



LOTTA ALLA POVERTÀ, ALL'ESCLUSIONE SOCIALE E ALLA DISCRIMINAZIONE

Con il suo sostegno agli Stati membri nella lotta contro la povertà, l'esclusione sociale e la discriminazione, l'Unione europea si propone di rafforzare il carattere inclusivo e la coesione della società europea e di far sì che tutti i cittadini abbiano parità di accesso alle opportunità e alle risorse.

BASE GIURIDICA

Articolo 19, articoli da 145 a 150 e articoli da 151 a 161 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

OBIETTIVI

La lotta alla povertà e all'esclusione sociale è uno degli obiettivi specifici dell'Unione europea e degli Stati membri nell'ambito della politica sociale. Conformemente all'articolo 153 TFUE, l'inclusione sociale va conseguita unicamente mediante la cooperazione non legislativa – metodo aperto di coordinamento (MAC) – mentre in virtù dell'articolo 19 TFUE l'UE può prendere provvedimenti per combattere la discriminazione, sia offrendo protezione giuridica alle potenziali vittime, sia adottando misure di incentivazione.

RISULTATI

A. Lotta alla povertà e all'esclusione sociale

Tra il 1975 e il 1994 la Comunità economica europea ha condotto una serie di programmi e progetti pilota volti a combattere la povertà e l'esclusione. Tuttavia, data la mancanza di una base giuridica, l'azione della Comunità in questo settore è stata oggetto di continue contestazioni.

La situazione è cambiata nel 1999 con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, che iscrive l'eradicazione dell'esclusione sociale tra gli obiettivi della politica sociale comunitaria. Come previsto dall'articolo 160 TFUE, nel 2000 è stato istituito un comitato per la protezione sociale al fine di promuovere la cooperazione tra gli Stati membri e con la Commissione.

La strategia di Lisbona, varata nel 2000, ha posto in essere un meccanismo di monitoraggio e coordinamento consistente nella fissazione di obiettivi, nella misurazione della povertà sulla base di una serie di indicatori e parametri di riferimento, in orientamenti all'indirizzo degli Stati membri e in piani d'azione nazionali contro la



povertà. È stato applicato il metodo aperto di coordinamento (MAC) – un processo volontario di cooperazione politica basato sulla definizione di obiettivi comuni e la misurazione dei progressi compiuti verso il conseguimento degli stessi, avvalendosi di indicatori comuni – in linea con la prassi adottata in altri settori della politica sociale.

Nel 2006 è stato istituito un nuovo quadro di intervento, il metodo aperto di coordinamento per la protezione sociale e l'inclusione sociale (MAC sociale), che ha raggruppato e integrato tre diversi MAC in materia di inclusione sociale, sanità e assistenza a lungo termine, nonché pensioni. Fra gli obiettivi generali del MAC sociale rientrano la coesione sociale, la parità tra uomini e donne e le pari opportunità per tutti grazie a sistemi di protezione sociale efficienti; un'efficace e reciproca interazione tra gli obiettivi di Lisbona in materia di crescita, occupazione e coesione sociale; buon governo e la partecipazione dei soggetti interessati.

Con la sua [raccomandazione](#) sul coinvolgimento attivo delle persone escluse dal mercato del lavoro dell'ottobre 2008, la Commissione ha aggiornato la [raccomandazione del Consiglio 92/441/CEE](#), osservando che gli Stati membri dovrebbero progettare e attuare una strategia integrata per l'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro che combini «un sostegno al reddito adeguato, mercati del lavoro che favoriscano l'inserimento e l'accesso a servizi di qualità

Una delle principali innovazioni introdotte dalla strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, adottata nel 2010, è il nuovo obiettivo comune in materia di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, che consiste nel ridurre del 25% il numero di europei che vivono al di sotto della soglia nazionale di povertà, facendo uscire dalla povertà più di 20 milioni di persone. Il numero di persone a rischio di povertà ed esclusione è cresciuto tra il 2009 e il 2012, sebbene abbia iniziato successivamente a diminuire: il dato del 2018 mostra un calo di 8,2 milioni di unità rispetto al livello di riferimento del 2008 (Eurostat).

