

COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

COM(93) 435 def.
Bruxelles, 22 settembre 1993

PROGRAMMA DI AZIONE A MEDIO TERMINE PER COMBATTERE L'ESCLUSIONE E PROMUOVERE LA SOLIDARIETÀ:

Un nuovo programma per sostenere e stimolare l'innovazione

1994-1999

e

RELAZIONE SULL'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA COMUNITARIO

PER L'INTEGRAZIONE ECONOMICA E SOCIALE

DEI GRUPPI MENO FAVORITI

(1989-1994)

(Presentati dalla Commissione)

I N D I C E

PREMESSA

SOMMARIO

PARTE I Programma di azione a medio termine per combattere l'esclusione e promuovere la solidarietà: Un nuovo programma per sostenere e stimolare l'innovazione 1994-1999

1. COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

2. RELAZIONE

3. PROPOSTA DI DECISIONE DEL CONSIGLIO

Allegato 1. Linee guida per la definizione dei campi d'azione e la selezione delle azioni modello e delle reti transnazionali

Allegato 2. Incidenza Finanziaria

PARTE II Relazione sull'attuazione del programma comunitario per l'integrazione economica e sociale dei gruppi meno favoriti "POVERTÀ 3" (1989-1994)

INTRODUZIONE

1. GLI SCOPI DEL PROGRAMMA "POVERTÀ 3"

2. L'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA POVERTÀ 3

3. I PROGETTI

4. LA DINAMICA DEL PROGRAMMA

5. GLI INSEGNAMENTI DEL PROGRAMMA E IL SUO IMPATTO

Allegato 1 INFORMAZIONI STATISTICHE SUCCINTE SUI PROGETTI DEL PROGRAMMA POVERTÀ 3 (tabelle)

- Caratteristiche dei territori d'azione delle azioni modello
- Dimensioni dell'esclusione sociale riscontrate nei territori d'azione dei progetti e di cui questi si occupano
- Natura e origine dei progetti del programma "Povertà 3"
- Partner associati nei Comitati direttivi dei progetti

Allegato 2 LAVORI STATISTICI CONDOTTI NELL'AMBITO DEL PROGRAMMA "POVERTÀ 3"

PREMESSA

Nel documento COM(92) 542 "Verso un'Europa delle solidarietà: intensificare la lotta contro l'esclusione sociale, promuovere l'integrazione", la Commissione ha esaminato i diversi aspetti e la gravità del problema dell'esclusione sociale nella Comunità ed ha formulato proposte volte a potenziare il contributo comunitario, in linea con il principio di sussidiarietà, alla lotta contro l'esclusione sociale. Ciò comprende anche una proposta per un nuovo piano d'azione. La presente comunicazione è stata discussa anche dalle altre istituzioni comunitarie.

La presente comunicazione propone perciò un programma di azione a medio termine per combattere l'esclusione e promuovere la solidarietà (1994-1999) corredato di un progetto di decisione del Consiglio istituente tale programma. Tale proposta rappresenta la parte I del documento. Essa è direttamente correlata ad un'ampia valutazione dei progressi registrati nella realizzazione dell'attuale programma comunitario per l'integrazione economica e sociale delle categorie di persone economicamente e socialmente disagiate (Povertà 3, 1989-1994). La seconda parte del presente documento riporta una relazione sull'attuazione di tale programma.

PROGRAMMA DI AZIONE A MEDIO TERMINE PER COMBATTERE
L'ESCLUSIONE E PROMUOVERE LA SOLIDARIETÀ
E
RELAZIONE SULL'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA "POVERTÀ 3"

SOMMARIO

PARTE PRIMA

I processi dell'esclusione sociale sono sempre più diffusi e diversificati all'interno della Comunità europea. Attualmente si stima che nella Comunità vi siano 52 milioni di persone con redditi pari a meno della metà del reddito medio pro capite in ciascuno Stato membro.

La presente proposta riguarda un programma di azione a medio termine per combattere l'esclusione e promuovere la solidarietà (1994-1999). Essa è corredata di una relazione sull'attuazione del programma comunitario per l'integrazione economica e sociale dei gruppi meno favoriti (POVERTÀ 3, 1989-1994). Il programma proposto attua una delle raccomandazioni contenute nella comunicazione della Commissione delle Comunità europee "Verso un'Europa della solidarietà: intensificare la lotta contro l'esclusione sociale, promuovere l'integrazione" (COM(93)542) del 23 dicembre 1992. Essa porta avanti la strategia concordata nella risoluzione del Consiglio riguardante la lotta contro l'esclusione sociale del 29 settembre 1989.

L'approccio adottato dalla Comunità e dagli Stati membri va oltre un mero esame della diversità delle situazioni nazionali per sottolineare piuttosto la natura strutturale del fenomeno dell'esclusione sociale. Negli ultimi quindici anni si sono verificati cambiamenti significativi per quanto concerne la natura e l'entità del fenomeno dell'esclusione. Il processo dell'esclusione interessa una crescente varietà di persone, gruppi e aree geografiche.

La lotta contro l'esclusione sociale rientra innanzitutto tra le responsabilità degli Stati membri e delle loro autorità nazionali, regionali e locali. Tuttavia, fermo restando il rispetto del principio di sussidiarietà, la Comunità ha dimostrato di essere in grado di creare un valore aggiunto in relazione allo sviluppo e alla diffusione delle informazioni, alla mobilitazione delle persone interessate e all'incoraggiamento dei dibattiti. Esempi di questi contributi fattivi e del loro impatto negli Stati membri sono riportati nella relazione sull'attuazione del programma "POVERTÀ 3" in corso.

Il nuovo programma proposto ribadisce la necessità di assicurare la continuità e il progresso. La continuità è necessaria per verificare la validità dell'approccio basato sui principi di partnership e partecipazione e sull'adozione di strategie globali. Il progresso dovrebbe derivare dagli importanti elementi nuovi e, segnatamente: un maggiore rilievo dato alle strategie integrate multiobiettivo, introduzione di azioni modello a livello nazionale e di reti transnazionali di progetti.

Sarà data priorità alla preparazione e all'attuazione di strategie integrate multiobiettivo. Ciò migliorerà la complementarità delle attività del programma con le politiche e le prassi in vigore e accrescerà la consapevolezza delle innovazioni a livello locale, nazionale ed europeo. Verrà proseguito l'approccio basato sulla partnership. Esso è un elemento importante del programma in corso che ha determinato la mobilitazione di un'ampia gamma di attori e verrà portata avanti dando particolare rilievo al coinvolgimento delle parti sociali. In ciò si riconosce un potenziale per stimolare il dibattito e influenzare le prassi nel lungo periodo.

Saranno rafforzati i rapporti tra il nuovo programma e i Fondi strutturali tenendo conto in particolare dello spazio riservato nei nuovi regolamenti del Fondo sociale all'esclusione dal mercato del lavoro. Una migliore pianificazione della cooperazione dovrebbe far sì che alcuni obiettivi comuni si traducano in attività complementari.

Inoltre è proposto un raddoppiamento dei finanziamenti in considerazione del fatto che l'impatto sarà proporzionato al numero e alla varietà di azioni sperimentali miranti ad affrontare le problematiche nella loro complessità e a creare un nuovo impulso. Un programma mirante a stimolare l'innovazione, la sperimentazione e il dibattito e vincolato al concetto di sussidiarietà è ovviamente destinato a rimanere di proporzioni modeste rispetto all'entità dei fenomeni della povertà e dell'esclusione sociale, ciò nondimeno esso rappresenta un forte segnale politico per quanto concerne l'impegno comunitario a combattere l'esclusione sociale.

PARTE SECONDA

Il programma comunitario per l'integrazione economica e sociale dei gruppi meno favoriti, "POVERTÀ 3" (1989-1994) prolunga e amplia le iniziative comunitarie anteriori che andavano sotto il nome di primo e secondo programma europeo di lotta contro la povertà (1975-1980 e 1984-1989) per mezzo dei quali la Comunità aveva già manifestato la propria volontà di contribuire, entro i limiti delle sue competenze e dei suoi mezzi, agli sforzi per lottare contro la povertà compiuti negli Stati membri.

"POVERTÀ 3" segna un passo avanti sia sul piano qualitativo che su quello quantitativo per quanto concerne il sostegno dato all'innovazione a livello delle politiche e delle prassi. Esso promuove un approccio coerente multidimensionale al fenomeno della povertà e dell'esclusione sociale basato sulla partnership con istituzioni pubbliche e private e coinvolgendo gli stessi gruppi meno favoriti. Il programma è imperniato su 41 progetti dimostrativi su scala relativamente ampia cui partecipano in media 12 organizzazioni partner al fine di adottare e attuare una strategia di azione quinquennale a livello locale.

Le attività innovatrici dei progetti sono estremamente diversificate e tentano di dare risposta ai bisogni locali e/o di sperimentare cambiamenti sul piano organizzativo. Esse possono combinare, secondo diversi ordini di priorità, azioni di sviluppo locale, creazione di imprese e di posti di lavoro, istruzione, formazione ed esperienza di lavoro, consulenza, promozione della salute, accesso agli alloggi, accesso alla protezione sociale, sviluppo di gruppi di autosostegno, associazioni o centri sociali, ecc.

I primi due anni e mezzo del programma comprendevano una fase di definizione che è stata più lunga di quanto inizialmente previsto ma ha creato una base quanto più solida possibile per le attività future. In questo periodo sono state instaurate le strutture decisionali tra i vari organismi partecipanti e le strategie sono state tradotte in programmi d'azione le cui priorità erano spesso basate su indagini sistematiche dei fabbisogni locali. Tuttavia si sono dovute superare diverse difficoltà in relazione al cofinanziamento e alle prassi amministrative in diverse delle organizzazioni coinvolte. Sono state poste in atto procedure di valutazione continua e le relazioni che ne derivano svolgono un ruolo importante nella pianificazione degli sviluppi futuri. Si è vista confermata l'importanza dei tre principi fondamentali della partnership, della multidimensionalità e della partecipazione ai fini della lotta contro la povertà. In generale le opportunità e i vincoli che presenta l'agire in partnership sono ora ben compresi da tutti e il generale impegno a collaborare è divenuto uno dei principali punti di forza del programma. Nell'ambito dei progetti i contenuti delle strategie multidimensionali e dei programmi d'azione possono andare da fasci coerenti di azioni interrelate che affrontano in modo creativo bisogni specifici a serie di attività separate che richiedono un'ulteriore integrazione. Una gran parte dei progetti richiede inoltre sforzi più intensi per incoraggiare la partecipazione delle popolazioni locali.

Della gestione e del coordinamento del programma si occupa la Commissione con l'assistenza di consulenti a livello europeo e nazionale designati ad hoc. La complessità dei processi amministrativi e finanziari rispecchia le sfide insite in accordi di partnership di ampia portata, ma a quanto pare essi funzionano in modo efficace come è stato recentemente confermato dalla Corte dei Conti delle Comunità europee. L'assistenza tecnica offerta ai progetti svolge un ruolo fondamentale ai fini di incentivare la qualità dei singoli progetti, di assicurare la coerenza interna del programma europeo nonché di assicurarne la visibilità all'interno delle reti interessate. Questo risultato ha potuto essere conseguito grazie ad una serie di workshop,

seminari e scambi di esperienze attentamente pianificati e ben documentati svoltisi a livello locale, bilaterale, transnazionale ed europeo nonché grazie a pubblicazioni a carattere regolare o monografico e al sostegno dato a nuove reti e forum. È stato inoltre avviato un programma di ricerca statistica e socioeconomica onde preparare una cornice per l'interpretazione dei risultati derivanti dalle prassi innovatrici.

Una valutazione dell'impatto del programma effettuata a metà periodo non può che sottolineare l'evidente successo nel mobilitare l'interesse e ottenere il riconoscimento da enti pubblici e privati a livello locale e, in diversi casi, dalle parti sociali. Tale interesse si incentra talvolta su determinate nuove metodologie suscettibili di essere trasferite a nuove regioni o a nuovi campi di attività. In altri casi le prime manifestazioni consistono nella creazione di nuove reti. Ciò indica la potenzialità, per il programma, di un impatto a lungo termine a livello locale.

Per converso, l'impulso dato dal dibattito a livello nazionale rimane limitato. Ciò può essere spiegato in parte dal numero limitato di progetti in ciascuno Stato membro e dal fatto che essi sono imperniati su processi locali di esclusione. Va notato tuttavia che alcuni progetti selezionati in origine affinché contribuissero a indirizzare sforzi innovatori a livello nazionale sono e saranno in una posizione migliore per diffondere i loro risultati a livello nazionale. Il comitato consultivo del programma, che rappresenta i governi nazionali, svolge anch'esso un ruolo attivo al fine di fare emergere nel dibattito nazionale i principi e i metodi di "Povertà 3". Diversi programmi nazionali di lotta contro l'esclusione hanno in effetti fatto propri i principi di "Povertà 3".

I rapporti tra il programma e altre azioni della Comunità europea volte a combattere l'esclusione non sono sistematici ed occorre un maggiore incoraggiamento per sviluppare appropriate sinergie a livello operativo, soprattutto in relazione ai Fondi strutturali. Va detto comunque che la Commissione ha adottato diverse altre iniziative specifiche concernenti l'esclusione sociale successivamente all'avvio di "Povertà 3".

La relazione valutativa conclude ribadendo come, nonostante i ritardi iniziali, i benefici derivanti da un programma così modesto sono già riconoscibili ed appaiono destinati ad aumentare. L'impulso dato al dibattito e la promozione dell'innovazione resi possibili dal programma sono chiaramente fonte di valore aggiunto ed è quindi importante far sì che questi primi risultati positivi possano consolidarsi.

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

**su un Programma di azione a medio termine
per combattere l'esclusione e promuovere la solidarietà:
un nuovo programma per sostenere e stimolare l'innovazione 1994-1999**

INTRODUZIONE

La Commissione propone di intraprendere un programma di azione a medio termine (luglio 1994 - dicembre 1999) inteso a combattere l'esclusione sociale e a promuovere la solidarietà.

La presente proposta, corredata della relazione sull'attuazione del programma comunitario per l'integrazione economica e sociale dei gruppi meno favoriti (POVERTÀ 3, 1989-1994), dà attuazione ad una delle raccomandazioni contenute nella Comunicazione della Commissione al Consiglio "Verso un'Europa della solidarietà: intensificare la lotta contro l'esclusione sociale, promuovere l'integrazione" COM(92)542 del 23 dicembre 1992 che è stata già discussa dalle altre istituzioni comunitarie: Consiglio dei Ministri, Parlamento europeo e Comitato economico e sociale. Essa porta avanti inoltre l'approccio adottato dagli Stati membri e dal Consiglio in una risoluzione del Consiglio e dei ministri degli affari sociali, riuniti in sede di Consiglio, del 29 settembre 1989, riguardante la lotta contro l'esclusione sociale che ha formulato l'impegno a intensificare gli sforzi intrapresi in comune e quelli compiuti da ciascuno Stato membro.

La lotta contro l'esclusione sociale rientra innanzitutto tra le responsabilità degli Stati membri e delle loro autorità nazionali, regionali e locali. Tuttavia, al di là della diversità delle situazioni nazionali, i processi che tendono ad escludere parte della popolazione dalla vita socioeconomica sono spesso collegati all'entità dei cambiamenti economici e sociali. Il ruolo dei Fondi strutturali che mirano a rafforzare la coesione socioeconomica nella Comunità non basta di per sé a promuovere l'integrazione sociale. La grandezza del fenomeno dell'esclusione richiede quindi che si adottino strategie comuni per affrontare i processi dell'integrazione economica e sociale.

La Comunità ha manifestato ripetutamente la propria preoccupazione. Oltre le azioni specifiche volte ad incoraggiare e a ottimizzare gli sforzi nazionali mediante un sostegno all'innovazione e allo scambio di esperienze, sono state varate diverse misure indirizzate a gruppi particolari grazie a bilanci e stanziamenti speciali.

Fermo restando il rispetto del principio di sussidiarietà, la Comunità ha dimostrato di essere in grado di creare un valore aggiunto in relazione allo sviluppo e alla diffusione delle informazioni, alla mobilitazione delle persone interessate e all'incoraggiamento dei dibattiti. Esempi di questi contributi fattivi e del loro impatto negli Stati membri sono riportati nella relazione sull'attuazione del programma "Povertà 3" in corso.

Con il nuovo programma proposto la Comunità mira a contribuire agli sforzi già intrapresi negli Stati membri incoraggiando la sperimentazione di strategie innovatrici di lotta contro l'esclusione sociale. Tali strategie dovrebbero integrare le politiche e i programmi a livello locale, regionale o nazionale, arricchire le discussioni tra gli esperti e tra il pubblico e promuovere esempi di prassi ottimale. La natura europea del programma permette l'instaurarsi di scambi, raffronti e nuove sinergie che non si manifesterebbero necessariamente in contesti puramente nazionali.

1. LA STRATEGIA COMUNITARIA DI LOTTA CONTRO L'ESCLUSIONE

Il nuovo programma proposto rientra nella strategia comunitaria di lotta contro l'esclusione sociale ed invita ad assicurare la continuità e il progresso in relazione ai programmi precedenti.

Nell'ultimo quadriennio, l'azione comunitaria ha acquistato coerenza e ampiezza via via che cresceva la consapevolezza del pubblico sull'entità dei fenomeni di isolamento sociale. Tra le iniziative specifiche vanno segnalati una raccomandazione del Consiglio in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale, un terzo programma d'azione per l'integrazione economica e sociale delle categorie di persone economicamente e socialmente più disagiate (1989-1994), nonché talune misure nel quadro dei Fondi strutturali destinate a quartieri in crisi o a categorie particolarmente vulnerabili nel mercato del lavoro.

La risoluzione del Consiglio del 29 settembre 1989 relativa ad un'azione specifica di lotta contro l'esclusione sociale ha rivelato il fermo proposito della Comunità e degli Stati membri di intensificare gli sforzi intrapresi a livello sia comunitario che nazionale. A tale iniziativa ha fatto seguito la comunicazione della Commissione al Consiglio "Verso un'Europa delle solidarietà: intensificare la lotta contro l'esclusione sociale, promuovere l'integrazione" del 23 dicembre 1992.

La strategia comunitaria è basata su una visione comune del fenomeno dell'esclusione sociale. Esso concerne sia i processi dell'esclusione, sia le situazioni che ne conseguono, caratterizzate da una diversità di fattori che congiurano a escludere determinati gruppi, individui o aree geografiche dai comuni processi e diritti sociali. È un fenomeno sia strutturale che multidimensionale e presenta un serio rischio di aggravamento.

L'attuale programma "POVERTÀ 3" ha durata quinquennale (1989-1994) e la relazione in merito alla sua attuazione costituisce la seconda parte della presente Comunicazione. Esso estende e amplia le precedenti azioni comunitarie che rientravano nel primo e nel secondo programma europeo di lotta contro la povertà (1975-1980 e 1984-1989) che stavano a dimostrare l'intenzione della Comunità di contribuire alla lotta contro la povertà condotta negli Stati membri entro i limiti delle sue competenze e risorse.

Alla luce degli insegnamenti tratti dai due programmi precedenti, "Povertà 3" dà un maggiore sostegno all'innovazione ai livelli sia delle politiche che delle prassi. Esso promuove un approccio multidimensionale al fenomeno dell'esclusione sociale basato sulla partnership tra istituzioni pubbliche e private e con la partecipazione dei gruppi meno favoriti. Le sue risorse sono concentrate su una quarantina di progetti locali nei vari Stati membri intesi a sperimentare nuove strategie di lotta contro la povertà e a contribuire a identificare esempi di buona prassi, a incoraggiare l'evoluzione politica e a stimolare il dibattito pubblico. I progetti sono collegati tra loro da una struttura organizzativa transnazionale che consente scambi di esperienze e di know-how sostenuti da una valutazione sistematica e da un'azione complementare di ricerca.

È stata effettuata una prima valutazione del terzo programma (parte II della presente Comunicazione) e si è aperta un'ampia consultazione sui suoi punti di forza e sui suoi punti deboli, che si è tradotta in diverse riunioni e soprattutto nella Conferenza europea tenutasi a Copenaghen il 3 e 4 giugno 1993 in cui hanno avuto modo di esprimersi i ricercatori, gli operatori e gli amministratori che partecipano al programma.

Le analisi del terzo programma d'azione, nonché i dibattiti nell'ambito delle nuove reti che uniscono enti pubblici e privati hanno rivelato l'opportunità di perseguire azioni specifiche sulla base delle esperienze acquisite da precedenti interventi.

Tra queste:

- (1) l'esigenza di incentrare l'azione sia a livello territoriale sia su una gamma specifica di questioni strategiche per un arco di più anni se si vogliono ottenere risultati positivi;
- (2) La necessità di sviluppare partnership con associazioni ed enti pubblici e privati, tra cui le parti sociali, al fine di individuare le problematiche principali, incluse quelle che interessano le categorie di persone più esposte al rischio di esclusione economica e sociale permanente;

- (3) la necessità di dare un ulteriore sostegno alla definizione di strategie coerenti ed integrate aventi priorità interrelate;
- (4) l'esigenza di una valutazione costante delle misure attuate;
- (5) la necessità di coordinare progetti secondo le loro tematiche principali e tenendo conto della loro specificità (regionale, nazionale, urbana, rurale, ecc...) per consentire il trasferimento di innovazioni e prassi efficaci;
- (6) la necessità di sviluppare sinergie tra i livelli locale, regionale, nazionale ed europeo dando un maggiore sostegno ad approcci innovatori che mobilitino gli organismi a livello nazionale su tematiche fondamentali;
- (7) l'esigenza di sostenere la ricerca statistica ed altri studi e analisi comparative correlati al fine di arricchire gli scambi.
- (8) la necessità di promuovere l'efficacia e l'efficienza delle misure mediante l'adeguamento di alcuni aspetti fondamentali del funzionamento del programma, soprattutto un'attuazione graduale nelle prime fasi, una migliore interconnessione e sinergia con i Fondi strutturali comunitari e una più stretta correlazione tra la valutazione del programma e gli studi statistici e altri.

2. LA NECESSITÀ DI UN NUOVO PROGRAMMA DI AZIONE DI LOTTA CONTRO L'ESCLUSIONE

Mentre una valutazione delle misure adottate in precedenza conferma l'opportunità di un loro proseguimento, un'analisi della situazione attuale nell'ambito della Comunità rivela l'esigenza di intensificarle viste le tendenze che si riscontrano nella maggior parte dei paesi:

- (1) il fenomeno dell'emarginazione sociale si estende e si diversifica sempre più a seguito dei grandi cambiamenti nelle strutture economiche, sociali e demografiche verificatisi negli ultimi anni;
- (2) le politiche nazionali sempre più esplicite di lotta contro l'emarginazione sociale che stanno raggiungendo una fase determinante di sviluppo nel momento stesso in cui la spinta verso la coesione economica e sociale rende più acuta l'esigenza di un ammodernamento dei sistemi tradizionali di assistenza;
- (3) le numerose innovazioni intese a prevenire l'esclusione sociale o a porvi rimedio intraprese da parte di vari servizi richiedono una maggiore coerenza di contenuto e di metodi di concertazione tra settore pubblico e privato ai fini della lotta contro l'emarginazione sociale.

Di conseguenza, il nuovo programma si propone come mezzo finalizzato e strutturato ai fini della sperimentazione, dello scambio, dello stimolo e dell'ottimizzazione degli sforzi, nonché ai fini dello sviluppo di modelli di organizzazione trasferibili. Tale programma intende ribadire il contributo allo sviluppo di nuove capacità nel tessuto locale, regionale o nazionale, concepire, programmare e realizzare strategie multidimensionali con la partecipazione degli enti pubblici e privati competenti interessati alla promozione del processo di integrazione in una determinata area geografica o tematica.

La lotta contro l'esclusione sociale è in primo luogo di competenza degli Stati membri e delle loro autorità nazionali, regionali e locali e quindi il valore aggiunto dell'azione comunitaria si situa a diversi livelli, segnatamente

- la Comunità può contribuire allo sviluppo e al trasferimento di metodologie e di know-how aventi pertinenza con le attuali forme di esclusione, all'identificazione di esempi di buona prassi, alla creazione e al sostegno di reti mettendole in grado di condividere le rispettive esperienze e di sviluppare iniziative concertate a livello europeo nonché ad una maggiore comprensione del dibattito in corso.

- la Comunità, ai fini di un'azione coerente, deve anche riaffermare lo sviluppo positivo delle sue politiche e analizzarne l'impatto in relazione alla lotta contro l'esclusione sociale.

Il nuovo programma proposto ribadisce la necessità di assicurare la continuità e il progresso. La continuità è necessaria per verificare la validità dell'approccio basato sui principi di multidimensionalità, partnership e partecipazione nel cui ambito le azioni sperimentali danno origine a scambi di esperienze e di know-how corroborati da una valutazione sistematica. Il progresso dovrebbe derivare dai nuovi importanti elementi e segnatamente:

- un maggiore rilievo dato alle strategie integrate multiobiettivo
- un ampliamento del processo di partnership che offre ulteriori opportunità per assicurare un contributo significativo da parte di determinati interlocutori, in particolare tra gli attori dell'economia, quali ad esempio le parti sociali, nonché da organizzazioni di esperti, tra cui talune organizzazioni non governative nazionali le cui attività interessano aspetti specifici dell'esclusione sociale
- sperimentazione con azioni tematiche a livello nazionale (o regionale) che fondono approcci innovatori precedentemente sviluppati singolarmente da organismi separati e che siano in contatto coi livelli locale ed europeo per scambi di esperienze e dibattiti
- un numero ristretto di reti transnazionali di progetti in cui possono rientrare alcuni di quelli precedentemente finanziati nell'ambito di un programma europeo contro la povertà onde poter continuare a condividere le loro esperienze e il loro know-how
- un particolare rilievo riservato ai processi di esclusione sociale che interessano i centri urbani
- una più stretta correlazione con i Fondi strutturali europei tenendo particolarmente conto dello spazio che il nuovo regolamento del Fondo sociale europeo riserva al fenomeno dell'esclusione dal mercato del lavoro (cfr. paragrafo 5).

Tali obiettivi richiedono maggiori risorse onde tener conto della varietà di livelli e di situazioni in cui si articolerà tale processo.

3. PRINCIPI DI BASE DEL PROGRAMMA DI AZIONE

Il programma intende rafforzare il metodo operativo basato sui principi della pluridimensionalità, della partnership e della partecipazione facendo leva così sugli aspetti positivi del terzo programma ma spingendosi anche oltre.

Questi principi comuni verranno tradotti nella pratica in azioni che rispondano alle diverse forme e ai diversi gradi di intensità dei processi di esclusione sociale, con particolare attenzione per le diverse categorie di popolazione (sesso, età, appartenenza etnica) e in vari tipi di aree (urbane, rurali, semirurali, periferiche ...).

Sarà accordata priorità a individui o gruppi di persone economicamente e socialmente meno favoriti, soggetti a situazioni o processi di emarginazione sociale, soprattutto a livello di istruzione e formazione, occupazione, alloggio, salute, trasporti, protezione sociale, libera circolazione, accesso alla giustizia e ai servizi pubblici. Le azioni previste intendono comunque evitare ogni ulteriore stigmatizzazione dei gruppi vulnerabili grazie a strategie d'azione integrate.

3.1. Multidimensionalità

Fin dall'inizio si darà rilievo alla messa a punto di strategie multidimensionali integrate. Dette strategie intendono integrare coerentemente obiettivi multipli e creare collegamenti e sinergie

adattati alle situazioni locali o nazionali (o regionali) particolari, al fine di promuovere l'integrazione socio-economica. Tale multidimensionalità costituisce una costante essenziale del programma europeo in considerazione del carattere multidimensionale della dinamica dell'emarginazione sociale. Ad esempio, gli obiettivi di integrazione nel mercato del lavoro generano iniziative di consulenza e di formazione legate ad azioni che interessano i trasporti pubblici, gli alloggi o la custodia dei figli per le popolazioni destinatarie. Le azioni del Fondo sociale europeo a promozione dell'integrazione nel mercato del lavoro delle persone esposte all'esclusione sociale saranno collegate, ogni volta che ciò sia possibile, con le azioni modello pluridimensionali.

Le azioni a livello locale stabiliranno una strategia globale e un programma di attività con finalità plurime al fine di integrare i provvedimenti attuali tramite misure correlate che facilitino l'integrazione delle persone più svantaggiate.

Le azioni a livello nazionale (o regionale) daranno spazio ad approcci integrati per affrontare questioni specifiche combinando pratiche innovatrici.

3.2. Partnership

La ricerca di un approccio pluridimensionale richiede la partecipazione di tutti gli attori di fondo, tra cui enti ed autorità pubbliche, organizzazioni non governative, enti parastatali, parti sociali, piccole e medie imprese, cooperative, fondazioni e società di mutuo soccorso nonché associazioni di consumatori e associazioni locali. Le azioni del programma intendono riunire questi attori in una partnership che sviluppi un consenso comune in merito alla strategia e agli obiettivi operativi previsti e che condivida la responsabilità in sede di conversione pratica di tali obiettivi.

Il programma darà inoltre priorità alle proposte di azioni in grado di dimostrare che si sono fatti progressi significativi nella gestione efficace di una partnership strutturata.

Sarà inoltre assegnata priorità alle partnership di operatori economici, quali le parti sociali o le organizzazioni competenti in materia di economia sociale ovvero del terzo settore.

3.3. Partecipazione

Il principio della partecipazione è confortato dalla constatazione che le categorie di popolazione colpite da emarginazione sociale tendono a trovarsi in una posizione di dipendenza con scarsa capacità - o, a volte, scarsa volontà - di esercitare la propria influenza su istituzioni ed enti cui sono soggette. Tuttavia, la partecipazione da parte dei gruppi di popolazione maggiormente interessati viene considerata essenziale ai fini dell'efficacia dell'azione nel campo dell'integrazione socio-economica.

