



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 12 dicembre 2001 (13.12)  
(OR. EN)**

**15223/01  
ADD 1**

**LIMITE**

<b>SOC</b>	<b>538</b>
<b>ECOFIN</b>	<b>400</b>
<b>EDUC</b>	<b>161</b>
<b>SAN</b>	<b>167</b>

**TRASMISSIONE DI TESTO**

---

dal: Consiglio (Occupazione e politica sociale)

al: Consiglio europeo

---

n. prop. Com: 13926/01 SOC 447 ECOFIN 327 EDUC 136 SAN 147

---

Oggetto: **Relazione congiunta sull'integrazione sociale**

**– Parte II: Gli Stati membri**

---

Si allega, per le delegazioni, il testo della relazione congiunta sull'integrazione sociale, Parte II: Gli Stati membri, quale risulta a seguito dell'approvazione da parte del Consiglio (Occupazione e politica sociale).

La "Parte I: L'Unione europea", insieme al compendio, figura nel doc. 15223/01 SOC 538 ECOFIN 400 EDUC 161 SAN 167.

La "Parte III: Allegati alla relazione congiunta" figura nel doc. 15223/01 SOC 538 ECOFIN 400 EDUC 161 SAN 167 ADD 2.

---

Traduzioni a cura dei servizi della Commissione.

**RELAZIONE CONGIUNTA SULL'INTEGRAZIONE SOCIALE**

**PARTE II – GLI STATI MEMBRI**

Parte II - Gli Stati membri

BELGIO .....	5
DANIMARCA .....	13
GERMANIA .....	21
GRECIA .....	29
SPAGNA .....	37
FRANCIA .....	45
IRLANDA .....	53
ITALIA .....	63
LUSSEMBURGO .....	71
PAESI BASSI .....	77
AUSTRIA .....	85
PORTOGALLO .....	93
FINLANDIA .....	101
SVEZIA .....	109
REGNO UNITO .....	117



# BELGIO

## Conclusioni

**Situazione e tendenze fondamentali** Dal 1997 l'economia belga continua ad avere un'evoluzione favorevole. Tuttavia, la disoccupazione di lunga durata e la quota di popolazione che vive in nuclei familiari in condizioni di disoccupazione rimane considerevole. Nel 1997 il 15% della popolazione era a rischio di povertà (reddito inferiore al 60% del reddito mediano), mentre la media europea era del 18%. La differenza tra questo tasso e il tasso prima dei trasferimenti (28%) testimonia lo sviluppo del sistema di protezione sociale in Belgio. I bambini che vivono in nuclei familiari a basso reddito sono svantaggiati per quanto riguarda l'istruzione e sottorappresentati nelle strutture di perfezionamento professionale. Il sistema di assicurazione sanitaria copre il 99% della popolazione e viene attualmente rafforzato nell'ambito di rischi sanitari eccezionali. L'offerta di alloggi sociali è inferiore alla domanda e gli affitti sono notevolmente aumentati negli ultimi 15 anni.

**Approccio strategico** Il PAN belga fornisce un'ampia analisi di tutte le iniziative di politica sociale adottate dalle autorità del paese nel quadro dell'approccio "stato assistenziale attivo", ma le priorità fondamentali potrebbero essere meglio articolate. Il PAN/incl si concentra unicamente sulle misure politiche recenti senza far riferimento al sistema globale esistente di politica sociale. Viene fornito un vasto panorama di tali misure, senza tuttavia effettuare una valutazione sistematica del loro impatto sull'integrazione sociale. L'integrazione nel mercato del lavoro viene considerata un elemento fondamentale, in combinazione con migliori programmi di protezione sociale. I progressi compiuti negli altri grandi ambiti politici (alloggi, istruzione e assistenza sanitaria) dovrebbero consentire di evitare l'esclusione sociale. La sinergia tra le politiche dei vari governi regionali e locali potrebbe essere rafforzata e le autorità locali potrebbero essere ulteriormente coinvolte nello sviluppo del PAN. Il coinvolgimento delle parti interessate è stato limitato, ma il PAN garantisce una maggiore partecipazione nell'attuazione, nel controllo e nella valutazione delle azioni.