Per conseguire tale obiettivo, nel dicembre 2010 la Commissione ha varato la Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale, presentando altresì un elenco delle iniziative principali da portare a termine, come la valutazione delle strategie di inclusione attiva a livello nazionale e un [Libro bianco sulle pensioni \(COM\(2012\)0055\)](#). A partire dal 2011, la Conferenza annuale della piattaforma riunisce i responsabili politici, i principali portatori d'interesse e persone che hanno vissuto la povertà.

Di fronte all'aumento del numero di persone esposte al rischio di povertà in Europa a causa della crisi, nel 2013 la Commissione ha adottato due ulteriori iniziative.

Nella sua comunicazione dal titolo «Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione», del febbraio 2013, che rientra nel «pacchetto di investimenti sociali», la Commissione ha esortato gli Stati membri a privilegiare gli investimenti sociali nelle persone e in particolare gli investimenti nell'infanzia al fine di spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale.

Inoltre, nell'ottobre 2013 la Commissione ha presentato una [proposta](#) intesa a potenziare la dimensione sociale nella governance dell'unione economica e monetaria, facendo seguito alle richieste dal Consiglio europeo. Elemento fondamentale in proposito è il quadro di valutazione degli indicatori sociali, uno strumento analitico per



individuare le situazioni all'interno dell'UE che richiedono un monitoraggio più accurato, che comprende cinque indicatori chiave: disoccupazione, disoccupazione giovanile e tasso di giovani disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione (NEET), reddito disponibile delle famiglie, tasso di persone a rischio di povertà e disparità di reddito. A partire dall'esercizio del semestre europeo 2014, tale quadro di valutazione è stato inserito nella relazione comune sull'occupazione, che è parte integrante dell'analisi annuale della crescita, la quale fissa a sua volta le priorità strategiche. Inoltre, nel 2015 sono stati aggiunti tre indicatori occupazionali (tasso di attività, tasso di disoccupazione di lunga durata e tasso di disoccupazione giovanile) alla relazione sul meccanismo di allerta della procedura per gli squilibri macroeconomici, indicatori che, tuttavia, non costituiscono il presupposto per l'attivazione di ulteriori misure, dal momento che la Commissione non ritiene che comportino di per sé un aggravamento del rischio macrofinanziario. In diverse risoluzioni il Parlamento ha chiesto l'inclusione di indicatori aggiuntivi, quali i livelli di povertà infantile e il numero dei senzatetto (cfr. le risoluzioni dell'11 marzo 2015 e del 25 novembre 2014).

Nell'aprile 2017, al fine di sostenere la convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro nell'ambito di mercati del lavoro sempre più flessibili, la Commissione ha avviato il [pilastro europeo dei diritti sociali](#). Nel novembre 2017 tutte e tre le principali istituzioni dell'UE hanno manifestato il loro impegno a favore del pilastro in una proclamazione congiunta. Il pilastro definisce la protezione e l'inclusione sociali come uno dei tre settori fondamentali ([2.3.1](#) Politica sociale e dell'occupazione: principi generali).

Il pilastro europeo dei diritti sociali è stato utilizzato per intraprendere una serie di iniziative legislative e di intervento, come la [direttiva \(UE\) 2019/115](#) del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a condizioni di lavoro nell'Unione europea trasparenti e prevedibili, e al pacchetto sull'equità sociale, che include il [regolamento \(UE\) n. 2019/1149](#), relativo all'istituzione dell'Autorità europea del lavoro e la [raccomandazione del Consiglio](#) dell'8 novembre 2019 sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi.

B. Normativa antidiscriminazione

Il 1997 può essere considerato un punto di svolta, poiché nel trattato che istituisce la Comunità europea (TCE) è stato introdotto un nuovo articolo – l'articolo 13, ora articolo 19 TFUE – che conferisce al Consiglio la facoltà di prendere provvedimenti per combattere le discriminazioni fondate su tutta una serie di nuovi motivi, tra cui la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, l'età, la disabilità e l'orientamento sessuale. Nel 2003 tale articolo è stato modificato dal trattato di Nizza per consentire l'adozione di misure di incentivazione.

