che probabilmente vivono le vittime di tali violenze.

Il nuovo Piano per le pari opportunità è inserito anch'esso nel corpo principale di misure per il PAN per l'integrazione ed è volto ad affrontare gli ostacoli alla partecipazione al mercato del lavoro da parte delle donne con basso livello sociale e di istruzione. Una nuova sfida potrebbe essere l'aumento dei genitori soli (in molti casi, donne) a rischio di esclusione.

6. Problemi attuali e sfide future

In molti settori occorre ancora coordinamento e collaborazione tra i vari livelli amministrativi al fine di garantire uno standard minimo di misure che affrontino il tema della politica per l'integrazione. Sebbene siano state create le basi per alcuni settori fondamentali (come la sanità), ora vanno sviluppati e attuati i meccanismi di informazione e accesso diretto da parte dei beneficiari in modo che i destinatari dei servizi siano in grado di usufruirne.

Vista l'importanza dell'occupazione come strumento per giungere all'integrazione sociale, occorre rafforzare la partecipazione delle parti sociali.

L'invecchiamento progressivo della popolazione spagnola è stato accompagnato da misure specifiche per rispondere alle esigenze degli anziani più sfavoriti, ma le necessità di assistenza di questo gruppo sono una delle sfide più importanti per l'immediato futuro. Sarebbe utile intraprendere ulteriori ricerche in merito alle condizioni sanitarie delle persone a rischio o in situazione di povertà. Il notevole aumento della percentuale di immigranti pone anch'esso sfide notevoli poiché la loro integrazione abbraccia vari temi toccati nel PAN, se non tutti. Per esempio, tale aumento, ove non venisse tenuto presente al momento dell'elaborazione del bilancio, potrebbe comportare maggiori pressioni su alcuni servizi sociali e regimi di sovvenzionamento.

FRANCIA

Situazione e tendenze principali: Dopo diversi anni di crescita economica sostenuta e sensibile riduzione della disoccupazione, la crescita debolissima dalla metà del 2001 si accompagna ad un rallentamento della creazione di posti di lavoro e ad una ripresa della disoccupazione che ha raggiunto il livello più alto degli ultimi tre anni (9,6% nel 2003). Tale contesto è contrassegnato da una ripresa della povertà "amministrativa", visto che dal secondo semestre 2002 il numero di quanti percepiscono il reddito minimo di inserimento (RMI) ha ricominciato a salire. Il rischio di povertà, pari al 15% nel 2001 secondo Eurostat, è equivalente alla media europea. Tuttavia, le statistiche nazionali (INSEE) indicano, per il 2000, un tasso inferiore (12,7%).

Progressi compiuti nel triennio 2001-2003: La valutazione complessiva delle politiche di lotta all'esclusione prevista dalla legge del 1998 non è acclusa al PAN per l'integrazione e, pertanto, l'analisi dei risultati è talvolta stringata. Nonostante i risultati interessanti di alcuni dispositivi in tema di occupazione, il tasso di disoccupazione rimane elevatissimo. Nel settore abitativo, le politiche si sono rivelate insufficienti per far fronte alle necessità. Se la prevenzione delle rotture può essere perfezionata, sono stati compiuti progressi apprezzabili in tema di sanità, giustizia e, in senso più ampio, accesso ai diritti.

Strategie: Il PAN per l'integrazione abbina due strategie. La prima consiste nel prolungare le misure intraprese dal 1998 ponendo l'accento sull'accesso all'occupazione e valorizzando nel contempo le misure di accesso di diritti. La seconda strategia consiste nel mobilitare in tal senso le solidarietà territoriali attraverso il decentramento e il settore privato, poco attivo sinora in questo campo. Il PAN si impegna in particolare sul fronte delle procedure di mobilitazione delle parti interessate e del miglioramento del meccanismo di monitoraggio. Rinunciando a fissare un obiettivo globale di riduzione della povertà, privilegia obiettivi numerici, limitati ma realistici, che coprono i principali capitoli del PAN (occupazione, alloggi, istruzione, sanità). Si compie altresì un conseguente sforzo in termini di indicatori per rendere conto dell'intensità degli interventi nei diversi campi.

Misure strutturali: La dimensione strategica del PAN tende a celarsi dietro il suo carattere pluridimensionale. Le misure, illustrate secondo gli obiettivi di Nizza, rappresentano infatti una vera e propria rassegna della mobilitazione dei vari settori dello Stato in questo campo. Alcune nuove misure, il decentramento del reddito minimo di inserimento e la formazione professionale, il progetto assicurazione-occupazione, la procedura di recupero individuale o il programma quinquennale di recupero urbano suscitano forti attese. La visione del PAN precedente è estesa a disabili e stranieri. Restano da compiere progressi per integrare la dimensione di genere, ma le azioni rivolte alle donne sono meglio identificate.

Sfide future: L'accesso al mercato del lavoro, i fattori di precarietà occupazionale e le carenze note nel settore abitativo restano le principali sfide, al pari del riassorbimento delle disparità territoriali o, pensando a gruppi specifici, delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo. Peraltro, l'accesso effettivo ai diritti, e persino la creazione di nuovi diritti, trovano soltanto risposte parziali. L'integrazione degli stranieri o l'invecchiamento dei poveri sono anch'essi sfide essenziali per i prossimi anni. Molto atteso, il "Progetto coordinato di politica interministeriale" (PCPI) dovrebbe consentire di precisare gli aspetti finanziari, traducendo peraltro gli impegni forti in tema di integrazione delle politiche monitoraggio e valutazione annunciati nel PAN, tanto più che gli obblighi di monitoraggio e valutazione riguardano anche le politiche decentrate. In tale ottica, sarà utile sviluppare gli obiettivi quantificati.

1. Situazione e tendenze principali

Dopo una crescita sostenuta dalla metà del 1997 al 2000, l'economia francese registra dalla metà del 2001 un tasso di crescita debole (1,2% nel 2002, probabilmente 0,2% nel 2003 e una previsione dell'1,7% nel 2004), una forte decelerazione della creazione di posti di lavoro e una ripresa della disoccupazione (8,8% nel 2002 e 9,6% nel luglio 2003) che colpisce duramente i giovani non qualificati. Occultando il calo costante della disoccupazione di lunghissimo periodo (più di tre anni) dal 1999, la disoccupazione di lungo periodo (2,9% nel 2002) ha ricominciato ad aumentare interessando circa 700.000 persone in cerca di lavoro e particolarmente colpiti sono quelle di età superiore ai 50 anni. Il tasso di disoccupazione delle donne (10%) resta più elevato di quello degli uomini e permangono profonde disparità tra le regioni con un coefficiente di variazione del tasso di occupazione, secondo i dati nazionali, dell'8,8% nel 2001. La precarietà si aggrava con l'aumento dei nuovi disoccupati una volta giunti a termine contratti temporanei o a tempo determinato. Il susseguirsi di periodi di occupazione precaria e di disoccupazione caratterizza così l'ingresso nella vita attiva di molti giovani, come dimostra il flusso di ingressi e uscite dell'Agenzia nazionale per l'occupazione (ANPE) per la fascia di età dai 15 ai 24 anni.

Nel 2001 secondo Eurostat, il rischio di povertà (in percentuale della popolazione con un reddito inferiore al 60% della media nazionale) corrispondeva al 15% (12,7% secondo le statistiche nazionali), ossia equivaleva alla media europea, con un tasso di rischio persistente di povertà del 9%. Nonostante la ripresa degli anni 1997-2001 i dati relativi alla povertà non mostrano una riduzione significativa. I dati nazionali indicano un leggero calo del tasso di povertà economica tra il 1996 e il 2000, con una diminuzione sensibile unicamente del numero di beneficiari del reddito minimo di inserimento, tendenza invertitasi dal secondo semestre del 2002.

I gruppi più esposti al rischio di povertà ed esclusione restano i disoccupati, i lavoratori poveri, i minori di 18 anni, i giovani poco qualificati, le famiglie numerose e monoparentali, le donne di 65 anni e, pensando a gruppi specifici, i richiedenti asilo o i nomadi che sicuramente non costituiscono una categoria omogenea. Le sfide che il primo PAN per l'integrazione aveva dovuto affrontare sono in larga misura identiche: precarietà di una larga fetta della popolazione, esistenza di gruppi sociali emarginati, accesso all'occupazione e miglioramento del reddito professionale, accesso effettivo ai diritti e disparità territoriali, che si tratti di zone rurali o zone urbane di alloggi popolari.

2. Valutazione dei progressi compiuti rispetto al PAN per l'integrazione 2001

Elaborato in un periodo di crescita, il PAN per l'integrazione è stato attuato in un clima economico meno favorevole, ma senza grandi discontinuità, nonostante una guida politica indebolita e un cambiamento della maggioranza nel 2002. Esso ha consentito di radicare e amplificare le misure intraprese dal 1998 come il programma TRACE per l'accesso all'occupazione da parte dei giovani in difficoltà o i programmi regionali per la sanità. Malgrado il fatto che alcuni dispositivi abbiano prodotto risultati interessanti, l'ampiezza del problema da affrontare e il deterioramento della congiuntura ne hanno limitato gli effetti sull'occupazione. Tuttavia, lo scarto tra esigenze e risultati è emerso più palesemente nel settore abitativo. I dispositivi per rendere solvibili i nuclei familiari sono anch'essi perfettibili. Viceversa, la copertura malattia universale e i dispositivi regionali in tema di sanità hanno avuto un'incidenza certa sull'accesso alle cure. Il PAN ha anche permesso di sperimentare diverse azioni a favore della cultura, dell'infanzia, della giustizia e, più generalmente, dell'accesso ai diritti. Nel marzo 2003 il piano di rafforzamento della lotta

alla precarietà e alle esclusioni, incentrato sull'accesso effettivo ai diritti e il sostegno alle persone in situazione di grave esclusione, ha ribadito la priorità attribuita a tale obiettivo.

Non ci si può non rammaricare per la scarsa visibilità del PAN per l'integrazione 2001. Inoltre, l'integrazione tra i diversi capitoli, la partecipazione delle persone in difficoltà o le azioni di formazione delle parti in causa sono rimaste limitate. La valutazione complessiva prevista dalla legge del 1998 dovrebbe essere disponibile entro la fine del 2003.

3. Strategie: obiettivi e priorità del PAN per l'integrazione 2003

La strategia proposta, basata sulla pluridimensionalità dell'esclusione e sulla priorità attribuita all'occupazione, rappresenta una continuazione delle politiche attuate dal 1998 e riprende i quattro obiettivi di Nizza in un ampio ventaglio di misure. Il ruolo rinnovato degli enti locali, con il progetto di decentramento, e l'accento posto sul settore commerciale e il suo ruolo nell'inserimento professionale costituiscono le inflessioni strategiche più nette. L'innovazione sta anche nel campo molto ampio, più che nel dettaglio delle azioni, di cui molte prolungano misure esistenti o si ricollegano a pratiche precedenti. Settori poco esplorati nel 2001 come i disabili, gli stranieri e la dimensione di genere sono oggetto di nuovi sviluppi. L'articolazione tra strategia e sfide talvolta si basa su un volontarismo non completamente controllato dalle parti interessate al PAN, come la mobilitazione degli enti locali dopo il decentramento o il ricorso alle aziende.

Il PAN è accompagnato da un'ampia serie di indicatori. Peraltro, la fissazione di obiettivi qualificati precisi, per quanto limitati, rappresenta un'innovazione positiva. Scelti per la loro pertinenza e il loro realismo, essi coprono solo parzialmente le diverse politiche e non includono obiettivi globali di riduzione della povertà, visto che riguardano, per la maggior parte, l'introduzione di dispositivi e non gli effetti attesi per il pubblico. La quantificazione in termini di bilancio, indubbiamente succinta e imprecisa in questa fase, rappresenta un progresso, ma la mobilitazione finanziaria dello Stato e degli enti locali in un periodo di restrizioni di bilancio può rivelarsi limitata e dovrà essere oggetto di un'attenta verifica. Gli interventi cofinanziati dal FSE, puntualmente citati, dovrebbero essere identificati meglio nell'ambito della verifica del bilancio.

Il PAN dimostra una forte volontà di integrazione, soprattutto in merito al decentramento, che comporta nuovi modi di collegamento, orientamento e valutazione delle politiche in questione. Tale integrazione si fonda anche su un rafforzamento del coordinamento interministeriale con diverse azioni importanti previste in tema di monitoraggio e valutazione, nonché su un ammodernamento dell'amministrazione e una sensibilizzazione di tutte le parti interessate e del pubblico.

4. Scelte politiche di fondo: elementi di forza e di debolezza

Il primo obiettivo di Nizza raggruppa la maggior parte delle misure, soprattutto a favore dell'occupazione, con una politica rafforzata di riduzione degli oneri a carico delle basse retribuzioni, una riformulazione dei contratti assistiti, specialmente per i giovani poco qualificati, e la riforma della formazione professionale. I minimi sociali sono trattati essenzialmente dal punto di vista del decentramento del reddito minimo di inserimento. L'edilizia abitativa è oggetto di numerose misure tra cui un programma quinquennale di recupero urbano. Un forte accento è posto sulla lotta all'analfabetismo, sull'offerta di istruzione per i più vulnerabili e sulla sanità in ambito scolastico. Il dispositivo relativo alle cure mediche, la presa in carico della salute mentale e i programmi di accesso alla giustizia

sono prolungati e migliorati. Misure più marginali riguardano l'accesso alla cultura, agli sport e agli intrattenimenti.

Le azioni di prevenzione delle rotture nel settore abitativo sono marginalmente migliorate con un rafforzamento dell'accompagnamento del locatario. Merita soprattutto di essere sottolineata l'introduzione di una procedura di recupero individuale in caso d'indebitamento eccessivo. Poiché l'*e-inclusion* non è presentata come una sfida importante, le iniziative in tale ambito sono limitate. Va comunque citato il progetto di portale Internet dei servizi sociali per una prima accoglienza polivalente e un reciproco scambio di buone prassi.

Tra le misure a favore dei più vulnerabili rientrano, in particolare, il percorso di integrazione per gli immigrati e l'approccio globale alle situazioni di profonda esclusione. L'aumento dell'offerta di alloggi non evita tuttavia la saturazione della disponibilità da parte dei richiedenti asilo. Il potenziamento dei meccanismi di accoglienza e il progetto di legge sulle pari opportunità dovrebbe migliorare l'inserimento dei disabili. Le azioni a favore dell'edilizia abitativa e dello sviluppo economico nelle zone urbane in degrado sono approfondite. Un progetto di rivalorizzazione delle zone rurali prevede peraltro di sviluppare i servizi alle persone e la politica d'assistenza sanitaria. L'esame delle modalità di attuazione di tali dispositivi sarà determinante per apprezzarne l'impatto potenziale. L'oltremare, altro spazio vulnerabile, traspare in filigrana attraverso i crediti citati nel bilancio allegato.

Quanto alla mobilitazione delle parti interessate, il PAN si impegna a valorizzare l'espressione delle persone in difficoltà e rafforzare il coordinamento di tutti i livelli di intervento. La comunicazione e il miglioramento dell'accoglienza e dei servizi agli utenti sono oggetto di una notevole attenzione.

5. Dimensione di genere

Tale dimensione risulta meno approfondita rispetto al PAN/occupazione 2002. Le sfide citate riguardano la disuguaglianza in termini di disoccupazione, situazione familiare, implicazioni etniche o violenze domestiche. In risposta, il PAN adotta un approccio trasversale e specifico con misure di diversa intensità a favore di istruzione, formazione, occupazione e rispetto della dignità umana, interessandosi anche alla situazione delle donne disabili o immigranti. I passi intrapresi a livello di *mainstreaming* della dimensione di genere proseguono con la creazione di un Consiglio nazionale per la parità e l'introduzione di un progetto di Carta nazionale e capitalizzazione delle buone prassi. Le autorità francesi hanno annunciato l'introduzione della dimensione di genere in quasi tutti gli obiettivi quantificati e un miglioramento della modulazione per genere degli indicatori, soprattutto per quanto concerne la povertà economica.

6. Problemi attuali e sfide future

Se la lotta alla disoccupazione e al fenomeno dei lavoratori poveri resta una sfida importante, i suoi risultati dipendono in larga misura dalla congiuntura. Viceversa, vi è uno scarto tra le proposte e l'ampiezza del problema degli alloggi[20]. Peraltro, non ci si può non rammaricare del fatto che alcune categorie specifiche come richiedenti asilo, nomadi o abitanti di territori depressi, eccezion fatta per quelli che rientrano nella politica urbana, non

20 Oltre 3 milioni di persone apparentemente vivono in alloggi mediocri (senza comfort, sovraffollati, precari), sebbene l'indicatore nazionale di povertà in base alle condizioni di vita, che segnala le difficoltà di alloggio, sia in calo dal 1998 (cfr. ottava relazione dell'Alto comitato per gli alloggi delle persone sfavorite, ottobre 2002).

siano oggetto di sviluppi più degni di nota. Le incidenze di periodi di precarietà e di presa in carico da parte dell'assistenza sociale per gruppi che stanno invecchiando rappresentano una sfida meno apprezzabile. L'introduzione di un "Progetto coordinato di politica interministeriale" (PCPI) in tema di lotta alle esclusioni consentirebbe di precisare impegni finanziari e perfezionare il monitoraggio, cosa che l'attuale struttura di bilancio difficilmente permette. Inoltre, tradurrebbe la natura di referente del PAN per l'integrazione trasformandolo in un vero e proprio documento di programmazione. Il livello di perfezionamento del processo di monitoraggio e valutazione costituisce infatti un elemento essenziale per stimare gli effetti di numerose misure, soprattutto in fase progettuale, che si tratti di adeguamenti finanziari, ripresa di alcuni programmi o importanti evoluzioni che comportino l'adozione di una normativa con le eventuali inflessioni e incertezze di calendario. Ciò riguarda in particolare il decentramento e l'introduzione del RMA[21], la politica in tema di edilizia abitativa e territori rurali, le pari opportunità per i disabili o il concetto di assicurazione-occupazione legato alla riorganizzazione della formazione professionale.

21 Reddito minimo da attività, nuovo contratto assistito destinato ai beneficiari del reddito minimo di inserimento.

IRLANDA

Situazione e tendenze principali: Il rallentamento dell'economia mondiale ha avuto un impatto sul ritmo della crescita economica, comportando un leggero aumento della disoccupazione e della pressione sulle finanze del Tesoro. L'analisi dell'andamento della povertà mostra che l'indicatore nazionale di povertà 'persistente' continua a scendere, essendo passato dall'8,2% nel 1998 al 5,2% nel 2001. Tuttavia, l'indicatore del rischio di povertà del 60% è passato dal 19% al 21% nello stesso periodo, confermando che le disparità di reddito permangono e interessano, in particolare, anziani, nuclei familiari numerosi e monoparentali.

Progressi compiuti nel triennio 2001-2003: La strategia nazionale di lotta alla povertà è stata rivista e sono state stabilite nuove priorità ambiziose e accordi istituzionali. Un impegno attivo nei confronti di tutti i disoccupati in una fase precoce continua a registrare un successo considerevole e sono stati ottenuti progressi nel campo dell'abbandono prematuro degli studi e dell'alfabetizzazione degli adulti. I pagamenti previdenziali sono aumentati in termini reali e gli investimenti infrastrutturali continuano a superare la media dell'Unione europea. Tuttavia, l'aspettativa di vita resta bassa rispetto ad altri Stati dell'Unione europea, e l'accessibilità economica degli alloggi e il fenomeno dei senzatetto continuano ad essere un problema.

Strategie: Questo PAN presenta un approccio strategico notevolmente migliorato, basato su una comprensione più profonda delle cause dell'esclusione sociale, che affronta meglio gli obiettivi comuni. Moltissime priorità sono quantificabili e circostanziate dal punto di vista dei tempi. È stato inoltre istituito un nuovo quadro per affrontare l'esclusione sociale, il cui coordinamento e la cui responsabilità sono globalmente affidati ad un nuovo Ufficio nazionale per l'integrazione sociale, per quanto sarebbe opportuno chiedersi se le risorse stanziate per tale ufficio siano sufficienti visto l'ambizioso programma di lavoro tracciato. Un processo di consultazione ad ampio spettro e la creazione di un Forum per l'integrazione sociale hanno aumentato il coinvolgimento della società civile. Il principale obiettivo è quello di consolidare il successo economico degli ultimi anni in maniera da garantire che vengano mantenuti livelli di occupazione elevati e si giunga ad una società più equa.

Misure strutturali: L'Irlanda sta attivamente affrontando tutti e quattro gli obiettivi, ponendo particolare enfasi sull'accesso all'occupazione e l'innalzamento degli standard di istruzione. Benché l'occupazione venga vista come la strada principale per uscire da una situazione di povertà, il PAN riconosce che non tutti possono avvalersi a tal fine del mercato del lavoro. Viene pertanto definita una serie di priorità in relazione alla disponibilità di un'idonea integrazione del reddito. Programmi speciali si rivolgono ai gruppi con difficoltà specifiche come disabili, immigranti, nomadi ed ex detenuti. Altri gruppi, come i senzatetto e le minoranze etniche, sono definiti particolarmente vulnerabili. Viene indicata una serie di problemi sociali cui prestare particolare attenzione come, per esempio, la violenza domestica, l'indebitamento, l'alcolismo e la tossicodipendenza. Si sottolineano altresì l'importanza dei sistemi di assistenza e la necessità di preservare la solidarietà familiare.

