

**Napoli, forum della società civile**  
**26-27 Novembre 2009**

Relazione di A. Carparelli

**1. Dieci anni di politiche per l'inclusione sociale: da Lisbona all'Agenda Sociale Rinnovata**

Sono passati quasi dieci anni da quando i capi di stato e di governo europei si impegnarono a mettere in atto politiche capaci di **"avere un impatto decisivo sulla eliminazione della povertà"**.

Questo impegno coincideva con l'avvio della cosiddetta **strategia di Lisbona**, che per la prima volta definiva una visione politica di ampio respiro per l'Unione, che non si limitava all'economia ma abbracciava la società nel suo insieme.

Secondo questa visione, l'Unione Europea doveva puntare a divenire entro il 2010, *"l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale"*.

Per realizzare questa visione venivano formulati **obiettivi comuni** in ambiti che andavano dall'economia all'occupazione, all'ambiente, all'educazione, alla ricerca, fino appunto alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

E poiché in molti casi si trattava di aree politiche dove le competenze comunitarie erano rigorosamente limitate, il perseguimento di obiettivi comuni veniva affidato in questi casi al **"metodo aperto di coordinamento"**. Nasceva così il processo europeo per l'inclusione sociale.

Gli **elementi costitutivi** del metodo aperto di coordinamento sono:

- un accordo politico sugli **obiettivi comuni**;
- la definizione di **indicatori comuni** per misurare il progresso verso tali obiettivi;
- la messa a punto di **strategie nazionali**, compendiate in rapporti nazionali;
- l'analisi e la valutazione congiunta delle strategie nazionali, in un **rapporto congiunto** da pubblicare con cadenza annuale;
- **le strutture e le risorse finanziarie** di supporto.

Va ricordato che il metodo aperto di coordinamento non è l'unico strumento delle politiche sociali europee. Esso si affianca a tutti gli altri strumenti che nel corso di degli anni hanno progressivamente arricchito la **dimensione sociale dell'Europa** e che ovviamente sono rilevanti sotto il profilo della riduzione della povertà e dell'esclusione. Ne sono parte:

- un **“corpus” legislativo importante**, che va dalla legislazione antidiscriminazione alla legislazione in materia di condizioni di lavoro;
- **le politiche di coesione sociale**, basate sull'uso dei fondi strutturali, compreso il fondo sociale;
- **il dialogo sociale**, che assegna un ruolo attivo alle parti sociali nella definizione delle norme sociali europee;
- e infine la dimensione sociale delle altre politiche, quella che in gergo definiamo **“mainstreaming”** e che oggi trova esplicito riconoscimento nella cosiddetta **“clausola sociale orizzontale”** del nuovo Trattato di Lisbona (articolo 9). Questa prescrive che nella formulazione e nell'attuazione di tutte le sue politiche ad attività **“l'Unione deve tener conto delle esigenze legate alla promozione di un alto livello di occupazione, alla garanzia di una**

protezione sociale adeguata, della lotta contro l'esclusione sociale, e un alto livello di educazione, formazione e protezione della salute”.

Nel corso di questi dieci anni il metodo aperto di coordinamento è maturato e si è evoluto notevolmente. Nel 2005, al momento della prima grande revisione della strategia di Lisbona, tre processi di coordinamento prima distinti sono stati unificati: il processo per l'inclusione sociale, quello riguardante i sistemi pensionistici e quello sui sistemi sanitari, incluse le cure a lungo termine. Ne è nata **la strategia per la protezione e l'inclusione sociale**, o come si dice in gergo, **il metodo di coordinamento aperto “sociale”**.