Ciò ha portato all'adozione di una serie di direttive:

- la [direttiva sull'uguaglianza razziale](#) (2000/43/CE);
- la [direttiva sulla parità in materia di occupazione](#) (2000/78/CE);
- la [direttiva sulla parità di trattamento](#) (2006/54/CE), che accorpa una serie di direttive precedenti in materia di pari opportunità tra uomini e donne.

Un'analisi comparativa della legislazione anti-discriminazione in Europa (2017) sottolinea che tali direttive hanno notevolmente rafforzato la tutela giuridica contro la



discriminazione in tutta Europa, nonostante alcune piccole mancanze nel recepimento in alcuni Stati membri.

Su altre due proposte di direttive della Commissione volte a promuovere la parità non si è raggiunto un accordo in sede di Consiglio: si tratta della direttiva sull'equilibrio di genere nei consigli di amministrazione delle società (2012) e della direttiva recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone al di fuori della sfera lavorativa (direttiva orizzontale antidiscriminazione) (2008). La direttiva sul congedo di maternità (2008, che modifica una direttiva del 1992), sostenuta dal Parlamento, è stata ritirata nel luglio 2015 dopo anni di stallo al Consiglio. Per contro, nel giugno 2019, è stata adottata la [direttiva \(UE\) 2019/1158](#) relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza, come uno dei risultati tangibili del pilastro europeo dei diritti sociali ([2.3.1](#) Politica sociale e dell'occupazione: principi generali). Tale direttiva prevede una prospettiva più ampia per quanto concerne la ripartizione delle responsabilità di assistenza tra donne e uomini.

C. Finanziamenti dell'UE

Il principale strumento di finanziamento è il Fondo sociale europeo (FSE), che rende disponibili finanziamenti dell'UE per cofinanziare azioni mirate a combattere la discriminazione e ad aiutare le categorie più svantaggiate ad accedere al mercato del lavoro ([2.3.2](#) Fondo sociale europeo).

Il programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI), gestito direttamente dalla Commissione europea, sostiene, tra le altre cose, l'ammodernamento delle politiche sociali e del lavoro ed eroga finanziamenti a livello di UE allo scopo di garantire una protezione sociale adeguata e dignitosa, promuovere un'occupazione sostenibile e di elevata qualità e combattere la discriminazione, l'esclusione sociale e la povertà. Uno dei suoi tre pilastri, «Progress», eroga finanziamenti per testare le innovazioni delle politiche sociali e del mercato del lavoro, nonché per aiutare le organizzazioni ad accrescere la loro capacità di sviluppare e sostenere l'attuazione degli strumenti e delle politiche dell'UE.

Nel marzo 2014 il Parlamento e il Consiglio hanno adottato il [regolamento \(UE\) n. 223/2014](#), relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD). Il Fondo sostiene le iniziative degli Stati membri intese a fornire agli indigenti assistenza materiale, abbinata a misure di inclusione sociale.

Nel maggio 2018 la Commissione ha presentato una proposta di FSE+ (2021-2027), con una dotazione di 101,2 miliardi di EUR, in cui saranno accorpati il FSE, il FEAD, l'EaSI, l'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (YEI) e il programma per la salute.