Sfide future: La sfida principale sarà quella di garantire che siano rese disponibili risorse per attuare le priorità concordate, soprattutto se dovesse proseguire la recessione economica. Le priorità essenziali saranno il potenziamento delle infrastrutture e dell'accesso ai servizi, soprattutto per coloro che vivono nelle zone rurali. Gli sforzi profusi per affrontare lo svantaggio in termini di istruzione e favorire l'integrazione di profughi e immigranti dovranno proseguire. Quanto alle crescenti disparità di reddito, queste richiederanno maggiore attenzione e, in tal senso, sarebbe utile fissare un obiettivo. L'impegno profuso per la ricerca delle radici del problema dell'elevata povertà relativa in termini di reddito è comunque apprezzabile. Sebbene identifichi problemi notevoli per quanto concerne la disuguaglianza tra i sessi, il PAN risulta debole nella definizione di priorità e nello sviluppo di risposte politiche. Il monitoraggio e la valutazione del PAN richiedono peraltro ulteriori chiarimenti. È inoltre essenziale rafforzare il coordinamento dell'integrazione sociale a livello locale e regionale per garantire un approccio integrato.

1. Situazione e tendenze principali

L'Irlanda ha continuato a registrare una crescita economica elevata, benché la recessione dell'economia globale abbia nettamente ridotto il ritmo di crescita. Il PIL è aumentato giungendo al 6,9% nel 2002, la percentuale più alta riscontrata nell'Unione europea e un valore nettamente superiore alla media comunitaria pari all'1,1%. Vale la pena di notare tuttavia che il corrispondente aumento del PNL è stato soltanto dello 0,1%. Nel 2001 il reddito pro capite dell'Irlanda in termini di SPA è risultato pari al 118% della media dell'Unione. La recessione economica si riflette in un leggero aumento del tasso complessivo di disoccupazione, giunto al 4,4%, come anche del tasso di disoccupazione di lungo periodo, pari all'1,3% (nel 2002), ed emerge peraltro chiaramente dall'ultimo accordo con le parti sociali, meno ambizioso in campo sociale rispetto a piani precedenti.

L'analisi dell'andamento della povertà mostra che l'indicatore comune comunitario del "rischio di povertà" (stabilito al livello del 60% della media nazionale) è passato dal 19% al 21% nel 2001 ed ora è il più elevato dell'Unione, ad indicare che le disparità di reddito permangono e interessano, in particolare, anziani, nuclei familiari numerosi e monoparentali. Preoccupante è anche il tasso elevato di povertà persistente che, giunto al 13% nel 2001, è uno dei più alti tra i paesi dell'Unione. Tuttavia, l'indicatore nazionale di povertà 'persistente', indicatore composito che abbina reddito relativo e indicatori dello stato di indigenza, continua a scendere, essendo passato dall'8,2% nel 1998 al 5,2% nel 2001. Tra il 1999 e il 2001 la spesa per i sussidi sociali è aumentata del 25%, ma è sempre la più bassa dell'Unione in termini di percentuale del PIL.

2. Valutazione dei progressi compiuti rispetto al PAN per l'integrazione 2001

Negli ultimi due anni, l'Irlanda ha compiuto progressi strategici sostanziali. La strategia nazionale di lotta alla povertà è stata rivista stabilendo nuove priorità ambiziose e nuovi accordi istituzionali. L'Irlanda ha conseguito risultati eccellenti nell'agevolare la partecipazione al mercato del lavoro. Un successo importante è stato, per esempio, l'aumento del 26% della partecipazione delle donne alla forza lavoro tra il 1998 e il 2003. Nel 2003 è stato introdotto un sistema di forti sovvenzioni diretto ad orientare e sostenere i gruppi più sfavoriti. Sebbene esistano programmi personalizzati in base alle esigenze di gruppi vulnerabili specifici come nomadi, disabili, profughi e genitori soli, i dati disponibili su questi gruppi sono inadeguati, il che pone problemi nella valutazione dell'impatto delle politiche.

Benché la spesa per l'istruzione sia cresciuta considerevolmente negli ultimi anni, l'Irlanda, rispetto ad altri Stati membri dell'Unione, investe ancora meno del suo reddito nazionale nell'istruzione. Sono state fissate priorità essenziali nel campo dell'alfabetizzazione e della riduzione del numero di giovani che abbandonano prematuramente gli studi, campo quest'ultimo nel quale sono stati conseguiti risultati estremamente positivi passando, tra il 1999 e il 2002, dal 18,9% al 14,7%. È cresciuta la partecipazione ai corsi di alfabetizzazione per adulti, mentre un programma radiofonico e televisivo ha richiamato settimanalmente un pubblico di oltre 146.000 ascoltatori e spettatori nel 2002. Inoltre, adesso è stato integrato un riuscito programma pilota riguardante l'alfabetizzazione sul luogo di lavoro.

Gli impegni assunti di aumentare i pagamenti previdenziali sono stati ampiamente rispettati con una spesa complessiva aumentata del 42% tra il 2000 e il 2002. Tutti i pagamenti sono stati incrementati in termini reali e i massimi aumenti sono stati concessi ai pensionati, riconosciuti come gruppo ad alto rischio di povertà. Sono state fissate priorità per

incrementare i pagamenti integrati dei redditi più bassi a 150 EUR a settimana entro il 2007 (calcolati alle condizioni del 2002), portare le pensioni a 200 EUR e garantire che l'integrazione del reddito per i figli corrisponda al 33-35% del pagamento previdenziale minimo per gli adulti. La spesa per l'assegno familiare universale è aumentato del 129% tra il 2000 e il 2002, con aumenti dei pagamenti mensili da 54,00 EUR a 117,60 EUR. Tuttavia, l'impatto di tali aumenti è stato in una certa misura ridotto dall'inflazione elevata rispetto ad altri Stati membri, dagli incrementi delle imposte indirette e da altri oneri per servizi e utenze, per loro natura regressivi. Per coloro che hanno un posto di lavoro poco retribuito, dal febbraio 2004, la retribuzione minima corrisponderà a 7 EUR all'ora, che rappresenta un aumento del 25% dalla sua introduzione nel 2000.

Nel campo della sanità, l'aspettativa di vita delle donne è la più bassa dell'Unione europea, mentre quella degli uomini si situa al penultimo posto. Anche in questo caso, i dati sono sostanzialmente inferiori per i nomadi che rappresentano lo 0,6% della popolazione. Nel 2001 è stata annunciata una strategia nazionale in tema di sanità che, tra le priorità essenziali, si prefigge, entro il 2007, di ridurre il divario in termini di mortalità prematura tra i gruppi socioeconomici più alti e più bassi almeno del 10% per alcune patologie specifiche. Nonostante aumenti notevoli della spesa per la sanità, non è chiaro se vi saranno risorse disponibili o sufficienti per far fronte alle lacune dei servizi e delle infrastrutture sanitarie.

Lo svantaggio rurale è un problema distinto in Irlanda, soprattutto per quanto concerne l'accesso ai servizi. Sono stati istituiti circa 1.800 nuovi servizi di trasporto su 300 nuove linee sotto forma di progetti pilota, ma non è chiaro quanti di questi progetti saranno integrati. È stata introdotta una serie di iniziative per migliorare la qualità dei servizi al cliente e si è manifestata la volontà di garantire 'lo sviluppo di espressioni più formali dei diritti in tutti i servizi pubblici'. Sebbene l'elaborazione di standard di accesso abbia compiuto alcuni passi per tentare di rispecchiare il tipo di approccio basato sui diritti richiesto nel processo di consultazione, il problema non è ancora completamente risolto. Va inoltre notato che in questi campi sono fissati pochi obiettivi.

L'accessibilità economica degli alloggi e il fenomeno dei senzatetto interessano un gruppo significativo di persone, il che è in parte dovuto all'aumento del costo degli immobili, decisamente superiore all'indice del prezzo al consumo. Sono state definite priorità in questo campo e il programma di alloggi popolari, che prevede la consegna di 25.000 unità abitative, aveva raggiunto alla fine del 2002 il 65% del suo obiettivo. Si sono altresì registrati miglioramenti per quanto concerne gli alloggi per i nomadi, visto che il numero complessivo di persone alloggiate è passato da 3.805 nel 2000 a 4.522 nel 2002. Tuttavia, vi sono ancora circa 1.000 famiglie nomadi che vivono in luoghi non autorizzati senza servizi. Una strategia integrata per il fenomeno dei senzatetto, volta all'elaborazione di piani di azione locali, è stata un esercizio ambizioso e valido. Nondimeno, non erano richieste priorità specifiche per l'eliminazione o la riduzione del fenomeno dei senzatetto, per cui risulta difficile rispettare e misurare obiettivi a lungo termine.

Si sono avuti sviluppi in una serie di programmi intesi ad assistere i gruppi più vulnerabili. I progetti pilota 'Springboard', volti a fornire un sostegno familiare ad ampio spettro ai nuclei familiari vulnerabili, sono stati integrati. Il Servizio per il bilancio e la consulenza economica, che assiste annualmente oltre 11.000 clienti, ha concordato un nuovo progetto pilota per sviluppare un'alternativa non giudiziaria per quanti hanno vari debiti da consumo insanabili. Tale servizio risulterà particolarmente utile per le donne che rappresentano più del 66% dei clienti. I gruppi socialmente sfavoriti stanno inoltre beneficiando di spese

ulteriori per attività sportive e ricreative, ad indicare gli sforzi maggiori profusi per affrontare i problemi dell'integrazione sociale in senso ampio.

3. Strategie: obiettivi e priorità del PAN per l'integrazione 2003

Questo PAN presenta un approccio strategico notevolmente migliorato, perfettamente equilibrato e ad ampio spettro. Esso si basa su una comprensione più profonda delle cause dell'esclusione sociale e affronta meglio gli obiettivi comuni. Moltissime priorità sono quantificabili e circostanziate dal punto di vista dei tempi. Inoltre, il PAN è più equilibrato in termini di attenzione per i temi universali e per gruppi più specifici, oltre ad essere più completo del precedente in quanto copre un ventaglio più ampio di argomenti come, per esempio, l'accesso ai servizi legali, la parità e la partecipazione ad attività artistiche e culturali. La creazione di un Forum per l'integrazione sociale consente a quanti sono in situazione di povertà ed esclusione sociale di contribuire in maniera diretta e attiva. Si è tenuto un processo di consultazione ad ampio spettro e, nell'ambito di un esercizio innovativo, l'Autorità per la parità ha verificato il PAN con la partecipazione di gruppi costituiti sulla base di nove distinti motivi di discriminazione enunciati nel quadro per la parità. L'intenzione è quella di proseguire con tale approccio per tutta la durata del PAN.

Va tuttavia notato che l'Irlanda utilizza un modello nazionale accentrato di formulazione e attuazione delle politiche che rende difficile far progredire strategie integrate su base locale, come emerge chiaramente dall'avanzamento lento dell'attuazione di RAPID, un programma inteso a sviluppare un approccio integrato nelle venticinque zone urbane più sfavorite dell'Irlanda. Lo sviluppo della Rete di formazione contro la povertà del governo locale e l'estensione dell'approccio a 'prova di povertà' alle zone locali potrebbero contribuire a potenziare la capacità delle parti interessate locali, ed un altro elemento positivo in tal senso è rappresentato dalla creazione di uffici regionali per l'istruzione. Altre raccomandazioni formulate in una recente revisione dei meccanismi di coordinamento dell'integrazione sociale dovrebbero anch'esse portare a miglioramenti a livello locale e regionale.

L'obiettivo principale è quello di consolidare il successo economico degli ultimi anni per garantire il mantenimento di livelli elevati di occupazione e il raggiungimento di una società più equa. Sebbene l'occupazione venga vista come la strada principale per uscire da una situazione di povertà, si riconosce anche che non è la risposta per tutti e, pertanto, si definiscono varie priorità riguardanti un'adeguata integrazione del reddito. Una priorità essenziale è quella di ridurre il numero delle persone 'persistentemente' povere dal 5,2% nel 2001 al 2,0% al 2007.

4. Scelte politiche di fondo: elementi di forza e di debolezza

Il PAN contiene tantissime priorità sulle quali concentrarsi, decisamente più di quelle contenute nel PAN precedente. L'istituzione di un Ufficio per l'integrazione sociale dovrebbe consolidare un approccio di collaborazione tra ministeri e agenzie, sebbene sia opportuno chiedersi se le risorse stanziate per questo nuovo ufficio siano sufficienti per l'ambizioso programma di lavoro tracciato. Il PAN è particolarmente solido nel campo dell'occupazione, dell'integrazione del reddito e dell'istruzione, ma pare più debole nel campo dell'edilizia abitativa e vi sono pochi riferimenti allo squilibrio regionale. Le richieste formulate nell'ambito del processo di consultazione in merito ad un approccio basato sui diritti nelle politiche per l'esclusione sociale sono affrontate solo in termini di sviluppo di standard di accesso a servizi pubblici di qualità. La situazione di profughi e richiedenti asilo esige particolare attenzione, in considerazione del loro rischio elevato di esclusione sociale e del problema identificato del razzismo. La politica dell''assistenza

diretta', in forza della quale ai richiedenti asilo sono offerti alloggio, cibo e un piccolo sussidio in luogo dei pagamenti previdenziali, depone a sfavore della loro integrazione sociale e aumenta l'isolamento di persone che, da un punto di vista razziale e culturale, sono diverse dalla popolazione in generale. Sono state tuttavia intraprese alcune misure valide per promuovere l'integrazione, tra cui un sostegno linguistico e l'assegnazione di ulteriori risorse di insegnamento alle scuole. Un'altra iniziativa importante è un programma nazionale antirazzismo inteso a costruire una società partecipativa.

5. Dimensione di genere

Vi sono diversi obiettivi e priorità specifici che riguardano la parità di genere, soprattutto nel campo dell'occupazione. Sono stati compiuti progressi in termini di miglioramento dell'offerta e dell'accessibilità economica dell'assistenza all'infanzia, specialmente nelle zone sfavorite, ma occorrono altri sforzi. Nel complesso, l'analisi in tema di *mainstreaming* della dimensione di genere è limitata e mancano priorità in molti campi. La sottorappresentanza delle donne nei processi decisionali è particolarmente accentuata. La proposta di sviluppare una strategia nazionale per le donne dovrebbe essere utilizzata per rafforzare il *mainstreaming* della dimensione di genere.

6. Problemi attuali e sfide future

Sebbene il livello di investimento pubblico in Irlanda sia elevatissimo (5%, quasi doppio rispetto alla media comunitaria), va notato che le infrastrutture e molti servizi pubblici sono ancora relativamente sottosviluppati perché l'Irlanda parte da una base storicamente esigua. Di conseguenza, le sfide per garantire che le carenze a livello di infrastrutture e assistenza sociale vengano affrontate rimangono notevoli. Lo svantaggio in termini di istruzione e l'integrazione di profughi e immigranti dovranno restare temi prioritari. Le crescenti disparità di reddito restano una sfida fondamentale che richiede maggiore attenzione e, in tal senso, sarebbe utile fissare un obiettivo. L'impegno profuso per ricercare le radici e monitorare la povertà relativa in termini di reddito è apprezzabile, soprattutto in vista del fatto che l'indicatore di povertà 'persistente' ha registrato drastiche diminuzioni, dato in contraddizione con l'aumento dell'indicatore del rischio di povertà. È stato intrapreso il lavoro per lo sviluppo di una strategia che monitori numericamente i progressi compiuti rispetto alle priorità definite, dati necessari soprattutto per far sì che la politica tenga conto di gruppi vulnerabili specifici come i senzatetto, gli immigranti e altri gruppi che non sono direttamente identificabili nelle statistiche nazionali. È inoltre essenziale rafforzare i meccanismi di coordinamento dell'integrazione sociale a livello locale e regionale per garantire un approccio integrato in grado di assicurare la corretta assegnazione e attuazione degli obiettivi del PAN.

ITALIA

Situazione e tendenze principali: In base all'ultimo sondaggio ECHP (2001), il tasso di rischio di povertà in Italia è stato pari al 19%, ad indicare un leggero aumento rispetto all'anno precedente, così come è aumentato il tasso di rischio di povertà persistente (13%). I dati nazionali (basati sulla spesa e non sul reddito) per il 2002 mostrano un quadro più sfaccettato: il tasso nazionale complessivo è sceso al 12,4% dal 13,6% registrato nel 2001, con un miglioramento del sud e del centro, mentre il nord è rimasto sostanzialmente stabile. Tuttavia, il profilo della povertà non è cambiato: colpisce principalmente i nuclei familiari numerosi (cinque persone o più: per questi, l'incidenza della povertà nel 2002 è stata del 24,6%) e quelli in cui il capofamiglia è disoccupato (incidenza del 32,3%). Inoltre, è tuttora decisamente concentrata nel sud (tasso del rischio di povertà pari al 23,6%), dove il tasso è più che quadruplo rispetto al nord (5,4%).

Progressi compiuti nel triennio 2001-2003: Il PAN italiano per il 2003 segnala che, al momento attuale, la maggior parte delle regioni, ma non tutte, ha approvato i propri piani sociali regionali, integrati peraltro da piani locali sviluppati dalle autorità comunali. Si segnala inoltre che la maggior parte delle regioni e delle autorità locali ha migliorato la propria capacità di integrare, nella pianificazione delle politiche sociali, approcci plurisettoriali e decentrati, basati tanto sulla compartecipazione che su iniziative di cooperazione. Le statistiche dimostrano che si è avuto un leggero miglioramento dall'ultimo PAN, con gli effetti dello sgravio fiscale a favore dei nuclei familiari più numerosi e tendenze favorevoli, lente ma stabili, sul mercato del lavoro, a cui sembra sia dovuto per lo più il lieve calo complessivo del tasso di povertà.

Strategie: L'approccio strategico ricalca decisamente il Libro bianco italiano sul *welfare* del 2003, il quale ha identificato due aspetti fondamentali: gli effetti demografici del bassissimo tasso di fecondità italiano, abbinato ad un'elevata percentuale di invecchiamento della popolazione, e il ruolo della famiglia quale pilastro del modello sociale italiano. Il processo di decentramento proseguirà ulteriormente. Ora, le regioni sono state anche investite di compiti di coordinamento, mentre le mansioni di gestione e attuazione sono state interamente trasferite alle autorità locali.

Misure strutturali: L'agenda sociale dell'Italia per il triennio 2003-2005 è definita dalle seguenti priorità politiche, espresse in una serie di principi e orientamenti senza priorità specifiche: favorire la famiglia e aumentare il tasso di natalità nazionale, fornire servizi migliori ai disabili, lottare contro la povertà estrema, accelerare lo sviluppo del sud attraverso l'avvio di "piani territorialmente integrati" cofinanziati dal FSE, promuovere pari opportunità per uomini e donne, prevenire la tossicodipendenza e l'uso di stupefacenti. Un altro tratto distintivo del PAN italiano è l'attenzione rivolta ad una maggiore flessibilità dei mercati del lavoro, ottenuta attraverso la recente adozione di un pacchetto di riforme.

Sfide future: Viste le attuali restrizioni di bilancio a livello sia locale che nazionale, le regioni in ritardo possono trovare difficoltà nel seguire il rapido ritmo del processo di decentramento. In un contesto di maggiore flessibilità dei mercati del lavoro, persino assegni familiari (ma legati al lavoro) più generosi potrebbero non riuscire a rispondere alle necessità dei gruppi più vulnerabili, a meno che non si riduca il rischio di generare un dualismo sul mercato del lavoro attraverso l'adozione di una riforma globale del sistema assistenziale, mentre resta un'altra priorità assoluta realizzare tutte le misure previste per ovviare all'attuale razionamento dei servizi di assistenza all'infanzia, anche per prevenire il rischio che gli incentivi offerti per innalzare il tasso di natalità abbiano un effetto negativo su un tasso di occupazione delle donne già basso.

1. Situazione e tendenze principali

In base all'ultimo sondaggio ECHP (2001), il tasso di rischio di povertà in Italia è passato al 19% dal 18% del 2000, così come è aumentato il tasso di rischio di povertà persistente (13% rispetto all'11%). I dati nazionali (basati sulla spesa e non sul reddito) per il 2002 mostrano un quadro più sfaccettato: il tasso nazionale complessivo è sceso al 12,4% dal 13,6% registrato nel 2001, con un miglioramento del sud e del centro, mentre il nord è rimasto sostanzialmente stabile. Il profilo della povertà non è tuttavia cambiato: colpisce principalmente i nuclei familiari numerosi (cinque persone o più: per questi, l'incidenza della povertà nel 2002 è stata del 24,6%) e quelli in cui il capofamiglia è disoccupato (incidenza del 32,3%). La povertà risulta inoltre tuttora decisamente concentrata nel sud (tasso del rischio di povertà pari al 23,6%), dove il tasso è più che quadruplo rispetto al nord (5,4%). Nel 2002 la spesa sociale complessiva in termini di percentuale del PIL è aumentata di mezzo punto, raggiungendo il 26,2%, ma è ancora inferiore alla media dell'Unione dei 15. Inoltre, la composizione della spesa sociale ha subito solo lievi variazioni, restando sostanzialmente immutata: il 62,2% è rappresentato dalle pensioni di anzianità e reversibilità. La preponderanza della spesa per le pensioni va ovviamente a discapito di tutte le altre forme di spesa sociale e spiega perché, in Italia, i tassi di rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali (se si escludono le pensioni) mostrano il differenziale più basso dell'Unione dei 15. In termini di parità di potere di acquisto per abitante, gli ultimi dati disponibili, relativi al 2000, indicano che l'Italia è ancora in ritardo rispetto alla media dell'Unione dei 15, sebbene lo scarto stia diminuendo.