I partner sono pertanto invitati ad individuare gli strumenti per far sentire la voce dei gruppi di popolazione maggiormente interessati e a concepire misure innovatrici per far sì che le persone direttamente interessate al successo del programma possano influenzarne la programmazione e la gestione.

L'applicazione di tale principio offre un'opportunità di esercizio della democrazia basata sulla partecipazione attiva dei cittadini.

4. STRATEGIE GENERALI E PRINCIPI METODOLOGICI

4.1. Le azioni modello

L'elemento portante del programma consiste in varie azioni modello aventi il duplice scopo di lottare contro l'esclusione in modo innovativo e di fornire esempi di sperimentazione sul piano della politica e della prassi. Tali progetti dimostrativi possono schiudere nuove strategie suscettibili di essere trasferite a tutti gli Stati membri. Saranno pertanto appoggiati gli scambi

di esperienze e di know-how tra i partner delle azioni modello ed altri attori di punta a tre differenti livelli: locale, nazionale (o regionale) e transnazionale.

Ciascuna azione modello costituisce un programma basato su una strategia integrata pluriobiettivo. Alcune delle iniziative specifiche sviluppate progressivamente per attuare la strategia possono essere costituite da piccoli progetti sperimentali di minore durata.

4.2. Visibilità

Il programma costituirà un'opportunità per migliorare la visibilità delle azioni intese a promuovere l'integrazione socio-economica e ad incentivare la solidarietà e la partecipazione attiva dei cittadini. Esso offre in particolare l'opportunità di influire positivamente sull'opinione pubblica, evidenziando la capacità di un'ampia gamma di gruppi ed organizzazioni sociali di rispondere congiuntamente, con inventiva ed efficacia, alle nuove sfide in un comune spirito di solidarietà. Le azioni del programma dovranno quindi stabilire un approccio sistematico alla comunicazione esterna che sarà coordinata a livello nazionale ed europeo.

4.3. Valutazione interna ed esterna

Tutti gli elementi del programma saranno sottoposti ad un processo di valutazione. Una volta stabilita una strategia specifica e coerente per ogni singola azione modello, la progettazione e la gestione in sede di esecuzione prevederanno dispositivi di valutazione interna ed esterna. La prima (detta anche autovalutazione) contribuirà alla gestione del programma, mentre la seconda valuterà il progresso raggiunto nel contesto della situazione locale, nazionale ed europea e degli sviluppi politici pertinenti.

4.4. Attuazione graduale

Nel corso del programma d'azione, le attività intraprese dalle partnership delle azioni modello e da altre reti di unità genereranno gradualmente un processo dinamico nel cui ambito i primi risultati acquisiti costituiranno la base per la successiva definizione di priorità nel quadro della strategia globale. Tale processo si rifletterà nei piani operativi e finanziari.

4.5. Sviluppo delle risorse umane

I risultati dei programmi precedenti hanno confermato che, migliorando le conoscenze e le capacità degli attori strategici, nonché le competenze delle organizzazioni locali si ottiene uno straordinario potenziamento dell'efficacia del programma. Un impegno di questo tipo può svolgere inoltre un ruolo determinante nel rendere le categorie di popolazione interessate maggiormente capaci di reggere il ritmo del miglioramento generato dal programma. Sarà pertanto fornita ai vari partner e partecipanti l'opportunità di ampliare le proprie conoscenze e competenze in termini di organizzazione, sviluppo e gestione di azioni di lotta contro l'emarginazione.

5. RELAZIONI CON ALTRE POLITICHE ED ALTRI PROGRAMMI DELLA COMMISSIONE DELLE COMUNITA EUROPEE

5.1. Rapporti con i Fondi strutturali

Nel gennaio 1994 i Fondi strutturali della Comunità europea entrano in una nuova fase operativa. Ai differenti livelli della gerarchia di progetti e programmi che regolano l'attuazione dei Fondi strutturali vengono individuati obiettivi che rafforzano sinergicamente quelli del programma d'azione. Le disposizioni operative differiscono tuttavia considerevolmente.

Sarà pertanto promosso uno scambio bilaterale di informazioni. Per parte sua il programma d'azione fornirà informazioni ai suoi partner e li incoraggerà ad intervenire in qualità di promotori di azioni ammissibili a fruire del sostegno dei Fondi strutturali ai fini di un potenziamento dell'azione modello. Non saranno tuttavia integrati nel programma di azione fondi strutturali complementari. Particolare attenzione sarà prestata alle opportunità di sostegno dei Fondi strutturali per:

- sanità, istruzione e formazione o altre infrastrutture essenziali o servizi di base in settori di obiettivo 1;
- assistenza allo sviluppo delle imprese;
- altre misure del Fondo sociale, comprese tra l'altro quelle nell'ambito dell'obiettivo 3 intese a promuovere l'integrazione delle donne, degli handicappati e dei migranti nel mercato del lavoro e a sostenere la reintegrazione professionale delle categorie a rischio di esclusione dal mercato del lavoro;
- l'eventuale nuova iniziativa comunitaria "Occupazione e risorse umane" intesa a promuovere un approccio transnazionale al fine di:
 - dare sostegno ad approcci innovatori volti ad aumentare l'occupazione/intensità della crescita economica (comprendenti ad esempio lo sviluppo di azioni atte a combattere la disoccupazione a livello locale e con particolare riferimento alle piccole e medie imprese)
 - agevolare l'adattamento dell'attuale forza lavoro al mutamento industriale e tecnologico con particolare riferimento al nuovo obiettivo 4
 - promuovere la parità di opportunità fra gli uomini e le donne in relazione al mercato del lavoro
 - assistere coloro che per un motivo o per l'altro sono esposti all'esclusione dal mercato del lavoro (rispecchiando la nuova priorità specificamente identificata nell'ambito del nuovo obiettivo 3), e
 - promuovere il trasferimento dell'innovazione e lo sviluppo della ricerca applicata, in particolare nelle regioni di obiettivo 1, anche mediante lo sviluppo di nuove qualifiche e abilità.
- programmi di assistenza tecnica a norma dell'articolo 6 del regolamento del Fondo sociale.

Il programma d'azione cercherà di stabilire un coordinamento gestionale con l'iniziativa comunitaria "Occupazione e risorse umane". Si dovrebbe istituire un efficace coordinamento tra le strutture gestionali a diversi livelli a seconda delle necessità. Ove possibile dovrebbero essere pianificati congiuntamente l'assistenza tecnica o altre forme di attività di animazione, la diffusione delle informazioni nonché il monitoraggio e la valutazione e si dovrebbero mettere in comune i risultati onde ottimizzarne l'efficacia. Questo approccio terrà conto degli obiettivi specifici e delle regole di ammissibilità dei Fondi strutturali che ovviamente si applicano anche all'iniziativa Risorse umane. Sarà assicurato inoltre il coordinamento con le attività pertinenti condotte con il patrocinio del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

5.2. Relazioni con altre politiche e altri programmi

I rapporti tra il programma ed altri programmi e politiche attuati dalla Commissione delle Comunità europee intesi a contribuire all'integrazione economica e sociale, saranno parimenti strettamente controllati dal Gruppo interservizio sulla povertà e l'esclusione sociale, che si adopererà per sviluppare opportunità di cooperazione.

In effetti molte politiche comunitarie possono fornire un contributo significativo per combattere l'esclusione sociale. Di particolare importanza sono alcune azioni comunitarie nei settori attinenti l'occupazione e le condizioni di lavoro, lo sviluppo delle piccole e medie

imprese - comprese le associazioni, le cooperative e le società di mutuo soccorso -, l'istruzione e la formazione, i trasporti, l'energia e altri sviluppi infrastrutturali, l'ambiente, lo sviluppo rurale nonché la parità di opportunità, le migrazioni, la libera circolazione, la sanità pubblica, la protezione sociale, la cultura e la comunicazione, la ricerca e lo sviluppo.

Sulla base dei flussi di attività condotte nell'ambito del nuovo programma di azione di lotta contro l'esclusione, la Commissione identificherà e svilupperà le sinergie potenziali. Scambi regolari di informazioni con il Gruppo interservizio e, ove possibile, contatti operativi tra le strutture gestionali consentiranno di massimizzare il beneficio reciproco e la cooperazione a livello operativo.

La Commissione informerà inoltre gli attori a livello dei progetti sugli sviluppi attinenti le politiche comunitarie. Ciò dovrebbe facilitarne, ove pertinente, il coinvolgimento nelle reti strategiche aventi diretta affinità con le attività da essi svolte. Ciò dovrebbe inoltre promuovere una più ampia conoscenza delle altre possibili iniziative comunitarie comprese quelle da cui essi potrebbero ottenere sostegno finanziario. In nessuna circostanza tuttavia sarà ammesso un duplice finanziamento per la stessa attività.

RELAZIONE

Motivazioni degli articoli della proposta di decisione

Articolo 1

Le motivazioni all'origine del programma sono molteplici:

1. Le stime più recente a livello comunitario parlano di circa 52 milioni⁽¹⁾ di persone in condizioni di povertà negli Stati membri. Attualmente sono 17 milioni i disoccupati, più della metà dei quali si trovano senza lavoro da almeno un anno. I senzatetto ammonterebbero a circa 3 milioni.
2. Inoltre, nuove forme di esclusione sociale con manifestazioni sempre più evidenti inducono enti pubblici e privati - alcune parti sociali incluse - ad adattare le strategie tradizionali alle nuove sfide e alle nuove problematiche. Inoltre si fa maggiormente sentire l'esigenza di coerenza nelle strategie applicate nei diversi Stati membri.
3. Infine, le valutazioni dei precedenti programmi d'azione comunitaria (1985-1988) e l'attuale programma d'azione specifico (1989-1994) hanno rivelato gli effetti positivi delle misure volte a combattere l'esclusione sociale.

Da quanto detto sopra emerge l'opportunità di portare avanti un programma inteso a sviluppare ed intensificare le misure adottate in precedenza.

Le esperienze maturate nei programmi precedenti hanno evidenziato come, per ottenere buoni risultati, sia meglio condurre un'azione protratta in un arco di più anni. Un periodo di cinque anni e mezzo (dal luglio 1994 al dicembre 1999) sarà pertanto necessario perché si possa trarre il massimo beneficio dal nuovo programma.

Articolo 2

La definizione proposta deriva da quella adottata dal Consiglio nella sua risoluzione del 29 settembre 1989 riguardante la lotta contro l'esclusione sociale. La natura complessa e relativa del fenomeno della povertà vi è messa debitamente in evidenza.

Tale definizione consente di considerare più di uno dei processi di emarginazione che possono interessare il singolo individuo o intere categorie di persone ed apre la strada alla cooperazione con vari enti specializzati.

Articolo 3

Il programma consente di combinare diversi obiettivi:

- (a) i due tipi distinti di azioni sono concepiti in modo tale da consentire di affrontare diverse categorie di esigenze che possono emergere in successione variabile. I gruppi a rischio elevato che sono destinatari di strategie preventive sono concentrati prevalentemente in quelle aree in cui maggiore è l'esigenza di un ulteriore sviluppo economico. Le strategie correttive a posteriori richiedono l'attuazione di nuove forme di solidarietà tra enti e gruppi pubblici e privati.
- (b) per il trasferimento di innovazioni e di prassi efficaci è essenziale incoraggiare il riconoscimento sia delle analogie che delle differenze e stimolare adattamenti inventivi di modelli di prassi ottimali. Gli scambi regolari di informazioni tra gli operatori professionali rappresentano un mezzo confermato per sviluppare una consapevolezza

⁽¹⁾ Ultime stime Eurostat

comune e duratura dei processi complessi e mutevoli nell'ambito degli Stati membri. La creazione e lo sviluppo di reti transnazionali di progetti si tradurrà nella realizzazione di strutture più durature e consentirà di prolungare l'impatto del programma.

- (c) Il programma è destinato a sviluppare la coerenza della strategia applicata negli Stati membri nella lotta contro l'esclusione sociale. La partecipazione e il coordinamento di tutti gli organismi e tutte le persone interessate dovrebbero consentire di sviluppare il dialogo e di legittimare la trasferibilità delle strategie a livello locale, regionale o nazionale.
- (d) Il programma d'azione specifico ha rivelato che le valutazioni possono essere più efficaci e costituire la base di ulteriori criteri e priorità d'azione se sono pianificate e avviate nella fase immediatamente successiva al varo del programma.
- (e) Il riconoscimento della natura complessa e dinamica del processo di esclusione sociale ha indotto ad un riorientamento degli studi, statistici e altri, al fine di consentire il controllo sia quantitativo che qualitativo delle tendenze che influiscono sui vari individui, gruppi e settori. La rapidità e l'entità dei cambiamenti, nonché dello sviluppo di approcci basati sulle strategie previste hanno rafforzato l'esigenza di coordinare l'attività di ricerca a livello europeo per stabilire un nesso tra l'impatto dei programmi e i contesti da cui questi ultimi traggono origine.
- (f) È necessario controbilanciare le notizie allarmistiche sui processi di esclusione sociale tramite una strategia coordinata di informazione e comunicazione, che faccia anche leva sui massmedia. Quest'informazione illustrerà l'azione innovatrice e i risultati ottenuti all'opinione pubblica in genere, nonché agli specialisti, agli organismi e ai gruppi direttamente interessati che condividono gli obiettivi del programma.

Articolo 4

La Commissione utilizza diversi mezzi per raggiungere tali obiettivi. Le misure consisteranno di diverse azioni innovatrici su grande scala denominate "azioni modello" a livello sia locale che nazionale (o regionale), nel sostegno a reti transnazionali nonché in attività di ricerca e d'informazione.

(a) Azioni modello a livello locale

Le azioni modello a livello locale consentono di sviluppare approcci ed iniziative locali innovatori che costituiscono l'oggetto della valutazione corrente e possono pertanto servire da momenti di sperimentazione per accertare la trasferibilità dei differenti aspetti di tali esperimenti. Gli esperimenti possono aver luogo a livello distrettuale o regionale. Oltre ad applicare i principi di pluridimensionalità, partnership e partecipazione essi avranno le seguenti caratteristiche comuni.

Approccio per ambiti territoriali

Concentrare un progetto su un ristretto ambito territoriale si è rivelato un metodo di grande efficacia al fine di individuare e di affrontare gli effetti correlati delle sfavorevoli condizioni economiche e sociali, nonché di facilitare la partecipazione dei cittadini. Ciascun ambito selezionato dovrebbe costituire un'entità territoriale omogenea, con un'identità locale e la capacità di riunire in partnership attori, istituzioni ed enti che sono essenziali al coordinamento di una strategia in un contesto locale.

Partnership locale

Sarà costituito un gruppo di partnership locale comprendente tutti gli attori, le istituzioni e gli enti competenti in materia di elaborazione di una strategia globale a livello locale. La partnership sarà responsabile dell'organizzazione, dello sviluppo e della gestione attuativa dell'azione.

Obiettivi specifici

Il gruppo di partnership metterà a punto una chiara strategia globale a livello locale. Sulla base della disamina delle politiche, dei programmi e delle misure in atto, esso proporrà una serie coerente di scopi specifici da perseguire tramite nuove misure interdipendenti.

Distinzione tra ambito urbano e rurale

L'esperienza ha dimostrato che i processi d'integrazione e di solidarietà trovano origine in circostanze nettamente diverse a seconda che avvengano in contesti più spiccatamente urbani o più spiccatamente rurali.

Il processo di emarginazione sociale tende a produrre una concentrazione dei gruppi meno favoriti nelle aree urbane caratterizzate da carenze sul piano delle infrastrutture e dei servizi. Il cambiamento che stanno attraversando i centri urbani interessa la stragrande maggioranza dei cittadini europei ed ha un impatto sia positivo che negativo. Lo sviluppo urbano diseguale è all'origine del concentrimento di situazioni di disagio in particolari aree urbane con il risultato della segregazione. Questa segregazione spaziale ostacola l'integrazione sociale.

Questa situazione di degrado e di segregazione nelle aree urbane è quindi conseguenza e origine dei processi di esclusione sociale. Va osservato inoltre che circa 70% dei cittadini europei vive in agglomerati urbani. Per tali motivi la maggior parte delle azioni modello dovrà affrontare il problema del disagio nelle città sulla base di una strategia di sviluppo plurisetoriale laddove le istituzioni pubbliche e gli operatori economici hanno dato segno di volersi impegnare nel recupero delle aree in questione.

Tuttavia, un numero limitato di azioni modello a livello locale riguarderà le zone rurali in cui gli effetti combinati della debolezza dei mercati del lavoro locali e della crisi del settore agricolo determinano un'elevata percentuale di famiglie a basso reddito. In tali ambiti il programma funge da complemento delle politiche di sviluppo rurale integrato necessarie a frenare il calo della popolazione e l'eventuale inasprimento del fenomeno dell'emarginazione sociale in una prospettiva a più lungo termine.

Valutazione ed informazione

Ogni azione modello dovrà prevedere un'autovalutazione ed essere pronta a comunicare i progressi e i risultati ottenuti ad un pubblico più ampio a livello sia nazionale che transnazionale.

(b) Azioni modello a livello nazionale (o regionale)

Analogamente, le azioni modello a livello nazionale consentono di mettere a punto approcci ed iniziative innovatori integrati da una strategia plurifinalizzata, concordata da un gruppo di partner e oggetto di valutazioni costanti. Esse costituiscono inoltre azioni sperimentali nell'affrontare una gamma particolare di questioni, trasferibili nei loro aspetti ad altre regioni o ad altri Stati membri. Esse presenteranno le seguenti caratteristiche comuni.

Questioni attinenti la dimensione nazionale

Numerose azioni modello a livello nazionale o regionale stimoleranno metodi innovatori pluridimensionali nei confronti di talune questioni chiave che nei dibattiti nazionali sono risultate cruciali per la promozione dell'integrazione socio-economica delle categorie meno favorite e per il rafforzamento della solidarietà. Le azioni modello saranno coordinate a livello nazionale oppure, laddove le situazioni nazionali prevedono l'attribuzione delle competenze in materia di politiche specifiche principalmente ad organismi subnazionali, esse potranno essere coordinate a livello regionale o multiregionale (ad esempio, nei nuovi Länder in Germania). Si prevede, ad esempio, che le questioni relative all'accesso ai servizi sanitari, all'analfabetismo o all'indebitamento potrebbero essere affrontate da un insieme di istituzioni, organismi e dai gruppi di

popolazione maggiormente interessati al problema creando e sperimentando nuove soluzioni in materia economica, giuridica o amministrativa.

Partnership multilaterali

Le azioni modello che vertono su questioni nazionali (o regionali) dovranno coinvolgere nella partnership le autorità pubbliche competenti, organizzazioni non governative o gruppi di rappresentanti locali e, in taluni casi, le parti sociali rappresentative o gli attori dell'economia sociale. Tali partnership multilaterali stabiliranno una strategia d'azione comune che impegnerà le parti in un approccio innovatore di lotta contro l'emarginazione sociale ed a stimolo dell'integrazione nel mutevole contesto economico e sociale nazionale. Tali partnership dovrebbero costituire una nuova entità giuridica preposta all'attuazione del programma.

Obiettivi specifici

La strategia proposta dalle azioni modello a livello nazionale (o regionale) affronterà un certo numero di argomenti e amplierà esplicitamente le attività pubbliche o private in corso o le iniziative di cittadini in modo ritenuto innovatore nel contesto nazionale.

Dopo essersi accordato su una strategia comune, il gruppo di partnership convertirà tale strategia in un programma di sviluppo attraverso una serie di obiettivi in progressione. Tra questi vi potrà essere una fase preparatoria di sensibilizzazione o di progetti pilota locali seguiti da autovalutazione in vista di ulteriori sviluppi.

Valutazione ed informazione

La valutazione delle azioni modello a livello nazionale (o regionale) accerterà i ruoli nelle iniziative specifiche nel contesto più ampio delle politiche che affrontano l'esclusione sociale nei suoi vari aspetti. Progressi e risultati saranno comunicati a livello regionale, nazionale e transnazionale.

Entrambi i tipi di azioni modello saranno strutturati intorno ad assi prioritari determinati dalla situazione locale, ma che includeranno per lo più i seguenti aspetti:

- creazione di posti di lavoro, istruzione e formazione professionale (ove possibile di concerto con le azioni del Fondo sociale);
- coordinamento dei servizi e delle istituzioni competenti in materia di integrazione economica e sociale;
- facilitazione dell'accesso da parte dei gruppi meno favoriti agli attuali servizi e alle attuali attività di informazione conformemente ai diritti di cittadinanza o di residenza;
- sostegno a famiglie e comunità locali per evitare che scivolino in situazioni di dipendenza passiva;
- debita considerazione nei confronti di azioni di ampio sviluppo intraprese al livello previsto dall'esperimento.

(c) Reti transnazionali

L'utilità di reti di progetti transnazionali si basa sulla loro capacità di accertare le esigenze specifiche e mutevoli di particolari gruppi e settori vulnerabili e di valutare continuamente l'efficacia reale delle politiche, dei programmi e dei progetti attuati dai diversi organismi e gruppi interessati a tematiche particolari. Questa prospettiva pragmatica consente inoltre di prevedere le difficoltà legate ad una particolare linea d'azione.

Ovviamente, oltre alle azioni modello, sono operanti nei diversi Stati membri altri progetti innovatori volti a contrastare l'emarginazione sociale. Il programma sosterrà l'instaurazione e lo sviluppo di nuove reti tra i progetti d'azione già in corso. Tra questi ultimi vi potranno

essere progetti in via di finanziamento o finanziati precedentemente dalla Commissione delle Comunità europee. Ai fini di un sostegno saranno ritenute prioritarie le nuove reti cui partecipano le parti sociali. Il programma d'azione finanzia scambi di esperienze e di know-how e l'aiuto sarà subordinato alla valutazione iniziale del grado di attuabilità della rete. Per contro le reti dovranno contribuire a scambi di esperienze e di know-how concernenti le azioni modello.

(d) Studi statistici e altri studi nonché scambi transnazionali di esperienze e di know-how

L'utilità della ricerca statistica e di altre ricerche, nonché dello scambio transnazionale di esperienze e di know-how è stata confermata dai tre programmi precedenti.

Studi statistici e altri studi

Il programma d'azione sosterrà studi e attività d'informazione che non possano essere svolti nell'ambito degli Stati membri.

Per quanto concerne le attività di ricerca, il Quarto programma quadro delle azioni comunitarie di ricerca e sviluppo tecnologico (1994-1998) della Commissione comprende un asse specifico per la "Ricerca socioeconomica finalizzata" nel cui ambito rientra anche la "Ricerca sui problemi dell'integrazione sociale". Questo aspetto del nuovo Programma quadro dovrebbe recare importanti contributi ai vari elementi del nuovo programma di azione per combattere l'esclusione concorrendo anche a una sua maggiore rilevanza sul piano europeo.

Parallelamente, il nuovo programma di azione condurrà diversi studi che forniranno una valutazione degli strumenti d'innovazione nello sviluppo di politiche e prassi volte ad ovviare ai problemi analizzati nel corso delle attività di ricerca. Essi saranno strettamente correlati al funzionamento del programma e comprenderanno:

- l'analisi, il raffronto e la registrazione di metodi, progressi e risultati delle azioni modello in vari contesti locali, regionali, nazionali e transnazionali al fine di accertarne grado di pertinenza, efficacia relativa, portata, impatto e trasferibilità potenziale;
- lo sviluppo di indicatori monetari e non monetari dell'emarginazione sociale al fine di stabilire una base statistica per un raffronto a livello europeo ed internazionale, in collaborazione con l'Eurostat.

Tali studi potrebbero combinare alcune ricerche secondarie con l'analisi dei dati raccolti dalle azioni modello e potrebbero comprendere borse di ricerca per ricercatori post-laurea in cooperazione con ERASMUS.

La coerenza e l'efficacia del programma d'azione saranno promosse attraverso l'organizzazione di opportunità di scambi di esperienze e di know-how a livello transnazionale tra gli attori del programma. Tali scambi saranno progettati e organizzati a livello locale, nazionale e transnazionale dai corrispondenti nazionali del programma coordinati da un'Unità di gestione e di coordinamento centrale responsabile anche dell'assistenza allo sviluppo di partnership e della promozione di una gestione efficace delle azioni modello. (Cfr. articolo 5).

Le attività di informazione comprenderanno la presentazione pubblica e la divulgazione dei progressi e dei risultati del programma alle diverse reti di esperti a livello locale, regionale, nazionale e transnazionale e al pubblico in genere.

Articolo 5

La Commissione subappalterà i compiti di natura tecnica (amministrazione e controllo quotidiano degli esperimenti), mentre essa stessa svolgerà il ruolo di sorveglianza diretta per quanto riguarda l'organizzazione generale del programma.

La Commissione sarà dunque responsabile dell'organizzazione della rete di gestione, del

coordinamento e delle attività di ricerca nonché della divulgazione dei risultati tra le istanze decisionali, gli specialisti e il pubblico.

Tale struttura e organizzazione avranno le seguenti caratteristiche:

- **Una struttura adeguata agli obiettivi**

La Commissione delle Comunità europee è responsabile dell'attuazione del programma. Quest'ultimo farà assegnamento, per il proprio funzionamento, l'organizzazione e lo sviluppo, gli studi e le attività d'informazione, sull'instaurazione di partnership tra una vasta gamma di operatori pubblici, privati e professionali. La Commissione si propone pertanto di coordinare tali attività sia verticalmente che orizzontalmente per consentire la decentralizzazione di efficaci processi decisionali in seno agli elementi del programma e nei loro rapporti reciproci.

- **La gestione di azioni modello**

Ogni azione modello sarà diretta da un Comitato direttivo composto da rappresentanti di tutti i partner direttamente interessati allo sviluppo del programma d'azione e responsabile di tutte le decisioni relative alla gestione generale dell'azione modello e ai suoi rapporti con il programma globale. Uno dei partner che già abbia personalità giuridica fungerà da "gestore" e da parte contraente nell'esecuzione dell'azione modello fino a quando i partner non abbiano costituito una nuova entità giuridica con funzioni di partner contrattuale. Il contraente dovrà mantenere conti distinti per il progetto di azione modello.

La Commissione effettuerà ispezioni occasionali delle azioni modello nell'ambito delle sue attività di sostegno all'organizzazione e allo sviluppo delle azioni modello.

La Commissione sarà assistita nel compito di gestione e di coordinamento delle azioni modello da un'Unità di gestione e di coordinamento che disporrà di un nucleo permanente di effettivi, assolverà tutte le mansioni relative alla gestione dei contratti e contribuirà allo sviluppo organizzativo e alla gestione del programma - programma di formazione incluso - nonché al coordinamento delle varie parti del programma.

Una valida gestione delle azioni modello richiede anche l'accumulo di capacità. Il terzo programma di azione ha rivelato che i vari aspetti delle azioni modello costituiscono una preparazione alla partnership e alla partecipazione, mentre la gestione quotidiana di azioni modello complesse, plurifinalizzate e multilaterali genera il bisogno di una formazione sul lavoro in materia di gestione e di sviluppo di capacità specifiche da parte del personale. Il programma d'azione assicurerà che un programma di formazione offra opportunità adeguate agli attori interessati al fine di sviluppare conoscenze ed abilità sul piano organizzativo e di migliorare le competenze delle loro organizzazioni ai fini dell'attuazione delle azioni di lotta contro l'esclusione sociale. Saranno eventualmente possibili collegamenti con le azioni del Fondo sociale europeo ove le persone interessate intendano seguire un corso di studio che sfoci in una qualifica pertinente.

- **Gestione degli studi, delle reti transnazionali e dell'informazione**

Gli studi, le reti e lo scambio di attività saranno diretti dalla stessa Unità di gestione e di coordinamento di cui sopra. Il programma di lavoro sarà stabilito su base annuale. L'Unità sarà assistita da un gruppo di esperti di livello europeo con il compito di formulare proposte e orientamenti generali in termini di studi, reti transnazionali ed altri scambi di esperienze a livello sopranazionale. Il programma sarà gestito da un nucleo permanente di effettivi.

- **Coordinamento a livello nazionale**

L'Unità di gestione e coordinamento proporrà candidati al ruolo di corrispondenti nazionali e la Commissione deciderà le nomine in ciascuno Stato membro previa consultazione con il Comitato consultivo (cfr. quanto segue).

Detti corrispondenti risponderanno all'Unità di gestione e coordinamento della coerenza all'interno del programma europeo e assicureranno organizzazione e consulenza per le azioni

modello, organizzeranno scambi nazionali basati sull'esperienza delle azioni modello e contribuiranno agli scambi transnazionali. Un corrispondente sarà tenuto a fornire un parere in merito ai piani operativi, compresi i piani finanziari delle azioni modello, prima che essi vengano presi in esame dall'Unità di gestione e coordinamento.

L'allegato 1 riporta l'organigramma.

Articolo 6

L'articolo determina il ruolo degli Stati membri nella presentazione e selezione delle azioni modello.

Nel lasso di tempo che intercorre tra l'approvazione della decisione del Consiglio, prevista nel dicembre del 1993, e il 1° luglio 1994, la Commissione richiederà ed esaminerà le proposte degli Stati membri relative ad azioni modello. Al termine di tale periodo, la Commissione adotterà decisioni in merito alle azioni modello della durata di cinque anni e mezzo, facenti parte del presente nuovo programma d'azione, conformemente alle procedure definite nella decisione del Consiglio allegata al presente documento.

Il programma precedente ha rivelato l'importanza di dedicare tempo sufficiente alle fasi iniziali di preparazione delle strategie e di definizione dei programmi di lavoro. I periodi contrattuali e le disposizioni in materia finanziaria saranno quindi adeguati all'esigenza di un'attuazione graduale.

Una volta approvate le azioni modello, i negoziatori stabiliranno una fase preparatoria da iniziarsi non appena possibile, della durata massima di nove mesi. Nel corso della fase preliminare, le parti stabiliranno per lo meno le misure dettagliate in materia di gestione, definiranno una strategia e designeranno un direttore del progetto. La Commissione delle Comunità europee contribuirà all'esecuzione di tale fase con una quota massima di 120.000 ecu. Detto periodo sarà seguito dall'avvio del progetto sul piano operativo e da un periodo contrattuale della durata di un anno corrispondente alla fase di definizione delle priorità operative e all'inizio dell'attuazione del programma di lavoro.