D. Strategie dell'UE a favore di categorie specifiche

Nel novembre 2010 la Commissione ha adottato una [strategia europea sulla disabilità 2010-2020](#) (COM(2010)0636) partendo dal piano d'azione a favore delle persone disabili 2004-2010, che è sfociato in un progetto pilota relativo a una tessera europea d'invalidità e misure legislative quali l'atto sull'accessibilità del web ([direttiva \(UE\) 2016/2102](#)) e l'atto europeo sull'accessibilità ([direttiva \(UE\) 2019/882](#)) Per quanto riguarda l'uguaglianza di genere, un nuovo programma, [l'impegno strategico per la parità di genere 2016-2019](#), fa seguito alla strategia della Commissione in materia di



parità tra donne e uomini 2010-2015, nella quale sono definite le priorità principali. Visto l'elevato numero di giovani senza lavoro, nel 2012 la Commissione ha proposto un pacchetto sull'occupazione giovanile, cui ha fatto seguito la Garanzia per i giovani nel 2013. Inoltre, nel febbraio 2016 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro, come proposto dalla Commissione. Nel dicembre 2016, inoltre, la Commissione ha dato vita al Corpo europeo di solidarietà al fine di creare nuove opportunità per i giovani ([2.3.3](#) Politica dell'occupazione).

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il trattato di Lisbona (articolo 19, paragrafo 1 TFUE) ha conferito al Parlamento il potere di approvazione per quanto concerne l'adozione di atti legislativi in materia di non discriminazione. Il Parlamento ha svolto un ruolo attivo nel dibattito che ha portato all'inserimento di tale articolo e ha ripetutamente invitato la Commissione e gli Stati membri a garantire la completa e tempestiva attuazione delle pertinenti direttive. Nella sua [risoluzione del 7 febbraio 2018](#) sulla protezione e la non discriminazione delle minoranze negli Stati membri dell'UE, il Parlamento ha deplorato la mancanza di progressi in merito alla direttiva orizzontale contro la discriminazione e ha chiesto alla Commissione e al Consiglio di rilanciare i negoziati. Ha ribadito tali richieste nelle risoluzioni del marzo 2018 e del gennaio e febbraio 2019, svolgendo altresì una discussione in Aula sul tema nell'ottobre 2019. Il Parlamento ha insistito sulla necessità di combattere le disuguaglianze come leva per favorire la creazione di posti di lavoro e la crescita, oltre a chiedere l'integrazione della prospettiva di genere nelle politiche e nei bilanci, nonché la realizzazione di valutazioni d'impatto di genere in sede di elaborazione delle nuove politiche. In diverse risoluzioni si esprime altresì preoccupazione per la dimensione di genere della povertà e il divario pensionistico di genere (ad esempio le [risoluzioni del 14 giugno](#) e del [16 novembre 2017](#)). La sua risoluzione del [17 aprile 2018](#) è incentrata sull'emancipazione delle donne e delle ragazze attraverso il settore digitale.

Il Parlamento ha approvato a più riprese risoluzioni volte a rafforzare l'azione dell'Unione per migliorare le condizioni e le prospettive delle persone socialmente svantaggiate e ridurre la povertà (ad esempio la [risoluzione](#) del 14 marzo 2018 sugli aspetti occupazionali e sociali nell'analisi annuale della crescita).

Nella risoluzione del [19 gennaio 2017](#) su un pilastro europeo dei diritti sociali, il Parlamento europeo ha proposto una serie di iniziative volte a rafforzare la dimensione sociale, quali:

- una direttiva quadro su condizioni di lavoro dignitose in tutte le forme di lavoro;
- un coordinamento a livello europeo e una valutazione qualitativa per quanto riguarda le retribuzioni minime nazionali;
- regimi nazionali di reddito minimo (cfr. anche la risoluzione del 20 ottobre 2010);
- una garanzia per l'infanzia;
- il completamento obbligatorio dell'istruzione secondaria;



- il riequilibrio della governance economica europea attraverso obiettivi sociali rafforzati.

La Commissione sta attualmente esaminando la fattibilità di un intervento in materia di garanzia per l'infanzia. La nuova Commissione, guidata da Ursula von der Leyen, ha manifestato l'intenzione di proporre una garanzia per l'infanzia, nonché una serie di altre misure quali un piano d'azione per la piena attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, uno strumento giuridico sulla perequazione delle retribuzioni per tutti i lavoratori, un regime europeo di riassicurazione dell'indennità di disoccupazione e una nuova legislazione contro le discriminazioni, tra cui una nuova strategia per la parità di genere.

Aoife Kennedy

11/2019