Tendenze favorevoli, lente ma stabili, sul mercato del lavoro (soprattutto a beneficio delle donne) sembrano essere in larga misura dovute al lieve calo complessivo del tasso di povertà: ora (2002), il tasso di occupazione è pari al 55,4% ed è dunque salito rispetto al 54,6% registrato nel 2001 (corrispondeva al 52,7% nel 1999). Le disparità regionali restano profonde, con un tasso di occupazione del nord (63,3%) superiore di venti punti percentuali rispetto a quello del sud. Il tasso complessivo per le donne è pari al 42%, e la divisione regionale, in questo caso, è ancor più accentuata, con il sud in ritardo rispetto al nord di circa venticinque punti percentuali. Nel 2002 la disoccupazione è scesa al 9% (nel 2001 registrava un 9,5%); il sud (18,3%) e specialmente le donne meridionali (26,4%) sono ancora i più colpiti. Il tasso di disoccupazione di lungo periodo dà inoltre ancora adito a considerevoli preoccupazioni poiché nel 2002 risultava tuttora del 59,1%. Anche in questo caso, il sud è colpito in maniera sproporzionata: il 15,3% della popolazione tra i 15 e i 59 anni vive in un nucleo familiare disoccupato.

2. Valutazione dei progressi compiuti rispetto al PAN per l'integrazione 2001

Gli indicatori dei risultati mostrano che vi è stato un lieve miglioramento dall'ultimo PAN (sebbene nel 2002 la spesa media dei nuclei familiari, in base alla quale viene calcolata la "povertà relativa", sia complessivamente calata in Italia, con l'ovvia conseguenza che si è abbassata anche la soglia di povertà), ma è difficile stabilire un chiaro nesso tra queste tendenze positive e le politiche perseguite durante il periodo di riferimento, eccezion fatta per gli effetti dello sgravio fiscale a favore dei nuclei familiari più numerosi e le tendenze favorevoli registrate sul mercato del lavoro, queste ultime attribuite alla maggiore flessibilità, poiché gli indicatori di impatto sono forniti solo sporadicamente, soprattutto a livello regionale. Sul versante legislativo, la riforma del Titolo V della Carta costituzionale ha iscritto nella Costituzione il processo di decentramento in corso in Italia negli ultimi anni, iniziato con l'approvazione della Legge 328/00 che ha delegato alle regioni maggiori competenze nel settore della politica sociale. Il PAN italiano per il 2003 segnala che, al

momento attuale, la maggior parte delle regioni, ma non tutte, ha approvato i propri piani sociali, integrati peraltro da piani locali sviluppati dalle autorità comunali.

3. Strategie: obiettivi e priorità del PAN per l'integrazione 2003

L'approccio strategico ricalca decisamente il Libro bianco italiano sul welfare del 2003, il quale ha identificato due aspetti fondamentali: gli effetti demografici del bassissimo tasso di fecondità italiano, abbinato ad un'elevata percentuale di invecchiamento della popolazione, e il ruolo della famiglia quale pilastro del modello sociale italiano. Il PAN italiano vede la famiglia come protagonista propositiva e attiva nel campo della politica sociale, ed il suo ruolo è importante soprattutto per il sostegno che può offrire ai gruppi più vulnerabili: anziani, disabili e minori. Riconoscendo che la famiglia è anche chiamata a compensare le carenze dei servizi sociali, il governo intende incrementare il sostegno economico sotto forma di assistenza diretta e sgravio fiscale. Le coppie neoconiugate beneficeranno peraltro di un ulteriore sostegno inteso a promuovere la proprietà dell'abitazione e (come tutte le coppie coniugate) di misure volte ad innalzare il tasso di natalità del paese.

Il processo di decentramento proseguirà ulteriormente. Attualmente le regioni sono state anche investite di compiti di coordinamento, mentre le mansioni di gestione e attuazione sono state interamente trasferite alle autorità locali. Orientamenti e priorità saranno invece definiti a livello nazionale attraverso un processo che, una volta attuato pienamente, non sarà dissimile dal metodo aperto di coordinamento, mentre il governo manterrà il potere di definire le priorità nazionali: nel PAN 2003 il 10% delle risorse finanziarie messe a disposizione delle regioni è stanziato per iniziative intese al sostegno del ruolo della famiglia e all'aumento del tasso di natalità del paese. Un altro tratto distintivo del PAN italiano è l'attenzione per le politiche attive a favore del mercato del lavoro (del tipo "*welfare* per l'occupazione") e per la maggiore flessibilità ottenuta attraverso l'adozione del pacchetto di riforme chiamato "legge Biagi". Di fatto, le priorità intermedie verso gli obiettivi di Lisbona per l'occupazione sono le uniche quantificate nel documento. Nel 2005, il tasso da raggiungere per l'occupazione è il 58,5%, per le donne il 46% e per i lavoratori anziani il 40%.

4. Scelte politiche di fondo: elementi di forza e di debolezza

Il PAN 2003 prende in esame un ampio ventaglio di tendenze: la persistenza della concentrazione della povertà al sud, nei nuclei familiari numerosi e in quelli in cui sono presenti uno o più anziani o il cui capofamiglia è disoccupato, gli effetti già citati dell'aumento dell'invecchiamento della popolazione abbinato ad un basso tasso di fecondità, i recenti incrementi della mobilità geografica della forza lavoro dal sud al nord Italia e del flusso di immigrazione, la notevole entità dell'economia sommersa, il basso tasso di occupazione dei disabili (soprattutto donne) e lo sviluppo del settore del volontariato e del terziario. L'analisi è generalmente approfondita e le priorità politiche sono chiaramente definite (come lo sviluppo del sud e l'offerta di maggiore sostegno ai nuclei familiari numerosi), sebbene le misure previste potrebbero non risultare all'altezza delle necessità, vista l'ampiezza dei problemi (soprattutto quelli del sud) e le attuali restrizioni di bilancio che potrebbero costringere a ridurre i trasferimenti alle regioni. Tra le misure specifiche vanno annoverati il sostegno alle famiglie attraverso "reti di solidarietà", la liberalizzazione dei servizi, rendendone più agevole l'accesso, attraverso buoni di assistenza, meccanismi di assistenza finanziaria e sgravio fiscale, nonché la creazione di reti di assistenza alle famiglie e iniziative basate sulla famiglia per aiutare le persone mentalmente o fisicamente non indipendenti. La qualità della vita dei figli (considerati dipendenti dall'integrità della famiglia) viene affrontata in un piano ad hoc. Altre iniziative mirate comprendono servizi

più numerosi e di migliore qualità per i disabili, la creazione di una Commissione di medici ed esperti qualificati nel campo della tossicodipendenza, l'avvio di "piani territorialmente integrati" cofinanziati dal FSE per lo sviluppo del sud e l'introduzione di sistemi di monitoraggio. L'inserimento sociale degli immigranti è promosso direttamente solo attraverso l'offerta di corsi di lingua. Il numero di immigranti legali è aumentato notevolmente nel 2003 grazie alla regolarizzazione degli oltre 700.000 lavoratori stranieri precedentemente non registrati. L'offerta di altri servizi sociali, come ricoveri e mediazione interculturale, rientra unicamente tra le responsabilità delle autorità locali e, per molte di esse, potrebbe risultare una sfida difficile.

Nel riconoscere sia la necessità di un approccio universale all'estrema povertà che le carenze del precedente progetto sperimentato in un numero limitato di comuni, risultato compromesso dagli abusi e troppo costoso, il governo intende sostituirlo con una nuova "richiesta di reddito minimo", da utilizzare come ultima risorsa, le cui caratteristiche definitive (importo, popolazione di riferimento e percentuale di cofinanziamento da parte del governo) dovranno essere negoziate con le regioni. Infine, è fornito un elenco dettagliato di tutti i complessi accordi istituzionali che sono stati necessari per rendere operativo il piano.

Il principale punto di forza del PAN italiano – ma anche la sfida più importante cui esso deve far fronte – è il rapido ritmo con il quale è proceduto e dovrebbe continuare ad avanzare il processo di decentramento. Secondo quanto affermato, la maggior parte delle regioni e delle autorità locali ha migliorato la propria capacità di integrare, nella pianificazione delle politiche sociali, approcci plurisettoriali e decentrati, basati tanto sulla compartecipazione che su iniziative di collaborazione. Mancano ancora tuttavia, in una certa misura, un solido coordinamento di politiche e misure, nonché meccanismi di monitoraggio e valutazione, poiché le strutture di valutazione a livello nazionale sono ancora in fase di introduzione e non tutte le regioni hanno creato strutture di monitoraggio. Va anche detto, a onor del vero, che i "piani territorialmente integrati" devono affrontare un compito arduo, visto che sono lo strumento principale – se non l'unico – che si rivolge specificamente alle regioni meridionali. Inoltre, per conseguire risultati ottimali, un siffatto progetto ambizioso di buon governo articolato su più livelli per tutte le politiche sociali dovrebbe essere supportato da uno stanziamento adeguato di risorse finanziarie. In tal senso, il PAN italiano fornisce solo informazioni limitate. Infatti, a fronte dell'aumento indicato per il livello di fondi destinati alla politica sociale messi a disposizione delle regioni, potrebbero essere effettuati altri tagli di bilancio. Un altro punto debole è l'assenza di priorità quantificate per tutte le misure, tranne quelle legate all'occupazione, il che rende più difficoltosa la valutazione dei risultati conseguiti dal PAN 2003.

5. Dimensione di genere

Nel complesso, nel PAN italiano, il principio del *mainstreaming* della dimensione di genere pare attuato solo in misura limitata. Detto ciò, il PAN contiene un'analisi sufficientemente approfondita, indicatori e statistiche ripartiti per sesso che mostrano come, nonostante recenti tendenze favorevoli, le donne siano ancora notevolmente sfavorite a livello sia di occupazione che di disoccupazione. La promozione di pari opportunità per donne e uomini è una delle priorità riconosciute dal PAN italiano e molte misure (soprattutto quelle intese al miglioramento della qualità e dell'accessibilità dei servizi sanitari, come quelle già contenute in recenti finanziarie e presenti anche nel PAN 2003), se attuate correttamente, sicuramente contribuiranno in modo positivo alla riduzione dei divari nei tassi di occupazione e disoccupazione. Tuttavia, la maggior parte delle politiche è presentata in termini neutri da un punto di vista del genere, sebbene, per esempio, sia probabile che vi

siano differenze significative per genere nella distribuzione del lavoro sommerso e, anche per quanto concerne il tasso di occupazione degli anziani, sia probabile che le donne anziane debbano far fronte a problemi diversi rispetto agli uomini anziani, che sono stati attivi per la maggior parte della vita.

6. Problemi attuali e sfide future

Ridurre il divario tra il sud e il nord del paese resta la sfida più importante; altrettanto necessario appare pure un attento monitoraggio del modo in cui autorità locali e regionali assolvono doveri e responsabilità loro demandate. In un contesto di maggiore flessibilità dei mercati del lavoro, persino assegni familiari (ma legati al lavoro) più generosi potrebbero non riuscire a rispondere alle necessità dei gruppi più vulnerabili, a meno che non si riduca il rischio di generare un dualismo sul mercato del lavoro attraverso l'adozione di una riforma globale del sistema assistenziale (che è ancora in una fase molto precoce di elaborazione). Anche l'inserimento sociale degli immigranti può risultare una sfida più impegnativa di quanto preveda il piano. Un'altra priorità assoluta resta l'attuazione di tutte le misure previste per ovviare all'attuale razionamento dei servizi di assistenza all'infanzia, anche per prevenire il rischio che gli incentivi offerti per innalzare il tasso di natalità abbiano un effetto negativo su un tasso di occupazione delle donne già basso. Le autorità nazionali dovrebbero anche garantire che si instauri un rapporto bidirezionale più forte tra l'esercizio del PAN e i piani sociali locali e regionali, così come che le principali parti interessate e le parti sociali siano adeguatamente e sistematicamente coinvolte, come previsto anche dalla legge quadro 328/2000.

LUSSEMBURGO

Situazione e tendenze principali: Il periodo coperto dal primo piano di azione nazionale per l'integrazione sociale è stato contrassegnato dall'impatto, sull'economia nazionale, del rallentamento dell'economia mondiale, con un calo significativo del tasso di crescita del PIL e un aumento della disoccupazione. La disoccupazione di lungo periodo è salita di poco, ma la sua evoluzione è più accentuata per le donne. L'occupazione ha registrato ancora un aumento costante, sebbene rallentato. Il tasso di rischio di povertà (dopo i trasferimenti) resta stabile al 12%, ma è più elevato per i giovani. Le autorità lussemburghesi prevedono una rapida ripresa dell'attività economica: per il 2005 si prevede un aumento del 3,5% del PIL. Nondimeno, l'aumento della disoccupazione – frutto del precedente periodo di recessione – dovrebbe protrarsi.

Progressi compiuti nel triennio 2001-2003: Delle 81 misure previste nel primo PAN per l'integrazione, ripartite tra i 4 obiettivi di Nizza, 21 sono state portate a termine alla fine del periodo di riferimento. Le 60 misure restanti sono mantenute per il triennio 2003-2005. I successi più brillanti riguardano il settore delle strutture di accoglienza, l'assistenza in campo abitativo, i redditi economici dei disabili o la valutazione delle competenze dei giovani. Sono ancora in corso varie procedure legislative o normative avviate. Per il resto, la relazione lussemburghese fornisce dettagli sui risultati ottenuti, ma non precisa sufficientemente in che misura gli obiettivi prefissati siano stati o meno conseguiti e non fornisce ragguagli circa le prospettive future schiuse da tali risultati.

Strategie: Benché manchi un'analisi completa del contesto di partenza e dei risultati precedentemente conseguiti, nonché una quantificazione sistematica degli obiettivi assegnati, la strategia sviluppata dal Lussemburgo si basa su 5 campi di intervento ben circoscritti: attivazione e partecipazione al mercato del lavoro, conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa, accesso agli alloggi, rafforzamento del dispositivo di lotta per l'integrazione sociale dei giovani con meno 25 anni, accesso delle persone vulnerabili a risorse, diritti e servizi.

Misure strutturali: I primi 3 obiettivi di Nizza sono perfettamente rispettati e le "sfide per il futuro" formulate nella relazione comune per il 2001 sono in larga misura raccolte. Per conseguire tale risultato, 54 nuove misure integrano le 60 misure della precedente programmazione non ancora portate a compimento. Non si può non rammaricarsi del fatto che la dimensione della collaborazione, come quella del genere, ben rappresentate per il resto nell'attuazione della politica d'integrazione lussemburghese, non siano valorizzate maggiormente nella presentazione di tali misure.

Sfide future: Il Granducato di Lussemburgo è invitato ad approfondire i progressi registrati, soprattutto nel campo abitativo e della prevenzione, sia per quel che riguarda la lotta all'insuccesso scolastico che per quanto concerne, più in generale, quella all'esclusione dei giovani. L'adozione dei nuovi dispositivi di legge dovrà essere oggetto di verifica non appena possibile. Tuttavia, la sfida principale rimane l'elaborazione di un vero processo di valutazione e l'introduzione degli strumenti necessari in tal senso: indicatori precisi e completi, giustificazione delle scelte strategiche operate, obiettivi quantificati, definizione dei mezzi finanziari, analisi dei risultati.

1. Situazione e tendenze principali

Per il Lussemburgo, il triennio 2001-2003 è stato contrassegnato da un rallentamento dell'economia mondiale. La crescita annua del PIL ha raggiunto soltanto l'1,2% nel 2001 e l'1,1% nel 2002, contro l'8,9% registrato nel 2000. Ponendo fine ad un calo regolare, nel 2002 il tasso di disoccupazione ha interessato il 2,8% della popolazione attiva, tendenza confermatasi in questi ultimi mesi (3,6% nell'agosto 2003 secondo l'Amministrazione per l'occupazione (ADEM)). Nondimeno, la disoccupazione di lungo periodo è aumentata di poco (+0,2% tra il 2000 e il 2002), benché abbia registrato un'evoluzione più accentuata per le donne.

In base ai dati ECHP, si osserva una stabilità del tasso di rischio di povertà (dopo i trasferimenti) compreso tra l'11% (1996) e il 12% (2001), per quanto il tasso relativo ai giovani sia superiore (20%). Il numero di beneficiari del reddito minimo garantito (RMG) è aumentato dal 1999, ma essenzialmente a seguito di un ammorbidimento delle condizioni per la sua concessione.

Il Lussemburgo prevede una rapida ripresa dell'attività economica: crescita del PIL del 2% nel 2003, del 3,2% nel 2004 e del 3,5% nel 2005, aumento dell'occupazione totale interna dell'1,4% nel 2003, dell'1,6% nel 2004 e del 2,8% nel 2005, e, contestualmente, tasso di disoccupazione pari al 3,3% nel 2003, al 3,5% nel 2004 e al 3,6% nel 2005. Sussiste il rischio che, da una disoccupazione residua composta da uno zoccolo duro di persone sulle quali sinora si concentravano le misure di integrazione, il paese si diriga verso una disoccupazione di tipo anche congiunturale.

2. Valutazione dei progressi compiuti rispetto al PAN per l'integrazione 2001

Delle 81 misure inserite nel PAN per l'integrazione 2001-2003 ventuno, che rappresentano dal 10 al 54% delle misure a seconda degli obiettivi, si sono concluse, secondo il ministero competente, alla fine del periodo di riferimento. Viste le ambizioni a lungo termine della politica di integrazione del Granducato e i suoi legami con i programmi del FSE, le 60 misure restanti saranno mantenute per il triennio 2003-2005.

Oltre ad alcuni risultati nel campo delle strutture di accoglienza, dell'assistenza nel settore abitativo o della valutazione delle competenze dei giovani, nel corso del periodo di riferimento sono state avviate varie procedure legislative o normative: alcune sono state portate a compimento o sono sul punto di esserlo (legge dell'8 novembre 2002 sull'assistenza nel settore abitativo, legge del 15 luglio 2003 intesa a promuovere la sicurezza e l'indipendenza economica dei disabili), ma, in questa fase, una valutazione della loro attuazione è prematura. Il PAN indica i risultati di tutte le misure portate a termine, ma non precisa sufficientemente se gli obiettivi prefissati in partenza siano stati raggiunti e non fornisce ragguagli circa le prospettive schiuse da tali risultati per il secondo PAN per l'integrazione.

I legami tra il primo PAN per l'integrazione e i programmi sostenuti dal FSE sono ben precisati sia a livello di obiettivo 3 (l'asse "Integrazione sociale e pari opportunità" del programma "Obiettivo 3" rappresenta, per esempio, il 35% degli interventi di tale programma) sia in termini di PIC EQUAL, ancor più dedicato a misure a favore dell'integrazione con il 50% dello stanziamento destinato ad agevolare l'accesso al mercato del lavoro per le persone che ne sono molto distanti (essenzialmente detenuti ed ex detenuti, tossicodipendenti e senzatetto).

3. Strategie: obiettivi e priorità del PAN per l'integrazione 2003

Nel PAN sono definiti cinque campi di intervento che attuano i 4 obiettivi di Nizza e si basano sull'ordinamento giuridico nazionale in tema di previdenza, assistenza sociale e aiuto sociale. Il contenuto dettagliato di tali campi si presenta come segue:

- Attivazione e partecipazione al mercato del lavoro. Il Lussemburgo intende concentrare i propri sforzi sullo zoccolo duro della disoccupazione facendo affidamento essenzialmente sulla normativa riguardante il reddito minimo garantito e il progetto di legge riguardante la disoccupazione sociale, depositato il 25 maggio 2003. Tale legge prevede un'attivazione di tutti i disoccupati dopo sei mesi di iscrizione all'ADEM e deve anche incoraggiare una maggiore collaborazione tra il servizio di collocamento e il servizio di azione sociale. Il dispositivo del reddito minimo garantito comprende anch'esso un capitolo attivazione che si prevede di estendere raddoppiando il numero di beneficiari in formazione (4% nel luglio 2005), soprattutto nella fascia di età dai 25 ai 35 anni.

- Agevolazione dell'accesso agli alloggi. Sarà condotta una politica attiva nel campo dell'edilizia abitativa con ingenti aiuti economici, che sarà orientata lungo tre assi di intervento volti a favorire l'accesso agli alloggi mediante partecipazioni finanziarie dello Stato, creare un Osservatorio dell'habitat e sostenere i nuovi progetti pilota e i concetti strategici innovativi (avvio dello studio di un piano settoriale per l'edilizia abitativa, studio delle condizioni per arrivare ad una cooperazione tra il settore pubblico e i proprietari di alloggi non occupati, ricorso ad un meccanismo di locazione enfiteutica per i promotori pubblici, avvio di un progetto di agenzia immobiliare sociale).

- Conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa. Il governo lussemburghese intende promuovere la creazione di strutture di accoglienza, renderle più accessibili per le persone a basso reddito e rafforzarne il ruolo nel campo dell'istruzione e della socializzazione dei bambini.