Articolo 7

Il presente articolo definisce la composizione, il funzionamento e i rapporti con la Commissione del comitato consultivo in cui sono rappresentati i governi degli Stati membri.

Tale organismo sarà consultato dalla Commissione in merito a qualsivoglia questione rilevante concernente l'esecuzione del programma.

Articolo 8

Il presente articolo chiarisce il ruolo della Commissione per quanto riguarda la divulgazione e lo scambio di informazioni.

Il programma d'azione, con i suoi molteplici elementi, promuoverà scambi di esperienze e know-how, nonché un dialogo più intenso tra autorità ed enti pubblici, organizzazioni non governative e parti sociali dell'industria ai livelli locale, nazionale ed europeo in merito agli strumenti di lotta contro l'esclusione e di promozione della solidarietà e della partecipazione attiva dei cittadini. Il programma provvederà alla pubblicazione regolare dei risultati e contribuirà a creare nel pubblico la consapevolezza dei meccanismi intesi ad affrontare i molteplici aspetti dell'emarginazione sociale tramite un approccio coordinato all'utilizzo dei mezzi di comunicazione.

Il programma d'azione avrà mezzi sufficienti per garantire:

- il controllo e la valutazione delle azioni modello risultanti in resoconti annuali,
- la valutazione dell'impatto del programma a livello nazionale con conseguenti resoconti e seminari annuali,
- la valutazione del programma globale con conseguente relazione provvisoria destinata al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale.

Articolo 9

Il contributo comunitario ritenuto necessario ammonta a 121 milioni di ecu per il periodo intercorrente tra il 1° luglio e il 31 dicembre 1999.

Una disposizione stabilisce l'aumento dal 50 al 60% del contributo comunitario ad azioni modello in casi eccezionali, vale a dire principalmente in regioni di obiettivo 1, 2 e 5b. Il sostegno comunitario per le reti transnazionali è fissato ad un massimo del 90%. Altre attività del programma possono essere finanziate in toto dalla Commissione delle Comunità europee.

Le azioni modello dovranno essere finanziate congiuntamente dalla Commissione delle Comunità europee, dalle pubbliche autorità a livello nazionale, regionale o locale nonché da almeno un'organizzazione non governativa.

I partner verseranno la loro quota in contante. In via eccezionale, una parte del bilancio che non deve superare il 50% del contributo non a carico della Comunità europea, può essere erogato in natura, purché tale forma di pagamento sia stata concertata anticipatamente e gli elementi così finanziati siano chiaramente individuabili e direttamente connessi con l'attuazione del programma di lavoro.

Il contributo di partner diversi dalla Commissione delle Comunità europee deve essere direttamente pertinente agli scopi specifici dell'azione modello.

I partner contrattuali metteranno a disposizione della Commissione i le verifiche annuali dell'attuazione delle azioni modello. Analogamente, una verifica annuale ad opera dell'Unità di gestione e coordinamento riguarderà altre attività del programma. Tutti i registri contabili finanziari dovranno essere accessibili ai servizi del controllo finanziario della Commissione delle Comunità europee che potranno effettuare visite di ispezione.

Articolo 10 e 11

Le consuete disposizioni finali.

ORGANIGRAMMA

Comitato consultivo ----- Commissione delle Comunità europee (DG V/C/1) ----- Gruppo di sostegno di esperti europei
Unità di gestione e di coordinamento

Corrispondenti nazionali --- Azioni modello Reti trans-nazionali Studi transnazionali/Visibilità

----- Funzioni gestionali e rapporti di responsabilità
----- Funzioni consultive

Proposta di
DECISIONE DEL CONSIGLIO

che istituisce un programma di azione a medio termine
per combattere l'esclusione e promuovere la solidarietà:
Un nuovo programma per sostenere e stimolare l'innovazione
1994-1999

IL CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Visto il trattato che istituisce la Comunità economica europea, in particolare l'articolo 235,

vista la proposta della Commissione⁽¹⁾,
visto il parere del Parlamento europeo⁽²⁾,
visto il parere del Comitato economico e sociale⁽³⁾,

considerando che, la Comunità ha il compito di promuovere uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni tra gli Stati che ad essa aderiscono;

considerando che l'incoraggiamento della solidarietà verso le persone meno favorite e più vulnerabili è parte integrante della coesione economica e sociale;

considerando che, tuttavia, le misure che fruiscono dell'assistenza dei Fondi strutturali non sono di per sé sufficienti a promuovere tale solidarietà e che è opportuno sviluppare misure specifiche a tal fine;

considerando che il rispetto della dignità umana costituisce uno dei diritti fondamentali su cui è basato il diritto comunitario, riconosciuti nelle costituzioni e legislazioni degli Stati membri, nella Convenzione europea per la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché nella Carta sociale europea, come menzionato nel preambolo dell'Atto unico europeo e nella raccomandazione 92/441/CEE del Consiglio del 24 giugno 1992⁽⁴⁾ in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale;

considerando che l'esperienza, in particolare quella maturata a livello comunitario, insegna che l'obiettivo di prevenire e combattere l'esclusione sociale può essere raggiunto meglio riunendo in una partnership tutti gli attori pertinenti, in particolare gli organismi pubblici e privati nonché le organizzazioni non governative e le parti sociali;

considerando che l'esclusione sociale rappresenta una sfida importante e crescente alla società europea che richiede, conformemente al principio della sussidiarietà e in considerazione della diversità delle situazioni nazionali, di proseguire e intensificare gli sforzi intrapresi a tutti i livelli al fine di prevenire e combattere l'esclusione sociale;

considerando che il Consiglio ed i ministri degli affari sociali riuniti in sede di Consiglio il 29 settembre 1989 hanno adottato una risoluzione sulla lotta contro l'esclusione sociale⁽⁵⁾, in cui si afferma che la lotta all'esclusione sociale può considerarsi una componente importante

(1)

(2)

(3)

(4) GU n. L 245 del 26.8.1992, pag. 46

(5) GU n. C 277 del 31.10.1989, pag. 1

della dimensione sociale del mercato interno e in cui si esprime il loro impegno a proseguire e, qualora necessario, ad intensificare gli sforzi intrapresi al riguardo sia a livello comunitario che a livello nazionale;

considerando che il 23 dicembre 1992 il Consiglio ha ricevuto la comunicazione della Commissione intitolata "Verso un'Europa della solidarietà: intensificare la lotta contro l'emarginazione sociale. Promuovere l'integrazione" che presenta un resoconto delle iniziative sviluppate dalla Commissione negli ultimi anni ed illustra il contributo che la Comunità potrebbe fornire, rispettando il principio della sussidiarietà, allo sforzo congiunto necessario alla lotta contro l'esclusione sociale;

considerando che il Consiglio ha autorizzato la Commissione con decisione 89/457/CEE⁽⁶⁾ ad attuare un programma d'azione specifico per l'integrazione economica e sociale delle persone disagiate⁽⁷⁾ il cui termine è previsto per il 30 giugno 1994 e che sarebbe opportuno proseguire ed ampliare tale azione;

considerando che è necessario promuovere una strategia globale per combattere l'esclusione sociale con la partecipazione di tutti i soggetti e anche dei diretti interessati;

considerando che al fine di realizzare l'obiettivo suddetto, è necessario adottare misure preventive di fronte ai rischi di esclusione sociale, nonché misure correttive ai fini di un'integrazione dei soggetti emarginati nella vita sociale ed economica;

considerando che un programma comunitario consente di recare un contributo all'identificazione e allo stimolo di buone prassi e politiche, all'incoraggiamento dell'innovazione e agli scambi di esperienze su tale materia;

considerando che è importante promuovere misure volte allo sviluppo di sinergie tra i livelli locale, nazionale o regionale e quello comunitario;

considerando che l'informazione reciproca, l'interscambio di esperienze e la concertazione tra gli Stati membri e la Commissione in materia di lotta contro l'emarginazione delle persone più disagiate rappresentano elementi essenziali ai fini della loro integrazione economica e sociale;

considerando che questo valore aggiunto comunitario nonché l'incidenza e l'entità delle situazioni e dei processi di esclusione abbisognano di un programma più ambizioso che richiede risorse finanziarie pari a circa il doppio del contributo accordato al programma precedente;

considerando che i soli poteri d'azione previsti dal trattato, ai fini dell'adozione della presente decisione, sono quelli di cui all'articolo 235,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

ARTICOLO 1

È istituito un programma comunitario di azione a medio termine per combattere l'esclusione e promuovere la solidarietà per il periodo dal 1° luglio 1994 al 31 dicembre 1999. Il programma ha lo scopo di contribuire all'effettiva partecipazione delle persone disagiate alla vita economica e sociale.

ARTICOLO 2

Ai fini del programma di azione, le azioni volte a combattere l'esclusione e a promuovere la solidarietà saranno specificamente finalizzate all'integrazione economica e sociale dei gruppi

⁽⁶⁾ Comunicazione COM(92) 542 del 23.12.1992

⁽⁷⁾ GU n. L 224 del 2.8.1989, pag. 10

economicamente e socialmente disagiati e delle persone che sono esposte all'esclusione sociale in particolare nelle aree urbane. Tale integrazione è realizzata mediante un'azione multidimensionale che investe tutti gli aspetti pertinenti nella società, elencati a titolo indicativo nell'allegato.

ARTICOLO 3

Gli obiettivi del presente programma sono i seguenti:

- (a) contribuire allo sviluppo di misure preventive e di azioni correttive a livello sia locale che nazionale (o regionale) per il tramite di azioni modello;
- (b) sostenere la creazione e lo sviluppo di reti transnazionali di progetti di associazione;
- (c) condurre un'attività di informazione, di coordinamento, di valutazione e di scambio di esperienze a livello comunitario;
- (d) stimolare la sperimentazione e l'analisi e individuare i migliori modelli d'azione a carattere innovativo, in termini sia di contenuto che di organizzazione;
- (e) studiare i meccanismi dell'esclusione sociale;
- (f) diffondere informazioni sul programma e divulgarne i risultati.

ARTICOLO 4

Ai fini della realizzazione degli obiettivi elencati all'articolo 3, sono previste le seguenti misure:

- (a) la realizzazione di azioni modello a livello locale, in ambienti sia rurali che urbani, finalizzate all'integrazione delle categorie di persone economicamente e socialmente disagiate attraverso una strategia multidimensionale e con la partecipazione dei settori pubblico e privato - in particolare delle parti sociali - nonché delle organizzazioni professionali e del volontariato;
- (b) la realizzazione di azioni modello a livello nazionale (o regionale) finalizzate a sostenere le azioni condotte da organismi pubblici o privati nell'ambito di associazioni e di una strategia globale;
- (c) assistenza per la creazione e lo sviluppo di reti transnazionali di progetti in particolare attraverso il sostegno a studi, pubblicazioni, scambi di esperienze e di know-how;
- (d) compilazione di statistiche e raccolta di dati, nonché esecuzione di studi comparativi intesi a consentire il raffronto tra i fenomeni dell'esclusione sociale e gli strumenti per affrontarli.

ARTICOLO 5

1. La Commissione è responsabile dell'attuazione del programma d'azione.

Essa assicura anche la necessaria complementarità e sinergia con le altre azioni comunitarie, in particolare quelle in cui intervengono i Fondi strutturali e i programmi di ricerca e sviluppo.

2. Linee guida in merito alla definizione e alla selezione delle azioni modello e delle reti transnazionali sono contenute in allegato.

ARTICOLO 6

1. Le azioni modello sono presentate alla Commissione dagli Stati membri.
2. La Commissione, sentito il Comitato istituito dall'articolo 7, decide in merito al contenuto e alla selezione delle azioni modello.
3. La Commissione consulta il Comitato di cui all'articolo 7 riguardo alle altre attività svolte nel quadro del presente programma.

ARTICOLO 7

La Commissione è assistita da un Comitato consultivo, in appresso denominato "il Comitato", composto da due rappresentanti per ciascuno Stato membro e presieduto da un rappresentante della Commissione.

Il rappresentante della Commissione sottopone al comitato un progetto delle misure da adottare. Il comitato formula il proprio parere sul progetto entro un termine che il Presidente può fissare in funzione dell'urgenza della questione trattata, procedendo eventualmente ad una votazione.

Il parere è iscritto nel verbale; inoltre, ciascuno Stato membro ha il diritto di chiedere che la propria posizione figuri a verbale.

La Commissione tiene in massima considerazione il parere formulato dal comitato. Essa lo informa del modo in cui ha tenuto conto del suo parere.

ARTICOLO 8

1. La diffusione e lo scambio di informazioni e di conoscenze riguardanti il presente programma sono organizzati sotto la responsabilità della Commissione.
2. La Commissione provvede a dare ampia e sistematica diffusione ai risultati delle azioni.

ARTICOLO 9

1. Nell'ambito degli stanziamenti iscritti ogni anno a tal fine nel bilancio generale delle Comunità europee, e in linea con le prospettive finanziarie, il sostegno finanziario della Comunità è accordato secondo le seguenti aliquote di partecipazione:
 - (a) per le azioni modello a carico delle autorità pubbliche dello Stato membro interessato l'aliquota massima di partecipazione della Comunità è pari al 50% delle spese effettive, entro il limite del contributo approvato dalla Commissione; tuttavia, in casi eccezionali per le regioni di obiettivo 1, 2 e 5b dei Fondi strutturali, tale massimale può essere elevato al 60%
 - (b) per le sovvenzioni dirette alle reti transnazionali di cui le autorità pubbliche dello Stato membro interessato non si fanno carico, l'aliquota massima di partecipazione è pari al 90% delle spese effettive, entro il limite del contributo approvato dalla Commissione.
2. Gli accantonamenti di bilancio necessari per finanziare il contributo comunitario al presente programma sono fissati secondo le normali procedure di bilancio.

ARTICOLO 10

1. La Commissione presenta al Consiglio e al Parlamento europeo, entro il 1° luglio 1997, una relazione provvisoria sull'attuazione e sui risultati del presente programma.
2. La Commissione presenta al Consiglio e al Parlamento europeo, entro il 1° gennaio 2001, una relazione definitiva sull'attuazione e sui risultati del presente programma.

ARTICOLO 11

La presente decisione è pubblicata nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il Presidente

Linee guida per la definizione dei campi d'azione e la selezione delle azioni modello e delle reti transnazionali

CAMPI D'AZIONE

Le azioni modello e le reti transnazionali devono essere multidimensionali vale a dire devono interessare diversi aspetti dei processi di esclusione sociale e di integrazione sociale. Tra di essi rientrano i redditi, l'istruzione, la formazione, l'occupazione, gli alloggi, la protezione sociale e la tutela dei consumatori, la sanità, i trasporti, lo sviluppo locale, la libertà di movimento, la sicurezza personale, l'accesso alla giustizia, l'accesso ai servizi pubblici, la cultura e il tempo libero.

DEFINIZIONE

(1) Azioni modello a livello locale

1. Ciascuna azione modello a livello locale deve essere attuata nell'ambito di un'area specifica definita in termini di dimensioni, caratteristiche sociali, culturali ed economiche, circoscrizioni amministrative e identità locale.
2. L'area selezionata deve prestarsi ad un'azione in profondità e, in particolare, dovrebbe consentire a tutte le parti interessate di operare congiuntamente.
3. Le azioni modello a livello locale devono vincolare l'impegno e il coinvolgimento dei partner interessati, sia privati (datori di lavoro, sindacati, organizzazioni del volontariato, gruppi di cittadini, partnership per lo sviluppo locale, organizzazioni rappresentative delle piccole e medie imprese, associazioni, cooperative, società di mutuo soccorso, associazioni caritatevoli e fondazioni) sia autorità pubbliche (locali, regionali, nazionali) e/o enti di natura mista pubblico-privata.
4. Le azioni modello a livello locale devono fare in modo di migliorare la partecipazione della popolazione dell'area selezionata alla preparazione di una strategia locale, all'attuazione dell'azione modello e al programma nel suo complesso.
5. Le azioni modello dovrebbero contenere aspetti innovatori rispetto a quanto si viene facendo nello Stato membro, dovrebbero avere natura sperimentale in quanto devono verificare la pertinenza e l'efficacia di un particolare approccio rispetto al più ampio dibattito sull'esclusione sociale; esse devono comprendere dispositivi di valutazione continua e di partecipazione al programma europeo nel suo complesso.
6. Le azioni modello a livello locale devono essere indirizzate in primo luogo a quanti stanno attraversando le più gravi difficoltà sul piano economico e sociale.

(2) Azioni modello a livello nazionale (o regionale)

7. Le azioni modello a livello nazionale (o, ove appropriato regionale) devono essere imperniate su una problematica specifica che grava sulle persone economicamente e socialmente sfavorite per affrontare la quale in modo innovativo occorre la cooperazione delle autorità nazionali (o regionali).
8. In questo programma le azioni modello a livello regionale dovranno operare in una dimensione geografica immediatamente inferiore a quella nazionale (Autonomias spagnole, regioni belghe, Länder tedeschi, ecc.) o in un gruppo interregionale di tali aree.

9. Le azioni modello a livello nazionale (o regionale) dovrebbero contenere aspetti innovatori rispetto a quanto è in via di realizzazione nello Stato membro o nella Comunità nel suo complesso.
10. Le azioni modello a livello nazionale (o regionale) dovrebbero essere impiegate su problematiche o situazioni specifiche piuttosto che su progetti ancorati a una dimensione geografica.
11. Le problematiche o le situazioni devono prestarsi ad approcci innovatori che possano essere evidentemente testati e/o sviluppati durante il periodo di durata del programma.
12. Le azioni modello a livello nazionale (o regionale) devono mirare a riunire partner diversi le cui sfere di interesse si situino a livello nazionale (o regionale) e che, in precedenza, non abbiano già affrontato congiuntamente tale particolare problematica. La partnership che ne risulterà potrebbe coinvolgere enti pubblici (autorità nazionali, regionali, interregionali o associazioni tra più di esse) e organismi privati (organizzazioni non governative, associazioni e reti, associazioni del padronato, organizzazioni rappresentative delle piccole e medie imprese, associazioni, società di mutuo soccorso, associazioni caritative e sindacati) nonché organismi di natura mista pubblico-privata a livello nazionale o regionale.
13. Le azioni modello a livello nazionale (o regionale) devono promuovere la partecipazione delle categorie di popolazione maggiormente interessate nella preparazione, nello sviluppo e nella valutazione delle azioni innovatrici.

(3) Reti transnazionali

14. Le proposte attinenti la realizzazione di nuove reti transnazionali di progetti di azioni dovrebbero interessare progetti esistenti in almeno la metà degli Stati membri.
15. I progetti esistenti proposti quali componenti la rete di nuova creazione dovrebbero avere obiettivi comuni identificabili (ad esempio riduzione dell'indebitamento, collaborazione dei sindacati con altri agenti dello sviluppo locale, attività indirizzate a bambini esposti al rischio di emarginazione dalla famiglia e dalla collettività, coinvolgimento di gruppi di cittadini nel miglioramento del loro ambiente, ecc.).
16. La proposta di creazione di nuove reti dovrebbe dimostrare il potenziale processo di apprendimento che deriverebbe dalla strutturazione degli scambi.

SELEZIONE

17. All'atto di selezionare le azioni modello si dovrà tener conto del fatto che esse
 - devono essere innovatrici sotto l'aspetto del contenuto e/o dell'organizzazione,
 - devono essere portate avanti da partecipanti aventi esperienza e/o qualifiche adeguate,
 - devono concepire sistemi efficaci per convogliare l'aiuto alle popolazioni maggiormente interessate,
 - devono incoraggiare l'indipendenza e la fiducia di sé delle persone interessate, comprendendo inoltre misure atte a promuovere l'autosufficienza,
 - devono accrescere le opportunità occupazionali (ad esempio: miglioramento delle capacità professionali, consulenza in materia di occupazione, promozione del lavoro autonomo),
 - devono essere impiegate essenzialmente su aree socialmente ed economicamente svantaggiate o su problematiche chiave attinenti la dimensione socioeconomica dei processi di esclusione.

INCIDENZA FINANZIARIA

1. DENOMINAZIONE DELL'AZIONE

Azione comunitaria per combattere l'esclusione e promuovere la solidarietà (1994-1999).

2. LINEA DI BILANCIO

B3 - 4103: Azioni di lotta contro la povertà

3. BASE GIURIDICA

Applicazione dell'articolo 235 del trattato CEE. Nel luglio 1993 la Commissione introduce una proposta che dovrebbe essere seguita da una nuova decisione del Consiglio per la fine del 1993.

4. DESCRIZIONE DELL'AZIONE

4.1 Obiettivo del programma proposto è promuovere l'integrazione economica e sociale dei gruppi meno favoriti, sviluppare la solidarietà e la partecipazione attiva dei cittadini.

Gli obiettivi prefissati dal programma sono i seguenti:

1. contribuire alla definizione di strategie di prevenzione e di rimedio per sovvenire alle necessità dei gruppi meno favoriti tramite una serie di azioni modello innovatrici a livello locale;
2. contribuire allo sviluppo di strategie di prevenzione e di rimedio per sovvenire alle necessità dei gruppi meno favoriti tramite una serie di azioni modello innovatrici a livello nazionale o regionale;
3. contribuire allo sviluppo di reti transnazionali di progetti attivi intesi a promuovere l'integrazione economica e sociale e la solidarietà;
4. precisare e divulgare dimensioni e caratteristiche dei processi e delle situazioni dell'esclusione socio-economica e promuovere dibattiti pubblici e specialistici in merito alle questioni inerenti al problema;
5. conferire una coerenza d'insieme al programma e al positivo interscambio con altre politiche e programmi comunitari attraverso disposizioni generali di coordinamento e di gestione, inclusi il sostegno e la valutazione dell'organizzazione e dello sviluppo.

4.2 La durata dell'azione è di cinque anni e mezzo, dall'1.7.1994 al 31.12.1999.

5. CLASSIFICAZIONE DELLE SPESE

- 5.1. Spese non obbligatorie
- 5.2. Stanzamenti dissociati
- 5.3. Natura delle entrate: nessuna

6. NATURA DELLE SPESE O DELLE ENTRATE

6.1. Spese al 100%: per attività relative a contratti per prestazioni di servizi (spese per studi, riunioni d'esperti, conferenze e seminari, formazione, coordinamento e sostegno dell'informazione e della diffusione, attività di consulenza e sostegno direttamente collegate alla realizzazione dell'obiettivo dell'azione del quale sono parte integrante, escluse le spese di gestione di tali azioni o di amministrazione generale). Ciò rientra nella gestione del programma che compete alla Commissione.

6.2. Sovvenzione nel quadro d'un finanziamento con altre fonti del settore pubblico e/o privato

Compartecipazione finanziaria comunitaria pari al 50% delle spese (60% nelle regioni di obiettivo 1, 2 e 5b dei Fondi strutturali) a integrazione dei finanziamenti pubblici e/o privati per quanto concerne le azioni modello in fase operativa. Le reti transnazionali saranno finanziate fino ad un massimo del 90% della spesa ammissibile.

6.3. Abbuono di interessi: No

6.4. Altre spese: Nessuna

6.5. Qualora l'azione produca risultati economici positivi, è previsto il rimborso parziale o totale del contributo finanziario comunitario? Si escludono "risultati economici positivi". Tuttavia, sarà richiesto, se necessario, il recupero dei pagamenti, qualora l'azione non riuscisse a raggiungere gli obiettivi previsti dal contratto.

7. INCIDENZA FINANZIARIA SUGLI STANZIAMENTI FINANZIARI

7.1. Modalità di calcolo del costo totale dell'azione

Il costo totale dell'azione per il periodo di cinque anni e mezzo è di 121 milioni di ecu rispetto ai 55 milioni di ecu assegnati al quinquennio del terzo programma. Tali cifre riflettono l'intenzione di raddoppiare le risorse disponibili di modo che mentre un programma quinquennale ammonterebbe a 110 milioni di ecu, un programma di cinque anni e mezzo, che consente di far coincidere la pianificazione finanziaria con l'anno civile, richiederà un decimo addizionale dei 110 milioni di ecu al fine di coprire il semestre in più.

Tale aumento deriva dalla necessità di consolidare i risultati già acquisiti e di estendere il numero delle attività sperimentali onde tener conto della crescente complessità del fenomeno allo studio e meglio integrare il risultato delle attività sperimentali nelle attività degli Stati membri a livello locale, regionale e nazionale.

1994

I primi sei mesi del programma rientrano nel 1994 e sono quindi pianificati in relazione al PPB 1994 per la parte B.

Il PPB 1994 indica 16 milioni di ecu per la linea B3-4103, di cui 4 milioni di ecu sono fuori qualsiasi programma e coprono le reti di scambio e di sostegno delle ONG mentre 12 milioni di ecu dovrebbero coprire questa fase del nuovo programma nonché fungere da consolidamento dei risultati di "Povertà 3".

La spesa del nuovo programma nel 1994 concernerà i seguenti aspetti:

- (a) contributi alle azioni modello e alle reti transnazionali fino a un massimo di 120.000 ecu ciascuna (per 44 progetti locali, 19 progetti nazionali e 7 reti transnazionali) ovvero un totale di circa 8 milioni di ecu.

Ciò serve ad assicurare l'effettivo funzionamento e la cooperazione in seno alle partnership, la messa in atto dei meccanismi amministrativi, finanziari e valutativi, l'esecuzione degli studi di accertamento dei bisogni, l'elaborazione di una strategia a medio termine e il reclutamento del personale necessario. L'esperienza fatta con "Povertà 3" ha dimostrato che questa fase può protrarsi fino a 16 mesi, soprattutto nei casi in cui gli accordi di cofinanziamento siano particolarmente complessi. Sulla base di tale esperienza un periodo di 6-9 mesi è ritenuto essenziale onde definire efficacemente le strutture, i ruoli e le responsabilità.

Il volume dei contributi alle azioni del nuovo programma passa quindi da 8 milioni di ecu (per sei mesi al 90%) a 18 milioni di ecu per il cofinanziamento di un anno nel 1995.

- (b) 1 milione di ecu per contributi a studi legati al programma, a riunioni di esperti, conferenze e attività di informazione e pubblicazioni (N.B. 8 + 1 = 9 milioni di ecu lasciando 3 milioni di ecu per studi, relazioni di valutazione, ecc. attinenti a "Povertà 3" nel 1994 nella parte B).

La spesa totale parte B, per il nuovo programma nel 1994 ammonta quindi a 9 milioni di ecu.

1995-1999

Il costo complessivo sarà ripartito come segue:

Azioni modello locali	70 milioni di ecu
Azioni modello nazionali	28,3 milioni di ecu
Reti transnazionali	4,2 milioni di ecu
Coordinamento nonché consulenza/ sostegno all'organizzazione, allo sviluppo e alla valutazione delle azioni e delle reti	3,7 milioni di ecu
Raccolta dati, studi, scambi di esperienze	4,8 milioni di ecu
Totale 1995-1999	112,0 milioni di ecu

La spesa relativa allo sviluppo di azioni modello e di reti è stata calcolata nel modo seguente:

- Attuazione della strategia multidimensionale
 - Livello locale: 44 progetti ad un costo medio di 250.000 ecu all'anno
 - Livello nazionale: 19 progetti ad un costo medio di 245.000 ecu all'anno
 - Livello transnazionale: 7 reti ad un costo medio di 125.000 ecu all'anno
- Spese per studi, riunioni di esperti, conferenze e congressi, attività di informazione e pubblicazioni direttamente correlate con il conseguimento degli obiettivi delle misure di cui costituiscono parte integrante, ad eccezione delle spese derivanti dalla gestione di tali misure o delle spese di amministrazione generale (cfr. il commento sulla linea di bilancio per quanto concerne il massimo importo applicabile nell'anno corrente).

7.2 Lo stanziamento d'impegno richiesto comprende

Milioni di ecu ai prezzi correnti

	1994*	1995	1996	1997	1998	1999	TOTALE
Azione modello-livello locale	5.0	12.1	13.2	14.3	14.9	15.5	73
Azione modello-livello nazionale	2.2	5.0	5.3	5.8	6.0	6.2	30.5
Reti transnazionali	0.8	0.9	1.0	1.1	1.1	1.1	6.0
Coordinamento e sostegno sviluppo e valutazione	0.8	0.7	0.7	0.7	0.8	0.8	4.5
Raccolta dati, studi, scambi di esperienze	0.2	0.8	0.9	1.0	1.0	1.1	5.0
TOTALE PROGRAMMA	9.0	19.5	21.1	22.9	23.8	24.7	121.0

* sei mesi dall'1.7.1994 al 31.12.1994

7.3. Scadenario degli stanziamenti d'impegno e degli stanziamenti di pagamento

Nella programmazione del bilancio si è badato innanzitutto a:

- dimostrare la continuità dell'impegno comunitario in materia di lotta contro l'esclusione sociale e quindi evitare qualsiasi soluzione di continuità tra i due programmi per quanto concerne i finanziamenti a progetti locali che possono essere ripresi nel nuovo programma (in particolare "progetti nei nuovi Länder tedeschi che sono stati avviati soltanto nel 1992 e che quindi, con la massima probabilità, saranno continuati nel nuovo programma)
- sostenere il funzionamento di strategie pluridimensionali a medio termine fornendo un aumento annuo progressivo che consente l'espansione delle nuove attività innovative in linea con gli insegnamenti tratti nelle fasi precedenti.

Oltre a questi principi, allo scadenario e alla distribuzione degli impegni si applica la seguente struttura:

- in ciascun anno finanziario la spesa concernente le azioni modello e le reti transnazionali rappresenta 92%
- in ciascun anno finanziario la spesa relativa a coordinamento, consulenza/sostegno, studi, informazione, formazione, seminari, riunioni di esperti, pubblicazioni e informazione ammonta a circa 8% della spesa relativa alla parte B.