Per dieci anni i paesi membri hanno condiviso e confrontato i loro sforzi diretti ad adeguare i sistemi assistenziali e previdenziali alle nuove realtà sociali. Lo hanno fatto attraverso il **Comitato di Protezione Sociale**. I risultati di questi sforzi sono stati misurati attraverso un sistema di indicatori europei che continua ad arricchirsi e a migliorare, grazie al lavoro del **Sottogruppo Indicatori**. Il metodo di coordinamento aperto ha favorito il **mutuo apprendimento**, la **partecipazione degli attori interessati**, lo sviluppo di **politiche basate sulla conoscenza**. Ha portato alla ribalta **temi di grande importanza**, quali la povertà dei bambini, l'inclusione attiva, vecchie e nuove inadeguatezze dei sistemi pensionistici, le disegualianze legate allo stato di salute, e altri temi di grande importanza per il futuro delle nostre società. E ciò è accaduto anche in paesi dove l'attenzione a questi temi era stata in precedenza molto scarsa.

Tuttavia, le valutazioni fatte dagli attori direttamente interessati, dagli esperti e dalla stessa Commissione concordano nel dire che **le potenzialità del metodo di coordinamento aperto** restano ampiamente sottoutilizzate e che molto si potrebbe fare per migliorarlo e renderlo più efficace.

L'**Agenda Sociale Rinnovata**, che la Commissione Europea ha presentato nel luglio 2008, contiene una serie di proposte per rafforzare il metodo aperto di coordinamento. Tali proposte ruotano intorno a quattro obiettivi:

- primo, assicurare una **maggiore visibilità del processo** e consolidare l'impegno politico che lo sostiene;
- secondo, **rafforzare un'interazione virtuosa con le altre politiche** dell'Unione;
- terzo, potenziare gli strumenti analitici alla base del processo, in vista del passaggio alla **definizione di obiettivi quantitativi** e della promozione di politiche basate sulla conoscenza;
- quarto, **incoraggiare l'appropriazione della strategia** da parte dei governi nazionali e degli altri attori coinvolti, per stimolare il mutuo apprendimento e favorire la diffusione delle pratiche più avanzate.

Pur riaffermando che l'Unione continuerà a far uso di tutti gli strumenti di cui dispone per rafforzare l'Europa sociale, l'agenda sociale rinnovata riafferma il **ruolo importante del metodo aperto di coordinamento** e la necessità di continuare a svilupparlo.

## **2. Cosa abbiamo imparato dall'esperienza di questo decennio e dalla crisi che lo ha concluso**

Ma, di là dai processi e di come si sono sviluppati, quali sono stati i risultati in termini di **impatto reale**? E a che punto siamo con l'impegno preso dieci anni fa in materia di riduzione della povertà e dell'esclusione sociale?

Un tentativo di fornire una valutazione d'insieme dell'esperienza di questo decennio, basata su fatti e cifre, è stato fatto di recente dal Comitato di Protezione Sociale, che ha costituito un apposito gruppo di lavoro che si è

avvalso anche degli esperti del sottogruppo indicatori. Ne è scaturito un ricco **Rapporto su “Crescita, occupazione e progresso sociale”** che è stato pubblicato a ottobre scorso.

Poiché abbiamo l'onore di avere qui il presidente del gruppo di lavoro, Raffaele Tangorra, credo di dover lasciare a lui il compito di riferire in dettaglio i risultati di questo importante lavoro. Ma sono certa che Raffaele non me ne vorrà se anticipo **uno dei messaggi chiave** che emergono dal rapporto, e cioè che, nonostante i molti anni di buona crescita economica e i miglioramenti significativi dal punto di vista dell'occupazione, **i risultati conseguiti in termini di riduzione della povertà e dell'esclusione sociale restano insoddisfacenti**. In alcuni paesi, anzi, la povertà è perfino aumentata e le disuguaglianze sociali si sono accentuate.