- Rafforzamento del dispositivo di lotta per l'integrazione sociale a favore dei giovani con meno di 25 anni. Sono previsti due capitoli di misure: da un lato, prevenire interruzioni della vita professionale (adeguando il sistema scolastico per i giovani che incontrano difficoltà nel percorso scolastico, consolidando il dispositivo d'integrazione socioprofessionale per i giovani che vengono a trovarsi al di fuori del sistema scolastico e prestando particolare attenzione allo sviluppo delle competenze sociali) e, dall'altro, programmare interventi specifici a favore dei giovani in situazione di disagio.

- Accesso a risorse, beni e servizi per le persone più vulnerabili. Il secondo PAN per l'integrazione si rivolge più specificamente ai seguenti gruppi:

– tossicodipendenti, la cui evoluzione del profilo (tasso elevato di utilizzo e overdose fatale, diminuzione dell'età di iniziazione, ecc.) ha indotto ad adeguare la strategia precedentemente seguita;

– persone con problemi psichiatrici, per le quali restano immutate le azioni programmate nel precedente PAN;

– anziani, per i quali sono previsti interventi nel campo del reinserimento professionale, dell'accesso alle tecnologie di comunicazione, della sanità e della prevenzione dei rischi di isolamento sociale;

– disabili, per i quali sono previste misure in tema di accesso ai servizi, reddito (sulla scia della nuova normativa votata nel luglio 2003) e coordinamento degli aiuti;

– persone in situazione di disagio sociale, per le quali proseguiranno varie misure inserite nel primo PAN per l'integrazione, accompagnate da una riforma della normativa applicabile ai domicili di soccorso e di quella relativa all'assistenza sociale;

– stranieri, la cui integrazione sarà sostenuta mediante una campagna di sensibilizzazione specificamente organizzata in tal senso in previsione delle prossime elezioni comunali e sforzi in merito al miglioramento della loro accoglienza e della presa in carico specifica dei richiedenti asilo.

Non ci si può non rammaricare del fatto che tale approccio strategico non si basi chiaramente su un'analisi completa del contesto di partenza (cause precise di esclusione, effetti dei cambiamenti economici, risposte ai rischi di una disoccupazione strutturale) e dei risultati precedentemente conseguiti. Peraltro, esso non effettua neanche una quantificazione sistematica degli obiettivi da raggiungere nei campi di intervento scelti.

4. Scelte politiche di fondo: elementi di forza e di debolezza

Prevenzione (attraverso la formazione e l'accesso all'informazione), politica attiva per il mercato del lavoro (per le persone abili al lavoro) e protezione sociale (per le persone inabili al lavoro) sono le 3 parole chiave del PAN presentato. Si osserva un inserimento equilibrato dei primi 3 obiettivi di Nizza e la maggior parte delle "sfide per il futuro" formulate nella relazione comune per il 2001 è stata adeguatamente raccolta (in tema di edilizia abitativa, accoglienza degli immigranti, collegamento stabilito tra il PAN e i programmi del FSE). In tal senso, 54 nuove misure integrano le 60 misure della precedente programmazione che proseguiranno.

Va nondimeno notato che, sebbene il ruolo delle ONG sia stato importante per la stesura del PAN e lo sarà per la sua attuazione, la dimensione della cooperazione (quarto obiettivo di Nizza) non emerge sufficientemente nei cinque campi di intervento scelti, sebbene essa rappresenti un elemento importante di molte misure presentate.

5. Dimensione di genere

Il Lussemburgo ha previsto l'organizzazione di formazioni in tema di "genere" per i membri del Comitato interministeriale, responsabile della verifica del programma. Per il resto, nel PAN, la dimensione di genere si esprime essenzialmente attraverso le misure volte a conciliare vita lavorativa e vita familiare. Peraltro, l'attuale debolezza degli indicatori riguardanti tale capitolo dovrebbe essere corretta grazie allo sviluppo della ripartizione per sesso delle statistiche nazionali (misura 54).

6. Problemi attuali e sfide future

Il Granducato del Lussemburgo è invitato a proseguire e approfondire i progressi compiuti nel campo dell'edilizia abitativa, della lotta all'esclusione dei giovani (ivi compresa la lotta all'insuccesso scolastico) o dell'accoglienza degli immigranti. Particolare attenzione va

ancora prestata alla povertà dei giovani con meno di 25 anni, che resta più elevata rispetto a quella registrata per la popolazione nel suo complesso. Non appena possibile, si dovrà peraltro organizzare una valutazione dei nuovi dispositivi giuridici.

Tuttavia, la sfida principale resta l'elaborazione di un vero processo di valutazione e l'introduzione degli strumenti necessari in tal senso: indicatori precisi e completi, giustificazione delle scelte strategiche operate, obiettivi quantificati, definizione dei mezzi finanziari, analisi dei risultati.

PAESI BASSI

Situazione e tendenze principali: Nel 2001 l'11% della popolazione era a rischio di povertà, uno dei tassi più bassi registrati nell'Unione europea e, come altrove, il rischio di povertà presenta dimensioni legate al genere, all'età e all'origine etnica. I tassi di occupazione, con il 74,4% in generale e il 66,2% per le donne, sono nettamente superiori agli obiettivi di Lisbona, ma l'inattività resta anch'essa elevata. I tassi di occupazione per le minoranze etniche sono pari al 50% in generale e al 36% per le donne. Dallo scorso anno, la disoccupazione è aumentata del 40%.

Progressi compiuti nel triennio 2001-2003: Politiche di attivazione abbinate al clima economico favorevole degli ultimi anni hanno comportato un aumento della partecipazione al mercato del lavoro da parte di minoranze etniche e lavoratori anziani. Considerata la raccomandazione formulata ai Paesi Bassi in tema di occupazione affinché il lavoro sia meglio retribuito, e nonostante gli sforzi profusi in tal senso, le trappole della disoccupazione restano motivo di preoccupazione. Soprattutto coppie e genitori soli accusano notevoli perdite di reddito se passano da un regime di assistenza sociale ad un lavoro poco retribuito. I programmi di attivazione sociale per quanti sono distanti dal mercato del lavoro mostrano buoni risultati. L'abbandono prematuro degli studi, complessivamente al di sotto della media dell'Unione, resta superiore al 30% per alcune minoranze etniche. Le liste di attesa per i servizi sanitari continuano ad essere problematiche per disabili e anziani. Il numero di comuni che hanno un organismo consultivo composto da beneficiari di sussidi sociali si è più che raddoppiato, passando dal 22% nel 2001 ad oltre il 50%. Il dialogo con la società civile, in qualche maniera interrotto dai cambiamenti intervenuti al governo, è recentemente ripreso.

Strategie: Per quanto ancora estremamente coerente ed efficace nel tradurre le priorità in misure politiche con un supporto di bilancio, l'attenzione della strategia olandese si è ristretta. Un modello innovativo di rischio, che identifica meglio l'accumulo dei rischi e la trasmissione intergenerazionale della povertà, dovrebbe contribuire a incentrare maggiormente le politiche sui principali fattori di rischio. L'esposizione al rischio di alcuni gruppi (donne, minoranze etniche, anziani) non è analizzata in quanto tale, il che potrebbe essere dovuto al fatto che il legame tra le politiche sulla parità tra i sessi e quelle per l'integrazione sociale è scarso.

Misure strutturali: Un nuovo sistema di concessioni finanziarie fa sì che i comuni siano direttamente interessati ad ottenere risultati brillanti in termini di passaggio dal sussidio al lavoro. Ora, i genitori soli con figli piccoli devono essere disponibili al lavoro, e ulteriori crediti per i figli a beneficio dei capifamiglia attivi dovrebbero consentire loro di usufruire di posti di lavoro meglio retribuiti. Persistono nondimeno carenze nell'assistenza all'infanzia. A seguito del recente accordo salariale che prevede una crescita zero, neanche i livelli dei sussidi, legati all'andamento salariale generale, aumenteranno. I limiti imposti ai comuni quanto alla loro possibilità di integrare i redditi dovrebbero contribuire a ridurre le trappole della disoccupazione. I piani per rendere obbligatori i corsi di integrazione per gli ex immigranti paiono non essere attuabili, considerate le liste di attesa e visti i dati preoccupanti relativi all'abbandono di tali corsi. Vi è altresì preoccupazione in merito al fatto che i più dipendenti dall'assistenza sanitaria (malati cronici, disabili, anziani) sono quelli più colpiti dalle riforme attuate nel settore. Il PAN tace per quanto concerne iniziative volte a rafforzare il dialogo con la società civile.

Sfide future: Il clima economico più difficile metterà alla prova le politiche in tema di attivazione. Le politiche relative alla dimensione di genere dovrebbero essere inserite nella strategia di integrazione sociale che, per il resto, è solida. Le carenze in termini di assistenza all'infanzia andrebbero urgentemente affrontate dando la priorità ai genitori soli. Le liste di attesa per i corsi di integrazione offerti agli ex immigranti dovrebbero essere snellite, riducendo considerevolmente l'abbandono di tali corsi. Le politiche per prevenire e affrontare il fenomeno dell'abbandono prematuro degli studi dovrebbero essere più incentrate sulle minoranze etniche. I gruppi vulnerabili, che non possono intervenire sul proprio modello di consumo dell'assistenza sanitaria, dovrebbero essere compensati per le riforme dell'assistenza sanitaria.

1. Situazione e tendenze principali

La ripresa dell'economia olandese è in ritardo (0,2% rispetto all'1,1% dell'Unione nel 2002). Per il 2003 si prevede che la crescita del PIL cali ulteriormente dello 0,9%. Negli ultimi anni, grazie ad un mercato del lavoro solido, le retribuzioni sono aumentate maggiormente rispetto al resto dell'Unione. Per mantenere il disavanzo di bilancio al di sotto del tetto di Maastricht del 3%, il governo ha deciso ulteriori tagli di bilancio per 11 miliardi di EUR nel 2004, soprattutto per quanto concerne previdenza e assistenza sanitaria. Dopo aver toccato un minimo storico nel 2001 la disoccupazione è aumentata del 40% tra il 2002 e il 2003, tendenza che dovrebbe confermarsi nei prossimi anni colpendo soprattutto giovani, donne, minoranze etniche e lavoratori poco qualificati, e la disoccupazione giovanile ha superato il 10%, sebbene tali tendenze non siano ancora visibili nei dati Eurostat per il 2002. Nel corso di quest'anno i tassi di disoccupazione olandesi sono risultati i più bassi nell'Unione europea (2,7% complessivo e 3% per le donne), ed anche la disoccupazione di lungo periodo ha registrato valori molto bassi (0,7% complessivo e 0,8% per le donne).

Quanto ai tassi di occupazione, essi sono, con un 74,4% complessivo e un 66,2% per le donne, nettamente superiori agli obiettivi di Lisbona. Il tasso di occupazione per i lavoratori anziani è migliorato notevolmente e con il 42,2% nel 2002 ha superato a questo punto la media dell'Unione. I tasso di occupazione per le minoranze etniche è pari al 50% per gli uomini e al 36% per le donne (dati nazionali). L'inattività è rimasta elevata. Circa 1,7 milioni di persone percepiscono sussidi sociali.

Con un 11%, i rischi di povertà complessivi sono tra i più bassi dell'Unione (dati per il 2001). Come in altri paesi tuttavia la povertà presenta dimensioni che hanno a che vedere con il genere, l'origine etnica e l'età. Nel 2003 la quota di popolazione di origine non occidentale è risultata pari al 10% (8,9% nel 2000), superando il 30% nelle quattro città principali. I dati nazionali mostrano che le donne sole dai 65 anni in su sono sovrarappresentate nel gruppo di quanti dipendono in maniera cronica dal reddito minimo sociale. Nel 2001 la percentuale di genitori soli a rischio di povertà era del 45% (contro una media comunitaria del 35%). Solo il 38% dei nuclei familiari monoparentali dispone di un reddito da lavoro superiore al minimo sociale. Il 30% dei nuclei familiari che percepisce il reddito minimo sociale appartiene a minoranze etniche.

2. Valutazione dei progressi compiuti rispetto al PAN per l'integrazione 2001

La collaborazione con partner non governativi, in qualche modo interrotta dai cambiamenti intervenuti al governo, è recentemente ripresa. L'*Alleanza per la giustizia sociale*, piattaforma che vede rappresentate le parti sociali e moltissime ONG, solitamente si riunisce con il governo due volte all'anno per discutere le priorità in tema di integrazione sociale.

Molto impegno viene profuso per misurare i progressi con l'ausilio dei corrispondenti indicatori. L'obiettivo di dimezzare il divario in termini di disoccupazione tra le persone di origine olandese e le minoranze etniche entro il 2002 era già stato attuato nel 2001, ma a causa del deterioramento della situazione economica lo scarto ha ricominciato ad ampliarsi (dell'1% nel 2002). Quanto all'obiettivo di incrementare l'occupazione dei lavoratori anziani dello 0,75% all'anno, esso è stato più che attuato sempre nel 2002. Secondo i dati preliminari l'anno in questione, l'impegno dei comuni di istituire piani di reinserimento per 300.000 disoccupati di lungo periodo entro 2006 con una percentuale di riuscita del 40% (collocamenti) procede in modo soddisfacente. Il numero di percorsi realizzati è in ritardo,

ma il numero di collocamenti ha raggiunto il 76% (cifre preliminari). I programmi di attivazione sociale riducono efficacemente la distanza tra i partecipanti e il mercato del lavoro. Nel 2002 tali programmi sono stati resi accessibili ai disabili.

Come negli anni precedenti anche nel 2002 i livelli dei sussidi erano subordinati all'andamento generale delle retribuzioni. Questa pietra miliare della politica olandese in tema di redditi garantisce il mantenimento del potere di acquisto ai gruppi con i reddito più bassi. Come conferma la raccomandazione formulata in tema di occupazione ai Paesi Bassi affinché il lavoro sia meglio retribuito, le trappole della disoccupazione rimangono motivo di preoccupazione. Infatti, soprattutto coppie e genitori soli subiscono notevoli perdite di reddito se passano dal regime sociale ad un lavoro poco retribuito. Nel 2002 sono stati pertanto introdotti ulteriori crediti di imposta per i nuclei familiari con figli. La priorità di ridurre i casi problematici di indebitamento del 10% entro il 2005 pare difficile da misurare e, pertanto, è stata abolita. La domanda di assistenza in caso di indebitamento è cresciuta considerevolmente e il sistema di monitoraggio dell'indebitamento è ora in fase di miglioramento per identificare meglio le caratteristiche e l'entità del problema.

I comuni che presentano una percentuale elevata di persone appartenenti a minoranze etniche beneficiano di bilanci integrativi extra, che andrebbero prevalentemente utilizzati per genitori e persone in cerca di lavoro. Nel 2002 la percentuale di abbandono prematuro degli studi registrava un 15% complessivo e un 14,3% per le donne, ma per alcune minoranze etniche il tasso è superiore al 30%. In media, in termini di competenze linguistiche, i bambini delle elementari appartenenti a minoranze etniche presentano un ritardo di due anni rispetto ai bambini di origine olandese (scarto che dovrebbe essere portato a 1,5 anni nel 2006). Inoltre, sebbene i bambini appartenenti a minoranze etniche abbiano iniziato a recuperare il ritardo, il divario, in termini di risultati scolastici, per i bambini di origine olandese appartenenti a gruppi sfavoriti tende a peggiorare.

Le liste di attesa per l'assistenza sanitaria si sono generalmente ridotte nel 2001, ma continuano a persistere strozzamenti per coloro che più dipendono dall'assistenza sanitaria, ossia disabili e anziani. L'accesso agli obiettivi TCI, come "il collegamento a Internet di tutte le scuole e i comuni", è stato ottenuto. Più del 50% dei comuni dispone di un organismo consultivo composto da beneficiari di sussidi sociali (22% nel 2001).

3. Strategie: obiettivi e priorità del PAN per l'integrazione 2003

Vi è una chiara definizione dei temi legati alla povertà e all'esclusione sociale, nonché una maggiore attenzione per i gruppi più vulnerabili. Un modello innovativo di rischio, che contribuisce a identificare meglio quanti sono più a rischio di povertà, associa le caratteristiche della povertà e dell'esclusione sociale a fattori di rischio quale la situazione in termini di reddito, la posizione nel mercato del lavoro, le condizioni di vita e di salute, consentendo in tal modo di identificare meglio l'accumulo dei rischi e la trasmissione intergenerazionale della povertà. L'esposizione al rischio di alcuni gruppi (donne, minoranze etniche, anziani) non è analizzata in quanto tale. La strategia è estremamente coerente ed efficace nel tradurre le priorità in misure politiche con un supporto di bilancio, ma non si sofferma su settori fondamentali delle politiche quali, per esempio, la prevenzione della disoccupazione, che sono trattati nel PAN/occupazione, per quanto non dal punto di vista dell'integrazione sociale. Inoltre, sono scomparse le priorità del 2001 per la mobilitazione di tutte le parti interessate. Tra gli esempi validi di priorità in termini di risultati si possono annoverare "l'aumento del tasso di occupazione per le minoranze etniche al 54% nel 2005", "una riduzione del 50% delle liste di attesa per l'assistenza sanitaria ai

malati mentali entro il 2007" e "un aumento dell'età 'sana' di tre anni (fino all'età di 56 anni) per le persone con status socioeconomico basso entro il 2020".

4. Scelte politiche di fondo: elementi di forza e di debolezza

La nuova legge "Lavoro e assistenza" rende i comuni finanziariamente responsabili sia della corresponsione dei sussidi sociali che delle misure di reinserimento; sono ricompensati quelli che ottengono risultati brillanti in termini di passaggio dal sussidio al lavoro. Sebbene tale sistema di incentivi consenta maggiormente di adottare approcci personalizzati, esso può comportare il rischio che si trascurino le persone di difficile collocamento. Inoltre, vi è il rischio che il decentramento riduca le possibilità di orientamento strategico e monitoraggio a livello nazionale. Ora, tutte le persone dai 65 anni in giù che beneficiano del regime sociale devono essere disposte a lavorare, ivi compresi i genitori soli con figli piccoli. Ulteriori crediti per i figli a beneficio dei capifamiglia attivi dovrebbero consentire loro di usufruire di posti di lavoro meglio retribuiti. Tali passi positivi dovrebbero evitare che i genitori soli abbandonino il mercato del lavoro. Il PAN tuttavia sorprendentemente tace in merito alle persistenti carenze dell'assistenza all'infanzia. La partecipazione al mercato del lavoro per le donne appartenenti a minoranze etniche resta insufficiente.

A seguito del recente accordo salariale che prevede una crescita zero, neanche i livelli dei sussidi, legati all'andamento salariale generale, aumenteranno. Il coordinamento tra l'integrazione del reddito locale e quella prevista per legge dovrebbe essere migliorato dai limiti imposti ai comuni quanto alla possibilità di offrire assistenza aggiuntiva in termini di reddito. Coloro che dipendono in maniera cronica dal minimo sociale senza prospettive di lavoro riceveranno un'integrazione annua del reddito (454 EUR per una coppia), il che consentirà peraltro di allineare meglio l'obiettivo della trasparenza del reddito e quello della riduzione della povertà.

Le politiche per l'integrazione sono più risolute quanto al tono e all'attenzione prestata alla piena partecipazione alla società e all'assimilazione della cultura e dei costumi olandesi. Tuttavia, un problema di liste di attesa ostacola l'attuazione dei corsi di integrazione per gli ex immigranti e i tassi di abbandono sono preoccupanti, il che desta anche interrogativi quanto all'attuabilità di piani per introdurre più elementi obbligatori per questo gruppo. Sebbene l'abbandono prematuro degli studi per alcune minoranze etniche superi il 30%, il PAN non si sofferma specificamente su questi adolescenti.

L'introduzione di contributi propri per i servizi di assistenza sanitaria e un aumento del 25% del rischio proprio nell'assicurazione malattia sono esemplificativi della tendenza a porre maggiore enfasi sulla responsabilità individuale. Vi è preoccupazione quanto al fatto che non tutti coloro che sono più dipendenti dall'assistenza sanitaria, come anziani, malati cronici e disabili, siano adeguatamente compensati per tali misure. Il PAN tace su eventuali iniziative per mantenere lo slancio nel dialogo, tradizionalmente intenso, con la società civile. Il FSE cofinanzia l'attuazione di importanti obiettivi in tema di integrazione come i programmi di reinserimento e attivazione sociale per i disoccupati di lungo (lunghissimo) periodo e quelli volti ad affrontare il fenomeno dell'abbandono prematuro degli studi.

5. Dimensione di genere

Considerato che rientra nella tradizione dei Paesi Bassi sviluppare politiche integrate, è alquanto sorprendente che le politiche in tema di integrazione sociale e le politiche in tema di genere siano trattate separatamente. Nonostante che nel 2001 la valutazione espressa sia stata alquanto critica, questa volta la dimensione di genere in riferimento a povertà ed

esclusione sociale è stata trattata ancor meno. Salvo alcune eccezioni, gli indicatori non sono ripartiti per genere, sebbene le statistiche olandesi sul genere siano tra le migliori dell'Unione europea, e mancano priorità specifiche per la dimensione di genere. Il *mainstreaming* della dimensione di genere ha un basso profilo, visto che "ove necessario" sarà tenuta presente nell'attuazione del PAN.