L'aumento anno per anno è basato su una logica semplice. Si prevede che le azioni modello aumenteranno gradualmente nei primi due anni interi rispettivamente del 9% all'anno e, nell'ultimo anno, gli aumenti dei costi si equilibreranno. I tassi di incremento porteranno ad un raddoppiamento della spesa per il programma, minimizzando nel contempo il rischio che i finanziatori non siano in grado di tenervi testa. Un'altra parte della spesa non è proporzionale al volume delle attività bensì al numero di azioni intraprese.

Nuovo programma sull'esclusione sociale (milioni di ecu)

Scadenzario previsionale dei pagamenti rapportato agli impegni (parte B)

STANZIAMENTI	IMPEGNI	PAGAMENTI					
		1995	1996	1997	1998	1999	Anni seguenti
1995 stanziamenti	19.5	11.7	3.9	1.95	1.95		
1996	21.1		12.66	4.22	2.11	2.11	
1997	22.9			13.74	4.58	2.29	2.29
1998	23.8				14.28	4.76	4.76
1999	24.7					14.82	9.88

8. DISPOSIZIONI PER LA PREVENZIONE DELLE FRODI CONTENUTE NELLA PROPOSTA D'AZIONE

Controllo esercitato da un gruppo di assistenza tecnica coordinato a livello europeo che prevede resoconti finanziari provvisori e finali per ogni periodo contrattuale della durata massima di un anno. Il secondo pagamento viene effettuato alla ricezione di un resoconto provvisorio giudicato accettabile. Controlli in loco sistematici e casuali esercitati dai servizi della Commissione (DG V e DG XX).

9. ELEMENTI PER UN'ANALISI DEL RAPPORTO COSTO/EFFICACIA

9.1 Obiettivi specifici

L'azione prevede 5 obiettivi specifici descritti all'articolo 4.

La popolazione destinataria dell'azione è costituita dai gruppi meno favoriti che risentono di processi di esclusione sociale e sono i beneficiari finali dell'azione. I beneficiari intermedi sono i gruppi di partnership che gestiscono le azioni modello o le reti transnazionali.

9.2 Motivazione dell'azione

Stando alle stime più recenti vi sono più di 52 milioni di persone nella Comunità che versano in condizioni di povertà, più di 3 milioni di senzatetto e 17 milioni di disoccupati, di cui la metà è senza lavoro da più di un anno. L'attuale periodo di rallentamento della crescita economica ha ulteriormente diversificato i processi di esclusione sociale mettendo soprattutto in pericolo le tradizionali prassi di concertazione, solidarietà e partecipazione responsabile dei cittadini. Nuove forme di esclusione sociale che si fanno via via più visibili inducono gli enti pubblici e privati nonché le parti sociali ad adeguare gli approcci tradizionali in modo da tener conto delle nuove sfide, a migliorare l'attuale grado delle conoscenze e a sperimentare prassi innovative.

In tale contesto uno scambio di esperienze generalizzato per il tramite di un programma d'azione e di un'attività di ricerca condotti a livello europeo ha già dimostrato di essere uno strumento efficace che deve essere sviluppato ulteriormente. Il particolare valore aggiunto di un simile programma europeo risulta chiaro se se ne considerano gli effetti derivati. Inoltre si è visto che dal programma derivano diversi effetti di moltiplicazione che contribuiscono a un positivo bilancio costi/benefici.

Il nuovo programma dovrà fondarsi sui lavori già condotti nell'ambito dell'attuale programma "Povertà 3" contestualmente alla più ampia strategia della Comunità sviluppata nell'ultimo quinquennio per affrontare il problema dell'esclusione sociale. I suoi effetti derivati dovrebbero essere della stessa natura di quelli raggiunti dall'attuale programma che sono stati descritti nella relazione in merito alla sua attuazione. Tra essi vanno menzionati:

lo stimolo del dibattito sulla questione dell'esclusione sociale a livello locale, regionale, nazionale e comunitario

lo sviluppo, all'interno di diversi progetti, di strumenti metodologici e di buone prassi che si sono dimostrati utili per gli operatori attivi in altre località e in altri Stati membri i vantaggi derivanti da nuove reti di scambio tra le autorità locali, le organizzazioni non governative e le parti sociali, reti che si sono spinte più in là della mera messa in comune di conoscenze o delle attività di sensibilizzazione e che hanno consentito la formazione di nuove solidarietà e l'instaurazione di nuove prassi di lotta contro l'esclusione.

Inoltre, la valutazione dei punti di forza e dei punti deboli del programma "Povertà 3" ha evidenziato :

il chiaro contributo che le idee e le esperienze del programma hanno apportato alle riflessioni dei responsabili delle decisioni in diversi Stati membri in cui le politiche nazionali di lotta contro l'esclusione sociale sono diventate più esplicite nel periodo di durata del programma stesso e in cui stanno emergendo diverse sinergie previste

il contributo apportato dalle idee del programma e dalle esperienze dei progetti alle riflessioni a livello comunitario al punto di arricchire altre iniziative comunitarie: un simile programma sperimentale ha potuto esaminare e valutare la pertinenza di metodi e approcci che potrebbero essere efficaci anche all'interno di altre iniziative comunitarie, non esclusi i Fondi strutturali

le opportunità offerte dal programma di sviluppare sinergie, nel contesto del suo approccio multidimensionale, tra il numero crescente di reti che si avvalgono del sostegno della Comunità e che coinvolgono organizzazioni non governative e parti sociali.

In base alle esperienze sinora raccolte il nuovo programma propone di raddoppiare l'importo dei contributi comunitari. Esso cerca inoltre sostegno per un livello di attività che crei una massa critica nello sviluppo di politiche e prassi. Allo stesso tempo esso rappresenta un tempestivo e importante impegno da parte della Comunità.

Considerate le competenze e le risorse della Comunità europea, un programma di azione volto a stimolare l'innovazione e la sperimentazione è destinato ad avere dimensioni modeste rispetto all'entità del fenomeno della povertà e dell'esclusione sociale. La sua portata dovrebbe essere perciò definita essenzialmente in base all'impatto e allo specifico valore aggiunto che ci si può attendere da un simile programma coerente a sostegno e stimolo dell'innovazione.

L'impatto del programma dipende in parte dalla sua dimensione. L'attuale programma "Povertà 3" ha dimostrato che l'impatto è proporzionale al numero degli ambiziosi progetti locali che si adoperano in modo specifico per condurre esperimenti pertinenti alle politiche e ai dibattiti nazionali. In particolare si sa bene che un programma che consta di quaranta progetti, vale a dire tre o quattro per ciascuno Stato membro, può difficilmente creare la massa critica e avere l'effetto moltiplicatore che si si potrebbero attendere da un numero di progetti sensibilmente maggiore.

Inoltre il programma rappresenta un segnale politico della Comunità in risposta agli auspici e alle aspettative manifestati dai partecipanti all'attuale programma. Tali auspici e tali aspettative sono stati esplicitati di recente in occasione della conferenza su "Lottare contro l'esclusione sociale" tenutasi a Copenaghen nel giugno del 1993. I rappresentanti del Parlamento europeo hanno raccomandato un nuovo programma per un importo di 200 milioni di ecu ripartiti su un quinquennio.

L'importo proposto rispecchia il continuo aumento della dimensione del problema dell'esclusione sociale, si prefigge di avere un effetto preventivo e non soltanto correttivo a posteriori, tiene conto della necessità di estendere la sperimentazione in modo da comparare e contrapporre l'efficacia delle iniziative di lotta in diversi tipi di aree (urbane/rurali), per diversi obiettivi delle azioni (aree/categorie di persone/nuove problematiche), a diversi livelli amministrativi (locale, nazionale o interregionale) e con una partecipazione più attiva delle parti sociali rispetto a quanto è avvenuto nel terzo programma. In particolare, l'introduzione di progetti "a livello nazionale" richiede che si istituiscano collegamenti più forti tra le innovazioni e i dibattiti a livello locale, nazionale e transnazionale.

Fattore d'incertezza

È importante rammentare che l'attuale contenuto delle strategie progettuali e il comportamento dei principali attori del programma saranno condizionati dall'evoluzione del dibattito sull'esclusione sociale. A tale proposito giova attirare l'attenzione sulle condizioni economiche generali e sulle loro conseguenze per le politiche dell'occupazione e le politiche sociali negli Stati membri, soprattutto per i loro aspetti legati alla lotta contro l'esclusione sociale.

9.3 Controllo e valutazione

9.3.1. Parametri di valutazione prescelti

Per quanto concerne i primi due obiettivi del programma (paragrafo 4: "Contribuire alla definizione di strategie ... tramite una serie di azioni modello innovatrici" ... e, "... a livello nazionale o regionale"), il monitoraggio e la valutazione saranno effettuati a livello locale e saranno sia interni che esterni. I parametri saranno adeguati alla natura specifica della strategia di ciascun progetto - determinata dalla partnership - e faranno ricorso a ricerche precedenti per quanto concerne la valutazione dell'efficacia della strategia integrata pluridimensionale nel suo contesto.

Ciascun progetto effettuerà una valutazione interna (autovalutazione): il comitato direttivo di ciascun progetto si farà cura del monitoraggio continuo che avverrà per il tramite (i) di una descrizione scritta del contesto di ciascun progetto indicando i bisogni accertati nonché le strategie e le prassi, (ii) di un gruppo di obiettivi operativi esplicitamente correlati ai risultati sperati, se possibile in forma quantificata, (iii) di una serie di principi organizzativi comprendenti un piano per la tenuta di registri e una strategia della comunicazione, (iv) di una valutazione annuale dell'efficacia in relazione agli obiettivi e ai principi concordati e considerate le risorse a disposizione del progetto ...

inoltre una valutazione esterna enucleerà i risultati pertinenti emersi dal progetto e evidenzierà tutte le eventuali implicazioni per uno sviluppo di politiche a livello regionale, nazionale o comunitario, con una particolare attenzione per l'impatto dei principi chiave del programma.

Per quanto concerne il terzo obiettivo del programma (reti transnazionali di progetti) i parametri comprenderanno: realizzazione del programma di lavoro originariamente concordato, in particolare numero e qualità dei nuovi membri aderenti, numero e qualità di eventi o di pubblicazioni basati in parte sui pareri dei partecipanti e dei responsabili delle decisioni nel settore strategico in questione.

Il quarto obiettivo (identificare le caratteristiche dell'esclusione sociale e stimolare dibattiti pubblici e specialistici) sarà oggetto di valutazione a livello nazionale e comunitario. I criteri saranno: quantità e pertinenza delle effettive nuove conoscenze acquisite per lo sviluppo di dibattiti a livello nazionale e comunitario (sia in materia di strategie che di prassi), misura in cui il nuovo modo di pensare influenza anche altre discussioni a livello nazionale e comunitario come risulta da documenti ufficiali o da riviste specializzate.

Il quinto obiettivo (coerenza del programma, coordinamento del programma con altri programmi e politiche comunitarie) riguarda gli aspetti dello sviluppo organizzativo sia all'interno che all'esterno del programma. Per quanto concerne la coerenza del programma, i valutatori esamineranno l'impatto dei criteri e delle procedure di selezione dei progetti e un importante parametro sarà costituito dalla qualità dei contatti e degli scambi transnazionali effettuati nell'ambito del programma e la loro capacità di portare a una modulazione più esatta di modelli e paradigmi, a una migliore comparabilità o trasferibilità di soluzioni sperimentali e costrutti teorici. Per quanto concerne il coordinamento, un importante criterio di valutazione sarà dato dallo sviluppo di una vera sinergia con altre politiche comunitarie (in particolare quelle strutturali) mediante una cooperazione pratica o l'interscambio di metodi e prassi. La valutazione evidenzierà in particolare tutti gli eventuali legami istituiti con altre politiche comunitarie (ad esempio istruzione, protezione sociale, parità, protezione dei consumatori).

9.3.2. Modalità e periodicità delle valutazioni

Del monitoraggio e della valutazione si dovranno far carico tutti e tre i livelli del programma: il livello dei singoli progetti, quello nazionale e quello comunitario. Della loro esecuzione si occuperanno congiuntamente le azioni modello, le reti, i corrispondenti nazionali, l'Unità di gestione e di coordinamento ed altri esperti a livello europeo ove necessario. Il personale incaricato dell'assistenza tecnica predisporrà uno schema dettagliato per consentire di far

meglio combaciare i vari aspetti della valutazione e assicurare una migliore raffrontabilità dei risultati.

Ciascuna azione modello e ciascuna rete transnazionale di progetti elaboreranno una relazione annuale sull'attuazione dei loro compiti basata sulla loro valutazione interna.

I corrispondenti nazionali prepareranno relazioni annuali in relazione a tutti gli obiettivi del programma con particolare riferimento agli elementi del programma che riguardano il loro Stato membro (comprese le valutazioni esterne delle azioni modello).

A livello europeo l'Unità di gestione e di coordinamento e, se del caso, altri esperti a livello europeo, dovranno preparare una relazione sintetica annuale sullo stato di avanzamento dei lavori basata sulle relazioni summenzionate, nonché una valutazione dell'impatto in relazione al quarto e quinto obiettivo del programma e una valutazione dell'impatto del programma in generale. Queste grandi relazioni conterranno un certo numero di raccomandazioni per eventuali adattamenti delle priorità che si fossero resi necessari.

Entro il 1° luglio 1997 la Commissione presenterà al Consiglio e al Parlamento europeo una relazione intermedia sull'attuazione e sullo stato di avanzamento del programma nel suo complesso.

Entro il 1° luglio del 2000 la Commissione presenterà al Consiglio e al Parlamento europeo una relazione finale sull'attuazione e sullo stato di avanzamento del programma.

9.4 Coerenza con la pianificazione finanziaria

L'azione rientra nella pianificazione finanziaria delle DG. L'obiettivo più generale nella pianificazione finanziaria della DG che corrisponde all'obiettivo dell'azione proposta è il capitolo B3-41: Protezione sociale e libera circolazione.

10. SPESE AMMINISTRATIVE (PARTE A)

1. AUMENTO RICHIESTO DI PERSONALE DELLA COMMISSIONE. IN CASO AFFERMATIVO, IN CHE MISURA?

Per la linea B3-4103 nel suo complesso è richiesto il seguente incremento di personale nel 1994: 1A, 1C.

Gli effettivi supplementari provverranno dalla programmazione delle risorse per l'anno in questione o dal reimpiego interno.

2. AMMONTARE DELLA SPESA PER IL PERSONALE E DELLA SPESA AMMINISTRATIVA DERIVANTE DALLA PROPOSTA D'AZIONE. METODO DI CALCOLO

(p.m. escluso)

Personale

Importo annuale previsto per 1A e 1C 108.000 ecu
(prezzi 1993)

Spesa amministrativa

Nel progetto preliminare di bilancio per il 1994 la Commissione ha già presentato un bilancio spese amministrative per la linea B2-4103.

Per il 1995 e gli anni successivi, la spesa amministrativa della parte A rimarrà allo stesso livello.

RELAZIONE

sull'attuazione del programma comunitario per l'integrazione
economica e sociale dei gruppi meno favoriti

"POVERTÁ 3" (1989-1994)

Decisione 89/457/CEE del Consiglio del 18 luglio 1989
(Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n. L 224 del 2.8.1989)

INTRODUZIONE

In applicazione della decisione del Consiglio del 18 luglio 1989⁽¹⁾ la Commissione pone in atto un "programma comunitario per l'integrazione economica e sociale delle categorie di persone economicamente e socialmente disagiate", comunemente denominato programma "Povertà 3".

Previsto per una durata di cinque anni (1989-1994) tale programma prolunga e amplia le iniziative comunitarie anteriori che andavano sotto il nome di primo e secondo programma europeo di lotta contro la povertà (1975-1980 e 1985-1989)⁽²⁾ per mezzo dei quali la Comunità aveva già manifestato la propria volontà di contribuire, entro i limiti delle sue competenze e dei suoi mezzi, agli sforzi per lottare contro la povertà compiuti negli Stati membri.

Il programma "Povertà 3" si iscrive nella stessa prospettiva, ma è più ambizioso dei programmi anteriori. Lo è anzitutto per i suoi mezzi, che sono aumentati, anche se rimangono esigui: il bilancio di previsione ammonta a un totale di 55 milioni di ecu per il quinquennio della sua durata, contro rispettivamente 20 milioni di ecu e 29 milioni di ecu per il primo e il secondo programma. Soprattutto esso è più ambizioso per il suo contenuto: concepito alla luce degli insegnamenti di questi due programmi, esso intende sostenere in maniera più significativa l'innovazione nei metodi e nelle politiche applicate, promuovere un'impostazione multidimensionale dell'emarginazione sociale e parallelamente pone l'accento su strategie miranti all'integrazione sia economica che sociale delle popolazioni meno favorite, strategie basate sulla partnership delle istituzioni pubbliche e private e svolte con la partecipazione delle popolazioni interessate.

Evidentemente "Povertà 3" non ha né la vocazione né i mezzi per essere all'altezza dell'ampia gamma di situazioni di povertà esistenti nella Comunità in quanto le misure e le politiche da realizzare in merito rientrano essenzialmente tra le responsabilità degli Stati membri e delle loro autorità nazionali, regionali e locali. Il suo obiettivo è quello di agevolare la sperimentazione di strategie innovatrici di lotta contro la povertà, per contribuire in tal modo all'identificazione delle prassi proficue, allo stimolo delle politiche e allo sviluppo della discussione pubblica in tale settore. In quest'ottica esso concentra i propri mezzi su una quarantina di progetti locali, suddivisi fra gli Stati membri della Comunità e conglobati in una dinamica europea grazie a un'animazione transnazionale messa a punto proprio a tale scopo. Esso contribuisce anche, con un'aliquota minima del proprio bilancio, ad attività di ricerca e a studi statistici volti a capire meglio i processi di emarginazione sociale.

Questi progetti locali sono stati approvati dalla Commissione, alla fine del 1989, in base a proposte presentate dagli Stati membri. Essi ricevono un contributo finanziario da parte della Comunità durante il quinquennio di vita del programma, purché siano finanziati anche da enti pubblici o da associazioni private a livello nazionale, regionale e/o locale.

Essi partecipano periodicamente a incontri nazionali e transnazionali volti a favorire lo scambio e il confronto delle esperienze e sono sostenuti da gruppi di assistenza tecnica incaricati di fornire loro un aiuto adeguato in materia di sviluppo e di valutazione.

L'esperienza concreta dei progetti, le azioni di animazione e le varie pubblicazioni del programma contribuiscono alla visibilità di "Povertà 3" e alla sinergia dei suoi sforzi con quelli compiuti da altre istanze a livello nazionale e a livello comunitario.

⁽¹⁾ Decisione del Consiglio 89/457/CEE del 18 luglio 1989 che istituisce un programma di azione a medio termine della Comunità per l'integrazione economica e sociale delle categorie di persone economicamente e socialmente disagiate, GUCE L 224 del 2.8.1989.

⁽²⁾ Decisione 75/458/CEE del Consiglio del 22 luglio 1975 (GUCE L 119 del 30.07.1975) e 85/8/CEE del Consiglio del 18 dicembre 1984 (GUCE L 2 del 3.1.1985).

Una trentina di progetti, denominati "azioni modello", hanno dimensioni significative, giacché riuniscono, a livello locale, un complesso di partner pubblici e privati decisi ad attuare in comune una strategia coerente e coordinata di lotta contro la povertà; ognuno di essi riceve dalla Comunità, a questo titolo, un contributo annuo medio che va da 250.000 a 300.000 ecu, cioè quasi un milione e mezzo di ecu per tutta la durata del programma. Una dozzina di progetti, denominati "iniziative innovatrici", sono più modesti: si tratta di microprogetti che studiano risposte adeguate alla situazione di gruppi che soffrono di forme specifiche d'isolamento, e ciascuno di essi riceve dalla Comunità, a tale titolo, un contributo annuo medio di 50.000 ecu, cioè quasi 250.000 ecu per tutta la durata del programma.

Questi progetti evidentemente sono assai diversi, ma hanno un denominatore comune, cioè si riconoscono nei principi chiave del programma - l'approccio multidimensionale all'esclusione sociale, la partnership correlata alla dinamica di sviluppo di un territorio, la partecipazione dei meno favoriti - e cercano di dare a tali principi un'espressione concreta e duratura a livello locale. Inoltre essi si inseriscono tutti in una prospettiva europea, in particolare grazie alla partecipazione alla dinamica di scambio transnazionale avviata nell'ambito dell'animazione del programma. Essi illustrano in tal modo lo scopo essenziale del programma che è quello di stimolare la discussione e le politiche nazionali e comunitarie in questo settore grazie a un sostegno alla ricerca di risposte innovatrici all'esclusione sociale, rinforzando in tal modo la solidarietà nei confronti dei meno favoriti.

"Povertà 3" è stato avviato concretamente il 1° marzo 1990. La decisione del Consiglio del 18 luglio 1989 ha chiesto alla Commissione di presentare, entro e non oltre il 1° luglio 1993, una relazione sull'attuazione e sui risultati del programma (art. 10). Questo è l'oggetto del presente documento, che rende conto di tre anni di azione e che rappresenta quindi un primo bilancio del programma. Esso si compone di cinque parti: la prima è dedicata agli obiettivi del programma, la seconda alla sua attuazione, la terza ai progetti e alle loro azioni, la quarta alla dinamica del programma e ai suoi punti di forza e di debolezza e la quinta infine alle lezioni che se ne possono trarre e al suo impatto.

1° parte - GLI SCOPI DEL PROGRAMMA "POVERTÀ 3"

Più di 50 milioni di poveri, circa 3 milioni di senzatetto, 17 milioni di disoccupati, di cui la metà è senza lavoro da più di un anno⁽³⁾ ... l'emarginazione sociale e la povertà costituiscono una grande sfida per gli Stati membri. Esse costituiscono una sfida anche per la Comunità nel suo insieme, la quale non potrebbe disinteressarsi di situazioni che testimoniano, con la loro esistenza e con la loro entità, della necessità di una costruzione europea equilibrata (§1).

Raccogliere tale sfida presuppone un accresciuto sforzo di solidarietà. Gli Stati membri e le loro autorità nazionali, regionali e locali hanno perciò inserito tale problematica in diverse delle loro politiche. La Comunità può contribuire a tale sforzo, nei limiti delle sue competenze e dei suoi mezzi, vale a dire in misura modesta: in base al principio di sussidiarietà, l'azione comunitaria in tale settore ha come scopo principale quello di sostenere e di integrare le iniziative avviate negli Stati membri (§2).

L'attuazione di programmi specifici è una delle modalità di tale azione comunitaria. Questi programmi hanno un oggetto limitato e non potrebbero evidentemente sostituirsi alle politiche nazionali, giacché sono volti a stimolare l'innovazione, specie tramite lo scambio di esperienze, e a favorire discussioni pubbliche quanto più ampie possibile (§3).

Gli obiettivi particolari del programma "Povertà 3" sono l'espressione concreta, per quanto riguarda la lotta contro la povertà, di tale funzione di appoggio e di stimolo propria ai programmi specifici. Essi nascono dall'esperienza dei precedenti programmi comunitari, ma anche dagli orientamenti comuni a numerose politiche nazionali in questo settore, le quali insistono sull'opportunità di un approccio globale e coerente per quanto concerne l'inserimento economico e sociale delle persone meno favorite (§4).

⁽³⁾ "Verso un'Europa della solidarietà - Intensificare la lotta contro l'esclusione sociale; promuovere l'integrazione", COM(92) 542 def. del 23 dicembre 1992.

1. La sfida della povertà e dell'esclusione sociale

- 1.1. La povertà non è una nuova realtà e ha dato luogo, da molto tempo, a numerose riflessioni di ordine scientifico e di ordine politico, nonché a numerose iniziative sia pubbliche che private. Ma l'attenzione dell'opinione pubblica e la discussione pubblica su tali problemi si sono profondamente trasformate, nel corso degli ultimi tre lustri, nella maggior parte degli Stati membri, man mano che cambiavano le realtà della povertà e parallelamente la sfida che esse pongono alle società europee.

La situazione di crisi urbana, la ricomparsa dei senzatetto, le tensioni interetniche, l'aumento della disoccupazione di lunga durata, l'emarginazione dei giovani che non sono mai riusciti a inserirsi nel mercato del lavoro, la persistenza della povertà in talune zone rurali, la caduta nella povertà delle famiglie molto indebitate ... sono questi i fenomeni nuovi, più visibili e più numerosi che in passato, che hanno provocato tale trasformazione della discussione sulla povertà e sull'esclusione sociale.

La povertà non può più essere considerata, oggi come oggi, una realtà residua, pura e semplice eredità del passato destinata a sparire con il progresso economico e con lo sviluppo. Inoltre essa non può più essere considerata soltanto come assenza o insufficienza di risorse finanziarie che colpisce talune persone. Occorre invece riconoscere il carattere strutturale delle situazioni di povertà e dei meccanismi che le producono. Occorre anche riconoscere il carattere multidimensionale dei processi a causa dei quali talune persone, taluni gruppi e a volte talune zone rurali o urbane vengono esclusi dalla partecipazione agli scambi, alle prassi e ai diritti sociali costitutivi dell'integrazione economica e sociale.

Questo provoca il ricorso sempre maggiore al concetto di esclusione sociale, che tende a sostituirsi, nella maggior parte degli Stati membri e a livello comunitario⁽⁴⁾, al concetto di povertà. Parlare di emarginazione sociale significa dire che il problema non è più soltanto quello delle disuguaglianze tra la cima e il fondo della scala sociale (up/down) ma anche quello della distanza, in seno al corpo sociale, tra coloro che partecipano alla sua dinamica e coloro che sono respinti verso i margini (in/out); significa anche porre in evidenza gli effetti, in proposito, dell'evoluzione della società e i rischi di rottura della coesione sociale che ne derivano; significa infine dichiarare che si tratta di processi, sia per le persone interessate, sia in seno al corpo sociale, e non di situazioni rigide e statiche.

- 1.2. Il 23 dicembre 1992 la Commissione ha approvato una comunicazione che illustra la sfida rappresentata dall'esclusione sociale per gli Stati membri, nonché per la Comunità⁽⁵⁾. Tale comunicazione ribadisce che le situazioni e i processi di emarginazione sociale derivano in larga misura dai mutamenti strutturali registrati dalle economie e dalle società europee (innovazioni tecnologiche, trasformazioni del mercato del lavoro, indebolimento delle strutture familiari, tendenze alla frammentazione sociale, sviluppo dei fenomeni migratori, mutamenti dei sistemi di valori ...). Essa attira l'attenzione sulla crescente vulnerabilità che ne deriva per una larga fetta della popolazione, esposta al pericolo di esclusione sociale a motivo, in particolare, degli sviluppi dell'occupazione e delle strutture familiari e sociali: non esiste soltanto un gruppo - del resto esiguo - di persone permanentemente povere o escluse, ma anche un gruppo di entità sempre maggiore - e del resto eterogeneo - di persone il cui inserimento economico e sociale è precario e che conoscono sporadicamente o ricorrentemente periodi di povertà e sono minacciate dalla perdita dei vincoli sociali che consegue ai processi di esclusione sociale.

(4) Risoluzione del Consiglio e dei Ministri degli affari sociali riguardante la lotta contro l'esclusione sociale del 29 settembre 1989. GU C 277 del 31.10.1989.

(5) "Verso un'Europa della solidarietà - Intensificare la lotta contro l'emarginazione sociale, promuovere l'integrazione", COM(92) 542 def. del 23 dicembre 1992

Queste constatazioni coincidono con l'esperienza concreta degli operatori più direttamente impegnati nella lotta contro l'esclusione sociale - le amministrazioni, gli enti locali, le organizzazioni non governative in primo luogo - i quali insistono anch'essi sui rischi di aggravamento delle situazioni e dei processi di cui sopra. Esse bastano a convincere, al di là della diversità delle situazioni locali e nazionali, dell'ampiezza della sfida lanciata, della sua dimensione europea e dell'eco che essa suscita nell'opinione pubblica.

2. L'azione comunitaria

La lotta contro l'esclusione sociale è essenzialmente di competenza degli Stati membri e delle loro autorità nazionali, regionali e locali. Ma in varie occasioni la Comunità ha espresso la propria volontà di contribuire, nei limiti delle sue competenze e dei suoi mezzi, agli sforzi avviati: le iniziative comunitarie sono quindi modeste, ma riflettono una preoccupazione crescente; il loro sviluppo dimostra come siano state progressivamente identificate e riconosciute le forme d'azione comunitaria più adatte a garantire, conformemente alla logica della sussidiarietà, un valore aggiunto specifico a tale azione.

- 2.1. La Comunità si è preoccupata specificamente dell'esclusione sociale dalla metà degli anni '70 in poi. Non si trattava evidentemente di una politica, quanto piuttosto di un contributo limitato, avente il valore di segnale dell'attenzione concessa, nella costruzione europea, alla solidarietà verso le persone meno favorite. Il suo strumento principe, e per lungo tempo il solo, è stato il varo di programmi specifici, dai mezzi finanziari limitati, volti a sostenere l'innovazione e lo scambio di esperienze.

In concreto la Comunità ha avviato, fin dal 1975, un primo programma di lotta contro la povertà (1975-1980), che ha contribuito a sostenere progetti pilota nell'insieme dei nove Stati membri della Comunità di quel tempo. Concepito al tempo della crescita economica, e attuato nel contesto di crisi della fine degli anni '70, questo programma ha contribuito, nella maggior parte degli Stati membri, all'evoluzione della riflessione amministrativa e politica sulla trasformazione della problematica della povertà, in tale nuovo contesto. Esso è stato seguito da un secondo programma (1985-1989), risolutamente incentrato sullo scambio transnazionale delle prassi attuate in quasi un centinaio di microprogetti locali. Il programma "Povertà 3" (1989-1994) ne è la continuazione, ma concentra i suoi mezzi sul numero ristretto di progetti più ambiziosi, aventi la vocazione di passare dalla fase esplorativa precedente a una fase di sviluppo selettivo, vale a dire di sperimentazione in grandezza naturale dei principi d'azione identificati nel corso dei programmi precedenti.