Stamattina il Commissario Tajani ha richiamato i principali dati di riferimento. Nell'Unione Europea si contano **79 milioni di persone a rischio di povertà**, e di questi **19 milioni sono bambini**. E' una popolazione più elevata di quella del più grande stato membro, come ricorda spesso il nostro Commissario. I nostri dati ci dicono anche che questa cifra è rimasta fondamentale stazionaria tra il 2005 e il 2007, e i dati dell'OCSE suggeriscono che le cose non sono andate diversamente anche negli anni precedenti. Aggiungo che non abbiamo ancora dati più recenti sul rischio di povertà e che sicuramente **due anni di crisi economica** durissima non hanno migliorato la situazione. Anzi, sappiamo dall'**Eurobarometro** che l'84% della popolazione ritiene che la povertà sia aumentata o fortemente aumentata negli ultimi tre anni.

E arriviamo così alla realtà della crisi, e agli **insegnamenti** che ne abbiamo tratto. Il tema **dell'impatto sociale della crisi** è stato al centro dei lavori del Comitato di Protezione Sociale a partire dall'autunno del 2008 e sarà il tema

dominante del **Rapporto congiunto sulla protezione e sull'inclusione sociale** 2010.

Provo a riassumere, molto in sintesi, i **principali insegnamenti** di questo intenso ciclo di lavoro:

- I **sistemi di protezione sociale europei**, e i meccanismi di stabilizzazione automatica che essi incorporano, hanno avuto un ruolo cruciale nel limitare l'impatto economico e sociale della più grave recessione economica dagli anni Trenta. Essi si confermano dunque come elemento di forza del modello economico e sociale europeo.
- Tuttavia gli stati membri hanno affrontato la crisi da posizioni molto diverse. In alcuni casi, vincoli di finanza pubblica hanno limitato il pieno funzionamento degli stabilizzatori automatici. In altri, sono emerse **gravi inadeguatezze nelle reti di sicurezza sociale** che lasciano i più deboli privi della necessaria protezione.
- La crisi dà risalto e attualità **all'agenda di riforma e di modernizzazione dei sistemi di welfare europei**, che continueranno a svolgere un ruolo importante per l'uscita dalla crisi e per affrontare le sfide di lungo periodo legate all'invecchiamento della popolazione e alla globalizzazione.

### **3. Uno sguardo in avanti: la strategia EU 2020 e l'Anno Europeo 2010 contro la povertà e l'esclusione sociale**

Mentre ci avviciniamo alla fine di un anno molto difficile, sembra che vi siano **alcuni segnali incoraggianti** per il futuro e per le politiche d'inclusione sociale.

L'Unione Europea potrà finalmente ripartire con il nuovo **Trattato di Lisbona**, che entrerà in vigore il 1° dicembre. Il Trattato di Lisbona non cambia le

competenze dell'Unione in materia sociale, ma contiene la **clausola sociale** che ho già menzionato e soprattutto riconosce il valore legale della **Carta dei Diritti Fondamentali**, che include alcuni fondamentali diritti sociali.

Ci sono crescenti segnali di **ripresa economica**, e se non altro possiamo tirare un sospiro di sollievo perché i timori che la recessione diventasse una depressione non si sono avverati. Ciò non vuol dire che i prossimi saranno mesi facili. Sappiamo che occorrerà ancora aspettare per vedere una ripresa dell'occupazione, che ci saranno ancora licenziamenti e che **il tasso di disoccupazione** in Europa potrà ancora salire oltre il 10% nel prossimo anno.

Ma sembra esserci larga consapevolezza dell'eccezionalità dei tempi e degli sforzi che sono necessari. A questo proposito vorrei citare un passo del documento che il **Presidente Barroso** ha presentato alla vigilia della sua audizione parlamentare, il 30 settembre scorso:

*“Viviamo tempi eccezionali. Occorre concentrarsi di nuovo, e molto di più, sulla dimensione sociale dell'Europa, a tutti i livelli di governo. Occorrono interventi immediati per combattere oggi la disoccupazione, ma anche per guardare avanti, e in particolare a chi non riesce a trovare un'occupazione a causa di barriere strutturali, come i giovani e i meno qualificati. Al tempo stesso, dobbiamo ricordare i bisogni di una popolazione che invecchia e quelli dei più deboli. E' questo l'unico modo per assicurare una forte coesione sociale ed è anche il tratto distintivo del modello sociale europeo.”*

Questa settimana la Commissione Europea ha adottato una **nota di orientamento** sulla strategia dell'Unione per il prossimo decennio, che non si chiamerà più Lisbona ma **Europa 2020**.