6. Problemi attuali e sfide future

Il clima economico più difficile metterà alla prova le ambiziose politiche di attivazione. La priorità dovrebbe essere attribuita all'integrazione della dimensione di genere della povertà e dell'esclusione sociale in una strategia di lotta alla povertà che, per il resto, è solida. Di conseguenza, gli indicatori dovrebbero essere ripartiti per genere. Le carenze in termini di assistenza all'infanzia andrebbero affrontate con urgenza, dando la priorità ai nuclei familiari monoparentali. Le liste di attesa per i corsi di integrazione a beneficio degli ex immigranti e l'abbandono di tali corsi andrebbero anch'essi affrontati. Le politiche per prevenire e affrontare il fenomeno dell'abbandono prematuro degli studi dovrebbero concentrarsi maggiormente sulle minoranze etniche. Coloro che non sono in grado di intervenire sul proprio modello di consumo dell'assistenza pubblica, come disabili, anziani e malati cronici, dovrebbero essere compensati per le riforme dell'assistenza sanitaria come l'introduzione di un rischio proprio più elevato e contributi propri per i servizi di assistenza sanitaria.

AUSTRIA

Situazione e tendenze principali: Tra il 1997 e il 2001 il tasso complessivo di rischio di povertà è sceso leggermente giungendo al 12%, mentre il tasso di rischio di povertà persistente è aumentato al 7%. Nel 2001 la spesa totale per la protezione sociale ha raggiunto il 28,5% del PIL, registrando un lieve aumento rispetto al 1998. Dal 2000, il tasso di disoccupazione giovanile è gradualmente salito, sebbene rimanga bassissimo. Il tasso di disoccupazione di lungo periodo, uno dei più contenuti dell'Unione europea, sinora è rimasto alquanto stabile. Sebbene, nel 2000, l'Austria registrasse la percentuale più alta di persone (fascia di età dai 25 ai 64 anni) con un livello di istruzione secondaria superiore, registra invece uno dei valori più bassi in termini di istruzione universitaria. Il tasso di abbandono prematuro degli studi per il 2002 è pari al 9,5%, il più basso dell'Unione europea. L'occupazione delle donne continua ad aumentare, soprattutto grazie al lavoro part-time.

Progressi compiuti nel triennio 2001-2003: È stata intrapresa una serie di interventi nel campo delle pensioni di anzianità e dei sussidi di disoccupazione per il gruppo più basso di beneficiari, così come sono state avviate azioni sempre più riuscite a sostegno dei disabili. Le misure relative agli immigranti sono migliorate, ma l'impatto delle misure riguardanti i richiedenti asilo pare ancora limitato. Sono stati altresì potenziati le misure di reinserimento nel mercato del lavoro regionale e i servizi sociali.

Strategie: Per il prossimo periodo sono stati formulati parecchi obiettivi che riguardano la riduzione del 20%, nei prossimi anni, del numero di abbandoni degli studi con bassa capacità di lettura, una retribuzione minima mensile di 1000 EUR per il lavoro a tempo pieno senza riscossione di imposte sul reddito sino a tale livello, l'ulteriore estensione delle pensioni minime, nonché l'ulteriore integrazione degli immigranti e l'ulteriore potenziamento dei servizi sanitari.

Misure strutturali: Il PAN è caratterizzato da una serie di misure intese ad affrontare problemi specifici non ancora sufficientemente coperti da politiche più generali di protezione sociale. In vari campi sono state avviate azioni di *mainstreaming* della dimensione di genere per migliorare le condizioni generali e ridurre l'onere dell'assistenza a carico delle donne. Alcune di queste, come in particolare il sistema di sovvenzioni per l'assistenza all'infanzia e le azioni relative agli immigranti e ai richiedenti asilo, vanno seguite da vicino.

Sfide future: Il PAN fornisce una panoramica di un'ampia serie di misure importanti e interessanti, che però non costituiscono realmente un piano di azione. Sebbene gli obiettivi descritti siano di per loro molto importanti, per la maggior parte non vengono resi concreti dalla definizione di priorità e dall'illustrazione di una prospettiva finanziaria per sostenere il processo. Le strutture di assistenza per i bambini fino ai 3 anni e quelli in età scolare andrebbero ulteriormente potenziate. Sebbene si prevedano ulteriori interventi per il miglioramento della pensione minima, i loro effetti dovrebbero essere valutati, specialmente per le donne. In riferimento all'elevato rischio di povertà, va soprattutto seguita la situazione dei nuclei familiari con disoccupati di lungo periodo, così come andrebbe migliorata la discussione delle misure politiche in una prospettiva di *mainstreaming* della dimensione di genere. La mobilitazione di tutti gli organismi competenti, viste le reazioni delle principali parti interessate, dovrebbe essere notevolmente potenziata.

1. Situazione e tendenze principali

Gli anni coperti dal PAN sono stati caratterizzati da un debole sviluppo economico e un aumento della disoccupazione dal 3,7% nel 2000, al 3,6% nel 2001 e al 4,3% nel 2002. Il tasso di disoccupazione di lungo periodo è sceso allo 0,8%. Il tasso di occupazione complessivo è aumentato giungendo al 69,3% nel 2002 e il tasso per le donne è costantemente aumentato raggiungendo, nello stesso anno, il 63,1%. Il tasso di occupazione dei lavoratori anziani mostra un aumento dal 28,9% nel 2001 al 30,0% nel 2002.

Rispetto al 1997, i dati ECHP per il 2001 mostrano che il tasso di rischio di povertà è sceso di 1 punto percentuale giungendo al 12%. Nondimeno, il tasso di rischio di povertà persistente è aumentato al 7% nel 2001, contro il 4,7% soltanto nel triennio 1995-1997.

Il livello complessivo di istruzione e qualifica della popolazione (fascia di età dai 25 ai 64 anni) registra (nel 2000) la massima percentuale (61,9% = tasso più elevato nell'Unione dei 15) per il livello di istruzione secondaria superiore, mentre, per quanto concerne l'istruzione universitaria, con un 14,2%, è uno dei più bassi dell'Unione. Nel 2002 l'abbandono prematuro degli studi è rimasto stabile al 9,5%, il tasso più basso in ambito comunitario, dove la media è circa pari al 19%. Nel 2000, l'Austria ha speso il 28,5% del PIL per la protezione sociale, registrando un lieve aumento dello 0,2% rispetto al 1998. Il livello generale di protezione sociale in Austria resta relativamente alto rispetto alla media comunitaria. L'effetto della distribuzione sui trasferimenti sociali in Austria è superiore alla media comunitaria e la distribuzione del reddito è meno disomogenea, il che produce nel paese un tasso di rischio di povertà inferiore alla media. Si considera dunque che il rischio di esclusione sociale e povertà si concentri in una serie di gruppi specifici caratterizzati da uno o più fattori di rischio.

2. Valutazione dei progressi compiuti rispetto al PAN per l'integrazione 2001

Sono stati intrapresi sforzi per salvaguardare la posizione dei più poveri per quanto concerne le pensioni di anzianità, soprattutto compiendo i primi passi della riforma fiscale e prevedendo integrazioni maggiori per le pensioni basse. I sussidi di disoccupazione per coloro che precedentemente percepivano un reddito netto minimo sono stati incrementati. Il nuovo regime di indennità di licenziamento copre più persone, soprattutto quelle con rapporti di lavoro flessibili. Le politiche regionali di reinserimento nel mercato del lavoro sono state potenziate.

L'assistenza all'infanzia introdotta nel 2002 ha contribuito ad innalzare il livello di reddito dei nuclei familiari con bambini piccoli, ed è stato istituito un sistema di monitoraggio per osservarne le implicazioni per le donne in termini di permanenza sul mercato del lavoro. Al riguardo, le indagini sinora mostrano risultati misti.

In generale, la situazione delle donne è migliorata in una serie di settori. Si osservano, per esempio, un aumento del tasso di occupazione e un miglioramento del livello di successo scolastico. Sono state intraprese varie azioni per migliorare le condizioni complessive e ridurre l'onere dell'assistenza e della famiglia a carico delle donne. Sono state altresì descritte varie politiche e azioni interessanti e sempre più riuscite in merito ai disabili e al miglioramento delle strutture di assistenza a lungo termine, soprattutto a livello di *Länder*. Anche un miglior orientamento dei sussidi alle persone indigenti e l'introduzione di strutture e azioni di sostegno per i senzatetto sono misure importanti. L'accesso alle procedure di risanamento del debito sono state ampliate emendando la legge sull'insolvenza.

Si pone l'accento su una serie di politiche e misure riguardanti gli immigranti e i richiedenti asilo che dimostrano maggiori sforzi e risultati (ampliamento della partecipazione al mercato del lavoro, miglioramento dell'istruzione, corsi di tedesco, programmi specifici per l'edilizia abitativa e uffici per l'integrazione).

3. Strategie: obiettivi e priorità del PAN per l'integrazione 2003

Il governo sottolinea la necessità di attuare un mix di politiche economiche solide sulla base delle priorità del Patto di stabilità dell'Unione europea, abbinato ad un miglior coordinamento con le politiche in materia fiscale, sociale e occupazionale. Sono previste importanti riforme per aumentare la sostenibilità a lungo termine del sistema di protezione sociale. A giudizio del governo, una politica per la piena occupazione è la chiave di volta per ridurre i rischi di povertà.

Gli obiettivi indicati nel PAN per il futuro prevedibile sono in particolare:

- la riduzione del 20%, nei prossimi anni, sia del numero di abbandoni degli studi con una bassa capacità di lettura che del numero di abbandoni da parte dei giovani di 18-24 anni che hanno quasi concluso la scuola dell'obbligo, nonché, in generale, la prevista eliminazione del divario in termini di partecipazione all'istruzione e alla formazione tra i giovani provenienti da famiglie di immigranti e i giovani in generale,

- l'estensione dell'assicurazione di disoccupazione alle forme atipiche di occupazione come contratti di libero servizio, lavoratori indipendenti e agricoltori, nonché l'invito rivolto alle parti sociali di stipulare accordi affinché il reddito minimo mensile per i lavoratori a tempo pieno corrisponda almeno a 1000 EUR,

- nell'ambito dell'edilizia abitativa, una riduzione sia degli alloggi del parco immobiliare al di sotto degli standard che del numero di senzatetto.

4. Scelte politiche di fondo: elementi di forza e di debolezza

Il costante aumento del tasso di occupazione delle donne rappresenta lo sviluppo positivo più degno di nota sul mercato del lavoro. La maggior parte dei nuovi posti di lavoro creati è part-time. Visti i risultati misti ottenuti sinora, si dovrebbe ulteriormente verificare in che misura le sovvenzioni per l'assistenza all'infanzia raggiungano i corrispondenti obiettivi senza ritardare l'impegno per aumentare in modo più determinato l'offerta di strutture di assistenza all'infanzia, soprattutto per i bambini con meno di tre anni, campo nel quale esiste una domanda regionale. Un esempio valido di politica è rappresentato dai continui sforzi profusi per incrementare la partecipazione di ragazze e donne nel campo delle TCI. Anche per quanto concerne la situazione dei disabili si sono compiuti progressi in vari settori (occupazione, strutture di assistenza a lungo termine, ecc.). In merito agli immigranti, diverse azioni mostrano risultati positivi, ma vanno ulteriormente sviluppate. Quanto ai richiedenti asilo, pare che l'impatto effettivo di una serie di azioni positive resti vago e non documenti sufficientemente l'attenzione che a tali gruppi andrebbe prestata in questo PAN. Sono state formulate richieste affinché, a livello federale e di *Länder*, si introducano metodi attuabili per superare i reciproci limiti.

Secondo l'ECHP, il 4% della popolazione austriaca è indigente, fenomeno che riguarda soprattutto gli anziani. Nel PAN sono citate varie misure per migliorare tale situazione,

misure che andrebbero potenziate. La riorganizzazione dell'assistenza sociale e dei regimi di assistenza per la disoccupazione, attualmente all'esame, va inserita nel contesto di un possibile aumento del rischio di povertà per un numero superiore di nuclei familiari con disoccupati di lungo periodo.

I dati ECHP mostrano che il rischio di povertà per le donne dai 65 anni in su (29% nel 1999) è abbastanza elevato. Sono state intraprese diverse misure per attenuare gli effetti collaterali negativi potenziali della riforma pensionistica (per esempio, migliorando il calcolo dei periodi di assistenza all'infanzia e creando uno speciale fondo per far fronte a situazioni di privazione. Resta da vedere se tali misure saranno in grado di raggiungere tutte le persone con pensioni basse, soprattutto donne sole con interruzioni nella vita lavorativa e/o periodi più lunghi di lavoro atipico. Il tema del rafforzamento dei diritti pensionistici individuali delle donne, sollevato nella precedente relazione comune sull'integrazione, è stato affrontato solo marginalmente dalla recente riforma pensionistica.

Partendo dal presupposto che l'accesso al mercato del lavoro, un'adeguata protezione offerta dalle normative sociale e in tema di lavoro e un miglioramento delle possibilità di istruzione sono ritenuti elementi fondamentali di una politica volta alla prevenzione della povertà, una particolare attenzione viene prestata alle misure in tema di occupazione e istruzione. Sebbene siano state già adottate anche diverse misure specificamente rivolte ai gruppi di popolazione a alto rischio, per prevenire il rischio di esclusione occorrerebbe sviluppare ulteriormente e coerentemente una serie di politiche traversali.

Il governo sottolinea la maggiore cooperazione tra gli organismi federali e regionali. Tuttavia, la partecipazione delle organizzazioni di assistenza sociale e delle parti sociali andrebbe attivamente promossa.

5. Dimensione di genere

Benché siano state avviate moltissime azioni per migliorare le pari opportunità tra uomini e donne, l'impatto sul *mainstreaming* del genere di recenti misure, e segnatamente della riforma pensionistica, va attentamente verificato. Permane una domanda insoddisfatta di strutture per l'assistenza all'infanzia e l'impatto delle sovvenzioni per l'assistenza all'infanzia sull'occupazione delle donne richiede ulteriore attenzione. Nel contesto delle iniziative comunitarie EQUAL e dei patti territoriali per l'occupazione sono intraprese azioni per ottenere una riduzione della separazione operata in base al genere.

6. Problemi attuali e sfide future

I principali obiettivi descritti nel presente PAN sono di per loro importantissimi e vanno giustamente affrontati con moltissimi strumenti politici. Il PAN mostra che esiste un ampio ventaglio di misure riguardanti vari gruppi a rischio, misure ulteriormente sviluppate e tuttora studiate tenuto conto delle disponibilità di bilancio. Tuttavia, con rare eccezioni, non sono stati stabiliti in termini concreti priorità, indicatori, tempi e, in larga misura, prospettive di bilancio sul modo per ridurre il numero di persone a rischio di esclusione e povertà entro il 2010. Il PAN tuttavia soddisfa solo in parte i requisiti di un vero e proprio 'piano di azione' per quanto concerne le modalità per conseguire gli obiettivi prefissati entro il 2010 in maniera più struttura e completa, indicando impegni quantitativi a supporto di tali obiettivi.

Va ancora sviluppata una strategia più completa sulle pari opportunità considerate come tema da integrare in tutti i settori politici pertinenti.

Il *mainstreaming* del genere risulta evidente in diverse iniziative legate all'occupazione e all'istruzione, ma occorre un'ulteriore e più ampia valutazione del suo impatto per ridurre efficacemente i divari tra i sessi nei gruppi a basso reddito. Il tema del miglioramento delle politiche di integrazione per i cittadini extracomunitari deve restare prioritario.

PORTOGALLO

Situazione e tendenze principali: Persistono le fragilità strutturali del paese in una congiuntura di rallentamento economico e aumento della disoccupazione, caratterizzata dalla persistenza di problemi di qualifica di una percentuale elevata di lavoratori e da una bassa produttività in generale. La situazione per quanto concerne la povertà e l'esclusione sociale resta preoccupante: nel 2001 il 20% della popolazione era a rischio di povertà, di cui il 15% in maniera persistente. Infatti, il Portogallo continua a registrare tassi tra i più elevati dell'Unione, nonostante un evidente miglioramento osservato dal 1995 (23%).

Progressi compiuti nel triennio 2001-2003: I problemi legati alla mancanza di informazioni su alcuni indicatori rendono difficoltosa una valutazione affidabile dei risultati in termini di attuazione di misure politiche importanti, nonostante siano stati intrapresi alcuni sforzi di monitoraggio. Vanno tuttavia sottolineati lo sviluppo del regime di reddito minimo (modificato) e le azioni incentrate sulla promozione dell'occupazione e l'espansione della "Rete sociale".

Strategie: Il PAN per l'integrazione 2003-2005 è in linea con la strategia globale presentata nel 2001, ma si propone una certa moderazione nella definizione dei principali obiettivi, soprattutto per quanto riguarda la riduzione del rischio di povertà e povertà infantile. L'approccio basato su principi, orientamenti e assi strategici molto generici, la definizione di più priorità, una panoplia di strumenti estremamente diversificati (le cui finalità non sono sempre stabilite) fanno emergere difficoltà nella definizione di vere priorità di intervento, nonché l'assenza di un collegamento esplicito tra gli obiettivi strategici e l'attuazione delle misure, difficoltà aggravate dalla mancata identificazione delle fonti di finanziamento e degli stanziamenti economici per i capitoli più importanti dell'intervento.

Misure strutturali: Una misura fondamentale del PAN per l'integrazione è la "Rete sociale": ormai si tratta di approfondirne l'espressione territoriale e consolidarla dal punto di vista della mobilitazione delle parti interessate. Vanno anche rilevati l'intervento nel campo dell'istruzione e della formazione, nonché le misure volte all'aumento del livello delle pensioni minime. Alcuni gruppi vulnerabili (bambini e giovani a rischio, senza tetto, immigranti) sono oggetto di particolare attenzione e la preoccupazione di agevolare l'informazione dei cittadini in merito ai diritti sociali e la consulenza in situazioni gravi è anch'essa presente. Il contenuto del PAN per l'integrazione 2003-2005, che rientra nella prospettiva di lungo periodo annunciata nel 2001, non è innovativo in termini di misure politiche proposte (esso raggruppa azioni in corso e i nuovi strumenti danno nuovo slancio a progetti che non erano progrediti).

Sfide future: La principale sfida riguarda la disponibilità di risorse finanziarie per conseguire le finalità del PAN per l'integrazione in un contesto di restrizioni di bilancio. A livello operativo, il monitoraggio dei risultati continua a rappresentare una sfida ed è evidente il bisogno di sviluppare mezzi di valutazione dei progressi compiuti, specialmente di un sistema di informazione costruito in base ad indicatori adeguati agli obiettivi e alle priorità da raggiungere. Tenuto conto del deficit di partecipazione della società civile e delle parti sociali, si dovrebbero creare condizioni e meccanismi per un approccio effettivamente fondato sulla cooperazione.

1. Situazione e tendenze principali

Gli sforzi profusi nella lotta all'esclusione sociale si sono tradotti in una riduzione del tasso di rischio di povertà (dal 23% nel 1995 al 20% nel 2001 secondo Eurostat, dati ECHP), ma il Portogallo registra ancora uno dei tassi più elevati dell'Unione europea e supera del 5% la media comunitaria. Gli anziani (con più di 65 anni) e i bambini (fascia dagli 0 ai 15 anni) erano i più colpiti dal rischio di povertà (rispettivamente 31% e 27%), come anche i nuclei familiari composti da un anziano (46%, con una maggiore esposizione delle donne), i nuclei familiari monoparentali (39%) e numerosi (49% per i nuclei familiari composti da 2+adulti e 3+figli). Va osservato un tasso di rischio di povertà persistente del 15% che, malgrado una lieve diminuzione, resta preoccupante e nel 2001 colpiva il 22% dei bambini rientranti in questa categoria. Nel 2001 anche la disparità nella distribuzione dei redditi, misurata come rapporto reddito/quintile, raggiungeva in Portogallo il suo valore più elevato (6,5) a livello comunitario, malgrado un'evidente riduzione dal 1995 (7,4%).

La situazione del paese continua a rispecchiare gravi problemi strutturali: (a) le carenze del sistema di protezione sociale, il cui livello di spesa pubblica pro capite è il più basso dell'Unione europea (nonostante un impatto certo sul rischio di povertà che sarebbe stato del 37% senza i trasferimenti sociali includendo le pensioni); (b) il basso livello di scolarizzazione (nel 2002 soltanto il 20,6% delle persone con 25-64 anni avevano concluso almeno il ciclo di studi secondario superiore e l'abbandono prematuro degli studi, stimato pari al 45,5%, colpisce rispetto alla media comunitaria del 18,8%); (c) il basso livello di competenze di ampie fasce della popolazione attiva nell'ambito di un'economia basata sulla manodopera intensiva a basso salario ("lavoratori poveri") e una partecipazione ridotta (2,9% nel 2002) alla formazione permanente ostacolano i processi di ristrutturazione settoriale e sono la causa di un bassissimo tasso di crescita della produttività (0,3% nel 2002, invariato rispetto al 2001).

Nonostante il recente aumento della disoccupazione, il mercato del lavoro è caratterizzato da un tasso di occupazione superiore alla media comunitaria (68,2% nel 2002) e un tasso di disoccupazione inferiore alla media (5,1%), rappresentato per il 34,4% da disoccupazione di lungo periodo. Tuttavia, si accentuano i segnali di inadeguatezza tra offerta e domanda (per esempio, aumento della disoccupazione dei giovani diplomati). D'altra parte, l'attuale contesto di rallentamento della crescita economica (tasso di crescita reale del PIL precipitato allo 0,5% nel 2002) e dell'investimento pubblico e privato ha indotto il nuovo governo, eletto nel marzo 2002, ad attribuire una priorità fondamentale alla riduzione del disavanzo pubblico. In tema di politica sociale, il governo ha proseguito un'ampia riforma del sistema previdenziale (pensioni minime, assegni familiari differenziati, reddito sociale di inserimento), della sanità e dell'istruzione, adottando peraltro un nuovo Codice del lavoro.