- 2.2. L'azione comunitaria si è progressivamente potenziata e diversificata, in particolare verso la fine degli anni '80. Tale sviluppo ha avuto luogo grazie al progresso della presa di coscienza pubblica dell'importanza del problema, fra l'altro a motivo della mobilitazione di numero operatori di fronte al diffondersi della grande povertà.

La Commissione si è quindi sforzata di mettere in opera un complesso di iniziative più ambiziose e più coerenti. Essa ha proposto, a titolo dell'applicazione della Carta dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, una raccomandazione relativa al riconoscimento, nei sistemi di protezione sociale, di un diritto a risorse e prestazioni sufficienti, raccomandazione che è stata approvata dal Consiglio il 24 giugno 1992⁽⁶⁾. Tale raccomandazione non ribadisce soltanto il diritto a risorse sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana, bensì anche la necessità di inserire tale diritto in una prospettiva globale di lotta contro l'esclusione sociale e quindi di correggerlo,

⁽⁶⁾ Raccomandazione del Consiglio sui criteri relativi a risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale, GU n. L 245, pagg. 46-48 (92/441/CEE) del 24 giugno 1992.

conformemente alla risoluzione del Consiglio e dei Ministri degli affari sociali riuniti in sede di Consiglio del 29 settembre 1989, di misure adeguate di integrazione nei settori della sanità, dell'alloggio, dell'istruzione, dell'occupazione e della formazione, ecc.⁽⁷⁾.

Parallelamente al varo del programma "Povertà 3", la Commissione ha intensificato il proprio appoggio alle organizzazioni non governative, e in particolare alla loro riunione nell'ambito di una rete europea⁽⁸⁾. Recentemente essa ha sviluppato a una cooperazione feconda con le parti sociali, le autorità locali e le loro organizzazioni europee, come pure con complessi di città e di organi preposti agli alloggi.

Inoltre la Commissione ha dato vita, nell'ambito delle proprie politiche strutturali, a talune iniziative volte a prendere in considerazione le situazioni dei quartieri in crisi (FESR) e quelle dei gruppi particolarmente vulnerabili (iniziative HORIZON e NOW nell'ambito del Fondo sociale europeo).

La Commissione ha inoltre agevolato la sinergia delle iniziative delle varie reti di operatori impegnati nella lotta contro l'esclusione sociale nella Comunità, in particolare grazie all'organizzazione di una serie di seminari di riflessione e di proposta. Essa ha istituito nel proprio seno un Gruppo interservizi incaricato di promuovere la coerenza delle politiche comunitarie che abbiano un impatto sull'esclusione sociale. Essa ha inoltre incoraggiato lo sviluppo di attività di studio e di valutazione; in seguito alla risoluzione del Consiglio e dei Ministri degli affari sociali summenzionata essa ha istituito un osservatorio delle politiche nazionali di lotta contro l'emarginazione sociale e infine ha promosso varie attività sullo sviluppo sociale urbano.

Infine, nelle proposte relative alla revisione dei Trattati, la Commissione ha energicamente ribadito la necessità di intensificare la lotta contro l'esclusione sociale, e tale orientamento è stato ripreso dal Consiglio nell'accordo sulla politica sociale annesso al Trattato di Maastricht.

- 2.3. La comunicazione della Commissione del 23 dicembre 1992 (COM(92) 542 def.) rende conto di questa diversificazione progressiva delle iniziative comunitarie e propone progressi per una maggiore presa in considerazione dell'emarginazione sociale nell'ambito delle politiche generali e strutturali della Comunità. Essa rammenta che il valore aggiunto dell'azione comunitaria passata risiede in gran parte nel suo contributo allo scambio e al trasferimento di esperienza. Essa ribadisce che il riconoscimento di tale apporto è probabilmente una delle realizzazioni più importanti di tale azione, che consente di promuovere la dimensione europea della lotta contro l'esclusione sociale e di avviare una dinamica e una mobilitazione degli operatori interessati. In tale contesto di diversificazione si inseriscono ormai i programmi specifici, come il programma "Povertà 3", e vi svolgono le funzioni che sono loro proprie.

3. Le funzioni dei programmi specifici

- 3.1. L'attuazione di programmi specifici ha una triplice funzione.

Tali programmi valgono anzitutto per il fatto stesso di esistere, che rappresenta un segnale dell'attenzione accordata dalla Comunità al problema e che favorisce quindi indirettamente altre iniziative comunitarie, ma anche nazionali, in questo settore (dove

⁽⁷⁾ Risoluzione del Consiglio e dei Ministri degli affari sociali riuniti in sede di Consiglio del 29 settembre 1989, riguardante la lotta contro l'esclusione sociale, GU n. C 277 del 31.10.1989.

⁽⁸⁾ EAPN, European Anti-Poverty Network, Rete europea delle organizzazioni non governative e dei gruppi volontari impegnati nella lotta contro la povertà.

l'importanza che la Commissione attribuisce alla visibilità di tali programmi, a livello sia nazionale che europeo, che una delle condizioni della loro funzione di stimolo).

Tali programmi valgono anche grazie al loro contenuto sperimentale: il loro obiettivo principale non è quello di sovvenzionare, come se fossero un fondo, azioni eterogenee, per utili che siano; esso è quello di contribuire all'identificazione e alla convalida di metodi e di politiche adeguati alle attuali forme di emarginazione sociale e in particolare al suo carattere multidimensionale (dove l'importanza che la Commissione attribuisce all'esemplarità dei progetti approvati e alla loro valutazione).

Infine tali programmi hanno la funzione di contribuire al trasferimento di know-how e di prassi proficue e alla strutturazione di reti di operatori impegnati in scambi transnazionali in base a esperienze concrete relativamente comparabili (dove l'importanza che la Commissione attribuisce sia alla coerenza complessiva del programma, sia alla sua animazione europea).

- 3.2. Grazie a tali funzioni i programmi specifici si distinguono nettamente dai fondi. Essi implicano una presenza attiva della Commissione presso gli operatori in loco, in uno spirito di partnership, in particolare per manifestare l'impegno comunitario, per ribadire la coerenza d'insieme che si persegue e per contribuire alla valorizzazione delle esperienze di ciascun operatore.

Essi implicano anche la creazione di strutture di animazione e di assistenza tecnica specifica, in particolare per favorire l'esemplarità dei progetti, la qualità della loro gestione, il rigore della loro valutazione e la pertinenza dei loro scambi transnazionale. Essi implicano infine una cooperazione energica con gli Stati membri, non soltanto per agevolare lo sviluppo ottimale dei programmi, ma anche per diffondere nella misura del possibile l'impatto dei progetti e dei programmi in termini di stimolo delle politiche e di trasferimento delle prassi ottimali.

L'interesse di tali programmi non deve quindi essere valutato col metro dei mezzi stanziati, che sono assai modesti e non paragonabili a quelli dei Fondi strutturali, bensì risiede nel contributo di ordine metodologico e politico che essi sono suscettibili di arrecare, e per tale motivo gli operatori che partecipano a tali programmi condividono obblighi comuni e una viva preoccupazione circa la qualità.

4. Gli obiettivi specifici di "Povertà 3"

- 4.1. I due primi programmi comunitari di lotta contro la povertà presentavano soprattutto un carattere esplorativo: essi consistevano essenzialmente in un insieme di microprogetti locali, assai eterogenei e diversi, anche se partecipavano a una animazione nazionale (primo programma) o transnazionale (secondo programma).

"Povertà 3" si basa sulla constatazione che è possibile passare da questa fase esplorativa a una fase di sviluppo selettivo, vale a dire alla convalida dell'efficacia dei principi d'azione basati sulle esperienze precedenti. Tali principi d'azione sono l'approccio multidimensionale alla povertà, la partnership delle istituzioni a livello locale e la partecipazione delle popolazioni interessate. Scopo del programma è di attuare tali principi a livello locale agganciandoli alla dinamica di sviluppo di un territorio. "Povertà 3" è quindi costituito da progetti pilota non numerosi, ma di entità significativa, svolti per iniziativa locale e unificati da tali principi d'azione comuni. L'apporto di "Povertà 3" alla definizione di metodi e di politiche adeguati presuppone che sia evidente l'efficacia di tali principi d'azione, vale a dire che il successo di "Povertà 3" si basa in ampia misura sul valore dimostrativo dei progetti approvati.

Conformemente a questo orientamento fondamentale, "Povertà 3" concentra i suoi mezzi su un numero limitato di progetti. Tale opzione è coerente con la scelta di avviare l'attività comunitaria in una fase di sviluppo selettivo. Essa rappresenta anche una scommessa sull'iniziativa locale, e in particolare sulla capacità degli operatori locali a dar vita a una partnership efficiente, a elaborare una strategia coerente, a gestire

rigorosamente un bilancio relativamente esiguo e a servire come esempio significativo su scala nazionale.

Tale scommessa illustra, da parte della Comunità, la sua strategia di partnership con gli enti locali e nazionali. Essa presuppone evidentemente che gli operatori non considerino il programma come una semplice occasione di finanziamento di azioni locali e che si dedichino invece a contribuire, con le loro esperienze, all'arricchimento della riflessione nazionale e comunitaria e all'approfondimento dei principi del programma in quanto tale.

4.2. I tre principi chiave del programma "Povertà 3" sono i seguenti:

- l'impostazione multidimensionale; tale principio deriva dalla constatazione del carattere multidimensionale della povertà e dell'esclusione sociale, che non si rifà soltanto all'insufficienza delle risorse finanziarie e che si nota anche nei settori dell'alloggio, della formazione, dell'occupazione, dell'istruzione, della salute, dell'accesso ai servizi, ecc.; esso implica l'attuazione di strategie coerenti e di sinergie adeguate alle peculiarità delle situazioni locali o nazionali, e non la semplice giustapposizione di azioni isolate, reciprocamente estranee o accozzate in maniera caotica;
- la partnership; tale principio è l'espressione istituzionale dell'impostazione multidimensionale, nonché il suo strumento pratico; tale impostazione può essere infatti sviluppata soltanto se un'azione comune riunisce l'insieme degli attori chiave dell'intervento relativo ai vari settori menzionati; la partnership implica una corresponsabilità degli attori interessati per quanto riguarda il successo globale dell'azione svolta e presuppone che tali operatori siano in grado di definire, al di là dei rispettivi interessi, o magari delle loro divergenze, una strategia comune e consensuale;
- la partecipazione; tale principio nasce dalla constatazione che l'emarginazione sociale è anche la dipendenza, o addirittura la passività, nei confronti delle istituzioni e, più in generale delle decisioni prese dagli altri; parallelamente, tale principio ribadisce che il coinvolgimento attivo delle popolazioni interessate in un processo d'integrazione è sia la condizione che la manifestazione del suo successo; più in generale esso si inserisce in una prospettiva di promozione del ruolo dei cittadini e della democrazia, secondo cui le popolazioni interessate debbono essere attori e partner a parte intera delle politiche svolte.

Questi tre principi si ritrovano, in forma e in misura diverse, in talune politiche sociali innovatrici svolte negli Stati membri. La loro pertinenza è rammentata nella risoluzione del Consiglio e dei Ministri degli affari sociali riuniti in sede di Consiglio del 29 settembre 1989. Il programma "Povertà 3" non ne ha quindi il monopolio. Esso intende invece sistematizzarne l'attuazione a livello locale, senza peraltro sottovalutarne le difficoltà. Per tale motivo il programma non concede soltanto mezzi finanziari, ma anche un'assistenza tecnica e un aiuto allo sviluppo dell'azione e alla sua valutazione permanente. Per tale motivo il programma intende anche permettere l'identificazione delle prassi proficue, vale a dire delle modalità concrete secondo cui tali principi possono essere applicati durevolmente ed efficacemente. Infine il programma ha lo scopo di favorire il trasferimento delle modalità di azione a livello sia nazionale che europeo.

II^a parte - L'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA 'POVERTÀ 3'

L'attuazione del programma "Povertà 3" è collocata sotto la responsabilità della Commissione, che ha creato a tale scopo strutture di decisione, di gestione e di animazione concepite per garantire al meglio l'articolazione fra la dimensione locale, quella nazionale e quella comunitaria del programma (§1).

L'attuazione di "Povertà 3" è stata avviata immediatamente di seguito alla decisione del Consiglio, affinché potessero essere effettuate la selezione dei progetti e la creazione delle strutture del programma secondo un calendario che garantisca nella misura del possibile la continuità tra la fine del secondo programma (novembre 1989) e il varo del terzo (marzo 1990)(§2).

La Commissione si è sforzata di agevolare un progressivo svolgimento dell'attività del programma, entro i limiti dei vincoli amministrativi e finanziari derivanti dal carattere annuo degli stanziamenti di bilancio che si applica al programma (§3).

1. Le strutture di decisione, di gestione e di animazione del programma

1.1. Il programma è posto sotto la responsabilità della Commissione.

Conformemente alla decisione del Consiglio, essa è coadiuvata da un comitato consultivo composto da rappresentanti designati da ciascuno Stato membro per assicurare il controllo del programma (si tratta quasi sempre di rappresentanti dei ministeri nazionali degli affari sociali).

La Commissione ha richiesto l'aiuto di un gruppo internazionale di consulenti incaricato di fornirle assistenza tecnica per la gestione e l'animazione del programma. Tale gruppo effettua, in base alle istruzioni della Commissione, l'insieme dei compiti tecnici connessi alla gestione amministrativa e finanziaria delle sovvenzioni concesse a titolo del programma. Esso assicura anche il coordinamento europeo dell'animazione del programma, in particolare per quanto riguarda gli scambi transnazionali, la valutazione, le pubblicazioni e la ricerca. La struttura di gestione di tale gruppo è basata a Lilla (Francia). I suoi membri, assunti a tempo parziale, sono basati in Germania, in Francia, in Irlanda e in Portogallo. Essi formano tutti insieme l'Unità centrale (UC) del programma.

Tale Unità centrale coordina una rete di consulenti nazionali incaricati di fornire un aiuto tecnico ai progetti, di contribuire alla dinamica nazionale del programma e di partecipare alla sua animazione a livello comunitario. Tali consulenti nazionali sono in media due, a tempo parziale, per ciascuno Stato membro, e questa funzione può variare a seconda della grandezza dei paesi e del numero dei progetti in questione. Questi consulenti costituiscono le "unità di ricerca e di sviluppo" del programma (URS)⁽⁹⁾.

La Commissione e l'UC tengono riunioni di lavoro assai frequenti (in media una volta al mese e con periodicità variabile a seconda delle necessità); vi sono poi contatti bilaterali tra i servizi della Commissione e taluni membri dell'Unità centrale. La Commissione, l'UC e le URS hanno riunioni di lavoro della durata di due giorni tre volte all'anno. Inoltre vari incontri dedicati all'animazione del programma contribuiscono alla comunicazione interna fra gli operatori.

1.2. Tali strutture riflettono, nel processo decisionale, la cooperazione che la Commissione intende sviluppare con gli Stati membri. Esse riflettono anche, per quanto concerne l'attuazione del programma "Povertà 3", obiettivi specifici della sua animazione, allo scopo di garantire, in linea di massima:

- la sua esemplarità in termini di qualità dei progetti di gestione, di dimostrazione della pertinenza dei principi chiave del programma e di contributo all'elaborazione di proposte politiche e metodologiche;
- la sua coerenza globale in quanto programma e in quanto programma europeo;
- la sua visibilità sulle scene nazionali ed europee.

⁽⁹⁾ I membri delle URS sono nominati dalla Commissione d'accordo con lo Stato membro interessato. In taluni casi essi operano nello stesso istituto; in altri casi appartengono a istituti diversi.

1.3. La strategia che sottende l'organizzazione dell'animazione del programma si basa su due principi:

- il primo principio è quello di riconoscere la necessità di garantire ai progetti un'assistenza tecnica significativa, che comprende il sostegno all'autovalutazione, l'aiuto alla definizione delle strategie, alla programmazione e alla gestione delle attività, nonché il sostegno all'informazione e alla comunicazione allo scopo di assicurare la visibilità nazionale dei progetti e del programma.

È questa la funzione principale delle URS e il successo di essa condiziona la possibilità di elaborare, sulla base di esperienze effettive, le proposte di ordine politico o metodologico che si attendono dal programma. Le URS sono state concepite come unità che riuniscono competenze ed esperienze sia teoriche che pratiche.

- Il secondo principio consiste nel fare della dimensione europea del programma una preoccupazione comune all'insieme degli operatori.

Tale dimensione europea non si limita infatti all'organizzazione di scambi transnazionali fra i progetti, ma passa anche attraverso le pubblicazioni e, più in generale, le attività aventi come oggetto la visibilità del programma in quanto programma europeo, nonché attraverso gli scambi bilaterali tra i progetti e la comunicazione diretta fra tutti gli operatori del programma, e infine attraverso l'organizzazione della coerenza interna del programma in quanto tale, vale a dire la strutturazione delle URS in quanto rete europea, più in generale la strutturazione del programma stesso in quanto rete di iniziative, di esperienze e di attori.

Spetta all'UC coordinare l'animazione europea. Le URS vi collaborano attivamente, tanto più che l'esperienza del secondo programma ha dimostrato la necessità di promuovere congiuntamente la visibilità nazionale e la visibilità europea del programma stesso.

1.4. Occorre ribadire che le strutture di attuazione del programma sono assai decentralizzate in termini di mezzi, anche se sono centralizzate, dal punto di vista decisionale, a livello della Commissione. I mezzi del programma sono infatti suddivisi come segue (bilancio previsionale):

Progetti locali	41,05 milioni di ecu
Studi e ricerche	4,95 milioni di ecu
Gestione, animazione, pubblicazioni	9,00 milioni di ecu
(di cui URS 3,5 milioni di ecu)	-----
	55,00 milioni di ecu

2. Il calendario dell'attuazione del programma

Una delle preoccupazioni della Commissione e degli Stati membri, nel 1989, è stata quella di evitare una soluzione di continuità fra la fine del secondo programma e il varo del terzo. Tale preoccupazione non derivava soltanto dal desiderio di evitare che taluni progetti nati dal secondo programma e accolti in "Povertà 3" registrassero un'interruzione del finanziamento comunitario (del resto tali progetti erano poco numerosi, data la differenza fra i due programmi), quanto piuttosto dalla preoccupazione di rendere evidente la continuità dello sforzo comunitario a favore delle persone svantaggiate. In proposito occorre rammentare che quattro anni avevano diviso la fine del primo programma dal varo del secondo e che tale intervallo era stato sentito come un disimpegno della Comunità piuttosto che come una necessità tecnica.

Parallelamente al processo di discussione in seno al Consiglio, la Commissione aveva avviato la preparazione concreta del programma. Non appena il Consiglio ha adottato la sua decisione, la Commissione ha quindi potuto dar via simultaneamente alla selezione dei progetti e alla costituzione delle strutture di gestione del programma.

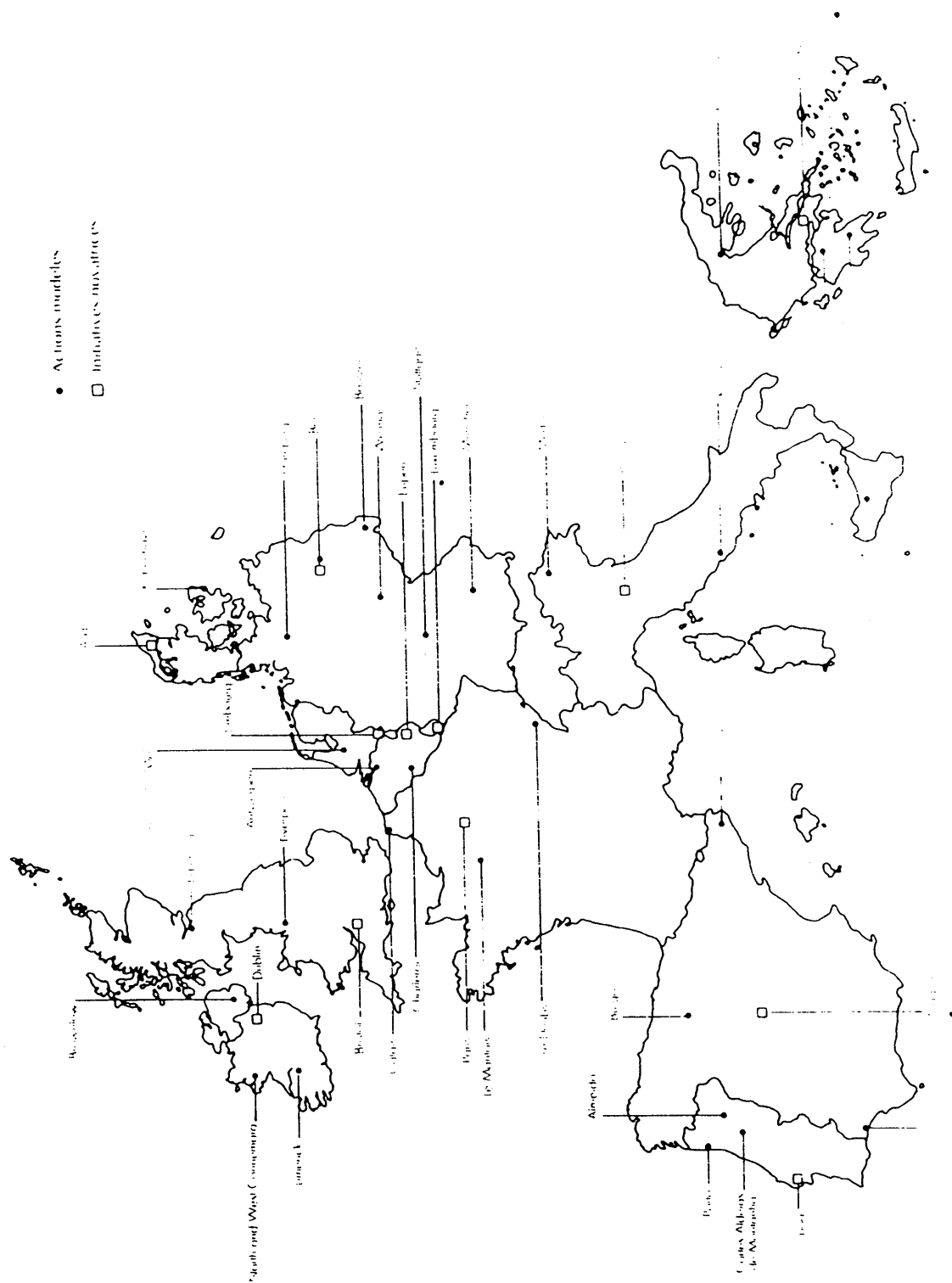
- 2.1. La decisione del Consiglio prevedeva che i progetti fossero presentati alla Commissione dagli Stati membri e fossero stati elaborati di comune accordo fra lo Stato membro interessato e gli enti pubblici o privati da esso designati (articolo 5). La Commissione ha quindi posto a disposizione degli Stati membri, nel luglio 1989, un documento particolareggiato in cui si spiegavano, ai progetti candidati al programma, gli orientamenti del programma stesso e il contenuto delle candidature. Era stato deciso che ciascuno Stato membro avrebbe proceduto, secondo le proprie modalità, a una preselezione dei progetti e avrebbe presentato quindi alla Commissione soltanto un piccolo numero di essi, sei-otto al massimo.

Tenuto conto della data della Decisione da un lato e dei termini richiesti dalle procedure di selezione e di concertazione interne agli Stati membri dall'altro lato, la Commissione ha ricevuto le proposte degli Stati membri nel corso del mese di ottobre del 1989. Essa le ha esaminate con l'aiuto di esperti indipendenti nel novembre del 1989. Previa consultazione degli Stati membri, che ha avuto luogo all'inizio di dicembre del 1989, la Commissione ha proceduto alla selezione definitiva. Alla fine di dicembre del 1989 essa ha informato i progetti approvati, specificando loro che i contratti relativi al contributo comunitario sarebbero stati stipulati con effetto agli inizi del mese di marzo del 1990 e fornendo loro tutte le indicazioni necessarie circa gli aspetti finanziari del contributo comunitario.

La selezione definitiva ha approvato 39 progetti, che rappresentano un contributo previsionale totale di 41 milioni di ecu, suddivisi come segue:

paese	B	DK	D	EL	ES	FR	IRL	IT	LUX	NL	P	UK	TOTALE
azioni modello	2	1	3	3	3	3	2	3	-	1	3	3	27
iniziative innovative	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12

La cartina che segue mostra l'ubicazione di tali progetti. (In seguito all'unificazione tedesca, nel 1992 il programma ha approvato tre progetti dei nuovi Länder, anch'essi compresi sulla cartina).



Occorre ribadire che la suddivisione dei progetti fra gli Stati membri tiene conto sia delle loro dimensioni, sia della necessità di un sempre maggiore sforzo a favore dei paesi meno sviluppati. Inoltre, per quanto riguarda i progetti ubicati nelle regioni meno favorite, la Commissione ha accettato di contribuire alle spese dei progetti fino a concorrenza di un massimo del 55%, e non del 50%, come è norma generale nell'ambito del programma.

Occorre inoltre ribadire che la Commissione aveva proposto agli Stati membri di tener conto, all'atto di organizzare la propria selezione, delle possibili interazioni tra tali progetti e le politiche nazionali. In vari paesi la selezione nazionale riflette quindi gli orientamenti di taluni programmi nazionali di lotta contro la povertà e l'emarginazione sociale, ad esempio in Danimarca, in Spagna, in Francia, nei Paesi Bassi o in Portogallo.

- 2.2. La costituzione delle strutture di animazione del programma è stata effettuata, nel corso del secondo semestre del 1989, in base a due decisioni complementari. Da un lato la Commissione ha pubblicato nella Gazzetta Ufficiale un bando di gara per il compito generico di assistenza tecnica connesso all'attuazione del programma a livello europeo; l'Unità centrale ha potuto in tal modo essere assunta a partire dal dicembre 1989 e occuparsi delle attività preliminari al varo concreto del programma (procedure amministrative e contrattuali, organizzazione di un seminario di lancio con i progetti approvati, ecc.). D'altro lato la Commissione ha scelto, d'accordo con ciascuno degli Stati membri, i consulenti delle unità di ricerca e di sviluppo, che sono entrati in funzione a partire dal marzo del 1990, vale a dire contemporaneamente all'inizio del sostegno fornito ai progetti.
- 2.3. "Povertà 3" è anzitutto un programma d'azione, ma comporta anche una componente "ricerca", il cui bilancio è esiguo (non più di 9% del bilancio totale) e che è stata avviata secondo un calendario distinto da quello dell'avvio della componente "azione". Da un lato la Commissione ha avviato la definizione di un programma di lavori statistici discusso con gli Istituti nazionali di statistica; d'altro lato essa ha messo a punto un programma di ricerche transnazionali, i cui orientamenti sono stati discussi con gli Stati membri e con i consigli nazionali delle ricerche interessati ai fini della preparazione di un bando di gara specifico relativo alle priorità di ricerca così definite.
- 2.4. Il lancio ufficiale del programma è stato effettuato nel corso di un importante seminario che ha avuto luogo a Bruxelles alla fine di marzo del 1990 e a cui hanno partecipato i progetti, le URS, l'UC, il Comitato consultivo e la Commissione.

3. Le tappe e i momenti salienti del programma

"Povertà 3" è ambizioso per quanto riguarda la qualità dei progetti, da un lato, e la coerenza del programma in quanto tale, dall'altro lato. Occorre quindi prevedere una certa progressività del suo avvio. La Commissione lo ha fatto nell'ambito delle proprie procedure amministrative e tenendo conto di taluni vincoli cronologici cui non poteva sottrarsi.

- 3.1. Indipendentemente dall'attenzione concessa dagli Stati membri e dalla Commissione alla qualità dei progetti approvati, non era evidentemente possibile sperare che questi ultimi fossero subito in grado di dimostrarsi pienamente operativi, vale a dire che disponessero fin dal marzo del 1990 di strutture di partnership solide, di strategie adeguate e innovatrici, di gruppi di operatori qualificati, di accordi finanziari stabili, ecc. Era stato inizialmente stabilito, d'accordo con gli Stati membri, che il primo anno del programma sarebbe stato, per i progetti, una fase di definizione della durata di dodici mesi. A motivo di vincoli amministrativi connessi ai calendari degli impegni di bilancio, il primo contratto offerto ai progetti ha avuto la durata di sette mesi e il secondo di nove; la fase di definizione è in realtà durata sedici mesi per la maggior parte dei progetti, in particolare per quelli che presentavano le modalità di cofinanziamento più aleatorie.

Parallelamente, nel corso della fase iniziale, è stata concessa un'attenzione privilegiata alla strutturazione di ciascuno dei progetti a livello locale. Le URS sono state chiamate a svolgere una funzione di sostegno essenziale in tale strutturazione, in particolare allo scopo di far sì che i progetti si dotino di strutture decisionali, di gestione e di valutazione adeguate e si impegnino in una programmazione quanto più realistica possibile delle proprie attività. La Commissione, in stretta cooperazione con l'Unità centrale, ha adeguato nella misura del possibile le modalità di gestione amministrativa e finanziaria dei programmi alle situazioni e alle difficoltà riscontrate. Essa ha inoltre visitato ciascuno dei progetti, per contribuire a risolvere gli eventuali problemi amministrativi o finanziari affrontati, ma anche per spiegare gli obiettivi del programma e contribuire alla sua realizzazione europea.