**Misure politiche** Numerose misure sono state adottate nell'ambito dei primi due obiettivi di Nizza, e alcuni di essi comprendono obiettivi quantificati e orizzonti temporali ben determinati. Alcune di tali misure sono innovative, come ad esempio il credito d'imposta rimborsabile, il programma relativo a un sistema di reddito minimo garantito e l'introduzione di una "bolletta sanitaria" massima annua. Nell'ambito dell'Obiettivo 3 il PAN/incl si concentra su gruppi vulnerabili quali i disabili, i lavoratori migranti e i nuclei familiari con un solo genitore. Il coinvolgimento delle parti sociali sarà ulteriormente rafforzato, anche attraverso il Centro di risorse per la lotta contro la povertà.

**Sfide future** L'impatto delle misure di politica generale sulla situazione dei gruppi più vulnerabili richiederà un più attento esame e ulteriori controlli. Lo sviluppo di uno stato assistenziale attivo come parte di un approccio coerente volto a contrastare l'esclusione sociale da differenti angolature (reddito, istruzione e formazione, partecipazione al mercato del lavoro, alloggi) viene identificato come una sfida particolarmente importante. Considerando la complessa struttura federale del Belgio, rimane essenziale il continuo coordinamento tra tutti i livelli. Il PAN belga comprende una sezione importante relativa agli indicatori e intende agevolare la comparabilità utilizzando fonti comunitarie. L'ulteriore sviluppo di tali indicatori, compresa una ripartizione per sesso, al fine di controllare e valutare l'impatto delle misure politiche, viene considerata come una sfida fondamentale. Il coinvolgimento delle parti interessate dovrebbe essere aumentato.

## 1. TENDENZE E SFIDE PRINCIPALI

Dal 1997 l'**economia** belga continua ad avere un'evoluzione favorevole. Il tasso di crescita dell'**occupazione** è stato dell'1,8% nel 2000 e il tasso di occupazione è aumentato dal 56,3% nel 1996 al 60,5% nel 2000. Il tasso di occupazione delle donne (51,5% nel 2000) è aumentato di 6 punti percentuali dal 1996. La **disoccupazione** è sostanzialmente diminuita negli ultimi anni (dal 9,7% nel 1996 al 7% nel 2000), ma secondo i dati nazionali, la percentuale di popolazione che vive in nuclei familiari esclusi dal mercato del lavoro rimane elevata (14%) e la quota di disoccupazione di lunga durata rimane importante. Il 2% della popolazione lavorativa può essere considerata come appartenente alla categoria dei "lavoratori poveri", e la composizione del nucleo familiare è il principale fattore determinante.

Il Belgio ha speso nel 1998 il 27,5% del PNL nei servizi sociali, più o meno in linea con la media europea. Anche se il Belgio ha un **sistema di protezione sociale** ben sviluppato, il 15% della popolazione era a rischio di povertà nel 1997 (con un reddito inferiore alla soglia del 60% del reddito mediano). La metà di questo gruppo deve affrontare un rischio persistente di povertà. Tale rischio è particolarmente elevato per coloro che percepiscono prestazioni di assistenza sociale e per i disoccupati. Dalla metà degli anni 80 le prestazioni sociali non hanno tenuto il passo degli incrementi salariali.

Tuttavia, il basso reddito costituisce solamente una delle dimensioni della povertà. Per misurare e analizzare questo fenomeno in modo più preciso, è necessario prendere in considerazione altri aspetti ugualmente rilevanti quali l'accesso al lavoro, gli alloggi, l'assistenza sanitaria e il grado di soddisfazione dei bisogni fondamentali.

**L'istruzione** e la **formazione** costituiscono fattori essenziali per l'integrazione nel mercato del lavoro. I bambini che vivono in famiglie a basso reddito sono svantaggiati per quanto riguarda l'istruzione e sono sottorappresentati nelle strutture e nei programmi di perfezionamento professionale. Il sistema di assicurazione **sanitaria** copre il 99% della popolazione, anche se alcuni gruppi specifici che richiedono maggiore assistenza debbono affrontare particolari difficoltà. La disponibilità di **alloggi** sociali è minore di quella di altri paesi dell'Europa occidentale ed è comunque inferiore alla domanda. Gli affitti sono aumentati del 46% al di sopra dell'inflazione negli ultimi 15 anni, in particolare gli affitti dei segmenti più bassi del mercato.