2. Valutazione dei progressi compiuti rispetto al PAN per l'integrazione 2001

L'opportunità creata dal primo PAN per l'integrazione – esercizio innovativo per il Portogallo in ragione del suo orientamento verso il *mainstreaming* dei temi dell'integrazione e della prospettiva a medio/lungo termine – conserva la sua pertinenza, sebbene la valutazione in tema di attuazione non possa essere concludente. Le difficoltà di verifica e monitoraggio degli indicatori non consentono di stabilire se e in quale misura gli obiettivi fissati per parecchie misure siano stati conseguiti, e ciò sia a causa della mancanza di informazioni, sia a causa dell'inadeguatezza delle informazioni disponibili, il che risulta particolarmente evidente per quel che riguarda, per esempio, la valutazione della strategia di

informazione e prevenzione dei rischi e di informazione sull'esclusione aveva contraddistinto il primo PAN per l'integrazione.

Tuttavia, dall'analisi dei progressi compiuti alla luce dei 4 obiettivi comuni emerge che: (a) le azioni che riguardavano la promozione dell'accesso al mercato del lavoro hanno ottenuto, insieme al PNE, un notevole successo; (b) il proseguimento della riforma del sistema di protezione sociale non ha influito sul conseguimento delle finalità relative al reddito minimo garantito (regime che associa prestazione finanziaria e piano di inserimento socioprofessionale); (c) l'obiettivo volto a far firmare un contratto di inserimento sociale a tutte le persone escluse nell'arco di 1 anno si è rivelato troppo ambizioso e ha posto difficoltà di attuazione e valutazione dei risultati poiché implica un intervento di tipo plurisettoriale e il ventaglio delle persone da coprire resta indefinito (la stessa osservazione vale per il monitoraggio individualizzato di bambini e giovani nell'arco di 3 mesi); (d) la creazione di una linea nazionale di emergenza sociale ha favorito l'accesso alle informazioni e una risposta rapida ad alcuni gruppi prioritari; (e) i "Contratti di sviluppo sociale urbano" e il progetto "Spazio rurale e sviluppo sociale" che si prefiggevano di affrontare i problemi della territorialità dell'esclusione sono stati abbandonati per ragioni di bilancio e strategia politica; (f) quanto alla mobilitazione delle parti interessate nel processo, la Commissione interministeriale di verifica, creata espressamente per il monitoraggio del PAN per l'integrazione, ha funzionato in modo discontinuo ed è stato necessario modificarne la composizione in seguito al cambiamento del governo, ragion per cui la sua portata in quanto sede di coordinamento istituzionale si afferma gradualmente; sul versante della società civile, il riferimento vago al Patto per la cooperazione e la solidarietà sociale e al progetto di creazione di un Forum delle ONG esemplificano lo scarso coinvolgimento delle parti interessate.

3. Strategie: obiettivi e priorità del PAN per l'integrazione 2003

Il PAN per l'integrazione 2003-2005 è in linea rispetto al primo a livello di principi e orientamenti generali. Gli assi strategici ricalcano in larga misura i precedenti: coordinamento tra sviluppo economico e coesione sociale, *mainstreaming* dell'integrazione nelle politiche settoriali pertinenti, ammodernamento dei sistemi di protezione sociale, sviluppo di programmi integrati rivolti a gruppi e territori, ampliamento della rete di servizi e attrezzature, parità tra uomini e donne, partecipazione degli agenti a livello centrale/regionale/locale. Quanto all'approccio pluridimensionale, il nuovo PAN per l'integrazione fa riferimento ad altri piani correlati (nel campo dell'occupazione, della lotta alla droga e alla violenza domestica, della società dell'informazione, della sanità, delle pari opportunità, ecc.) in un ambito di coordinamento e complementarità, che meriterebbero di essere maggiormente esplicitati.

I principali obiettivi da raggiungere sono molto diversificati: a prescindere le finalità adottate a livello europeo, va osservata la riduzione del 2% del tasso di rischio di povertà entro il 2005 e la diminuzione significativa della povertà infantile entro il 2010, il che rappresenta un approccio moderato rispetto agli obiettivi più ambiziosi del primo PAN per l'integrazione. Va anche notato il miglioramento dei livelli delle pensioni minime entro il 2006, la creazione di un sistema di *audit* sociale delle istituzioni di accoglienza di alcuni gruppi vulnerabili, l'accesso di tutti i cittadini alle cure sanitarie di base/medico di famiglia. Il principio della contrattualizzazione in vista dell'inserimento socioprofessionale è mantenuto, ma senza una scadenza definita. Anche la dimensione territoriale sembra essere più attenuata (50 piani locali rivolti a bambini e giovani a rischio in territori problematici), per quanto il Programma per l'integrazione e lo sviluppo "PROGRIDE" (attualmente in fase

di elaborazione e che subentra al Programma di lotta alla povertà) dovrebbe riprendere tale dimensione.

4. Scelte politiche di fondo: elementi di forza e di debolezza

Dei quasi duecento strumenti previsti per attuare le 60 priorità stabilite nel PAN per l'integrazione, meno di un quinto non ha obiettivi associati a causa della mancanza di informazioni disponibili. Va comunque segnalato lo sforzo di quantificazione degli obiettivi. In generale, le misure proposte non sono innovative e gli strumenti da creare ricalcano gli orientamenti forti di progetti nel frattempo conclusi o altri le cui potenzialità ne giustificano una ripresa.

Oltre agli interventi volti alla promozione di un mercato del lavoro partecipativo, che pongono l'accento sulla formazione professionale e il potenziamento della strategia per l'istruzione e la formazione permanente, le misure di accesso alle cure sanitarie prestano particolare attenzione ai gruppi sociali più sfavoriti nel contesto della riforma del Servizio sanitario nazionale intrapresa nel 2002. Tenuto conto che il fenomeno dei senzatetto tende ad aggravarsi (con un peso crescente di donne e giovani), nel 2005 sarà elaborata definitivamente una "strategia di intervento integrata per i senzatetto" in base ad una diagnosi della situazione. L'obiettivo della "coesione digitale" privilegia l'accesso di donne, disabili, minoranze etniche, immigranti e persone residenti in territori depressi agli strumenti della società dell'informazione. La promozione di una "strategia globale per l'età" comprende anche iniziative di ricongiungimento delle famiglie degli immigranti. Il pacchetto diversificato di misure rivolte all'infanzia prevede una doppia strategia volta sia ai bambini che alle famiglie, attraverso il consolidamento della rete istituzionale di supporto (commissioni per la protezione dei bambini e dei giovani), nonché la definizione di piani locali ad essi rivolti. Quanto alla mobilitazione delle parti interessate, la "Rete sociale" è un programma emblematico volto alla loro partecipazione, in quanto prevede una metodologia di pianificazione dell'intervento sociale a livello di comuni ed enti locali basata sulla cooperazione, che dunque riveste una dimensione territoriale locale.

In Portogallo, il ruolo dei Fondi strutturali è essenziale e i programmi operativi cofinanziati dal FSE nel quadro del QCS III 2000-2006 e di IC EQUAL sono spesso citati come strumenti che contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi, nonché come buone prassi. Cionondimeno, come nel caso del PAN per l'integrazione 2001-2003, non viene fornita alcuna quantificazione degli importi, il che indebolisce l'operatività del PAN per l'integrazione quale strumento di razionalizzazione degli interventi nazionali e comunitari.

5. Dimensione di genere

La parità tra uomini e donne costituisce uno degli assi strategici del PAN per l'integrazione 2003-2005 e i riferimenti al tema lo attraversano, ma persiste la difficoltà di attuazione dell'approccio di *mainstreaming* della dimensione di genere per quanto concerne definizione di obiettivi e impatti. La conciliazione e l'espansione delle strutture di sostegno svolgono un ruolo fondamentale, ma va notata una certa perdita di visibilità del "Contratto sociale sulla dimensione di genere", raccomandato nel primo PAN. Infine, i riferimenti al coordinamento con il Piano nazionale per la parità e il Piano di lotta alla violenza domestica richiedono una reale integrazione tra le misure previste da detti piani e il PAN.

6. Problemi attuali e sfide future

La sfida fondamentale per un paese che si propone di colmare nel tempo una serie di deficit accumulati consiste nello stanziare le risorse necessarie per la realizzazione degli obiettivi del PAN per l'integrazione nell'attuale congiuntura in cui il finanziamento delle politiche sociali rischia di porre problemi. Nell'ambito dell'evoluzione dei Fondi strutturali, è indispensabile quantificare gli stanziamenti finanziari e le fonti di finanziamento per garantire la continuità della strategia.

A livello di programmazione vanno raccolta varie sfide: (a) visti i problemi di verifica del PAN per l'integrazione 2001-2003 occorre profondere sforzi notevoli per consolidare un sistema di informazione efficiente; (b) dal punto di vista dei contenuti dell'intervento, risulta essenziale definire meglio i campi prioritari consapevoli del fatto che l'esclusione dal mercato del lavoro è soltanto una delle molteplici dimensioni della povertà e dell'esclusione sociale (d'altronde, la situazione dei "lavoratori poveri" in Portogallo mostra in modo emblematico che il rischio di povertà travalica l'accesso al mercato del lavoro); (c) quanto alla metodologia da adottare, le parti locali, operando in rete secondo un metodo di "pianificazione sociale" (che comprende lo scambio di buone prassi) sembrano essere la carta vincente della "Rete sociale"; la sfida operativa dell'approccio contrattualizzato per i più vulnerabili è legata soprattutto al tasso di copertura dei gruppi in questione e alla rapidità dell'intervento.

In termini di attuazione e tenuto conto dello scarso coinvolgimento delle parti non istituzionali nella fase preparatoria del PAN per l'integrazione 2003-2005, la sfida consiste nell'intraprendere un approccio effettivamente basato sulla cooperazione con la società civile, le parti sociali e gli stessi esclusi attraverso l'istituzione di strutture specifiche di partecipazione allargata e continua (per esempio, "Forum delle ONG"); d'altra parte, la responsabilizzazione dei ministeri competenti dovrebbe proseguire nell'ambito della Commissione interministeriale di verifica.

FINLANDIA

Situazione e tendenze principali: Il sistema finlandese di protezione sociale si fonda sui principi di base dei servizi sanitari e assistenziali universali e su un sistema di sicurezza del reddito a tutto campo. Lo scopo è quello di garantire a tutta la popolazione servizi che siano prevalentemente finanziati dalle tasse e la cui responsabilità organizzativa sia decentrata, assegnandola ai comuni. L'accento viene posto sulle misure preventive. Nel 2000, la Finlandia ha speso il 25,2% del PIL per la protezione sociale (27,3% per l'Unione dei 15). Nel 2001 l'11% della popolazione finlandese viveva con un reddito inferiore al 60% del reddito medio (15% per l'Unione dei 15).

Nel 2003 la Finlandia prevede di raggiungere una crescita pari poco più all'1% in termini di produzione totale. Il tasso di crescita ipotizzato per il 2004 corrisponde al 2,5%. La crescita più debole dal 2001 ha iniziato ad avere un impatto sulla domanda di manodopera. Nel 2003 il tasso di disoccupazione dovrebbe passare al 9,3% e il tasso di occupazione scendere al 67,4%. Tuttavia, la crescita economica ipotizzata per il 2004 dovrebbe, secondo le previsioni, comportare un'inversione di tendenza.

Progressi compiuti nel triennio 2001-2003: La Finlandia ha attuato le politiche e le misure descritte nel PAN per l'integrazione 2001. Il nuovo PAN contiene una tabella di verifica dell'attuazione di tutte le misure dell'ultimo PAN, ma non sono ancora disponibili informazioni sui loro risultati. Nondimeno, ove possibile, è presente una serie completa di indicatori con serie a lungo termine, ripartiti per genere. Gli indicatori rivelano che, in linea di massima, la Finlandia si è leggermente mossa nella giusta direzione. Lo sviluppo non può essere attribuito al PAN per l'integrazione, ma il processo ha sistematizzato la discussione delle politiche e rafforzato le reti a livello nazionale.

Strategie: La strategia del PAN per l'integrazione per il prossimo decennio si riassume in quattro politiche generali: promozione della sanità e della capacità di condurre una vita attiva, aumento dell'attrattiva della vita lavorativa, prevenzione e lotta all'esclusione sociale, garanzia di servizi efficaci e di un ragionevole livello di sicurezza del reddito. Il punto di partenza è il mantenimento della struttura di base del sistema previdenziale finlandese, lavorando soprattutto all'interno di tale struttura e ponendo l'enfasi sulla priorità del lavoro. Si raccomanda anche il miglioramento della sicurezza del reddito di base. Alle esigenze dei gruppi a rischio di esclusione sociale si risponderà inserendoli nella copertura di servizi e sussidi rivolti all'intera popolazione, ma si sottolinea anche la necessità di integrare il sistema universale con apposite misure mirate. Il PAN illustra una serie di obiettivi politici sufficientemente espliciti per vari settori. Il processo sarà monitorato e valutato dalle autorità finlandesi, ma il PAN per l'integrazione specifica in modo sommario le priorità che saranno utilizzate in tal senso.

Misure strutturali: Il PAN risponde a obiettivi comuni con una serie di misure concrete che, per la maggior parte, sono intese a migliorare il sistema universale. Nel contempo tuttavia si rafforzano speciali interventi mirati. Le misure comprendono, per esempio, la creazione di imprese sociali, un Progetto sanitario nazionale per assicurare il funzionamento del sistema di assistenza sanitaria, l'aumento della disponibilità annua di alloggi in locazione a prezzi ragionevoli, la riduzione del numero di abbandoni degli studi con finanziamenti basati sui risultati, il potenziamento dell'assistenza sociale preventiva, l'organizzazione di attività mattutine e pomeridiane per gli alunni, nonché il sostegno all'integrazione degli immigranti. Ove possibile, si sono identificate le implicazioni di bilancio. Dal PAN emerge chiaramente che il riconoscimento e la cooperazione tra varie parti interessate si sono notevolmente intensificati.

Sfide future: La Finlandia è riuscita a mantenere il suo livello di risultati nel campo alle misure intraprese per far fronte all'esclusione sociale, anche se la percentuale del PIL destinata alla spesa sociale nel paese è inferiore alla media dell'Unione europea. Resta da vedere se tale formula è sostenibile in una situazione di rallentamento economico prolungato.

1. Situazione e tendenze principali

Nel 2003 la Finlandia dovrebbe raggiungere una crescita di poco superiore all'1% in termini di produzione totale e il tasso di crescita previsto per il 2004 corrisponde al 2,5%. La crescita più debole dal 2001 ha iniziato ad avere un impatto sulla domanda di manodopera. Nel 2003 il tasso di disoccupazione dovrebbe aumentare al 9,3% e il tasso di occupazione scendere al 67,4%. Tuttavia, si ipotizza che la prevista crescita economica nel 2004 possa invertire la tendenza.

Nel 2001 l'11% della popolazione finlandese viveva con un reddito inferiore al 60% del reddito medio (Unione del 15: 15%). Nel 2000, la Finlandia ha speso il 25,2% del PIL per la protezione sociale (Unione dei 15: 27,3%).

La disoccupazione strutturale resta una sfida particolarmente impegnativa; il numero di persone che vivono da sole e presentano un rischio maggiore di povertà è aumentato considerevolmente durante l'ultimo decennio; il numero di nuclei familiari monoparentali rispetto al numero complessivo è passato, in dieci anni, dal 10% al 17%; le regioni scarsamente popolate hanno problemi specifici rispetto ai centri della crescita; le differenze in termini di tasso di mortalità tra i vari gruppi sociali sono notevoli; il numero di bambini che beneficiano di servizi di protezione dell'infanzia è aumentato.

I gruppi a rischio che richiedono misure mirate comprendono i disoccupati di lungo e lunghissimo periodo, i disabili, i bambini che vivono in condizioni di instabilità, gli immigranti, i malati mentali e cronici, i tossicodipendenti, le donne oggetto di violenza e prostituzione, le persone eccessivamente indebitate, i senzatetto, i criminali e i rom.

2. Valutazione dei progressi compiuti rispetto al PAN per l'integrazione 2001

L'obiettivo dell'ultimo PAN era quello di garantire che il livello di povertà in Finlandia continuasse ad essere uno dei più bassi dei paesi dell'Unione europea e fossero disponibili modelli validi di intervento, nonché risorse adeguate, per la prevenzione dell'esclusione. In Finlandia, tali obiettivi sono stati conseguiti. Il tasso di povertà relativa del paese resta tra i più bassi dell'Unione europea e sono stati resi disponibili i fondi necessari per intraprendere le misure. In pratica, tutte le misure sono state poste in essere durante il periodo di attuazione, ma, poiché alcune sono ancora in fase di realizzazione, e considerato il normale scarto temporale di 1-1,5 anni, non sono ancora disponibili informazioni sui loro risultati.

La Finlandia presenta una serie completa di indicatori con serie temporali a partire dal 1990. Gli indicatori di Laeken sono essenzialmente coperti e integrati da indicatori nazionali per rispecchiare gli aspetti prioritari per la Finlandia. Il PAN pone in luce la necessità di sviluppare ulteriori indicatori per mostrare come tendono ad accumularsi i rischi all'interno degli stessi nuclei familiari o per le stesse persone.

Gli indicatori rivelano, per esempio, che il numero di beneficiari di un'integrazione del reddito è diminuito, vi sono meno persone eccessivamente indebitate, la percezione della salute da parte della popolazione è migliorata, la situazione di disoccupati di lungo periodo e senzatetto è leggermente migliorata, il problema dei lavoratori poveri è un problema secondario, ecc. La povertà relativa in termini di reddito è passata dal 7,3% al 10,8%, ma il livello di povertà fisso adeguato all'inflazione è sceso dal 7,3% al 5,7% nel periodo 1995-2001 (dati nazionali). Nonostante il notevole aumento del ricorso ai servizi di protezione dell'infanzia e le sfide notevoli per ciascuno degli obiettivi comuni, in linea di massima

sembra che la Finlandia si sia mossa nella giusta direzione. Nulla prova che tale sviluppo possa essere attribuito al PAN, ma, per esempio, la Rete europea antipovertà (REAP)-Finlandia sostiene che il processo del PAN ha rafforzato le reti tra varie parti interessate e sistematizzato la discussione delle politiche a livello nazionale.

Ai fini della valutazione del PAN 2001 sono stati richiesti pareri specialistici strutturati a 50 esperti di integrazione sociale e nel 2002 si sono tenute audizioni pubbliche per ONG e comunità locali. Al nuovo PAN è allegata una sintesi dei pareri formulati dagli esperti e i loro punti di vista sono stati tenuti presenti, ove possibile, nella sua preparazione. L'impiego organizzato di valutazioni esterne è un segnale di apertura e dimostra la volontà della Finlandia di ottenere un feedback sulle politiche attuate nel campo della prevenzione dell'esclusione sociale.

3. Strategie: obiettivi e priorità del PAN per l'integrazione 2003

Il PAN analizza le sfide in modo completo dal punto di vista della povertà fiscale, dell'economia e dell'occupazione, della sanità, degli alloggi, dell'istruzione e delle tendenze strutturali, prestando particolare attenzione alla situazione dei gruppi a rischio di esclusione, e delinea una serie di obiettivi politici per l'integrazione del reddito, lo sviluppo del sistema di servizi, l'occupazione, l'edilizia abitativa e l'istruzione, nonché obiettivi complementari per misure specificamente elaborate. Gli obiettivi saranno oggetto di verifica, ma il PAN specifica sommariamente le priorità quantificate che verranno utilizzate in tal senso. La maggior parte degli obiettivi è comunque sufficientemente chiara per consentire un monitoraggio dell'andamento negativo o positivo della tendenza in base agli indicatori.

Il PAN prevede una priorità per l'edilizia abitativa (aumento dell'offerta annuale di alloggi in locazione a prezzi ragionevoli fino a circa 10.000 nuove unità abitative nel quadriennio 2004-2007). Si citano altresì le priorità occupazionali del governo (posti di lavoro per 100.000 persone entro la fine del periodo elettorale; aumento del tasso di occupazione al 75% entro il 2010; aumento di almeno 2-3 anni dell'età media effettiva di pensionamento entro il 2010). Si riconosce che quest'ultima priorità sarà oggetto di monitoraggio, sebbene sia discutibile la misura in cui questo tipo di priorità possa produrre un effetto diretto sull'eliminazione della povertà e dell'esclusione sociale.

Malgrado la scarsa quantificazione degli obiettivi, per molti versi il nuovo PAN è più convincente del precedente, per esempio per quanto concerne l'analisi della situazione, la definizione degli obiettivi politici, l'attenzione per le esigenze specifiche dei gruppi a rischio, la presentazione di buone prassi e una serie più completa di indicatori, nonché l'analisi di temi specifici quali l'infanzia, l'approccio regionale e gli immigranti. È interessante notare che ora, nel PAN, sono anche illustrate le strategie di altre parti interessate che non siano lo Stato.