La nota d'orientamento della Commissione propone tre priorità, una delle quali è "*empowering people in inclusive societies*". All'interno di questa priorità, l'accento è posto soprattutto sull'occupazione e sull'acquisizione di competenze, ma non mancano i riferimenti alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale, come pure al ruolo cruciale dei sistemi di protezione sociale.

Su questo documento è stata lanciata una **consultazione pubblica**, che terminerà il 15 gennaio prossimo. Sarà poi compito della nuova Commissione elaborare una proposta dettagliata da sottoporre al Consiglio Europeo di Primavera, tenuto conto dei risultati della consultazione. Vorrei cogliere dunque questa occasione per sollecitare le organizzazioni della società civile presenti in questo forum **a far sentire la propria** voce in questa importante consultazione.

\*\*\*

In questo quadro prende avvio **l'Anno Europeo contro la povertà e l'esclusione sociale**, che si propone di dare un nuovo impulso alle politiche di contrasto della povertà e di rendere credibile l'impegno dell'Unione Europea.

L'obiettivo principale dell'Anno Europeo è di far diventare patrimonio collettivo **il rifiuto della povertà e dell'esclusione**. Far comprendere che sradicare la povertà è nell'interesse di tutti perché aiuta a creare società più giuste, più solidali, più sicure.

Per tutto il prossimo anno, centinaia di eventi e d'iniziative in tutti i paesi europei coinvolgeranno il pubblico in una **vasta campagna di sensibilizzazione e di azione**. Sarà anzitutto una campagna di sensibilizzazione e di mobilitazione sulla povertà e l'esclusione sociale, ma sarà anche un'occasione per **avvicinare tutti ai valori dell'Europa e della solidarietà**. Solidarietà tra paesi avanzati e

meno avanzati, tra regioni ricche e meno ricche, e tra cittadini più fortunati e quelli meno fortunati.

La Commissione sta lavorando intensamente con le altre istituzioni, con i media, e soprattutto con le organizzazioni della società civile. I **programmi nazionali** per l'anno europeo che abbiamo ormai ricevuto da tutti i paesi partecipanti esprimono un impegno e un livello di ambizione che supera le attese. La Presidenza Belga, intende concludere l'anno con una dichiarazione ministeriale di forte valore simbolico.

Ma la **misura del successo** dell'anno europeo non sarà né il numero degli eventi né il numero di parole solenni contenute nella dichiarazione ministeriale. La misura del successo sarà piuttosto la capacità di **far avanzare l'agenda politica** a livello nazionale ed europeo.

Sul piano europeo, la Commissione vorrebbe che si arrivasse alla formulazione di **obiettivi quantitativi** rispetto ai quali misurare i risultati delle politiche; vorrebbe lo sviluppo di **sistemi efficaci di monitoraggio sociale**; vorrebbe un **uso dei fondi comunitari** più mirato alla riduzione della povertà e dell'esclusione e vorrebbe un **maggiore coinvolgimento degli attori della società** civile, incluse le persone che sperimentano direttamente la povertà e l'esclusione. Questo perché l'agenda contro la povertà ha molti punti in comune con l'agenda per la democrazia e per la civiltà e il progresso.

E vorrei concludere con la citazione di una famosa scrittrice, la prima donna a ricevere il Nobel della letteratura, che ha dedicato molta attenzione alla povertà, Pearl S Buck. *“Il test di una civiltà – scriveva - è nel modo in cui si cura dei suoi membri più bisognosi”*. Da questo punto di vista, possiamo dire che l'anno europeo 2010 contro la povertà è anche **un anno per la civiltà europea**.