Il PAN/incl identifica le **future sfide** in termini generali, ma tre aspetti sono sottolineati dalle autorità belghe. In primo luogo, l'approccio "**stato assistenziale attivo**" viene utilizzato quale strategia pluridimensionale per lottare contro l'esclusione sociale. L'occupazione è considerata un fattore cruciale per l'integrazione sociale, con particolare attenzione per i gruppi a rischio. L'impatto delle nuove politiche di attivazione sulla integrazione dei gruppi svantaggiati diviene visibile. Dopo un picco toccato nel 1998, il numero di persone che percepiscono un reddito minimo sta diminuendo. In secondo luogo, considerata la complessa struttura federale del Belgio, sarà necessario migliorare il **coordinamento delle politiche di integrazione sociale** tra i governi federale, regionale e locale. Le autorità belghe hanno affrontato questa sfida adottando nel 1998 un accordo di cooperazione che ha contribuito a mantenere permanentemente nell'agenda politica il problema della povertà. In terzo luogo, le autorità belghe hanno compiuto notevoli sforzi nell'elaborazione e nel calcolo di **indicatori** comparabili a livello comunitario. L'ulteriore sviluppo di tali indicatori dovrebbe consentire un efficace controllo e valutazione dell'impatto delle misure politiche nel settore dell'integrazione sociale. È intenzione del Governo contribuire all'impegno europeo sviluppando un insieme di indicatori comuni che sosterranno lo sviluppo dei futuri PAN/incl.

## **2. APPROCCIO STRATEGICO E OBIETTIVI FONDAMENTALI**

Il presente PAN/incl fornisce un'ampia analisi delle misure di politica sociale che sono state adottate negli ultimi anni, ma non valuta sistematicamente il loro impatto specifico. L'approccio strategico nel PAN comprende i 4 obiettivi e copre i principali settori politici.

L'integrazione nel **mercato del lavoro** dovrebbe essere facilitata attraverso un approccio preventivo incentrato sull'attivazione, prevalentemente attraverso investimenti nell'istruzione, nella formazione e nell'orientamento, ed inoltre disattivando le trappole che conducono alla disoccupazione. Per coloro che rimangono dipendenti dalle prestazioni sociali, sono previsti adeguamenti dei programmi di protezione sociale ed aumenti generali e selettivi dei livelli di prestazione. L'accesso all'**istruzione** sarà attuato riducendo i costi e aumentando i finanziamenti per scuole e aree prioritarie.

L'approccio strategico si propone inoltre di migliorare il settore dell'**alloggio sociale** e di agevolare l'accesso al settore delle locazioni private. Nel campo dell'**assistenza sanitaria**, le politiche saranno rafforzate in modo tale da coprire i rischi sanitari eccezionali e rafforzare l'assistenza sanitaria primaria e preventiva.

### **2.1. La prospettiva strategica di lungo periodo**

La strategia comprende la maggior parte delle grandi sfide pur facendo affidamento prevalentemente sulle misure di carattere generale. L'orientamento verso i gruppi più vulnerabili rimane inferiore al necessario. Il PAN/incl è preciso per quanto riguarda i bilanci aggiuntivi destinati alle misure politiche, ma gli obiettivi quantificati e gli orizzonti temporanei per quanto riguarda la povertà e l'integrazione sociale sono determinati solo per un numero limitato di misure politiche nel settore dell'integrazione nel mercato del lavoro.

## **2.2. Il contenuto innovativo del PAN/incl**

Questo primo PAN sull'integrazione sociale è incentrato sulle recenti misure politiche senza far riferimento all'esistente sistema globale di politica sociale. La maggior parte delle misure descritte sono recenti e costituiscono nuove linee politiche nel quadro dello "stato assistenziale attivo". Un certo numero di iniziative relative al reddito e alla protezione sociale, all'integrazione nel mercato del lavoro e all'assistenza sanitaria, sono innovative. Nel settore dell'istruzione e degli alloggi, l'elemento innovativo è più limitato.