4. Scelte politiche di fondo: elementi di forza e di debolezza

Agevolare la partecipazione al mercato del lavoro: Il PAN intende ridurre la disoccupazione di lungo periodo aumentando il tasso di partecipazione al mercato del lavoro per varie fasce di età, innalzando l'età pensionabile di almeno 2-3 anni entro il 2010 e introducendo nuovi incentivi al lavoro in materia previdenziale. I metodi principali includono la riforma del sistema di politiche per l'occupazione, lo sviluppo del sostegno al mercato del lavoro, l'incoraggiamento della costituzione di imprese sociali, il reinserimento nel mondo del lavoro, la valutazione delle possibilità di reinserimento o pensionamento dei disoccupati di lungo periodo, nonché la promozione dell'occupazione per i disabili.

Agevolare l'accesso a risorse, diritti, beni e servizi per tutti: Per quel che riguarda il sistema di servizi sanitari e assistenziali, gli obiettivi comprendono la riduzione delle differenze a livello sanitario tra i gruppi di popolazione, il miglioramento della disponibilità e della qualità dei servizi, la diminuzione dell'impatto sulla salute pubblica del consumo di alcol, il miglioramento della capacità potenziale degli anziani di vivere e far fronte alle proprie esigenze in ambito domestico, nonché il miglioramento delle potenzialità di partecipazione sociale dei disabili. Le misure sono contenute in un programma di politiche per l'assistenza sanitaria chiamato 'Sanità per tutti – Sanità 2015', mirato a livello locale, un Progetto sanitario nazionale per garantire il funzionamento del sistema di assistenza sanitaria (il progetto affronterà, tra l'altro, la questione degli oneri che possono aver impedito a malati cronici con basso reddito di usufruire di assistenza medica) e un Progetto nazionale parallelo per il settore dell'assistenza sociale.

Per quanto concerne l'edilizia abitativa, gli obiettivi sono la riduzione del fenomeno dei senzatetto, il raggiungimento dell'equilibrio tra offerta e domanda di alloggi a prezzo ragionevole nei centri di crescita, nonché il mantenimento dell'equilibrio sociale nelle zone residenziali diversificando, nel contempo, la loro struttura. Le azioni riguardano un aumento dell'offerta annuale di alloggi in locazione ad un prezzo ragionevole a circa 10.000 nuove unità abitative nel quadriennio 2004-2007, lo sviluppo delle sovvenzioni nel campo degli alloggi e varie misure per salvaguardare la diversità della struttura della popolazione.

In tema di istruzione, l'intenzione è quella di rendere più efficiente e rapida la transizione dal sistema scolastico generale all'istruzione professionale, rafforzare i componenti dei servizi di consulenza agli alunni che contribuiscono a prevenire l'esclusione sociale, nonché ridurre il numero di abbandoni delle strutture di istruzione e formazione. I metodi sono il miglioramento dell'assistenza sociale agli alunni, lo sviluppo della formazione degli insegnanti, la promozione dell'apprendimento sul luogo di lavoro (FSE), lo sviluppo di consulenza agli studenti, un programma di sviluppo di corsi di recupero professionali, la riduzione del numero di abbandoni degli studi con finanziamenti basati sui risultati e l'innalzamento del livello di istruzione degli adulti.

Prevenire il rischio di esclusione: In Finlandia, la ridistribuzione del reddito riduce la povertà relativa in modo estremamente efficace prevedendo situazioni di crisi che comportano l'esclusione sociale (il tasso di disparità pari al 3,3% nel 2000 era il secondo più basso dell'Unione dopo la Danimarca). Il PAN si adopera per ridurre la necessità di integrazione del reddito, fornire sussidi minimi sufficienti e una garanzia di sussistenza ragionevole, garantire una copertura assicurativa completa, ridurre la povertà dei nuclei familiari con figli e prevenire la trasmissione intergenerazionale dell'esclusione sociale, rendere ragionevoli le spese per l'assistenza sanitaria e più trasparente il sistema di imputazione degli oneri. Sono previste le seguenti misure: innalzamento del livello pensionistico nazionale, regolamentazione per legge del credito sociale, coordinamento tra integrazione del reddito e reddito percepito, potenziamento dell'assistenza sociale preventiva, miglioramento dello status economico dei nuclei familiari con figli, sviluppo del sistema di assicurazione malattia e istituzione di un sostegno specifico per gli immigranti.

Aiutare i più vulnerabili: Si descrivono vari tipi di misure integrate rivolte ai gruppi a rischio: intervento precoce sui problemi di bambini e giovani, organizzazione di attività mattutine e pomeridiane per gli alunni, progetto di partecipazione dei giovani, sostegno all'integrazione degli immigranti, attuazione del programma nazionale di lotta all'alcolismo, interventi per il problema della tossicodipendenza, programmi per la riduzione del fenomeno dei senzatetto, progetto di lotta alla violenza contro le donne, la prostituzione e il traffico di

esseri umani nell'ambito del programma del governo in tema di parità, programma di risanamento volontario dell'indebitamento, prevenzione della criminalità, conciliazione dei reati, progetto 'Insieme verso una vita senza criminalità', una serie di progetti della Chiesa evangelica-luterana per la prevenzione dell'esclusione e la concentrazione dell'attenzione per le misure delle ONG.

Mobilitare tutti gli organismi competenti: Le parti interessate sono state sistematicamente coinvolte nella preparazione del PAN e prenderanno parte alla sua attuazione. Dal PAN emerge chiaramente che, negli anni precedenti, il riconoscimento e la cooperazione tra varie parti interessate a livello locale e centrale si sono intensificati. Sono stati resi disponibili finanziamenti del FSE per progetti di collaborazioni locali che sono stati attivamente perseguiti.

5. Dimensione di genere

Gli indicatori sono presentati in modo soddisfacente in base al genere. La dimensione di genere avrebbe potuto essere analizzata più approfonditamente per quanto concerne i genitori soli e i pensionati, che sono prevalentemente donne. I fenomeni dei senzatetto, della disoccupazione di lungo periodo, dell'abbandono degli studi e dell'alcolismo risultano più gravi per gli uomini e avrebbero potuto essere esaminati dal loro punto di vista.

6. Problemi attuali e sfide future

I problemi attuali comprendono, per esempio, l'esistenza di diversi tipi di esclusione sociale nelle zone rurali e urbane, nonché la necessità di affrontare il maggiore rischio di esclusione degli immigranti, sebbene nel 2001 il tasso netto di immigrazione della Finlandia, pari all'1,2%, sia risultato il secondo più basso dell'Unione europea (3,1 per l'Unione dei 15). Nei prossimi decenni, l'invecchiamento della popolazione creerà pressioni in termini di aumento della spesa, soprattutto per le pensioni, in un contesto di contemporanea diminuzione del gettito fiscale.

SVEZIA

Situazione e tendenze principali: Il sistema dello Stato sociale svedese si fonda sui principi di base dei servizi sanitari e assistenziali universali e su un sistema completo di sicurezza del reddito estremamente individualistico. L'obiettivo principale è la copertura di tutta la popolazione con un sistema generale di politiche in tema di *welfare* evitando sistemi mirati. La Svezia ha speso il 32,2% del suo PIL (2000) per l'assistenza sociale, il dato più alto nell'Unione europea. Nel 2002 la crescita del PIL è stata pari all'1,9%. Il tasso di povertà è il più basso dell'Unione europea (10% nel 2001) e i redditi sono distribuiti in modo relativamente uniforme. Tali cifre, abbinate al tasso di occupazione, pari al 73,6% nel 2002 (64,3% per l'Unione europea), e al basso tasso di disoccupazione (4,9%), costituiscono una buona base per proseguire e rafforzare gli sforzi di integrazione sociale.

Progressi compiuti nel triennio 2001-2003: Prosegue l'attuale politica in tema di *welfare* e sono stati predisposti piani di azione in diversi settori delle politiche, come anche misure per combattere la discriminazione, proponendo nuove iniziative e ulteriori risorse finanziarie per i campi interessati. Si sono registrati progressi quanto alla diminuzione della percentuale della popolazione che beneficia di assistenza sociale. Pare tuttavia che gli obiettivi principali, ossia un tasso di occupazione dell'80% nel 2004 e il dimezzamento della dipendenza dall'assistenza sociale entro il 2004, difficilmente saranno raggiunti, nonostante si siano avuti sviluppi nelle direzioni previste.

Strategie: Un'elevata partecipazione al mercato del lavoro rappresenta una pietra miliare del *welfare*. Un'istruzione gratuita a tutti i livelli e una politica attiva per il mercato del lavoro sono impegni importanti per mettere in grado i cittadini di trarre pienamente vantaggio dal mercato del lavoro. Il governo è impegnato per ridurre sostanzialmente il numero di persone a rischio di vulnerabilità economica entro il 2010 e dimezzare il numero di giorni di congedo per malattia entro il 2008. Precedenti obiettivi come il raggiungimento di un tasso di occupazione dell'80% e il dimezzamento della dipendenza dall'assistenza sociale entro il 2004 sono ancora validi, e sono tutti collegati alle priorità essenziali. Nella struttura del sistema di *welfare* è previsto il *mainstreaming* della dimensione di genere

Misure strutturali: Il principio della 'priorità del lavoro' include un ampio ventaglio di misure per fornire ai cittadini risorse adeguate per trovare un posto di lavoro e sostentarsi. L'attivazione è aumentata e le regole relative all'assicurazione di disoccupazione sono state modificate per rafforzare gli incentivi all'accettazione di posti di lavoro e mobilità. La riforma pensionistica intensifica ulteriormente il legame tra l'attività sul mercato del lavoro e le conseguenze in termini previdenziali. L'assicurazione sociale generale agevola il mantenimento del reddito in caso di malattia, disoccupazione, maternità/paternità e assistenza temporanea ai figli. L'assistenza sociale è l'ultima risorsa per la sicurezza del reddito nel caso in cui falliscano tutti gli altri sistemi. La previdenza è guidata da un approccio individualistico che favorisce progressi verso la parità tra i sessi.

Sfide future: Una sfida fondamentale per il futuro è quella di garantire la sostenibilità della politica sociale e rafforzare le misure di integrazione sociale per promuovere uno sviluppo sociale ed economico equilibrato. Nonostante la migliore situazione sul mercato del lavoro degli immigranti, è ancora necessario ridurre le differenze tra i cittadini di origine svedese e gli immigranti per tutti gli indicatori di povertà ed esclusione sociale. Occorre garantire servizi sociali di alto livello a tutti, ma innanzitutto e in primo luogo ai gruppi più vulnerabili, nonché intensificare la cooperazione tra diversi livelli (locale, regionale, nazionale), arrestare il fenomeno dei congedi per malattia invertendone la tendenza e reintegrare i malati cronici nel mercato del lavoro, nonché intensificare i contatti con tutte le parti interessate.

1. Situazione e tendenze principali

La Svezia ha speso il **32,2% del suo PIL (2000) per la protezione sociale** (SESPROS), il tasso più elevato registrato nell'Unione europea (27,3% per l'Unione). La spesa pro capite per la protezione sociale in SPA nel 2000 è risultata pari a 120 (100 per l'Unione). La **crescita economica** è notevolmente diminuita negli ultimi anni giungendo all'1,1% del PIL nel 2001, ma si sta lentamente riprendendo (1,9% nel 2002). Le previsioni per il 2003 e il 2004 sono rispettivamente pari all'1,4% e al 2,7%. Nel 2002 il **tasso di disoccupazione** è sceso dal 6,7% del 1999 al 4,9% (5,3% per gli uomini e 4,5% per le donne). Sempre nello stesso anno, il **tasso di occupazione** è risultato pari al 73,6%, valore nettamente superiore alla media comunitaria del 64,3%, soprattutto per quanto concerne le donne (72,2% per la Svezia contro un 55,6% per l'Unione). Una caratteristica svedese è l'elevato **tasso di occupazione dei lavoratori anziani** (68,0% nel 2002 a fronte di un 40,6% per l'Unione). Sempre in riferimento al 2002, la **disoccupazione di lungo periodo** è risultata alquanto limitata, registrando peraltro una lenta diminuzione (1,0% per la Svezia contro un 3,0% per l'Unione). Nel 2002 inoltre il **tasso di disoccupazione giovanile** (fascia di età 15-24) è risultato pari al 6,4% (7,2% per l'Unione).

In Svezia la povertà è contenuta. Nel 2001 il tasso di rischio di povertà (< 60% del reddito medio) è stato del 10% (secondo i dati Eurostat). La disparità in termini di distribuzione del reddito, misurata come rapporto reddito/quintile, corrisponde a 3,1 ed è tra le più basse dell'Unione europea. Nel 2001 il coefficiente Gini è risultato pari allo 0,24 (dati Eurostat). Secondo i dati nazionali, la povertà persistente è relativamente poco diffusa (0,1% su 5 anni). È nondimeno riscontrabile una tendenza a lungo termine all'aumento delle disparità di reddito.

Una delle principali tendenze è un recente aumento (46% dal 1997) dei **congedi per malattia**. Sono prevalentemente aumentate le assenze a lungo termine di un anno o più (3% della forza lavoro), tendenza che non solo annulla l'aumento del tasso di occupazione, ma costituisce anche un notevole problema a livello macroeconomico e individuale.

Poiché un quinto della popolazione è rappresentato da immigranti o da persone con almeno un genitore immigrato, l'integrazione degli **immigranti,** soprattutto in riferimento ai nuovi, non è aumentata. Sebbene la loro situazione sul mercato del lavoro sia migliorata, continuano a vivere in una condizione di svantaggio in termini di accesso al mercato del lavoro, povertà e ghettizzazione degli alloggi. Quanto ad altri gruppi, che non siano quello degli immigranti, duramente colpiti dalla recessione economica degli anni Novanta, i livelli di reddito dei **genitori soli con figli** sono aumentati raggiungendo quasi il reddito medio, sebbene essi, come i **giovani**, non abbiano visto migliorare la propria situazione per quanto concerne povertà e disoccupazione.

2. Valutazione dei progressi compiuti rispetto al PAN per l'integrazione 2001

La Svezia separa il processo del PAN per l'integrazione dal processo politico per l'elaborazione della politica nazionale in tema di *welfare*, poiché quest'ultima viene formulata nel quadro di un processo politico distinto dal processo del piano di azione. Pertanto, secondo gli svedesi, il PAN per l'integrazione non può aver determinato la direzione e la portata della politica di *welfare*. Ciò significa che il PAN per l'integrazione è, di per sé, più un'illustrazione di misure politiche nazionali che un documento di orientamento delle politiche.

Nonostante gli sforzi profusi dal governo per migliorare il dialogo tra vari organismi governativi e ONG, il primo PAN per l'integrazione era prevalentemente incentrato sulla politica del governo da una prospettiva centrale. Quanto all'attuale, i contatti sono stati ulteriormente intensificati.

Sia il PAN per l'integrazione per il 2001 che quello per il 2003 proseguono la politica esistente in tema di Stato sociale, e l'approccio strategico di base consiste in un impegno a lungo termine per combattere povertà ed esclusione sociale. Gli sviluppi mostrano chiaramente uno stretto legame tra sviluppo economico e sviluppo della politica sociale. La Svezia ha preparato piani di azione che riguardano l'integrazione sociale in diversi settori delle politiche (per esempio, anziani, assistenza sanitaria, disabilità, alcolismo e tossicodipendenza), nonché misure per combattere la discriminazione, piani che hanno proposto nuove iniziative e ulteriori risorse finanziarie per i settori interessati. Il PAN per l'integrazione 2003 è più ambizioso del precedente sia per quanto concerne l'illustrazione degli intenti che guidano la politica di integrazione sociale, sia per quel che riguarda la fissazione di obiettivi e priorità essenziali.

Uno sviluppo economico favorevole e l'aumento dell'occupazione hanno contribuito ad un calo costante dei costi dell'assistenza finanziaria. La percentuale della popolazione che beneficia di assistenza sociale è nettamente diminuita (dall'8,1% nel 1997 al 4,9% nel 2002). Ciò nondimeno, non vi è stata una corrispondente riduzione della percentuale di nuclei familiari dipendenti per lunghi periodi (almeno 10-12 mesi).

Pare che gli obiettivi del PAN per l'integrazione 2001, vale a dire 1) **tasso di occupazione dell'80% nel 2004** e 2) **dimezzamento della dipendenza dall'assistenza sociale tra il 1999 e il 2004,** difficilmente verranno raggiunti, nonostante si siano registrati sviluppi nelle direzioni previste. I due obiettivi sono ancora validi, sebbene si sia rinunciato al termine di scadenza per un tasso di occupazione dell'80%. La diminuzione del 25% registrata nel 2002 illustra i notevoli progressi compiuti nel dimezzare la dipendenza dall'assistenza sociale.

3. Strategie: obiettivi e priorità del PAN per l'integrazione 2003

Il sistema dello Stato sociale svedese si fonda sui principi di base dei servizi sanitari e assistenziali universali e su un sistema completo di sicurezza del reddito estremamente individualistico. L'obiettivo principale è la copertura di tutta la popolazione con un sistema generale di politiche per il *welfare* evitando sistemi mirati. Per la Svezia, questa politica è estremamente efficace per attenuare la povertà e l'esclusione. Viene altresì prestata particolare attenzione alle misure antidiscriminazione per garantire un miglior accesso da parte dei gruppi più vulnerabili.

Un nuovo obiettivo principale, **ossia una sostanziale riduzione del numero di persone a rischio di vulnerabilità economica entro il 2010,** verrà conseguito attuando le seguenti priorità essenziali, ripartite, ove possibile, per genere e origine etnica: 1) riduzione della percentuale di persone al di sotto del 60% del reddito medio, 2) riduzione della percentuale di persone e nuclei familiari con figli che hanno un reddito inferiore alla soglia dell'assistenza sociale, 3) riduzione della percentuale di alunni che abbandonano la scuola dell'obbligo senza aver concluso il ciclo di studi, 4) aumento della percentuale di persone in grado di beneficiare dell'istruzione universitaria, 5) riduzione della percentuale di giovani che sperimentano stupefacenti, alcol e tabacco, 6) potenziamento del trattamento dei tossicodipendenti e alcolisti e 7) riduzione della percentuale di senzatetto.

Anche il **dimezzamento del numero di giorni di congedo per malattia entro 2008** è una nuova priorità. Essendo strettamente legato al mercato del lavoro, richiede un intervento da parte dei datori di lavoro e del distretto sanitario, come anche un adeguamento dell'assicurazione malattia.

L'ottenimento di un tasso di occupazione dell'80% e il **dimezzamento della dipendenza dall'assistenza sociale tra il 1999 e il 2004** sono obiettivi prioritari ancora validi.

4. Scelte politiche di fondo: elementi di forza e di debolezza

Questo approccio strategico di base per ridurre la povertà e l'esclusione sociale emerge con chiarezza dal PAN per l'integrazione 2003, ma il PAN presenta alcune debolezze per quanto concerne la descrizione dei provvedimenti pratici da prendere per conseguire gli obiettivi prefissati. Il punto di forza del PAN per l'integrazione sta nel fatto che i principali obiettivi sono legati alle priorità essenziali, il che rende possibile valutare in che misura vengano o meno conseguiti obiettivi specifici. Il punto debole del PAN per l'integrazione sta invece nel fatto che non sempre segnala i meccanismi che collegano una specifica misura ad un determinato obiettivo né fornisce orientamenti sulle modalità per attribuire la priorità alle varie misure. Pertanto, spesso non è chiaro come determinate misure politiche promuovano, sempre che lo facciano, gli obiettivi specifici.

Agevolare la partecipazione al mercato del lavoro

La Svezia ha optato per il principio dell'attivazione e del miglioramento delle competenze. Il **principio della 'priorità del lavoro'** copre un ampio ventaglio di misure per assicurare ai cittadini risorse adeguate per trovare un posto di lavoro e sostentarsi. Le regole del regime di assicurazione di disoccupazione sono state modificate per potenziare gli incentivi all'accettazione di posti di lavoro e mobilità. La **politica per la famiglia** costituisce un elemento centrale della partecipazione sia degli uomini che delle donne, e rafforza la famiglia al fine di conciliare vita familiare e vita lavorativa.

Agevolare l'accesso a risorse, diritti, beni e servizi per tutti

La Svezia ha sviluppato un **sistema generale di sicurezza del reddito**. L'assicurazione sociale generale sta agevolando il mantenimento del reddito in caso di malattia, disoccupazione, maternità/paternità e assistenza temporanea ai figli in caso di malattia. La **riforma pensionistica** attuata si basa sulle retribuzioni accumulate nel corso della vita professionale con una pensione garantita di base aggiuntiva per quanti percepiscono un reddito basso o non percepiscono reddito. L'assistenza sociale rappresenta l'ultima risorsa in termini di sicurezza del reddito nel caso in cui tutti gli altri sistemi falliscano. L'**istruzione** è gratuita a tutti i livelli. La **politica per l'edilizia abitativa** è stata riformata e le autorità locali sono tenute ad assicurare alloggi decorosi a tutti. Per combattere il **fenomeno dei senzatetto**, sono stanziati ulteriori fondi e l'intera popolazione è coperta dall'**assicurazione sanitaria nazionale,** gratuita per i bambini e con un tetto massimo per gli adulti.

Prevenire i rischi di esclusione dei gruppi più vulnerabili

Numerosi piani e misure coprono i gruppi più vulnerabili come, per esempio, bambini a rischio, tossicodipendenti e alcolisti, senzatetto e quanti vivono in condizioni di sovraffollamento, criminali e prostitute, nonché disoccupati di lungo periodo, disabili, anziani e immigranti. Il piano di azione nazionale contro razzismo, xenofobia, omofobia e

discriminazione dovrebbe migliorare le possibilità di una normativa generale contro la discriminazione.