- Le strutture decisionali in seno a ciascun progetto si basano, in particolare per le azioni modello, sulla istituzione di una partnership a livello locale; la candidatura al programma imponeva di stipulare preliminarmente un accordo fra i partner del progetto, ma, poiché esso era stato elaborato in tempi molto brevi, occorreva confermarne i termini e soprattutto tradurlo in modalità effettive di cooperazione fra gli operatori locali;
- la gestione amministrativa e finanziaria dei progetti presuppone il rispetto delle norme comunitarie in materia, poco note o mal recepite dagli attori, nonostante gli sforzi informativi effettuati; numerosi progetti avevano evidentemente sottovalutato all'inizio la difficoltà di ottenere in tempo utile i cofinanziamenti necessari, e ciò ha pesato non poco sul loro sviluppo; inoltre taluni responsabili dei progetti non avevano un'esperienza preliminare in fatto di gestione di bilanci di un importo così alto come quello delle azioni modello, ed era quindi necessario, per quanto riguarda tali progetti, assumere personale più qualificato in proposito e talvolta imporre una gestione più rigorosa delle spese o un bilancio finanziario più trasparente, specie per quanto riguarda l'esigenza di cofinanziamento;
- la valutazione è una componente chiave del programma, esplicitamente menzionata nella decisione del Consiglio; si è deciso che i progetti avrebbero costituito, in base alle proprie opzioni e, nella misura del necessario, con l'assistenza delle URS, meccanismi di autovalutazione; questa era del resto una condizione di partecipazione al programma. Occorreva quindi procedere concretamente a tale autovalutazione e parallelamente stabilire in proposito modalità di cooperazione con le URS che in realtà partecipavano alla valutazione del progetto in quanto tale;
- è indispensabile la programmazione realistica delle attività, tenuto conto dei principi di sperimentazione del programma; essa presuppone la definizione di una strategia coerente, l'identificazione di priorità a partire dai bisogni e la sinergia di iniziative che rischiano talora di risultare divergenti, sovrabbondanti o concorrenti o magari soltanto giustapposte le une alle altre; i membri delle URS sono stati spesso sollecitati in proposito, in particolare per agevolare la formulazione concreta e precisa degli obiettivi generali e la negoziazione delle priorità fra gli operatori.

3.2. Il seminario di lancio del marzo 1990 ha rappresentato un momento importante di affermazione dell'identità del programma "Povertà 3" in quanto tale. È stato sin da allora deciso di riunire annualmente i progetti, il Comitato consultivo, le URS, l'UC e la Commissione in seminari impegnativi che affrontino taluni problemi chiave del programma. Gli argomenti scelti sono stati lo sviluppo locale nel 1991, il coinvolgimento delle parti sociali nel 1992, la partnership e la multidimensionalità nel 1993.

Oltre all'organizzazione di questi grandi incontri annui, ognuno dei quali ha riunito 150-250 partecipanti, e una riunione specifica dedicata alle iniziative innovatrici, l'animazione del programma si è concretizzata in diverse azioni:

- la pubblicazione di un bollettino interno (bilingue) e di una rivista ad ampia diffusione (in cinque lingue), la cui tiratura e il numero di paesi che ne beneficiano sono stati sempre in aumento (attualmente il bollettino è diffuso in 2.000 esemplari e la rivista in 5.000), nonché varie altre pubblicazioni (repertorio dei progetti

(trilingue), relazioni annue sugli sviluppi del programma (bilingue), atti dei seminari annui, pubblicazioni specifiche), nonché un film di presentazione del programma;

- l'organizzazione di riunioni di natura più tecnica e in particolare di incontri transnazionali per consentire ai progetti interessati di esaminare un argomento specifico (l'habitat, la povertà rurale, la partecipazione, l'integrazione economica, ecc.), connessi o no a visite bilaterali fra progetti;
- l'organizzazione di riunioni nazionali, su iniziativa dei progetti, dei membri dell'URS interessata e a volte del membro del Comitato consultivo interessato, allo scopo di costruire progressivamente la dimensione e la visibilità nazionale del programma.

Questi vari aspetti di "Povertà 3" vengono attuati, sotto la responsabilità della Commissione, dall'Unità centrale e dai membri delle URS. I progetti, e in particolare taluni di essi, vi hanno preso progressivamente un posto sempre più importante, non soltanto per accogliere taluni incontri o manifestazioni, ma anche per dar luogo a certe iniziative. In proposito è significativo che tutti gli operatori di "Povertà 3" si siano mobilitati per inserire nella maniera migliore nel programma i progetti dei nuovi Länder che sono entrati a farne parte nel 1992.

Terza parte - I PROGETTI DEL PROGRAMMA

I progetti sono la componente essenziale del programma. Essi hanno ovviamente un carattere diversificato (§1). La loro strutturazione è avvenuta per tappe (§2) non senza che ci si imbattesse in alcune difficoltà che, comunque, sono state per la maggior parte superate via via (§3).

1. Una panoramica dei progetti

1.1. Il Programma "Povertà 3" comprende attualmente 41 progetti locali, tra i quali 29 azioni modello e 12 iniziative innovatrici.

- a) Ciascuna azione modello riunisce un insieme di attori e di istituzioni che si adoperano per definire e porre in atto assieme, su un territorio relativamente delimitato, una strategia coerente di integrazione economica e sociale del complesso dei gruppi svantaggiati che vivono in tale territorio.

Concretamente, un'azione modello è animata da un "Comitato direttivo" che riunisce una o più autorità locali o regionali, uno o più organismi pubblici o para-pubblici attivi in settori quali la formazione, gli alloggi, la sanità, ecc., e una o più organizzazioni non governative; più raramente sono associate all'azione locale organizzazioni sindacali e associazioni padronali. Sotto l'autorità di questo Comitato direttivo, una task force, composta di 12-15 persone e a volte anche più, assicura l'attuazione della strategia del progetto.

Questa partnership non è soltanto un principio astratto: la valutazione continua delle azioni condotte nell'ambito dei progetti rivela come i Comitati direttivi delle azioni modello raccolgano circa 300 partner locali, con una media di una dozzina per azione modello: le strutture di direzione dei progetti del programma mobilitano quindi, in particolare, un centinaio di rappresentanti di autorità locali e regionali nonché un centinaio di rappresentanti di organizzazioni non governative (cfr. allegato 1).

- b) Le iniziative innovatrici promanano in generale da un'istituzione pubblica o da un'organizzazione privata particolare ed orientano spesso le loro azioni verso un problema sociale o una categoria di popolazione specifici; diverse di esse si rifanno tuttavia al principio della partnership che è uno dei principi fondamentali del

Programma e si avvicinano in diversi punti, ma in scala più ridotta e con un bilancio più modesto, alle azioni modello.

- 1.2. Più di tre quarti dei progetti interessano zone urbane. Ma un progetto su cinque è portato avanti in regioni rurali (o, eventualmente, è condotto contemporaneamente nelle campagne e nelle cittadine delle zone rurali).

La maggior parte dei progetti interviene su un territorio nettamente delimitato: ad esempio un quartiere, o un comune, o più quartieri contigui, o riguarda una popolazione da 20.000 a 50.000 abitanti, a volte anche di più (cfr. allegato 1). Alcuni progetti, ma sono rari, vengono condotti in due o tre luoghi distinti e relativamente lontani gli uni dagli altri.

Questi territori d'intervento versano globalmente in grandi difficoltà e sono in particolare contrassegnati dalla disoccupazione e dalla degradazione del contesto economico e sociale, anche nel caso in cui si trovino in una regione o in un'agglomerazione relativamente favorite.

In ambiente urbano i progetti interessano uno o più quartieri svantaggiati. In essi il tasso di disoccupazione è da 2 a 4 volte più alto rispetto alla media della città o del paese, in particolare a causa della crisi delle attività industriali tradizionali e del declino delle piccole imprese (Charleroi, Girona, Limerick, Amburgo, Anversa, ...). Il livello di qualificazione dei loro abitanti è basso. In essi l'ambiente abitativo è spesso mediocre e caratterizzato dalla vetustà o dal degrado (Calais, Liverpool, Porto) o dall'insufficienza delle infrastrutture e delle attrezzature urbane (Roma). Diversi quartieri o comuni presentano inoltre un'alta concentrazione di immigranti e di minoranze etniche (Salonicco, Liverpool) o costituiscono il luogo di raccolta delle persone in cerca di asilo e dei rifugiati (Perama, Berlino). Molti si trovano a dover affrontare i problemi legati alla delinquenza, alla tossicomania, all'alcolismo e alla prostituzione (Copenaghen, Edimburgo, Porto, Huelva, Lisbona).

In ambiente rurale i progetti operano in contesti locali che sono soprattutto contrassegnati da insufficienti prospettive di sviluppo locale. Le attività e le strutture di produzione tradizionali generano soltanto redditi bassi e troppo pochi posti di lavoro (Connemara). L'esodo dalle campagne, in particolare dei giovani e dei lavoratori qualificati, determina il progressivo invecchiamento della popolazione (Burgos, Maniagua, Connemara). La desertificazione delle campagne, l'isolamento, il ritardo di sviluppo o il declino delle attività tradizionali si affiancano a condizioni abitative scadenti e a carenze di infrastrutture e di comunicazioni oltre all'assenza o allo scarso livello dei servizi sociali, sanitari, educativi e culturali (Almeida, Palermo).

- 1.3. Conformemente al principio di multidimensionalità del programma, la maggior parte dei progetti comporta attività diversificate che associano ad esempio le azioni di formazione professionale, il sostegno alla creazione di posti di lavoro e allo sviluppo locale, il miglioramento delle condizioni abitative o sanitarie e lo sviluppo dei servizi sociali. Tuttavia l'importanza relativa accordata a ciascuna di queste dimensioni e le modalità in base alle quali queste diverse azioni sono combinate variano molto da un progetto a un altro: avviene così che diversi progetti siano condotti da uno o più attori aventi un'esperienza e un'influenza spiccate in un campo particolare (gli alloggi o la formazione, ad esempio) e che tentano di ampliare la loro azione associandosi ad altri attori e penetrando in altri settori d'intervento (sulla base di un'analisi dei bisogni locali, ma anche a seconda delle possibilità obiettive di cooperazione offerte dal contesto locale); altri progetti costituiscono, sin dall'inizio, il raggruppamento in un insieme più o meno integrato di attori e di istituzioni aventi ciascuno i propri punti di forza e tesi a svilupparli piuttosto che ad esplorare nuovi campi d'azione.

La formazione professionale, il reinserimento nel mondo del lavoro, la creazione di posti di lavoro o lo sviluppo locale sono tutti settori d'azione interessati dalle azioni modello (e anche dalla maggior parte dei progetti, iniziative innovatrici comprese). Le iniziative portate avanti in questi settori chiave dell'integrazione economica sono a volte modeste, ma hanno una notevole intensità in più di un progetto su due. L'ambiente

abitativo, l'istruzione e la sanità sono altri tre campi d'azione importanti nell'ambito dei progetti, e circa un progetto su due consacra una parte significativa dei propri sforzi all'uno o all'altro o almeno ad uno di tali settori.

Queste attività sono associate in modo estremamente variabile e, in alcuni casi, rimangono ancora poco integrate le une con le altre. Esse sono a volte concepite al fine di costituire un dispositivo globale e coerente sulla scala del territorio dell'azione in questione e dell'insieme della sua popolazione. In altri casi essi sono piuttosto concepite al fine di rispondere a bisogni propri di determinate categorie di popolazione: i disoccupati di lunga durata, i giovani in situazione difficile, le famiglie monoparentali, ecc.

L'approccio "territoriale" è più frequente tra le azioni modello, espressamente concepite con questa impostazione locale anche se poi esse tengono anche conto dei bisogni particolari dei diversi gruppi di abitanti; l'approccio per "categorie" è più frequente tra le iniziative innovatrici che sono concepite in relazione a problematiche specifiche. Queste logiche d'azione rispecchiano tuttavia anche le diverse tradizioni nazionali nel campo delle politiche sociali, in particolare il loro grado di decentralizzazione, la loro aspirazione a mirare il loro intervento su determinate categorie e i principi del loro coordinamento territoriale.

2. La progressiva costruzione di interventi coerenti

Il programma ha recato un sostegno ai progetti a partire dal marzo del 1990. Per la stragrande maggioranza dei progetti, l'inizio del programma ha contrassegnato l'inizio di una fase di strutturazione progressiva: erano rari infatti i progetti preesistenti in quanto tali al programma, e la maggior parte di essi costituivano creazioni ex-nihilo (un caso su tre) o l'estensione a nuove attività di una partnership esistente (un caso su due circa) (cfr. allegato 1).

Nell'ambito di questa progressiva opera di strutturazione, il principio posto in atto è stato quello della partnership. È su questa base che sono stati via via definiti i progetti e che sono state poste in atto strategie globali e coerenti, vale a dire multidimensionali. Il terzo principio chiave del programma, la partecipazione, ha iniziato a svilupparsi realmente soltanto dopo la stabilizzazione dei progetti e la strutturazione della loro partnership e della loro strategia.

2.1. La costruzione della partnership

La partnership a livello locale è stata indicata sin dall'inizio quale uno dei principi fondamentali di "Povertà 3" in quanto era ritenuta lo strumento più appropriato per la messa in atto di risposte adattate al carattere multidimensionale del processo di esclusione sociale: i candidati al programma, in particolare le azioni modello, erano tenuti a concepire e realizzare il loro progetto nel contesto di un impegno comune di partner nel contempo pubblici e privati.

Fare della partnership il modello organizzativo delle azioni locali non era una faccenda scontata. In alcuni paesi il termine stesso di partnership era relativamente oscuro, se non addirittura ignoto, alla maggior parte degli attori e l'ambizione di far lavorare insieme attori pubblici e attori privati costituiva una significativa innovazione rispetto alle prassi tradizionali, se non addirittura una rivelazione e una sfida nei confronti delle disposizioni amministrative e regolamentari.

Inoltre, anche nei paesi che avevano introdotto nelle loro politiche sociali questo riferimento alla partnership, la sua realizzazione effettiva poteva scontrarsi contro diversi ostacoli, come ad esempio rivalità istituzionali o rigidità amministrative.

La partnership è stata a volte considerata, inizialmente, quale semplice obbligo contrattuale (riunire formalmente dei partner in seno ad un Comitato direttivo onde ottenere il finanziamento comunitario e quindi spartirselo) e non come un principio di

cooperazione nel contempo istituzionale, finanziaria e operativa. È stato necessario fare opera didattica, nel contesto dei progetti, per convincere i decisori e gli operatori dell'importanza di una partnership di progetto e non di una mera partnership finanziaria. È stato inoltre necessario uno sforzo d'immaginazione per elaborare forme di cooperazione adattate ai contesti locali e nazionali e per negoziarle con gli attori interessati. Le Unità di ricerca e sviluppo (URS) hanno spesso svolto un ruolo essenziale nel promuovere la ricerca di questa strutturazione della partnership locale incoraggiando nel contempo a sormontare le esitazioni iniziali.

Lo sviluppo della partnership si è nettamente intensificato a partire dal 1991. La Commissione e l'Unità centrale hanno organizzato, di concerto con le URS, una serie di visite ai progetti onde allacciare contatti diretti con i partner locali e rafforzare la cooperazione tra questi ultimi in merito a determinati obiettivi del programma. In seguito a ciò diversi progetti hanno potuto ristrutturare le loro prassi di partnership, istituzionalizzare i loro sistemi decisionali e, nel contempo, schiudere nuove vie, a volte ufficiose, alla partecipazione delle associazioni e, in misura minore, delle parti sociali.

2.2. La multidimensionalità

Il principio di multidimensionalità deriva dalla presa d'atto del fatto che l'esclusione sociale e la povertà sono fenomeni complessi e multiformi legati a cause sia economiche che sociali; tale principio stabilisce che le azioni da condurre debbano proporre, in modo coerente e globale, iniziative di integrazione che tengano conto di tutti gli aspetti della vita delle popolazioni interessate.

Questo principio di multidimensionalità si è imposto anch'esso, per i progetti, come una vera e propria sfida: esso implicava infatti di adoperarsi per assicurare la coerenza e la sinergia delle azioni, piuttosto che la moltiplicazione di iniziative sparpagliate e puramente giustapposte.

Anche in questo caso il principio di multidimensionalità è stato compreso e posto in atto soltanto progressivamente, e in misura ineguale. Inizialmente è stata l'accumulazione di attività ad averla vinta su un approccio integrato. La proliferazione delle attività nell'ambito di numerosi progetti ha a volte dato l'impressione che i loro promotori temessero di non agire abbastanza e in tutti i campi per le popolazioni svantaggiate o di non avviare un numero sufficiente di azioni per giustificare i bilanci loro assegnati.

Questa proliferazione iniziale ha diversi motivi: le condizioni di avviamento del programma, gli obblighi di cofinanziamento dei progetti e le difficoltà della partnership.

In un primo momento la maggior parte dei progetti è diventata operativa prima di aver definito con precisione una strategia globale: da un lato occorre tempo per definire tale strategia, in particolare allorché essa presupponeva uno studio preventivo o negoziazioni difficili tra i partner; dall'altro, la disponibilità dei finanziamenti consentiva l'avvio immediato di diverse azioni ed alcuni partner erano evidentemente subito pronti a sviluppare alcune delle loro attività preesistenti.

Successivamente, le modalità di cofinanziamento dei progetti hanno comportato, se non altro in una fase iniziale, rigidità nella selezione delle priorità: accadeva infatti che i cofinanziamenti di cui disponevano alcuni progetti fossero predestinati, per volere delle autorità che li stanziavano, ad un'azione particolare (ad esempio un'azione di formazione) o, se si trattava in parte di cofinanziamenti in natura (ad esempio la messa a disposizione del personale di una struttura pubblica), l'esecuzione di tali progetti ha dovuto scendere a patti con risorse umane, materiali e finanziarie che non erano sempre le più appropriate nell'ottica di una strategia integrata.

Inoltre, le carenze iniziali a livello di partnership hanno anch'esse finito per rendere difficoltosa, nel caso di alcuni progetti, la definizione di un approccio coerente: ciò è avvenuto in particolare nel caso in cui la partnership iniziale si limitava alla spartizione delle risorse addizionali del programma per il solo finanziamento delle attività tradizionali delle istituzioni partner o anche allorché le istituzioni riunite in questa

partnership iniziale non risultavano essere le più operative alloché si trattava di dare attuazione alla strategia appropriata ai bisogni locali.

Tuttavia, e soprattutto grazie ai progressi della partnership, i progetti sono giunti nel contempo a una migliore comprensione del concetto di multidimensionalità e delle modalità della sua attuazione. È il caso inoltre di ribadire che la multidimensionalità non implica che i progetti debbano agire necessariamente in tutti i settori contemporaneamente: ogni progetto ha i suoi punti di forza, legati alla struttura della sua partnership e alla competenza della sua task force, ed alcune azioni possono richiedere risorse umane o appoggi politici che, per alcuni progetti, non sono sempre facili da reperire.

Per rendere più coerenti le attività svolte si sono seguite diverse vie. In alcuni casi, in particolare per quanto concerne le iniziative innovatrici, i progetti hanno concentrato i loro sforzi su gruppi sufficientemente ristretti per consentire un lavoro in profondità e la ricerca di soluzioni ai diversi problemi propri di questi gruppi (Berlino, Dublino, Lisbona, Valkenburg); un approccio analogo è stato adottato per alcune azioni modello che hanno riorientato la delimitazione geografica della loro azione (Almeida) o che hanno meglio identificato territori prioritari in seno alla zona d'azione inizialmente adottata (Calais, Amburgo). In altri casi, i progetti si sono adoperati prioritariamente per modificare le prassi tradizionali di tutti o di una parte degli organismi operanti sul loro territorio in modo da far sì che le persone interessate potessero avere accesso a servizi in grado di fornire una risposta globale alle loro difficoltà di integrazione (Roma, Charleroi, Eindhoven, Hengelo, ecc.).

Queste evoluzioni sono state facilitate dagli sforzi compiuti nell'ambito dei progetti per meglio conoscere i bisogni dei territori e dei gruppi di destinatari e per valutare la portata della loro azione. Gli studi eseguiti a contratto all'inizio del programma e l'autovalutazione continua dei progetti sono quindi stati estremamente utili, se non altro nei casi in cui hanno dato luogo a una discussione approfondita con gli attori e i decisori onde adattare e a volte riorientare le loro strategie d'azione.

2.3. La partecipazione

La partecipazione dei gruppi svantaggiati alle azioni e alle decisioni che li riguardano costituisce il terzo principio chiave del programma e una sua grande aspirazione sin da quando esso è stato avviato. Tuttavia l'attuazione di tale principio è stata, nella maggior parte dei progetti, più tarda: le loro energie sono state innanzitutto mobilitate per stabilizzare le proprie strutture decisionali e di gestione e per definire le strategie da seguire.

Va sottolineato inoltre che il principio di partecipazione può essere interpretato in modi diversi a seconda delle tradizioni culturali e politiche nazionali e degli orientamenti dei promotori dei progetti. Ne risulta una certa eterogeneità delle prassi e dei livelli di partecipazione riscontrati: al di là delle forme di partecipazione "passiva" date dal fatto di essere destinatario di un'azione o utente di un servizio, diversi progetti hanno sviluppato iniziative tendenti ad associare i gruppi interessati e i loro rappresentanti ai meccanismi decisionali (creazione di associazioni che assicurano un'espressione diretta o addirittura svolgono un ruolo di contropotere; partecipazione al Comitato direttivo; coinvolgimento nell'attuazione di azioni che si inscrivono in una prospettiva di rafforzamento della solidarietà in seno ai gruppi interessati).

Diversi progetti hanno ribadito le difficoltà che essi incontravano nell'attuazione del principio di partecipazione. Il livello di partecipazione è infatti ampiamente tributario del potenziale delle persone interessate, ma anche della capacità delle istituzioni di condividere il potere e di favorire efficacemente la rottura con la passività e la dipendenza generate dall'assistenzialismo.

2.4. L'adattamento continuo delle strategie

Un progetto è costituito da un gruppo di attori eterogenei, da istanze decisionali più o meno stabili, da attività più o meno coordinate, da un contesto locale più o meno favorevole In breve, è un insieme complesso e mobile. Per tale motivo bisogna insistere sulla progressività della costruzione della strategia di ciascun progetto, che si struttura nel tempo e secondo un processo di adattamento continuo alle situazioni incontrate.

In questo processo di adattamento continuo sono essenziali due elementi: da un lato la creazione di task force qualificate e sufficientemente stabili per assicurare la continuità dell'azione condotta; dall'altro, l'adozione, da parte degli attori stessi, di modalità di analisi e di valutazione che favoriscano l'instaurarsi di un consenso, la formulazione degli obiettivi operativi e l'eventuale correzione della strategia in funzione dei risultati acquisiti o dell'evoluzione del contesto locale.

- a) La stabilizzazione delle task force ha richiesto molto tempo. Nel corso dei primi tre anni del programma circa la metà dei progetti ha registrato un cambiamento dei capiprogetto (due o tre volte in alcuni casi) e le équipes operanti sul terreno sono state profondamente rinnovate, tra l'altro per accrescerne la professionalità e la competenza tecnica, sia sotto il profilo della gestione complessiva delle azioni che sotto quello della realizzazione efficace di attività particolari. Questi cambiamenti sono intervenuti, nella maggior parte dei casi, durante i primi 18 mesi, il che corrisponde alla progressiva presa di coscienza, da parte degli attori e dei decisori dei progetti, della necessità di rafforzare il loro potenziale operativo.

Questa presa di coscienza ha inoltre stimolato, nelle task force, una forte volontà di formazione e di miglioramento della loro qualificazione. A tal fine l'Unità centrale ha avviato, a partire dalla fine del 1992, un'azione specifica di formazione e di scambio indirizzata ai capiprogetto e ai membri delle loro équipes. La quasi totalità dei progetti partecipa ormai regolarmente a questa azione. E senz'altro increscioso che, per mancanza di fondi, essa non abbia potuto essere avviata prima, anche se il turn over di personale riscontrato avrebbe ridotto la portata di un'azione di formazione intrapresa sin dall'inizio, tanto più che il successo di una simile azione si fonda in larga misura sul progressivo maturare della domanda di formazione da parte degli attori via via che essi si imbattono sul terreno in varie difficoltà. Nessuno dubita comunque che la definizione di una didattica e di una metodologia adattate alle aspettative delle task force e associate a prospettive di scambio transnazionale costituiscano sin d'ora uno dei risultati positivi del programma.

- b) L'analisi delle situazioni e la valutazione continua dell'azione è una delle condizioni del suo successo e, conseguentemente, esse sono state dettate ai progetti quale obbligo contrattuale. L'opzione adottata a questo proposito è stata di favorire l'autovalutazione su iniziativa degli attori stessi, fermo restando che le URS potevano recare, ove necessario, un'assistenza tecnica per la sua attuazione (d'altronde le URS e l'UC contribuivano ad una valutazione esterna delle azioni condotte nell'ambito dei progetti e del programma nel suo insieme). Concretamente, i progetti hanno adottato in proposito disposizioni diversificate: il ricorso a un ricercatore esterno con il quale si tenevano riunioni regolari (in due casi su cinque), il reclutamento di una persona specificamente incaricata, in seno alla task force, della funzione di autovalutazione (in un caso su due, circa) o, consecutivamente, l'una e l'altra formula. Tali disposizioni sono state integrate, nella maggior parte delle azioni modello, dall'incarico dato, per lo più a ricercatori universitari, di effettuare studi locali miranti a fare il punto sulle scelte strategiche. Indipendentemente dalle disposizioni adottate, la loro efficacia dipende in larga misura dall'intensità del coinvolgimento, nella valutazione, della task force e delle istanze decisionali del progetto. Sono infatti i membri delle task force coloro che hanno partecipato più attivamente all'autovalutazione e ciò a riprova dell'interesse che tali équipes hanno per la professionalità della loro azione. I membri dei Comitati direttivi e le istanze di cofinanziamento dei progetti si sono per lo più

dissociati da questo processo di valutazione, pur non contestandone l'utilità. È opportuno comunque ribadire che, nel caso di numerosi progetti, l'evoluzione delle strategie adottate è direttamente funzionale ai risultati degli studi locali e dell'autovalutazione: gli studi locali hanno rivelato i bisogni nascosti di certi gruppi o di certi territori (Connemara, Liverpool, Salonicco, Alto Belice, Calais); analogamente l'autovalutazione è diventata uno strumento di programmazione e di follow-up strettamente integrato all'azione stessa (Doubs).

3. Difficoltà incontrate e soluzioni apportate

I risultati positivi dei progetti e del programma non possono far dimenticare le difficoltà incontrate, difficoltà che sono state spesso risolte ma che, in alcuni casi, rimangono preoccupanti.

- a) L'avvio di un programma quale "Povertà 3" è inevitabilmente un'operazione delicata: si deve dare il via concretamente a progetti locali il cui grado di elaborazione è estremamente diseguale e bisogna costruire la dinamica del programma in quanto tale trovando un equilibrio tra l'aspirazione di tutti all'autonomia più grande possibile e la necessità di una coerenza complessiva. Le difficoltà inerenti a questa fase di lancio sono state tuttavia aumentate, nel caso del presente programma, da uno scadenziario di attuazione molto serrato e cogente.

Gli stanziamenti del programma sono concessi nell'ambito di dotazioni annue. Considerata la data della decisione del Consiglio (18 luglio 1989) e quella della messa a disposizione degli stanziamenti necessari per il primo anno d'attività a partire dall'esercizio 1989, il programma è stato necessariamente avviato in tempi molto stretti: la preparazione delle candidature e la selezione dei progetti sono state perfezionate in sei mesi come anche l'instaurazione delle procedure di gestione e delle modalità di assistenza tecnica. Considerati questi vincoli, il primo periodo contrattuale dei progetti ha dovuto essere ridotto a sette mesi, il che non permetteva di tradurlo nella fase di messa punto e di strutturazione della durata di un anno inizialmente prevista.

I progetti accolti erano pronti in modo diseguale a iniziare subito le loro attività: gli incartamenti di alcune candidature erano stati preparati senza che vi fosse una vera e propria negoziazione preventiva tra i partner locali e che fossero dissipati gli eventuali malintesi tra di essi; diversi promotori di progetti (o alcuni dei loro partner locali) vedevano inoltre nella loro candidatura piuttosto un mezzo per ottenere una sovvenzione comunitaria che un reale impegno in un programma europeo e nel contesto di una strategia innovatrice; la maggior parte delle azioni modello aveva sottovalutato la complessità della gestione amministrativa e finanziaria richiesta nel contempo da una dotazione elevata di stanziamenti annui (da 250 a 300.000 ecu) e dall'obbligo di raccogliere i rispettivi cofinanziamenti.

La breve durata del primo periodo contrattuale ha comportato, per alcuni progetti, una sottoutilizzazione degli stanziamenti loro concessi: è il caso in particolare dei progetti che hanno reclutato con un certo ritardo la loro task force o che non hanno potuto ottenere entro i termini prescritti il versamento effettivo dei cofinanziamenti che erano stati loro assicurati o anche di quelli che avevano fatto una programmazione di bilancio poco realistica. In linea generale, le regole comunitarie relative all'utilizzazione degli stanziamenti accordati, ad esempio i limiti rigorosi imposti per quanto concerne gli investimenti, sono state percepite dagli attori di diversi progetti quali regole molto o troppo coercitive. Ne sono risultate, nella prima fase del programma, diverse frustrazioni o incomprensioni nei confronti nella normativa di bilancio comunitaria. Le nubi si sono comunque dissipate progressivamente grazie all'ammorbidimento di alcune modalità di gestione e agli sforzi compiuti per spiegare le regole applicate. Si è contemporaneamente registrato un miglioramento nella qualità di gestione dei progetti, in particolare grazie al reclutamento di personale sufficientemente qualificato per assicurare detta gestione.

- b) Se le difficoltà di avviamento sono state risolte, altrettanto non è possibile dire per quelle incontrate in relazione ai cofinanziamenti che sono una delle condizioni per ottenere il contributo comunitario. Conformemente alla decisione del Consiglio relativa all'attuazione del programma, la partecipazione finanziaria della Comunità è subordinata all'ottenimento, per i progetti, di cofinanziamenti da parte delle autorità nazionali, regionali o locali, e/o da fonte privata e il cui importo complessivo è di norma equivalente a quello del contributo comunitario (l'aliquota di partecipazione della Comunità può essere elevata dal 50 al 55% per alcune regioni). Considerando la regola che prevede una cadenza annuale per gli stanziamenti, regola che si applica al programma e quindi ai progetti, i cofinanziamenti richiesti devono essere effettivamente versati per i relativi progetti nel corso di ciascuno dei periodi contrattuali consecutivi. Concretamente, ciò implica che i contratti annuali dei progetti sono stipulati previo ricevimento di impegni di cofinanziamento, impegni che autorizzano il versamento di una prima quota del contributo comunitario mentre un'altra quota è versata dopo il ricevimento delle certificazioni attestanti l'avvenuto versamento dei cofinanziamenti promessi.