## **2.3. Approccio coordinato e integrato**

La politica relativa al reddito e alla protezione sociale è integrata con quella riguardante la formazione professionale e l'occupazione. Nel settore dell'occupazione, la questione dell'integrazione degli strumenti e della collaborazione tra le varie autorità non viene affrontata nel PAN. Per quanto riguarda l'istruzione e gli alloggi, le strategie e le misure delle varie autorità competenti pongono l'accento su elementi diversi. Nell'ambito dell'assistenza sanitaria, il ruolo centrale delle autorità federali nei sistemi di assicurazione sanitaria si propone di perseguire un approccio più coordinato e integrato. Tuttavia in linea generale il PAN non sembra avere un appoggio coerente, considerata la difficoltà di dare un quadro di riferimento comuni ai contributi delle varie entità federate.

Considerando la specificità della struttura federale belga, l'elaborazione di un approccio strategico in materia di integrazione sociale richiede una stretta coordinazione tra i governi federale, regionale e delle varie comunità. Il PAN è stato elaborato nell'ambito di un forum ad ampia partecipazione: il gruppo di lavoro "affari sociali" della conferenza intergovernativa belga (che riunisce i ministri del Governo federale e i ministri dei governi federati nell'ambito del processo di Lisbona). Il coinvolgimento delle parti interessate, compreso il Centro di risorse per la lotta contro la povertà, la precarietà e l'esclusione sociale, è stato limitato a causa dei vincoli temporali esistenti, ma il PAN/incl dichiara che esse saranno pienamente coinvolte nell'attuazione, nel controllo e nella valutazione dell'azione.

## **2.4. Compatibilità degli approcci strategici in rapporto con il Piano d'azione nazionale occupazione**

La sezione relativa alla politica dell'occupazione nel PAN/incl è coerente con il PAN occupazione. In entrambi l'accento è posto sulle politiche attive del mercato del lavoro, con particolare attenzione all'integrazione dei giovani, dei disoccupati di lunga durata, dei lavoratori con bassi livelli di formazione e dei gruppi socialmente esclusi, ed inoltre sulle misure volte a disattivare le trappole che portano alla disoccupazione.

### **3. PRINCIPALI MISURE POLITICHE NELL'AMBITO DEI QUATTRO OBIETTIVI COMUNI**

#### **3.1. Agevolare la partecipazione al mercato del lavoro**

Viene elencata un'ampia gamma di azioni volte a migliorare l'accesso di tutti al mercato del lavoro attraverso l'attivazione, la promozione dell'economia sociale, i programmi di apprendimento permanente, le misure d'integrazione dei giovani, i programmi TIC. Altre iniziative sono volte a migliorare l'accesso ad un reddito ragionevole, ad alloggi decenti, alle strutture sanitarie e all'istruzione. Il PAN chiarisce che le famiglie con reddito particolarmente basso non possono beneficiare pienamente delle detrazioni fiscali per figli dipendenti poiché il loro onere fiscale è troppo basso. Tale problema riguarda più del 10% di tutte le famiglie. In considerazione di ciò, dall'anno fiscale 2001 sarà introdotto un credito d'imposta rimborsabile per figli a carico, uno strumento volto a migliorare la situazione economica delle famiglie per disattivare la trappola della disoccupazione. Malgrado i recenti positivi sviluppi nel settore dell'occupazione, negli ultimi dieci anni il numero di persone dipendenti dall'assistenza sociale è significativamente aumentato, a causa dell'esclusione dal mercato del lavoro e della erosione delle prestazioni generali di sicurezza sociale. Il programma di primavera si propone di lottare contro queste cause strutturali attraverso misure di attivazione e aumentando i livelli minimi delle prestazioni. Il programma non è ancora pienamente attuato, ma pone ambiziosi obiettivi quantitativi ed un orizzonte temporale determinato: il numero totale di persone che percepiscono un reddito minimo dovrebbe essere ridotto di un terzo in cinque anni e il tasso di beneficiari attivati dovrebbe passare dal 5% al 20%. Non vi è una strategia globale relativa alle TIC, ma il Piano comprende alcune buone iniziative relative all'informazione in questo settore.