5. Dimensione di genere

La dimensione di genere è integrata nella struttura del sistema di *welfare*. I regimi universali che conferiscono diritti individuali migliorano la parità tra uomini e donne. Ove possibile, le priorità essenziali, come gli indicatori, sono ripartiti per genere. La politica per la famiglia è uno strumento importante per conseguire la parità di genere. Particolari motivi di preoccupazione sono la salute delle donne e il loro livello elevato di congedi per malattia.

6. Problemi attuali e future sfide

Poiché gli sviluppi mostrano chiari legami tra lo sviluppo economico e quello della politica sociale, una sfida fondamentale per il futuro è quella di assicurare la prosecuzione di una solida interazione tra le politiche economica, occupazionale e sociale, nonché rafforzare le misure di integrazione sociale per promuovere uno sviluppo sociale ed economico equilibrato.

I problemi attuali che pongono ulteriori sfide sono: ridurre le differenze tra cittadini di origine svedese e immigranti per tutti gli indicatori di povertà ed esclusione sociale, assicurare servizi sociali di alto livello a tutti, soprattutto ai gruppi più vulnerabili, e intensificare la cooperazione tra diversi livelli (locale, regionale e nazionale), arrestare la tendenza all'aumento dei congedi per malattia invertendone la tendenza e reintegrare i malati cronici nel mercato del lavoro, nonché intensificare ulteriormente i contatti con altre parti interessate, soprattutto a livello di processo politico e ONG, sul piano locale e regionale.

REGNO UNITO

Situazione e tendenze principali: Dall'ultimo piano di azione nazionale, la continuità registrata in termini di risultati macroeconomici brillanti ha portato a livelli elevati e sostenuti di occupazione e bassi livelli di disoccupazione. L'attenzione delle strategie contro la povertà e a favore dell'integrazione sociale nel Regno Unito sempre più si rivolge a specifici gruppi sfavoriti che potrebbero essere quelli a maggior rischio: genitori soli, disoccupati di lungo periodo, anziani, persone con qualifiche scarse o nulle, comunità di minoranze etniche, malati o disabili, residenti in zone depresse. Nel 2001 il 17% della popolazione era a rischio di povertà, contro una media dell'Unione europea pari al 15%; senza tutti i trasferimenti, tale tasso sarebbe pari al 40%.

Progressi compiuti nel triennio 2001-2003: Il Regno Unito ha continuato a sviluppare una strategia completa e ad ampio spettro per combattere la povertà e l'esclusione sociale. Nel triennio 2001-2003 infatti si sono presi provvedimenti nuovi per combattere la povertà o si sono migliorati quelli esistenti. Tali cambiamenti hanno comportato lo stanziamento di cospicue risorse aggiuntive per i gruppi vulnerabili (soprattutto nuclei familiari con figli).
L'effetto di molte iniziative non è tuttavia ancora visibile e persistono livelli comparativamente alti di basso reddito oltre a notevoli disparità, sebbene tutto questo vada inserito nel contesto di un aumento della prosperità complessiva. Gli indicatori 'terziario nazionali che coprono bambini, adulti in età lavorativa, anziani e comunità, includendo indicatori diretti di povertà, indicatori di rischio di esclusione sociale e indicatori di assistenza ai gruppi più vulnerabili, dimostrano progressi nella maggior parte dei settori.
La preparazione del PAN 2003 ha coinvolto una rosa di parti interessate più ampia rispetto al precedente PAN, e la partecipazione delle amministrazioni delegate e di persone con esperienza diretta di povertà ha ulteriormente contribuito alla sua qualità.

Strategie: Il PAN 2003 pone in luce il fatto che la 'lotta alla povertà è prioritaria per l'intero programma sociale ed economico del governo britannico'. Nella riforma del *welfare*, si persegue un approccio basato sul principio 'lavoro a quanti sono in grado di lavorare e sussidio a quanti non lo sono', e la strategia in tema di partecipazione al mercato del lavoro viene descritta nei seguenti termini: 'rendere possibile il lavoro… rendere remunerativo il lavoro… rendere qualificato il lavoro'. L'obiettivo principale per il mercato del lavoro è quello di conseguire 'livelli elevati e stabili di occupazione in modo che tutti possano condividere un tenore di vita crescente beneficiando di maggiori opportunità di lavoro'.

Misure strutturali: L'offerta di servizi pubblici di alta qualità è un tratto saliente dell'approccio per far fronte alla povertà e all'esclusione sociale. I piani di spesa per il periodo dal 2003/2004 al 2005/2006 prevedono aumenti notevoli della spesa pubblica per i servizi, concentrati sull'istruzione, la sanità e i trasporti.
L'abolizione della povertà infantile è anch'essa una priorità della strategia del Regno Unito per affrontare la povertà e l'esclusione sociale, con in testa l'impegno di sradicare la povertà infantile entro il 2020.
Vanno anche sottolineati l'introduzione e il miglioramento di una serie di regimi di credito di imposta. Tra questi, il nuovo 'credito pensionistico' dovrebbe consentire ulteriori progressi nella lotta alla povertà dei pensionati.

Sfide future: Nonostante livelli di occupazione quasi da *record* e un tasso di disoccupazione basso, le disparità di reddito restano notevoli e il numero di nuclei familiari disoccupati continua ad essere un problema, soprattutto nelle zone più sfavorite. Inoltre, la percentuale di persone che beneficiano di un sussidio di disoccupazione di lungo periodo, o altri sussidi, è particolarmente elevata. Sono stati compiuti progressi in termini di riduzione della povertà infantile, sebbene vada ancora valutato il loro effetto reale nel quadro dell'obiettivo quantificato per il 2004/2005.

1. Situazione e tendenze principali

I risultati dell'economia britannica hanno continuato ad essere positivi, visto il tasso di crescita dell'1,9% registrato nel 2002, superiore alla crescita media dell'Unione europea dell'1%, crescita che dovrebbe proseguire sia nel 2004 che nel 2005. Questi risultati macroeconomici brillanti hanno portato a livelli elevati e sostenuti di occupazione con un tasso del 71,7% (2002) e bassi livelli di disoccupazione, mentre il calcolo non ufficiale in termini di "integrazione" (di persone non attive, persone che vorrebbero esserlo o persone che beneficiano di regimi di occupazione del governo o lavorano part-time perché non riescono ad ottenere un posto di lavoro a tempo pieno) si aggira sui 4 milioni (maggio 2003). Ciò nonostante, livelli relativamente alti di nuclei familiari disoccupati continuano a destare preoccupazione e il numero di persone disoccupate che percepiscono sussidi di disoccupazione è, per esempio, particolarmente elevato (7,6% della popolazione in età lavorativa).

Nel 2000, la spesa per la protezione sociale è stata pari al 26,8% del PIL, leggermente inferiore alla media dell'Unione europea corrispondente al 27,3%. Tuttavia, in termini reali, la spesa pro capite per la protezione sociale nel 2000 è stata superiore del 4,7% alla media comunitaria, un aumento significativo rispetto agli anni precedenti. Cionondimeno nel 2001 le disparità in termini di distribuzione del reddito continuavano ad essere più elevate rispetto all'Unione europea (4,9 contro 4,4 in termini di rapporto reddito/quintile). Nel 2001 il tasso di rischio di povertà (dopo i trasferimenti sociali) era sceso al 17% (dal 20% del 1995 e dal 19% del 2000), ma è risultato ancora superiore alla media dell'Unione europea del 15% (senza trasferimenti sociali, il tasso del Regno Unito sarebbe stato del 40% contro una media comunitaria del 39%) e il tasso di rischio di povertà persistente per lo stesso anno è risultato pari al 10% contro un 9% per la media dell'Unione. Anche gli indicatori scelti a livello nazionale mostrano alcuni miglioramenti per quanto concerne rischi di povertà e basso reddito relativo, mentre il coefficiente Gini indica un leggero aumento. I rapporti tra divari di reddito e rischio di povertà in tale contesto andrebbero ulteriormente valutati.

2. Valutazione dei progressi compiuti rispetto al PAN per l'integrazione 2001

Il PAN per l'integrazione 2003 dimostra che alcune critiche formulate al precedente PAN sono state tenute presenti, visto il riferimento più ampio alle radici dell'esclusione sociale e l'esame di un vasto ventaglio di settori. Si nota anche un approccio più aperto al coinvolgimento di una rosa più ampia di parti interessate nella preparazione e nel monitoraggio del PAN per l'integrazione. Infatti, 'il riconoscimento che quanti hanno un'esperienza diretta di povertà hanno molto da offrire per la riuscita di una strategia contro la povertà sta iniziando a trasformare l'approccio britannico'.

Oltre agli indicatori comuni concordati, il Regno Unito valuta i progressi rispetto ad una serie di indicatori terziari. Benché i progressi compiuti rispetto agli indicatori comuni siano stati deludenti (per quanto più difficili da giudicare visto che non sono ancora disponibili serie di dati successive al 2000), i progressi per quel che riguarda gli indicatori terziari stabiliti a livello nazionale, più aggiornati, sono stati alquanto positivi e la maggior parte pare muoversi nella giusta direzione. Si potrebbe obiettare che questa tendenza è conseguenza dei risultati complessivi ottenuti dall'economia britannica; tuttavia, il successo può essere anche attribuito, in parte, agli impatti delle politiche in tema di tasse e sussidi introdotte per combattere la povertà, sebbene nel caso di alcune misure recenti possa essere troppo presto per vedere miglioramenti rispecchiati nei dati statistici.

Per quanto si possa affermare che si sono compiuti progressi nel ridurre la povertà assoluta, la diminuzione della povertà relativa è stata più lenta del previsto. Anche se il mercato del lavoro secondo le previsioni rimarrà vivace, potranno risultare necessarie ulteriori politiche ridistributive per attenuare le disparità.

La necessità di far fronte al numero di bambini che vivono in situazione di povertà è stata identificata tra le sfide prioritarie del PAN 2001. L'abolizione della povertà infantile è essenziale per la strategia del governo, con in testa l'impegno di sradicare la povertà infantile entro il 2020. I progressi concreti compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi quantificati per il 2004/2005 vanno ancora valutati e si sta lavorando al perfezionamento delle modalità di misurazione della povertà infantile a più lungo termine, anche in consultazione con le parti interessate.

Il ruolo del FSE nel sostenere gli obiettivi dell'integrazione sociale è trattato correttamente nel PAN in un allegato informativo e illustrativo alla relazione principale. L'attuazione dell'attività finanziata dal FSE offrirà un importante contributo per affrontare la povertà e l'esclusione sociale nel Regno Unito. I programmi britannici attuati nel quadro del Fondi strutturali concentrano altresì risorse sulle zone più sfavorite attraverso la definizione di zone "di sviluppo economico della comunità", sebbene l'esperienza maturata ad oggi abbia dimostrato che, in alcuni casi, l'utilizzo di tali risorse è stato lento.

3. Strategie: obiettivi e priorità per il PAN per l'integrazione 2003

"La lotta alla povertà è essenziale per l'intero programma sociale ed economico del governo britannico". Il governo del Regno Unito ha assunto un approccio basato sul principio 'lavoro a quanti sono in grado di lavorare e sussidio a quanti non lo sono' nei confronti della riforma del *welfare*, descrivendo la sua strategia in merito alla partecipazione al mercato del lavoro nei seguenti termini: 'rendere possibile il lavoro… rendere remunerativo il lavoro… rendere qualificato il lavoro'. Il principale obiettivo per il mercato del lavoro è quello di raggiungere livelli elevati e stabili di occupazione in modo che tutti possano condividere un tenore di vita crescente beneficiando di maggiori opportunità di lavoro.

La strategia per affrontare i problemi della povertà e dell'esclusione sociale abbina un intervento nazionale, da attuare di concerto con le amministrazioni delegate e gli organismi regionali, e un intervento locale, da realizzare in collaborazione con il governo locale e i settori del volontariato e delle comunità, una gestione economica tale da migliorare le opportunità di lavoro, sforzi per semplificare l'ottenimento di un posto di lavoro, il suo mantenimento e l'avanzamento di carriera, politiche a breve termine per rendere remunerativo il lavoro e migliorare il tenore di vita di quanti non sono in grado di ottenere un posto di lavoro, nonché investimenti a più lungo termine nei servizi pubblici, soprattutto istruzione e sanità, per migliorare le opportunità.

L'obiettivo fondamentale e la priorità del PAN 2003 sono l'eliminazione della povertà infantile entro il 2020; la priorità intermedia consiste nel dimezzarne la percentuale entro il 2010 con l'obiettivo quantificato di ridurla di un quarto entro il 2004/2005. Inoltre, sono definite complessivamente 100 priorità, raggruppate in base ai quattro obiettivi di Nizza. Va tuttavia notato che queste priorità sono quelle già annunciate riguardanti l'esclusione sociale, che rappresentano gli accordi tra governo britannico e servizi pubblici, oppure priorità stabilite dalle amministrazioni delegate.

4. Scelte politiche di fondo: elementi di forza e di debolezza

Il Regno Unito registra livelli comparativamente alti di basso reddito. I redditi da lavoro dei nuclei familiari con figli sono migliorati grazie all'introduzione del salario minimo, nonché ad aumenti della soglia dei contributi versati all'Assicurazione nazionale da parte dei dipendenti e aumenti dei crediti di imposta e degli assegni familiari. I redditi dei pensionati hanno beneficiato di miglioramenti in termini di livello reale della pensione statale di base e dell'assistenza sociale. I redditi non da lavoro dei nuclei familiari con figli sono anch'essi migliorati grazie ad aumenti reali dei crediti di imposta per i figli/dell'integrazione del reddito. I redditi non da lavoro di persone sole e coppie senza figli non sono aumentati attraverso miglioramenti reali dei rispettivi sussidi, e il loro reddito ha continuato a diminuire rispetto alla retribuzione. Nonostante i miglioramenti reali apportati al reddito minimo garantito, la pensione statale di base è nettamente inferiore al reddito minimo garantito e i pensionati che usufruiscono dell'assistenza sociale non hanno recuperato il rapporto rispetto alla retribuzione che avevano nel 1979.

Il Regno Unito sottolinea la sostenibilità finanziaria del suo approccio strategico in quanto crea una base di sostegno con l'intervento dello Stato, affrontando la questione del supporto integrativo ai pensionati più poveri con misure legate al reddito. Viene garantito un reddito minimo e si incoraggia il risparmio, anche con programmi pensionistici privati e attuati sul luogo di lavoro. In conseguenza di tale approccio, lo Stato spende solo il 5,1% del PIL per le pensioni, meno della metà della media dell'Unione europea.

Il mancato utilizzo dei sussidi disponibili rimane un problema. Un esempio di come esso venga affrontato è offerto dal "credito pensionistico" di recente introduzione, che offrirà 2 miliardi di sterline aggiuntivi ai nuclei familiari dei pensionati e, in tale contesto, prevede misure per garantire che il tasso di utilizzo sia elevato, fissando un obiettivo secondo cui, entro il 2006, 3 milioni di nuclei familiari di pensionati dovrebbero percepire il credito per loro previsto.

Si stanno compiendo progressi nel raggiungimento dell'obiettivo principale di ridurre e sradicare la povertà infantile, sebbene il loro effetto reale nel contesto dell'obiettivo quantificato per il 2004/2005 vada ancora valutato. Potrebbero essere necessario ulteriore lavoro per raggiungere tale obiettivo, affrontando peraltro il problema della bassa retribuzione delle donne (il divario del Regno Unito in termini di retribuzione per genere resta tra i massimi dell'Unione europea), nonché misure per migliorare la disponibilità e l'accessibilità economica dell'assistenza all'infanzia. Le principali risorse aggiuntive immesse ad oggi nella strategia per l'assistenza all'infanzia erano in forma di finanziamenti per le classi di asilo e scuola materna nelle scuole elementari. Si potrebbe obiettare che questa disponibilità di servizi a tempo determinato, prevalentemente part-time, non è il modo più efficace per consentire ai genitori soli (poveri) di accedere al mercato del lavoro. L'elemento dell'assistenza all'infanzia del credito di imposta copre soltanto un massimo del 70% dei costi dell'assistenza all'infanzia riferito ad un tetto massimo. L'assistenza all'infanzia nel Regno Unito è ancora relativamente costosa ed è alquanto discutibile dal punto di vista dell'offerta e della qualità. Il governo ha stabilito priorità ambiziose per aumentarne la disponibilità e gli standard, ma progressi in tal senso si sono dimostrati difficili in quanto status e condizioni di servizio del settore sono bassi. L'assenza di un'assistenza all'infanzia accessibile, sia materialmente che economicamente, e di buona qualità è tra le cause principali di una bassa percentuale di genitori soli occupati e una percentuale relativamente elevata di bambini che vivono in nuclei familiari disoccupati. Attualmente è in corso una (seconda) revisione dell'assistenza all'infanzia, che implica un riconoscimento da parte del governo del fatto che

il mix delle politiche non è ancora ottimale. Il PAN tuttavia non pone in luce adeguatamente i problemi relativi all'offerta di assistenza ai bisognosi, anche per quanto concerne l'assistenza a parenti anziani/infermi. Spesso, l'onere di tale assistenza ricade sulle donne, con ripercussioni sui loro tassi di partecipazione alla vita attiva. Uno sviluppo importante è la creazione di un nuovo ministero per l'infanzia, i giovani e le famiglie.

Il Regno Unito presenta notevoli disparità locali e regionali in termini di povertà ed esclusione sociale. Si è tentato di semplificare le tante iniziative locali per indurre un cambiamento tale da ottenere uno standard minimo di offerta di servizi per quanti vivono in zone svantaggiate 'modellando' i servizi principali in base alle esigenze di tali residenti e adottando 'priorità minime'.

Circa un terzo della spesa del governo è destinata ai servizi. L'offerta di servizi pubblici di alta qualità è uno dei tratti salienti dell'approccio del governo britannico ai problemi della povertà e dell'esclusione sociale. I piani di spesa per il periodo dal 2003/2004 al 2005/2006 prevedono un aumento complessivo del 3,3% all'anno in termini reali. La spesa pubblica, in percentuale rispetto al PIL, aumenterà dal 39,9% nel 2002/2003 al 41,9% nel 2005/2006. Sebbene si siano compiuti progressi nello sviluppo di una strategia pluridimensionale generale, la sua attuazione andrebbe ulteriormente rafforzata.

5. Dimensione di genere

In generale, il PAN affronta correttamente la dimensione di genere, riconoscendo in particolare il maggior rischio di povertà delle donne e ponendo in luce le misure politiche intraprese per colmare il divario di reddito tra i sessi, che desta ancora notevoli preoccupazioni, migliorando la vita familiare e la vita lavorativa e aumentando l'offerta di assistenza all'infanzia. Come nel PAN 2001 si rileva tuttavia l'assenza sia di misure volte al *mainstreaming* della dimensione di genere che di misure specifiche, salvo quando tali misure emergono nel quadro degli obiettivi di riduzione della povertà infantile e dei nuclei familiari disoccupati.

6. Problemi attuali e sfide future

Gli obiettivi per l'occupazione stabiliti a Lisbona per il 2010 sono già stati attuati e prevalgono tassi di occupazione notevolmente inferiori alla media dell'Unione europea; tuttavia, alcuni gruppi hanno ancora difficoltà ad ottenere posti di lavoro. L'orientamento di risorse e iniziative sarà fondamentale per migliorare le opportunità di vita di tali gruppi. Inoltre, il Regno Unito registra ancora tassi elevati di basso reddito. Indebitamento ed esclusione economica sono riconosciuti come problemi e il PAN avvia il processo di identificazione delle possibili soluzioni.

Gli aumenti occupazionali sono andati a beneficio di tutti i gruppi e le modifiche apportate ad assegni familiari e crediti di imposta abbiano migliorato la situazione dei bambini, soprattutto dei nuclei familiari a basso reddito.

Benché, nel complesso, si sia avuta una riduzione della disoccupazione e un aumento dei tassi di partecipazione al mercato del lavoro per i gruppi più vulnerabili, vi è sempre una concentrazione di disoccupazione in alcune zone. Adesso, si considerano più a rischio coloro che non rispondono ai requisiti lavorativi richiesti per beneficiare di un sussidio. Sussistono ancora preoccupazioni quanto al numero di nuclei familiari disoccupati e ad alcuni elementi di qualità del lavoro. Alcune organizzazioni di base lasciano intendere che la gente è costretta ad

accettare un lavoro insostenibile, con un sistema di sussidi non sufficientemente flessibile e un quadro occupazionale debole, che non è in grado di garantire dignità ed equità.

Nell'intero PAN, vi sono riferimenti a quanto stanno facendo amministrazioni delegate e altre parti interessate. Non è chiaro tuttavia in che misura le aspirazioni del PAN siano 'integrate' o sufficientemente rappresentate nelle priorità di spesa dei vari ministeri ed a livello locale e regionale. Si propone un esame del modo in cui agiscono insieme le politiche del governo contro la povertà e l'esclusione sociale e di quali potrebbero essere i potenziali elementi trainanti per compiere ulteriori progressi. Le lezioni tratte dagli sperimenti condotti coinvolgendo persone con esperienza diretta della povertà nella preparazione del PAN potrebbero anch'esse venire proficuamente trasferite in campi più vasti dell'elaborazione delle politiche a livello governativo.