I cofinanziamenti richiesti sono, di norma, cofinanziamenti in contanti che devono essere versati su un conto appositamente aperto per il progetto onde consentirne le attività. La Commissione accetta, in casi rigorosamente definiti, che una parte di questi cofinanziamenti avvenga mediante contributi in natura come ad esempio la messa a disposizione di locali o di personale effettivamente utilizzati nel contesto del progetto e conformemente alla sua strategia.

Tali disposizioni non pongono problemi nel caso di progetti il cui cofinanziamento è accordato da un'autorità che sia effettivamente in grado di trasferire ai progetti, entro i termini prescritti, i fondi promessi: è il caso in particolare dei progetti il cui cofinanziamento è concesso dalle autorità nazionali nel contesto di programmi di sostegno specifici (Irlanda, Portogallo, e anche Spagna con riserva del rispetto di determinati termini procedurali). La situazione è più complessa per i progetti il cui cofinanziamento dipende da diverse autorità, allorché le decisioni non sono tutte prese in tempo utile, oppure i progetti il cui cofinanziamento dipende da autorità che effettuano i versamenti promessi con grande ritardo (o che addirittura non confermano la loro promessa di cofinanziamento, ad esempio in seguito all'insorgere di conflitti tra i partner locali). Questa situazione non comporta soltanto, per i progetti, problemi di tesoreria: essa implica anche incertezze sull'importo totale degli stanziamenti che potranno essere effettivamente utilizzati e quindi ritardi nella realizzazione delle azioni previste; essa impone una riduzione proporzionale del contributo comunitario e costituisce quindi la principale causa di sottoutilizzazione degli stanziamenti concessi nell'ambito del programma.

La Commissione ha più volte richiamato l'attenzione degli Stati membri su questi problemi di cofinanziamento. Essa si è adoperata per trovare soluzioni amministrative, ove ciò era possibile, onde evitare di penalizzare i progetti interessati. Resta tuttavia il fatto che l'esercizio di diversi progetti è stato, e a volte ancora lo è, ostacolato da difficoltà ricorrenti in materia.

4. Conclusione

I progetti sono senz'altro sulla buona strada: la partnership si è strutturata, le task force sono state stabilizzate, diverse azioni sono state avviate, si è sviluppato uno sforzo per il miglioramento della qualità sia per quanto concerne la gestione finanziaria che la programmazione delle azioni e la qualificazione delle task force. Le difficoltà iniziali di avviamento del programma sono state risolte, in particolare grazie al clima di fiducia reciproca che si è instaurato via via tra i progetti, le URS, l'Unità centrale e la Commissione. Gli Stati membri hanno spesso contribuito, per il tramite dei loro rappresentanti in seno al Comitato consultivo del programma, alla ricerca di soluzioni per ovviare alle difficoltà incontrate. I problemi legati al cofinanziamento permangono tuttavia preoccupanti, almeno per quanto concerne alcuni progetti.

I progetti presentano evidentemente alcuni punti deboli: non è sempre assicurata la coerenza delle azioni locali, si deve dare maggiore concretezza al principio della partecipazione attiva delle popolazioni interessate e le procedure di autovalutazione

sono ancora sviluppate in misura diseguale. Ma ciò che conta è che si sono avviate delle dinamiche che fanno ben sperare per il successo delle azioni svolte.

Quarta parte - LA DINAMICA DEL PROGRAMMA

A prescindere dalle sue malattie d'infanzia, il programma "Povertà 3" dà prova di un'indubbia vitalità. I suoi attori hanno creato cooperazioni locali e mobilitato nel contempo i decisori, gli operatori e le stesse popolazioni interessate. Essi si sono impegnati, al di là dell'azione locale, in scambi sia nazionali che transnazionali. In tal modo essi contribuiscono a definire e ad affermare l'identità del programma in quanto tale.

La messa in marcia di questa dinamica ha richiesto tempo e a questo proposito va osservato come la durata quinquennale adottata per il programma risulta essere stata una decisione oculata. Si percepiscono già gli effetti di questa dinamica a livello locale (§1), nazionale (§2) ed europeo (§3).

1. Le dinamiche locali

Via via che i progetti si sono consolidati e che la loro azione si è strutturata, essi hanno esercitato un effetto trainante e hanno stimolato la mobilitazione sia per quanto concerne gli attori locali che le risorse locali.

In linea generale, ed è stato possibile constatarlo per la maggior parte dei progetti, il contenuto del programma suscita un indubbio interesse a livello locale e il marchio europeo ha un effetto di attrazione che serve a legittimare le iniziative. Indubbiamente la denominazione usuale del programma, che esprime la nozione di povertà, pone problemi ad alcuni progetti, almeno nei paesi in cui tale nozione possiede una connotazione negativa. È anche vero che il riferimento ad un programma europeo è meno decisivo nei paesi in cui l'opinione pubblica ritiene di avere poco da apprendere dall'Europa in materia sociale. Nel complesso comunque la possibilità di fare riferimento al programma in quanto tale è un possente fattore di mobilitazione: la partnership locale risulta più convincente, ricercatori si lasciano coinvolgere dal Programma, le amministrazioni pubbliche aprono le loro porte, le task force si sentono maggiormente riconosciute, lo spazio dato dai massmedia e la visibilità di numerosi progetti ne risultano accresciuti...

Alcuni esempi di questo potere di attrazione suggeriscono che l'azione locale dei progetti può anche estendersi ad altri agenti e contribuire a dibattiti o a innovazioni di più grande portata. Ad esempio, nell'ambito del progetto di Mantois-Val-de-Seine, in Francia, sei comuni si sono associati in un'azione nel campo dell'istruzione che offre un'alternativa al sistema tradizionale e che sta suscitando un grande interesse; in Irlanda, il progetto di Limerick ha realizzato uno studio locale che ha incoraggiato diverse autorità pubbliche a riesaminare il problema dell'effetto dissuasivo dei costi scolastici sui meno abbienti. Nei Paesi Bassi, il progetto di Valkenburg ha instaurato con l'Ufficio regionale per l'aiuto alle persone handicappate un rapporto di preziosa cooperazione e tale Ufficio ha deciso di informare sistematicamente, a partire dall'inizio del 1993, tutti i beneficiari dei suoi aiuti sui servizi e le attività offerti dal progetto.

Per quanto concerne le parti sociali, è il caso di menzionare due esperienze in particolare. Ad Anversa il progetto è riuscito a intavolare con l'organizzazione fiamminga dei datori di lavoro un dibattito sulla responsabilità dei datori di lavoro nei confronti del loro contesto sociale; nella stessa occasione il progetto ha indotto i datori di lavoro locali a interessarsi al modello organizzativo del programma. In Spagna sono stati i progetti, le URS e il membro del Comitato consultivo ad aver posto le basi, assieme alle organizzazioni professionali, a quelle del padronato e sindacali e con le ONG, per un forum onde portare avanti il dialogo, la riflessione e la pressione sulle grandi tematiche legate alla lotta contro l'esclusione sociale.

Si tratta soltanto di alcuni esempi tra tanti altri, ma dimostrano come i progetti del programma riescano ad animare la riflessione e l'azione sui temi dell'esclusione sociale

ben al di là del loro impatto immediato o dei servizi che offrono concretamente alle popolazioni presso le quali e con le quali operano.

2. Le dinamiche nazionali

Il programma costituisce una scommessa sull'iniziativa locale. Il suo successo è fondato in larga misura sulla capacità degli attori locali di costruire progetti suscettibili di servire di esempio o di modello. Ma esso intende anche contribuire a stimolare le politiche nazionali ed è del resto essenziale che le "buone prassi" sperimentate dai progetti possano essere trasferite verso gli attori e i centri decisionali interessati, in ciascun paese, alla lotta contro l'esclusione.

All'atto della preparazione del programma la Commissione aveva invitato gli Stati membri a proporre progetti i cui orientamenti si saldassero a politiche nazionali innovatrici o, eventualmente, che si inscrivessero nell'ambito di programma nazionali di lotta contro la povertà. Questa possibilità di articolazione esisteva, almeno potenzialmente, in diversi paesi: in Irlanda, Spagna e Portogallo con i programmi nazionali posti in atto da questi paesi, in Francia con la politica della città e quella del reddito minimo di inserimento, nei Paesi Bassi con la politica del rinnovamento sociale, in Danimarca con le misure nazionali di sostegno all'innovazione e alla partnership locale, ecc. Essa ha indubbiamente contribuito a un coinvolgimento più diretto delle autorità nazionali nel follow-up del programma e ad una maggiore visibilità dei progetti nel contesto nazionale. Esso però non è sempre riuscito a raggiungere gli effetti moltiplicatori che si speravano.

I motivi di ciò sono molteplici. In primo luogo, alcuni progetti hanno incontrato, come era inevitabile, difficoltà interne che hanno ritardato o ostacolato la realizzazione di un'azione che, inizialmente, poteva apparire promettente. Inoltre, la portata stessa di certe politiche nazionali ha fatto sembrare alcuni progetti quali semplici azioni locali tra tante altre, senza suscitare un'attenzione o una mobilitazione particolari, tanto più che tali progetti erano poco numerosi (tre o quattro in ciascun paese, a volte di meno). Oltre a ciò va segnalato il fatto che i progetti si sono trovati a volte costretti ad accordare meno importanza al loro impatto nazionale in considerazione di altre priorità: desiderosi innanzitutto di consolidare la loro organizzazione e la loro immagine locale e poi di allacciare cooperazioni transnazionali, essi hanno spesso riservato una minore importanza ad una partecipazione attiva ai dibattiti sulla scena nazionale o anche, intenzionati soprattutto ad ovviare ai propri punti deboli onde meglio rispondere all'obiettivo di multidimensionalità della loro azione, non sono riusciti ad assicurare la giusta visibilità ai loro effettivi punti di forza, quelli cioè che avrebbero potuto avere un impatto nazionale significativo.

Diversi progetti hanno tuttavia raggiunto risultati incoraggianti. In Francia ad esempio, in seguito agli sforzi del progetto "Aiuto allo sviluppo dell'iniziativa economica", l'aiuto ai disoccupati creatori e rilevatori d'impresa è stato esteso ai beneficiari del reddito minimo d'inserimento; in Grecia, il progetto di Kallithea ha influenzato la nuova legislazione sulla droga e sulla creazione di centri di riabilitazione per i tossicodipendenti; sempre in Grecia, il programma ha contribuito a porre in luce gli ostacoli giuridici che si frapponivano alla realizzazione di partnership tra le autorità pubbliche e le organizzazioni private, conseguentemente è stato presentato al Parlamento greco un progetto di legge. In Germania i progetti si sono adoperati per rendere più attivo il dibattito pubblico sulla povertà. In Danimarca il programma ha influenzato i lavori di commissioni governative. In Belgio, idee e proposte emerse dai progetti di Anversa e di Charleroi sono riprese dalle autorità pubbliche delle rispettive comunità. In Italia, responsabili nazionali di tre grandi sindacati collaborano ormai onde stimolare a livello delle regioni la realizzazione di progetti ispirati ai principi del programma. Nel Regno Unito, ove la problematica della povertà è un tema controverso, i progetti locali sono attivamente implicati nei dibattiti... Se i progetti hanno acquisito un riconoscimento locale e, per alcuni di essi, un riconoscimento nazionale, è soprattutto merito della qualità della loro azione. Ma ciò lo si deve anche ai loro sforzi per rendere visibile tale azione, tra l'altro mediante la produzione di bollettini

d'informazione o di videoregistrazioni e film e la partecipazione ad azioni di informazione o la loro organizzazione. Inoltre, le URS e i rappresentanti nazionali in seno al Comitato consultivo hanno svolto un ruolo importante nell'attivazione di sinergie a livello nazionale, sinergie effettive anche se permangono troppo circoscritte o troppo disuguali perché si possa parlare per il momento di un impatto significativo del programma sulla scena nazionale di ciascun paese.

3. Le dinamiche europee

Nel sostenere esperienze locali il programma intende contribuire al trasferimento di esempi di buona prassi a livello nazionale ma anche a livello europeo e promuovere la riflessione comunitaria sulla lotta contro l'esclusione sociale. Gli scambi transnazionali tra i progetti, i lavori di ricerca e le pubblicazioni del programma sono le componenti principali di tale dinamica.

3.1. Animazione e scambi all'interno del programma

Col tempo si sono intessute diverse reti di scambi tra i progetti, i loro partner, le URS, l'Unità centrale e la Commissione. Alcune di queste reti si sono estese ad attori esterni al programma, in particolare nella prospettiva di sinergie con iniziative nazionali o comunitarie. Esse sono divenute oggi un elemento essenziale della dinamica di "Povertà 3".

Tali scambi possono assumere diverse forme. I seminari annuali sono i momenti privilegiati di mobilitazione degli attori del programma attorno a grandi temi di riflessione ed azione che beneficiano di una risonanza particolare. Il tema dello sviluppo locale, prescelto per il seminario di Edimburgo nel 1991, evidenziava l'importanza accordata dal programma alla dimensione economica dell'integrazione. La tematica del coinvolgimento delle parti sociali, adottata per il seminario di Aalborg nel 1992, esprimeva la volontà di estendere ai protagonisti del mondo imprenditoriale le cooperazioni locali avviate. Il tema delle relazioni tra partnership e multidimensionalità, prescelto per il seminario di Huelva nel 1993, mirava a far tesoro dei risultati acquisiti dal programma in relazione alla pertinenza di due dei suoi principi chiave.

Questi incontri, fondamentali per il loro contenuto e per il loro contributo all'affermazione dell'identità del programma, sono integrati da diversi altri scambi. Il programma ha infatti attivato diversi gruppi transnazionali che riuniscono sette o otto progetti ciascuno e che sono vere e proprie cellule di riflessione e di proposta. Ogni gruppo lavora sulle esperienze dei progetti prendendo lo spunto da tematiche specifiche onde trarne insegnamenti d'ordine metodologico e politico ("habitat e povertà", "la povertà in ambiente rurale", "la partecipazione" e "l'inserimento tramite l'economia"). Sono stati inoltre organizzati due seminari transnazionali tenutisi a Calais nel novembre 1992 e aventi per oggetto uno il contributo dell'autovalutazione nella strategia dei progetti e l'altro le ricerche locali. In tempi più recenti l'azione di formazione avviata tra i capiprogetto ha accentuato questa dinamica di raffronto delle esperienze. Inoltre, un gran numero di scambi avviene bilateralmente in forma di visite da progetto a progetto.

Le riunioni tematiche e i seminari annuali avvengono nelle località ove si conducono i progetti. Essi costituiscono l'occasione, per i progetti ospitanti, di manifestare la loro partecipazione a un programma europeo e di coinvolgere l'insieme dei loro partner e dei membri delle loro task force nella dinamica europea del programma. Essi costituiscono in tal modo, sia per i progetti che per il programma, momenti "forti" il cui impatto si farà successivamente sentire a livello locale, regionale, nazionale ed europeo.

L'animazione europea del programma si fonda sulla mobilitazione degli attori dei progetti ma anche sulla qualità dell'assistenza tecnica organizzata a tal fine. I membri delle URS hanno essenzialmente il ruolo di assistere i progetti nel loro sviluppo a livello locale e di contribuire ad assicurare l'impatto del programma a livello nazionale, ma essi sono anche associati con l'Unità centrale all'animazione europea di "Povertà 3".

Diversi membri delle URS partecipano attivamente, ad esempio, ai lavori dei gruppi tematici costituiti con i progetti, e, ovviamente, intervengono nella preparazione dei seminari annuali. In linea generale le URS partecipano regolarmente, con l'Unità centrale e la Commissione, alle discussioni concernenti la gestione e l'animazione del programma, in particolare per il tramite dei tre workshop organizzati annualmente a tal fine.

3.2. I lavori di ricerca

I lavori di ricerca sono un'altra componente della dinamica europea del programma. Poiché "Povertà 3" è un programma d'azione, i lavori di ricerca sono stati deliberatamente limitati. Oltre agli studi locali effettuati su iniziativa dei progetti, la componente "ricerca" del programma era composta di due parti, una di natura statistica e l'altra d'ordine economico e sociologico.

I lavori statistici sono stati condotti in cooperazione con Eurostat. Essi miravano essenzialmente a sviluppare un'elaborazione sistematica delle indagini nazionali sui bilanci familiari, in particolare al fine di aggiornare e di rendere più esatta la misura della povertà considerata nell'ottica dei redditi. Tali lavori hanno consentito di compiere un effettivo progresso sul piano delle conoscenze, in particolare mediante l'utilizzazione dei dati primari delle indagini nazionali. Ma essi hanno anche confermato le difficoltà metodologiche inerenti a questa misura e soprattutto la fragilità del raffronto o dell'aggregazione di dati costruiti secondo definizioni che non sono ancora sufficientemente armonizzate. Fatti salvi questi limiti, i lavori statistici hanno corroborato la stima secondo cui la Comunità annoverava, alla fine degli anni '80, 50 milioni di persone a basso reddito, ovvero povere secondo la definizione comunemente utilizzata⁽¹⁰⁾ (allegato 2). La metodologia utilizzata autorizza un'analisi più precisa delle tendenze recenti dell'evoluzione della povertà i cui risultati dovrebbero essere disponibili prima della fine del programma. Sono stati inoltre avviati lavori esplorativi sulle dimensioni non monetarie della povertà.

Sono state ugualmente avviate ricerche economiche e sociologiche in una prospettiva chiaramente transnazionale. I temi di questi ricerche sono stati definiti di concerto con i rappresentanti dei Consigli nazionali della ricerca e dei membri del Comitato consultivo e si sono selezionate le équipes di ricerca, che coprono ciascuna da sei a otto paesi, mediante due gare d'appalto. Poiché i lavori sono ancora in corso è troppo presto per anticiparne i risultati. Essi comunque dovrebbero contribuire alla conoscenza dei fenomeni grazie a raffronti internazionali organizzati sulle seguenti tematiche: la dinamica del distacco dal mercato del lavoro, il ruolo delle politiche di sviluppo regionale nella lotta contro la povertà, i legami tra povertà e migrazioni, il coinvolgimento delle parti sociali nella lotta contro l'esclusione, l'evoluzione dell'inserimento della povertà nelle politiche sociali, gli effetti delle politiche attive dell'occupazione nella lotta contro l'esclusione sociale. Le relazioni di queste ricerche saranno disponibili a metà 1994.

3.3. La pubblicità del programma e dei suoi risultati

La pubblicità del programma si fonda da un lato su una politica di pubblicazioni e, dall'altro, su una strategia di comunicazione.

È stato compiuto uno sforzo importante per quanto concerne le pubblicazioni. Va ribadito soprattutto che la rivista trimestrale (5.000 copie) e il bollettino mensile (2.000 copie) hanno ormai un pubblico di lettori che supera ampiamente quello degli attori del programma. Lo stesso vale per le altre pubblicazioni che contribuiscono a dare ampia

⁽¹⁰⁾ Persone che vivono in un nucleo familiare il cui reddito medio disponibile per unità di consumo (approssimata in base alle spese dichiarate nell'indagine) è inferiore alla metà del reddito medio disponibile per unità di consumo nello Stato membro in cui vive il nucleo familiare.

diffusione alle esperienze in corso (relazioni annuali d'attività dell'Unità centrale, atti dei seminari transnazionali, repertorio descrittivo dei progetti).

Per quanto concerne la strategia di comunicazione è il caso di menzionare le seguenti attività:

- la realizzazione di un sistema di posta elettronica, strumento rapido e funzionale che agevola le interazioni tra i diversi partner partecipanti a questo programma (progetti, UC, URS, Commissione). 61 località realizzano così 250 collegamenti alla settimana. La posta elettronica serve inoltre all'elaborazione, attualmente in corso, di "SPES", una base di dati bibliografici e statistici di "Povertà 3";
- la sensibilizzazione del pubblico mediante manifestazioni specifiche come ad esempio il concorso organizzato tra gli studenti delle scuole di giornalismo e il cui migliore servizio sull'esclusione sociale e la povertà è stato pubblicato su 12 grandi quotidiani europei (il servizio è consacrato al progetto di Perama);
- la creazione di una rete europea di giornalisti interessati alle problematiche della povertà e dell'esclusione sociale cui sono inviati comunicati stampa bimestrali; le relazioni regolari istituite con questi giornalisti hanno agevolato la copertura massmediatica dei seminari annuali e contribuiscono in linea generale alla diffusione dei risultati del programma.

4. L'articolazione tra gli attori e i livelli d'intervento

Come indicato dalla Commissione nella sua comunicazione del 23 dicembre 1992⁽¹¹⁾ l'esclusione sociale non può essere combattuta senza la partecipazione attiva di tutti coloro che esercitano responsabilità politiche, istituzionali, professionali, associative e civiche e, nei limiti del possibile, la partecipazione delle stesse popolazioni interessate.

Il programma fa affidamento sull'iniziativa locale, ma nel contempo intende contribuire ai dibattiti nazionali ed europei. Esso si fonda su un piccolo numero di progetti, ma contemporaneamente intende mobilitare o contribuire alla mobilitazione del più gran numero possibile di attori. Esso è quindi una delle componenti essenziali delle iniziative della Comunità nel settore della lotta contro l'esclusione sociale.

Il suo contributo rimane comunque modesto, ma rappresenta uno sforzo significativo di ricerca di una buona articolazione, nel contempo verticale e orizzontale, delle istanze responsabili, a seconda delle loro competenze ed entro i limiti delle stesse, della promozione dei valori e delle politiche di solidarietà: poteri pubblici (locali, regionali, nazionali e comunitari) ma anche attori privati (associazioni, gruppi di volontari, parti sociali ...). Si tratta di elaborare con essi e tra essi sinergie che consentano a ognuno di riflettere e di porre in atto, nell'ambito di una strategia di partnership che rispetti la specificità di ciascuno, i principi e i mezzi per prevenire e combattere l'esclusione sociale.

Il programma si unisce così agli sforzi che la Commissione compie onde promuovere la cooperazione tra tutti gli attori interessati alla problematica dell'esclusione sociale. È il caso di citare in questa sede il sostegno che la Commissione dà, parallelamente alla messa in opera del programma, alle reti europee di organizzazioni non governative, alcune delle quali sono d'altro canto direttamente associate al programma in qualità di partner o di operatori di progetti locali.

È il caso inoltre di menzionare che la Commissione ha favorito la partecipazione dei progetti del programma "Povertà 3" ad alcune altre azioni comunitarie, in particolare i programmi di iniziative comunitarie avviati nel contesto del Fondo sociale europeo (segnatamente NOW e HORIZON). Indubbiamente la sinergia tra il programma e queste

⁽¹¹⁾ COM (92) 542 def., pag. 26

altre iniziative dovrebbe essere rafforzata, anche se gli obiettivi e le regole applicabili al programma sono diversi da quelli che si applicano ai Fondi strutturali. L'esperienza di "Povertà 3" conferma in tutti i casi che i programmi possono, grazie alla loro vocazione sperimentale e al loro grado di elaborazione, svolgere un ruolo decisivo di stimolo a tale proposito.

Quinta parte - GLI INSEGNAMENTI DEL PROGRAMMA E IL SUO IMPATTO

Nel contesto della preparazione della presente relazione, la Commissione ha avviato un'ampia concertazione con l'insieme degli attori del programma. I progetti, le URS e l'Unità centrale hanno contribuito attivamente alla valutazione dello stato di avanzamento del programma, in particolare per il tramite delle loro relazioni annuali rispettive e con la loro partecipazione al seminario di Huelva. I membri del Comitato consultivo sono stati invitati a esprimere il punto di vista degli Stati membri sui punti di forza e sui punti deboli del programma. Più in generale, la preparazione della Conferenza di Copenaghen e del suo workshop sui possibili orientamenti di un eventuale nuovo programma hanno contribuito a questa valutazione del programma in corso.

Da questi diversi scambi e dibattiti emerge un'ampia convergenza di vedute sui principali insegnamenti che si possono trarre sin d'ora dall'esperienza di "Povertà 3". Tali insegnamenti riguardano la validità dei principi adottati nell'ambito del programma (§1), l'efficacia delle modalità di gestione e di animazione (§2) e inoltre l'impatto del programma, vale a dire il valore aggiunto specifico di un tale programma (§3).

1. La convalida dei principi chiave del programma

I progetti del programma hanno in comune il fatto di identificarsi in una strategia di lotta contro la povertà fondata sui principi di partnership, di multidimensionalità e di partecipazione. Tali principi sono posti in atto innanzitutto nelle azioni modello; ma, in numerosi casi, anche le iniziative innovatrici li hanno integrati nella loro azione. Il programma nel suo complesso può d'altro canto essere considerato alla stregua di una sperimentazione della validità di tali principi e della possibilità di attuarli tenendo conto della specificità dei contesti locali e nazionali.

La partnership risulta il punto forte del programma. Indubbiamente esso è anche quello che ha suscitato la maggiore attenzione, anche se ciò è avvenuto in alcuni casi a detrimento degli altri due principi chiave.

I progetti hanno creato strutture organizzative e forme di intervento nuove che sono di per sé un'incitazione a far evolvere le istituzioni e le associazioni interessate alla lotta contro l'esclusione sociale (autorità nazionali e locali, organizzazioni non governative, parti sociali ...).

Lo strumento della partnership fa quindi sperare che il programma avrà effetti ben al di là dei cinque anni della sua durata. Già adottato nell'ambito di altri programmi nazionali e in certi casi ben prima di "Povertà 3", il principio della partnership ha suscitato un grande interesse da parte degli attori dei paesi che, finora, non vi si ispiravano affatto. Bisogna ovviamente conferire a tale principio tutta la sua portata ed evitare che esso si riduca a uno slogan per dare una parvenza di novità a modalità organizzative tradizionali. In questo contesto il programma "Povertà 3" permette invece un approfondimento progressivo, fondato sull'esperienza, della pertinenza di tale principio nel processo decisionale e attuativo delle azioni.

L'attenzione riservata alla multidimensionalità dell'esclusione sociale e della povertà ha registrato un incontestabile progresso nel corso del programma. Indubbiamente, i progressi riscontrati in questo campo sono più diseguali: se è vero che i progetti intendono favorire un'integrazione sia economica che sociale delle persone più sfavorite e che essi tengono conto delle diverse dimensioni dell'esclusione sociale, non si può però affermare che essi siano sempre riusciti a definire o a realizzare strategie altrettanto coerenti e globali quanto sarebbe stato auspicabile. È il caso di sottolineare a questo proposito che la coerenza di una simile strategia può essere assicurata soltanto per entità concrete ben delimitate: i progetti che operano su un territorio vasto,

socialmente eterogeneo e/o senza unità amministrativa sono maggiormente esposti al rischio di disperdere i loro sforzi e di frammentare le loro attività. Al di là dell'accordo sulla validità del principio di multidimensionalità dell'azione, la riflessione sulle modalità della sua attuazione deve essere portata avanti sulla base dell'esperienza maturata dai progetti, in particolare per meglio valutare la specificità, a tale riguardo, dei contesti locali (ambiente rurale/ambiente urbano ad esempio) e nazionali (ad esempio paesi settentrionali, paesi meridionali).

Rompere con le politiche e le mentalità dell'assistenzialismo e rendere le persone più svantaggiate protagoniste a pieno titolo ... ciò è quanto si prefigge la partecipazione che è un vero e proprio principio d'azione e una sfida per i progetti e per il programma. Non vi è da stupirsi se l'attuazione di tale obiettivo risulta problematica: è indubbiamente più facile creare attrezzature o servizi che rafforzare la capacità d'autorganizzazione dei gruppi svantaggiati; gli attori mobilitati per l'attuazione di un progetto sono inevitabilmente tentati di considerarlo il "loro" progetto con il rischio di dimenticare i destinatari dello stesso le cui aspettative non coincidono mai esattamente con le loro.

Se la realizzazione della partecipazione è ancora limitata all'interno di numerosi progetti, nel contesto del programma essa ha registrato progressi significativi, in particolare nel caso di progetti condotti su gruppi circoscritti in cui è stato possibile mobilitare le persone interessate su obiettivi concreti e tangibili. Tali progressi sono più frequenti laddove le tradizioni nazionali sono propizie all'autorganizzazione e le istituzioni hanno superato le reciproche rivalità e i conflitti di potere. Inoltre i progressi appaiono tanto più significativi nel caso dei progetti che riconoscono, nella loro organizzazione (vale a dire in seno alle task force e nei rapporti tra queste ultime e le istituzioni partner) che la partecipazione è un valore decisivo della qualità dell'azione.

Se nel complesso è dimostrata la validità dei principi del programma ciò è dovuto anche al fatto che la strategia stessa del programma ha ricevuto progressivamente l'adesione dell'insieme dei suoi attori. In altri termini, ciò è dovuto al fatto che i suoi attori hanno accettato di impegnarsi in una dinamica comune implicante, in particolare, una volontà d'innovazione e di sperimentazione, la sollecitudine per la qualità nella concezione e la programmazione dell'azione nonché l'interesse per la valutazione e il trasferimento delle esperienze.

Ovviamente, l'adesione a tale strategia non è stata immediata e generale e deve essere consolidata costantemente: per la maggior parte dei progetti la domanda di partecipazione al programma era motivata innanzitutto dalla ricerca di un sostegno finanziario, il che del resto è del tutto legittimo, e non tutti gli attori erano pronti inizialmente a impegnarsi nella dinamica complessiva del programma. Ciò spiega in parte le difficoltà incontrate nei progetti per quanto concerne la strutturazione della partnership, l'ottenimento dei loro cofinanziamenti o l'instaurazione effettiva di un'autovalutazione. Ciò spiega anche l'importanza dell'opera di chiarimento, di persuasione o di sostegno che i capiprogetto, le unità di assistenza tecnica e la Commissione hanno dovuto svolgere presso alcuni partner istituzionali. Non bisogna sottovalutare tali difficoltà: alcuni progetti permangono fragili, alcuni hanno di fatto interrotto o fortemente ridotto la loro attività per diversi mesi e uno di essi ha dovuto essere chiuso. Non bisogna però nemmeno sopravvalutarne l'importanza: la qualità complessiva dei progetti è ampiamente riconosciuta e la mobilitazione dei loro attori nella dinamica del programma è considerevole, come lo dimostra in particolare la loro partecipazione alla sua animazione europea e, più in generale, alla riflessione comunitaria sulla lotta contro l'esclusione sociale.