#### **3.2. Prevenire i rischi di esclusione**

La prevenzione costituisce un aspetto importante della politica belga contro la povertà e l'esclusione sociale. Il sistema belga di assistenza sanitaria può essere utilizzato come esempio. Tale sistema comprende importi fissi per servizi medici, ed il saldo è a carico del paziente. Anche se alcune categorie sociali sono ammissibili per ottenere una riduzione dei contributi diretti, i nuclei familiari a basso reddito e/o che devono affrontare gravi problemi sanitari necessitano di una migliore copertura. Le misure precedentemente adottate prevedono già una serie di rimborsi al di sopra di alcuni livelli di spesa per alcune categorie. Il sistema di "bolletta sanitaria" massima annua amplia e semplifica tali misure, consentendo un immediato rimborso delle spese al di sopra di una serie di tetti da parte del fondo nazionale di assicurazione sanitaria. Tali tetti sono connessi alla dichiarazione relativa all'imposta sul reddito del nucleo familiare. Questa misura previene i rischi di esclusione per gravi problemi sanitari (obiettivo 2) e migliora l'accessibilità del sistema di assistenza sanitaria (obiettivo 1).

### **3.3. Aiutare i gruppi più vulnerabili**

Il PAN/incl belga si concentra sui gruppi più vulnerabili come i disabili disoccupati di lunga durata, i lavoratori migranti, i gruppi esclusi dall'assistenza sanitaria, i nuclei familiari con un solo genitore. Viene attuato un approccio territoriale attraverso piani volti a promuovere un'azione coordinata e integrata contro l'esclusione sociale in alcuni comuni selezionati (attraverso un partenariato tra soggetti interessati dei settori pubblico e privato).

### **3.4. Mobilitare tutti gli organismi interessati**

Il coinvolgimento strutturale delle parti interessate sarà garantito attraverso alcuni organismi, compreso il Centro di risorse per la lotta contro la povertà, la precarietà e l'esclusione sociale. Tale centro è stato creato nel 1999 al fine di garantire un dialogo permanente con tutte le parti interessate e la valutazione continua delle politiche antipovertà a tutti i livelli. Tale centro dispone di una solida struttura legale e comprende nel suo gruppo direttivo rappresentanti delle associazioni dei poveri, delle parti sociali, delle agenzie pubbliche (locali) e delle organizzazioni di assicurazione sanitaria. Il coinvolgimento di questa piattaforma nello sviluppo del PAN è stato limitato.

## **4. PROMOZIONE DELLA PARITÀ DEI SESSI**

La dimensione della parità dei sessi nel PAN/incl viene presa in considerazione ma con una visibilità limitata. Spesso gli indicatori mancano di questa prospettiva, e la maggior parte delle strategie relative al sesso riguardano la popolazione generale e non affrontano in quanto tali i temi della povertà e dell'esclusione sociale. I principali elementi di questo tipo di problematica inseriti nel PAN/incl riguardano la fornitura di strutture di assistenza dei figli volte ad agevolare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Vengono presentate utili iniziative nel campo dell'occupazione, della formazione e dei servizi di supporto volte a migliorare la situazione dei nuclei familiari con un solo genitore.

Il Governo esprime le sue preoccupazioni in merito alla sottorappresentazione delle donne nelle TIC. Al fine di stabilire un collegamento chiaro tra le donne e le nuove tecnologie, è stato sviluppato un piano d'azione per la parità di accesso delle donne alle nuove tecnologie nell'ambito della Conferenza interministeriale sull'uguaglianza. Nel settore della sanità, il PAN adotta nuove misure volte ad affrontare specifici problemi sanitari che sono stati identificati in questo settore.

## **5. IL RUOLO DELL'FSE NELLA LOTTA CONTRO LA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE**

Ciascuno dei programmi belgi adottati nell'ambito degli Obiettivi 1 e 3 dell'FSE (uno stanziamento totale pari a € 929 milioni) comprende priorità specifiche o misure relative all'integrazione sociale. Le azioni FSE proposte sono destinate a tutte le categorie di persone che corrono il rischio dell'esclusione e gli aspetti pluridimensionali dell'esclusione sociale sono affrontati attraverso un approccio integrato. Sulla base dei programmi approvati nel 2000, si può affermare che i vari governi belgi intendono spendere € 378,5 milioni nel settore dell'integrazione sociale (il 40% dello stanziamento totale).

Anche il programma EQUAL, con uno stanziamento di € 74,1 milioni, si concentrerà sull'integrazione di coloro che sono esclusi dal mercato del lavoro. Malgrado l'importanza dell'FSE e di EQUAL, il PAN/incl non fa riferimento al loro possibile impatto sulla politica volta a promuovere l'integrazione sociale in Belgio.