2. Le modalità di gestione e di animazione

Per assicurare l'attuazione del programma la Commissione ha istituito strutture di assistenza tecnica a livello nazionale (URS) e a livello europeo (Unità centrale). I compiti loro affidati riguardano essenzialmente la gestione amministrativa e finanziaria delle sovvenzioni accordate, il sostegno allo sviluppo dei progetti e alla loro autovalutazione, l'animazione generale del programma e il coordinamento delle sue

componenti e attività (valutazione, scambi transnazionali, ricerca, pubblicazioni). Se si considerano i vincoli di calendario, di gestione e di costi che hanno gravato sul programma, tali compiti sono stati in complesso espletati in modo soddisfacente; si potrebbero tuttavia apportare ancora dei miglioramenti onde aumentare l'efficacia dell'azione.

I compiti di assistenza tecnica sono estremamente diversificati e richiedono alle persone che se ne fanno carico una grande capacità di adattamento, una certa polivalenza e una solida esperienza. Inoltre essi sono soggetti ad evolversi parallelamente allo sviluppo del programma. Nella fase di avviamento l'attenzione è stata ampiamente polarizzata dalla necessità di risolvere i problemi legati alla gestione amministrativa e finanziaria che ostacolavano la strutturazione dei progetti e di assicurare la coerenza e l'immagine del programma. Nella fase di consolidamento, che è attualmente in corso, sono stati intensificati gli scambi transnazionali e si è fatta sentire la necessità di approfondire maggiormente la riflessione sui principi del programma. Nella fase finale del programma acquisteranno indubbiamente una maggiore importanza le questioni della perpetuazione dei progetti e della produzione di una valutazione rigorosa.

Le disposizioni adottate per la gestione amministrativa e finanziaria del programma hanno consentito alla Commissione di essere costantemente informata sullo stato di avanzamento dei progetti e sulle difficoltà da essi incontrate, in particolare per quanto concerne i loro cofinanziamenti. Al di là di queste difficoltà e considerati nel contempo gli sforzi compiuti dai progetti e quelli della Commissione e dell'Unità centrale, la qualità della gestione è stata notevolmente migliorata nei progetti ed essa si è imposta quale uno dei fattori e dei rivelatori della qualità della loro azione.

Il sostegno diretto ai progetti, assicurato dai membri delle URS, è stato apprezzabile e ha consentito, in diversi paesi, di compiere progressi notevoli per quanto concerne l'autovalutazione e l'articolazione tra i progetti e le iniziative nazionali. L'efficacia di tale sostegno è stata più diseguale per quanto concerne i progetti che hanno incontrato grandi difficoltà interne o problemi cronici di cofinanziamento: in tali casi sarebbe stato indubbiamente vantaggioso un coinvolgimento più attivo dei membri delle URS per la soluzione di tali problemi.

L'animazione europea del programma ha i suoi punti di forza e a tale proposito è il caso di citare in particolare l'affermazione della coerenza del programma e le azioni volte a dare visibilità ai suoi risultati positivi: il successo dei seminari annuali e la qualità delle pubblicazioni ne sono un valido esempio. D'altro canto si sono realizzati progressi significativi nella preparazione e nel follow-up degli scambi transnazionali ed anche la realizzazione dell'azione di formazione dei capiprogetto appare promettente. Bisogna però riconoscere invece che la valutazione del programma nel suo complesso ha risentito della priorità accordata all'autovalutazione dei progetti e all'opera di sintesi esterna di tali autovalutazioni, attualmente in corso, soprattutto nella prospettiva di un approfondimento dei principi e dei concetti del programma. Analogamente si deve compiere uno sforzo per meglio integrare nella dinamica del programma la sua componente di ricerca, che è stata volutamente limitata a motivo delle priorità fissate dal Consiglio, ma il cui rafforzamento è riconosciuto necessario da tutti gli attori del programma.

Alla realizzazione di tali compiti hanno partecipato nel contempo l'Unità centrale e i membri delle URS. La dispersione geografica degli attori e il fatto che essi siano per la maggior parte reclutati a tempo parziale hanno a volte inciso negativamente sulla coesione e l'efficacia delle strutture di assistenza tecnica e potrebbe essere utile prevedere, per un altro programma, formule alternative anche se esse potrebbero essere più costose, in particolare per quanto concerne l'Unità centrale. Inoltre la diversità dei progetti e, più in generale, la stessa complessità del programma hanno a volte fatto sì che i gruppi di assistenza tecnica si siano trovati innanzi ad aspettative o richieste difficili da conciliare. Tuttavia la cooperazione tra gli attori interessati ha consentito di sormontare le eventuali difficoltà. La Commissione ha contribuito a rafforzare tale cooperazione in particolare assicurando una propria continua presenza nella gestione e nell'animazione del programma.

3. Conclusione: l'impatto del programma

Al termine della presente relazione è possibile trarre un certo numero di insegnamenti in merito all'impatto del programma che confermano in particolare l'utilità dei programmi specifici con i quali la Comunità sostiene l'innovazione sociale.

In linea generale il programma ha stimolato il dibattito sull'esclusione sociale negli Stati membri e nella Comunità. Negli Stati membri tale apporto è stato diseguale, almeno sinora, ma è largamente riconosciuto: alcuni progetti hanno elaborato strumenti metodologici utili agli operatori che agiscono in realtà diverse; molti hanno contribuito alla creazione di reti di scambio che associano autorità locali, organizzazioni non governative e parti sociali; altri hanno alimentato riflessioni amministrative tendenti a riformare determinate politiche sociali; più in generale i principi del programma trovano eco negli orientamenti affermati nelle politiche nazionali di diversi Stati membri. Si sono inoltre instaurate sinergie promettenti, almeno nei paesi in cui gli orientamenti del programma sono fatti propri o riproposti sulla scena nazionale dalle amministrazioni interessate o dai Comitati direttivi dei progetti stessi. Queste constatazioni sono incoraggianti. Bisogna infatti rammentare che il programma è modesto ed è composto di progetti locali la cui articolazione con i dibattiti o le iniziative d'ordine nazionale è stata spesso, inizialmente, relativamente debole o aleatoria.

Il programma costituisce anche, per la Comunità, un'espressione concreta del suo possibile contributo alla lotta contro l'esclusione sociale. L'esperienza emersa dai progetti ha già alimentato alcune delle iniziative comunitarie nel settore, in particolare la preparazione della comunicazione adottata dalla Commissione il 23 dicembre 1992. Essa costituisce inoltre uno degli elementi delle riflessioni in corso sul contributo dei Fondi strutturali alla lotta contro l'esclusione sociale. Essa echeggia, su diversi punti, le preoccupazioni espresse nel contesto del dialogo permanente che la Commissione sviluppa con le organizzazioni non governative e, in tempi più recenti, con le parti sociali.

In questo contesto il contributo del programma tende ad evolvere: quando "Povertà 3" è stato concepito si trattava in pratica dell'unica iniziativa comunitaria riguardante in modo specifico la povertà e l'esclusione sociale⁽¹²⁾ e, facendo immediatamente seguito al secondo programma europeo, esso costituiva, per il semplice fatto di esistere, un segnale politico della volontà della Comunità di contribuire, modestamente ma in forma continuativa, agli sforzi condotti negli Stati membri; oggi il programma è portato avanti in mezzo a un complesso diversificato di iniziative e da esso ci si attende sempre di più in termini di contributo all'elaborazione di know-how e di buone prassi suscettibili di essere trasferite verso altre realtà. È significativo a tale proposito il fatto che numerosi attori prestino una grande attenzione al proprio approfondimento concettuale e metodologico. Da tutto ciò consegue che, consolidando i risultati acquisiti, il programma potrà meglio contribuire alla promozione dell'idea di un'Europa delle solidarietà.

⁽¹²⁾ Ad eccezione dell'aiuto alimentare accordato nel contesto delle campagne invernali.

Informazioni statistiche succinte sui progetti del programma "Povertà 3"

Le pubblicazioni di "Povertà 3" e in particolare le relazioni e i documenti di lavoro dell'Unità centrale del programma presentano numerose informazioni quantitative e qualitative sui progetti. Inoltre viene pubblicato e aggiornato regolarmente un repertorio descrittivo di tali progetti. Le tabelle riportate qui di seguito servono quindi soltanto ad illustrare alcune delle caratteristiche dei progetti del programma.

Caratteristiche dei territori d'azione delle azioni modello

Numero di abitanti	Meno di 20.000	da 20.000 a 50.000	più di 50.000	Totale
Zona rurale	4	2	-	6
Zona urbana	8	10	8	26
Regione che associa zone rurali e zone urbane	1	-	3	4
Totale	13	12	11	36

Fonte: Unità centrale del programma "Povertà 3"

Nota: Il numero complessivo di azioni modello (36 e non 29) tiene conto del fatto che tre azioni modello intervengono in più zone.

Dimensioni dell'esclusione sociale riscontrate nei territori d'azione dei progetti e di cui questi si occupano

Problema incontrato	Numero di progetti il cui territorio è particolarmente colpito dal problema	Numero di progetti la cui azione concerne in particolare questo problema
Disoccupazione giovanile	37	23
Disoccupazione di lunga durata	37	27
Crisi dei centri urbani	19	12
Spazi urbani e alloggi senza confort e scarsamente attrezzati	25	17
Sottosviluppo rurale	8	8
Emigrazione	12	4
Immigrazione	19	9
Discriminazione etnica	20	13
Declino industriale, ristrutturazione economica	26	17

Fonte: Unità centrale del programma "Povertà 3"

Nota: Dati che interessano tutti i progetti, vale a dire 48 territori tenendo conto dei progetti che intervengono in più territori concreti distinti; si noti che alcune iniziative innovatrici non sviluppano la loro azione in relazione ad un territorio preciso.

Natura e origine dei progetti del programma "Povertà 3"

Proseguimento di attività già esistenti nel 1990 e implicanti gli stessi (o quasi gli stessi) partner	5
Sviluppo di nuove attività da parte degli stessi (o quasi gli stessi) partner	5
Estensione di una partnership preesistente con la partecipazione di nuovi partner e avvio di nuove attività	18
Creazione di una partnership completamente nuova per sviluppare nuove attività	16
Senza risposta	<u>1</u>
totale	45

Fonte: Unità centrale del programma "Povertà 3"

Nota: Il totale di 45 progetti tiene conto del fatto che alcuni progetti sviluppano la loro attività in due o tre territori concreti distinti.

Partner associati nei Comitati direttivi dei progetti

Attività locali e regionali		116
Attività nazionali e organizzazioni governative		35
Organizzazioni non governative (di cui organizzazioni delle collettività e gruppi locali)	(53)	108
Parti sociali (di cui organizzazioni del padronato - di imprese) (di cui organizzazioni sindacali)	(21) (10)	31
Diversi (di cui università, organismi di ricerca)	(21)	48
		—
		338

Fonte: Unità centrale del programma "Povertà 3"

Nota: La presente tabella è stata compilata a partire da informazioni concernenti l'insieme dei progetti; si noti tuttavia che non tutte le iniziative innovatrici hanno costituito un comitato direttivo che associasse più partner.

Lavori statistici condotti nell'ambito del programma "Povertà 3"

1. Uno degli obiettivi del programma "Povertà 3" è di contribuire al miglioramento della conoscenza della povertà, in particolare mediante la regolare produzione di dati comparabili sull'entità, le caratteristiche e l'evoluzione di tale fenomeno negli Stati membri. Conformemente a tale obiettivo ed entro i limiti dei mezzi accordati a tal fine dal Consiglio, il programma reca un contributo all'esecuzione di lavori di ricerca sulla povertà e l'esclusione sociale. In tale contesto la Commissione ha appoggiato la realizzazione di lavori di ricerca d'ordine statistico il cui bilancio previsionale ammonta a 2,75 milioni di ecu per l'intera durata del programma (1989-94).
2. Le ricerche intraprese avevano essenzialmente due obiettivi: da un lato contribuire all'analisi della povertà considerata nell'ottica delle risorse finanziarie onde stabilire dati comparabili per l'insieme degli Stati membri e far luce sulle tendenze evolutive recenti e contemporanee del fenomeno; dall'altro contribuire all'analisi della povertà esaminata nella sua multidimensionalità onde superare i limiti inerenti all'approccio basato sulla sola dimensione finanziaria.
3. Tali ricerche consistono, in ampia misura, in un miglioramento delle metodologie utilizzate nell'analisi statistica della povertà: esse vertono in particolare sull'armonizzazione dei dati necessari a renderle comparabili, sul significato e sulle implicazioni delle diverse convenzioni e definizioni relative alle unità di misura e agli indicatori quantitativi del fenomeno, sugli apporti derivanti da un ravvicinamento delle fonti statistiche e delle fonti amministrative e sulle possibilità di creazione di modelli econometrici delle evoluzioni constatate.
4. Questi lavori di ricerca si inscrivono in un programma a medio termine e quindi non è possibile ritenerli conclusi. Al di là del loro contributo sul piano metodologico, essi hanno già prodotto alcuni risultati, ma tali risultati presentano ancora lacune e incertezze che sono attualmente oggetto di lavori complementari. Le proposte strettamente metodologiche richiedono anch'esse degli approfondimenti, in particolare per accertare i vantaggi comparativi di opzioni alternative in merito alle fonti di informazione, agli indicatori statistici e alle procedure di trattamento dati.
5. Nel corso del periodo 1989-1993 si è data priorità all'analisi della povertà sotto l'angolazione delle risorse finanziarie. Conformemente alle conclusioni delle ricerche condotte in precedenza e in particolare ai lavori di un seminario internazionale riunitosi su tale tematica nel 1989 a Noordwijk (Paesi Bassi), le ricerche intraprese sono state indirizzate a migliorare lo sfruttamento delle indagini sui bilanci delle famiglie (Household Budget Surveys) realizzate periodicamente dagli istituti statistici nazionali. Concepite per contribuire alla conoscenza degli indici dei prezzi, tali indagini non sono specificamente adattate all'analisi della povertà e presentano a tal fine importanti svantaggi. Inoltre esse sono realizzate con cadenze variabili, per lo più ogni cinque anni. Esse costituiscono tuttavia, per il momento, la meno peggiore tra le fonti di informazioni comparabili attualmente disponibili.
6. I ricercatori e gli statistici impegnati in questi lavori hanno avuto accesso ai dati primari di tali indagini. Ciò rappresenta un vantaggio considerevole e un progresso decisivo per l'analisi: i lavori comparativi antecedenti erano infatti fondati su dati aggregati, raggruppati a livello dei decili delle distribuzioni statistiche, il che imponeva approssimazioni azzardate. Inoltre è stato possibile disporre di indagini effettuate nello stesso anno (1988) o in anni contigui (1987, 1989 o 1990) e si è potuto quindi evitare di ricorrere a certe estrapolazioni di esito incerto. È il caso comunque di sottolineare che la qualità delle indagini nazionali sui bilanci delle famiglie è molto diseguale, in particolare per quanto concerne la grandezza e la rappresentatività dei loro campioni, e che le definizioni utilizzate in tali inchieste, in particolare per quanto concerne le spese per gli alloggi e le prestazioni legate agli alloggi, non sono sufficientemente armonizzate per assicurare la comparabilità dei dati o la loro congruenza con quelli risultanti dalle indagini amministrative e dalle statistiche dei conti nazionali.

7. Oltre ai compiti relativi al reperimento dei dati, i lavori effettuati nel corso del periodo 1989-1993 sono stati i seguenti:
- a) uno studio della povertà negli Stati membri intorno al 1988, avente per oggetto le soglie di povertà relative dette "obiettive" vale a dire ricavate dalla distribuzione statistica, basate sull'elaborazione dei dati primari delle indagini sui bilanci familiari,
 - b) uno studio dei contributi metodologici degli approcci allo studio della povertà, detti "soggettivi" in quanto tengono conto dell'opinione dei nuclei familiari quanto alle risorse necessarie a condurre una vita decente,
 - c) uno studio esplorativo sull'accoppiamento dei dati derivanti da indagini statistiche e da indagini amministrative,
 - d) uno studio di fattibilità relativo a una misura diretta della povertà in termini di consumo di determinati beni o servizi, che costituisce un primo contributo, limitato al consumo, per la definizione di indicatori non monetari della povertà.
8. La portata di questi studi è in larga misura (per il primo) o esclusivamente (per gli altri tre) di ordine metodologico. I loro risultati sotto questo punto di vista sono oggetto di discussioni con esperti indipendenti, esperti governativi e rappresentanti degli istituti statistici nazionali onde determinare le condizioni eventuali di utilizzazione e di diffusione delle loro proposte. Il primo studio ha tuttavia prodotto anche risultati per quanto concerne l'estensione della povertà nella Comunità intorno al 1988. Tali risultati, anche se per il momento provvisori, verranno presentati in questa sede.
9. Questo studio è stato condotto da un gruppo di ricerca riunito presso l'Università Erasmus di Rotterdam (Paesi Bassi). I suoi obiettivi erano i seguenti:
- a) compiere, a partire dall'elaborazione dei dati primari delle indagini nazionali sui bilanci familiari e discutendo la pertinenza delle diverse convenzioni metodologiche, una stima dell'estensione del fenomeno della povertà in ciascuno Stato membro e nella Comunità, e questo in relazione a un anno quanto più recente possibile,
 - b) studiare sulla base delle stesse opzioni metodologiche le tendenze evolutive della povertà nel corso degli anni '80,
 - c) esaminare la possibilità di creazione di un modello econometrico di tali evoluzioni onde proporre un metodo di simulazione che consenta di stimare l'ampiezza della povertà per gli anni lasciati scoperti nelle indagini sui bilanci familiari in modo da poter effettuare in permanenza stime ragionevoli su di essi.
10. In questa fase dei lavori non è stato ancora possibile raggiungere tutti questi obiettivi, in particolare a causa del ritardo con cui i dati primari delle indagini nazionali sono stati accessibili ai fini della ricerca. Le disposizioni nazionali relative alla riservatezza delle indagini hanno reso estremamente complesse le negoziazioni con alcuni istituti statistici nazionali, in particolare con quello tedesco. L'insieme delle dodici serie di dati primari nazionali relativi al periodo intorno al 1988 è stato disponibile soltanto all'inizio del 1993. Le serie di dati primari delle indagini nazionali antecedenti al 1988 - che sono indispensabili per le analisi di tendenza e gli esercizi di simulazione econometrica - sono disponibili a tutt'oggi soltanto per alcuni Stati membri.
11. L'accesso ai dati primari ha consentito ai ricercatori di procedere a diversi controlli della qualità dell'informazione e, in alcuni casi, di operare un raddrizzamento dei dati onde correggere distorsioni di campionamento o disparità nelle definizioni utilizzate. Va detto comunque che tale raddrizzamento non è stato sempre possibile e che sussistono ancora notevoli incertezze quanto all'affidabilità di alcuni dei dati che costituiscono la base della ricerca. Inoltre la Danimarca ha espresso riserve sulla qualità, per l'anno preso in esame, della sua indagine nazionale sui bilanci delle famiglie. La

Commissione, su un piano più generale, prosegue la concertazione da essa avviata con gli istituti statistici nazionali onde rendere quanto più sicuri possibili i risultati delle analisi effettuate.

12. I risultati che saranno presentati qui di seguito devono quindi essere considerati provvisori ed impegnano esclusivamente la responsabilità dei ricercatori che li hanno definiti. Inoltre essi non possono essere comparati con quelli che erano stati definiti in precedenza, da un altro gruppo di ricerca, per l'anno 1985. Le stime precedenti erano state infatti formulate sulla base di dati aggregati, e non di dati primari, quindi di dati non raddrizzabili né raddrizzati; inoltre, per alcuni paesi, i ricercatori si erano basati, in mancanza di indagini recenti, su estrapolazioni di dati risalenti all'inizio degli anni '80. I risultati definiti per l'anno 1988 sono incontestabilmente più affidabili dei risultati anteriori - di cui essi hanno evidenziato i limiti e le lacune - ma presentano ancora alcune incertezze.
13. La tabella illustra l'estensione del fenomeno della povertà negli Stati membri intorno al 1988 e sulla base delle seguenti convenzioni metodologiche:
 - a) la povertà è considerata in questa sede quale insufficienza relativa di risorse finanziarie e tale insufficienza è valutata in relazione al contesto nazionale in un momento dato (cfr. §14)
 - b) poiché la povertà è considerata a partire dalle disparità di distribuzione delle risorse finanziarie, sono proposte diverse soglie di povertà (40%, 50% e 60% del reddito medio): in base a questo approccio sono quindi considerati "poveri" in questa sede i nuclei familiari il cui reddito medio disponibile per adulto equivalente è inferiore a una frazione determinata (di solito 50%) del reddito medio disponibile per adulto equivalente dei nuclei familiari presenti nello stesso Stato membro (cfr. §15)
 - c) la misura della povertà è effettuata a livello dei nuclei familiari; le definizioni statistiche del nucleo familiare non sono però del tutto armonizzate ed è possibile adottare convenzioni diverse per tener conto della grandezza e della struttura del nucleo familiare (nozione di scale di equivalenza) (cfr. §16); i dati definiti a livello dei nuclei familiari sono quindi presentati a livello delle persone considerando persone povere quelle che vivono nei nuclei familiari poveri (le disparità interne ai nuclei familiari sono quindi trascurate e il metodo adottato considera implicitamente che ciascun membro del nucleo familiare disponga della frazione delle risorse del nucleo familiare corrispondente alla scala di equivalenza adottata)
 - d) ai fini dello studio le risorse sono considerate a partire dalle informazioni disponibili, nelle indagini nazionali, sulle spese delle famiglie, informazioni che sono ritenute più affidabili (cfr. §17).
14. Senza addentrarsi in una discussione di dettaglio di queste convenzioni metodologiche, occorre ribadire che ciascuna di esse richiede approfondimenti. Non ritorneremo sui limiti di un approccio al fenomeno della povertà fondato sul solo criterio delle risorse finanziarie. In compenso è il caso di ricordare che il livello di vita di un nucleo familiare non dipende soltanto dall'importo medio delle sue risorse, ma anche, a parità di importo medio, dalla regolarità di tali risorse nel tempo, dalla loro prevedibilità e dalla loro natura; inoltre, un importo insufficiente non ha gli stessi effetti a seconda che tale insufficienza sia permanente o meno, occasionale o ricorrente. Tali distinzioni non possono evidentemente essere prese in considerazione in questa sede.
15. La scelta delle soglie derivate da uno dei valori centrali della distribuzione statistica (in questo caso una frazione del reddito medio) costituisce inevitabilmente un criterio arbitrario: nel migliore dei casi si può ridurre questa arbitrarietà proponendo diverse soglie (in questo caso 40%, 50% e 60%), il che ribadisce tra l'altro la natura relativa della povertà quale essa è considerata in questo documento. Bisognerebbe tuttavia disporre di informazioni che consentano di precisare qual è concretamente il livello di vita e di consumi consentito dalle soglie prescelte; occorrerebbe inoltre discutere in quale misura una determinata soglia - ad esempio 50% - ha lo stesso significato in tutti

gli Stati membri, dal momento che la distribuzione dei redditi è più o meno diseguale tra Stato e Stato. Infine, bisognerebbe evitare di sottovalutare l'estrema sensibilità delle soglie adottate: basterebbe aggiungervi o togliervi un ecu al mese e a persona per far sì che il numero delle persone interessate aumenti o diminuisca di diverse decine di migliaia di unità.

16. Le scale di equivalenza hanno il fine di consentire il raffronto delle risorse dei nuclei familiari di grandezza e composizione diverse. Se è vero che la necessità di una scala di equivalenza è unanimemente riconosciuta, la scelta di tale scala dà adito a numerosi dibattiti in tutti i paesi; una stessa scala di equivalenza può d'altro canto avere un significato diverso nei paesi in cui le strutture demografiche e le pratiche culturali sono in contrasto. I risultati empirici presentati nella tabella sono stati definiti secondo la scala di equivalenza in uso nei lavori dell'OCSE, vale a dire uno per il primo adulto del nucleo familiare, 0,7 per ciascun altro adulto (di più di 14 anni) e 0,5 per ciascun bambino (meno di 14 anni).
17. Il gruppo di ricerca ha effettuato un insieme di misure miranti a esaminare la sensibilità dei risultati alle diverse opzioni metodologiche adottate. Oltre a una discussione sulla scelta delle scale di equivalenza, queste misure riguardano, tra l'altro, gli effetti dell'utilizzazione alternativa, tra i dati delle indagini, delle informazioni relative alle risorse dichiarate dai nuclei familiari o delle informazioni concernenti le spese dichiarate da questi stessi nuclei. Il problema che si pone a questo proposito è quello dell'affidabilità delle dichiarazioni raccolte in materia in occasione delle indagini, in particolare in seno ad alcune categorie di popolazione (ad esempio le risorse degli agricoltori): se la ricerca ha adottato quale indicatore l'importo delle spese, le analisi di sensibilità effettuate non confermano che tale indicatore sia sempre il più affidabile e ciò dimostra, ancora una volta, la necessità di una discussione approfondita sulla qualità dei dati d'indagine utilizzati. Bisogna tuttavia considerare che la scelta di un indicatore o dell'altro può influenzare i risultati per quanto concerne le caratteristiche dei nuclei familiari poveri: è infatti verosimile ad esempio che l'utilizzazione dell'indicatore "spese" tenda a sopravvalutare un po' la povertà degli anziani, che presentano un minore consumo delle loro risorse.
18. Il numero di persone povere più spesso citato, per la Comunità nel suo complesso, è di 50 milioni negli anni '80. Con riserva delle incertezze metodologiche menzionate precedentemente, questo numero è confermato dai risultati presentati nella tabella che prospetta un totale di 52 milioni di persone povere e di 17,6 milioni di nuclei familiari poveri intorno al 1988 (soglia del 50%). Va detto inoltre che tali dati sono stati definiti prima dell'unificazione tedesca e in relazione ad anni di crescita economica e di creazione di posti di lavoro. Il fenomeno della povertà si è quindi indubbiamente acuito dopo tale data e le cifre menzionate sono da considerarsi quindi stime di minima.
19. Come si è detto non è stato possibile procedere a un'analisi delle tendenze evolutive della povertà nel corso degli anni '80 vista l'assenza di serie di dati primari per gli anni precedenti e considerate le forti riserve che è il caso di esprimere in merito ai risultati definiti in passato sulla base di dati aggregati (soprattutto per alcuni paesi). Le indicazioni frammentarie di cui si dispone, per alcuni paesi, suggeriscono una tendenza ad un certo aumento della povertà, ma devono essere ancora confermate.

Stime della povertà negli Stati membri intorno all'anno 1988.

Percentuali e numeri assoluti (migliaia) di nuclei familiari poveri e di persone povere secondo le convenzioni utilizzate alle soglie di 40%, 50% e 60% dell'importo medio (scala di equivalenza OCSE)

PAESE	ANNO	Importo medio 100% (1)	NUCLEI FAMILIARI						PERSONE					
			soglia di 40%		soglia di 50%		soglia di 60%		soglia di 40%		soglia di 50%		soglia di 60%	
			%	abs (1000)	%	abs (1000)	%	abs (1000)	%	abs(1000)	%	abs(1000)	%	abs (1000)
B	88	327.058	2.6	103	6.7	265	15.3	605	3.8	375	9.4	928	19.6	1932
DK (2)	87	80.570	1.3	30	3.6	84	10.1	235	1.5	77	4.3	220	12.0	615
D (3)	88	22.782	4.7	1278	10.8	2938	19.7	5358	5.0	3062	11.9	7287	21.3	13044
EL	88	832.188	13.0	445	20.6	706	29.7	1017	12.8	1279	20.5	2048	30.1	3007
ES	88	674.331	8.6	944	16.7	1833	26.2	2875	9.2	3564	17.7	6856	27.7	10730
F	89	73.084	6.5	1412	14.0	3042	23.1	5019	7.7	4313	16.5	9243	26.7	14957
IRL	88	5.130	8.4	85	16.9	171	27.0	273	10.1	358	19.4	687	30.3	1073
IT	88	11.548.338	11.2	2288	20.6	4208	30.4	6209	12.0	6888	22.0	12628	32.3	18540
LUX	87	516.846	3.5	4	8.8	11	17.2	22	5.4	20	11.5	42	21.1	78
NL	88	20.736	1.1	64	4.3	252	12.1	709	1.3	191	4.8	706	13.8	2031
P	90	556.118	15.7	498	25.2	799	34.4	1091	15.5	1602	25.1	2594	34.6	3576
UK	88	5.683	5.8	1307	14.2	3289	25.2	5677	6.7	3819	15.3	8721	26.7	15218
EUR 12				8459		17596		29092		25547		51960		84800

Fonte : Università Erasmus di Rotterdam "Living conditions of the least privileged in the European Community; research on poverty statistics based on micro-data for the Member States of the European Community", rapporto di ricerca presentato alla Commissione, aprile 1993

(1) Spese medie annue per adulto equivalente, in moneta nazionale, per l'anno di indagine (unità di consumo secondo la scala di equivalenza OCSE)

(2) Con riserva delle incertezze relative alla qualità dei dati

(3) Dati 1988 e quindi antecedenti l'unificazione tedesca

ISSN 0254-1505

COM(93) 435 def.

DOCUMENTI

IT

05

N. di catalogo : CB-CO-93-495-IT-C

ISBN 92-77-59501-9

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee
L-2985 Lussemburgo