# DANIMARCA

## Conclusioni

**Situazione e tendenze fondamentali** Il sistema danese di politica sociale è basato sul principio di universalità: a tutti i residenti sono garantiti alcuni diritti fondamentali nel caso in cui debbano affrontare problemi di carattere sociale. L'efficacia e il carattere globale del sistema sono confermati dal fatto che la Danimarca ha il più basso tasso di rischio di povertà nell'Unione europea (rilevazione del 1997).

Le tendenze positive dell'economia danese, con il più alto tasso di occupazione nell'Unione europea e la bassa disoccupazione, costituiscono una buona base per rafforzare le politiche oltre a costruire una società più integrata e coesa. Secondo i dati armonizzati del *Panel* europeo delle famiglie, l'8% della popolazione danese viveva con un reddito inferiore al 60% del reddito mediano nazionale e il tasso di persone che vivevano stabilmente esposte al rischio di povertà nei tre 3 anni 1995-1997 era del 3%.

**Approccio strategico** L'approccio danese all'integrazione sociale si concentra sullo sviluppo di un mercato del lavoro in grado di garantire l'integrazione, consentendo al maggior numero possibile di persone di conquistare o mantenere un rapporto stabile con tale mercato. Questo è considerato il migliore percorso verso l'integrazione ed anche la migliore difesa contro la povertà e l'esclusione. Altri obiettivi sono di garantire ai singoli un sostegno finanziario per condurre una vita degna e migliorare le condizioni di vita per i gruppi più vulnerabili, che non sono in grado di partecipare al mercato del lavoro. La strategia è inoltre concentrata sulla volontà di coinvolgere tutte le parti interessate nello sviluppo della politica sociale.

**Misure politiche** La Danimarca persegue tutti i quattro obiettivi, ma con un forte accento sulla dimensione sociale dell'approccio di attivazione. La gamma delle misure adottate è pressoché completa. Vi è libero accesso per tutti all'istruzione e all'assistenza sanitaria, e vi sono inoltre misure di assistenza per i bambini e gli anziani. La prevenzione ha costituito per molti anni della politica contro la povertà e l'esclusione sociale. Per i gruppi più vulnerabili l'accento è posto su iniziative quali la promozione della tutela legale e i piani d'azione individuale. Nel quadro di una cultura di "partenariato" sono stati creati il consiglio sociale, i comitati di coordinamento locali e una serie di reti sulla responsabilità sociale delle imprese. Nel 2000 è stata approvata una nuova legge sulle pari opportunità, che integra in tutte le politiche gli aspetti relativi alla parità dei sessi.

**Sfide future** La principale sfida futura consiste nel perfezionamento del mercato del lavoro integrante. Tale aspetto deve essere considerato nel contesto di una forza lavoro in costante invecchiamento e dell'obiettivo generale di lungo periodo di aumentare l'occupazione di 100 000 persone. Un'altra sfida consiste nel garantire l'integrazione sociale, linguistica, culturale e occupazionale dei rifugiati e degli immigrati. Viene inoltre dedicata particolare attenzione alle persone con molteplici problemi sociali e sanitari, che costituiscono una larga parte dei senza-tetto.

## 1. PRINCIPALI SFIDE E TENDENZE

Il **tasso di occupazione** nel 2000, al 76,3 %, continua ad essere il più alto dell'Unione europea. Inoltre, il tasso di **disoccupazione** è basso - al 4,7% - e la disoccupazione di lunga durata è attualmente solo dell'1%. Il tasso di aumento del PNL è stato nel 2000 del 2,9%.

Secondo i dati SESPROS di EUROSTAT, la Danimarca spende il 30% del PNL nella **protezione sociale** rispetto alla media dell'Europa dei 15 del 27,7% (dati 1998). Misurata quale spesa pro capite in standard di potere d'acquisto (SPA), la spesa danese nel settore della protezione sociale è pari a 7098 SPA, notevolmente al di sopra della media comunitaria di 5532 SPA.

L'efficacia e il carattere globale del modello danese di politica sociale sono confermati dal fatto che la Danimarca ha il più basso tasso di rischio di povertà dell'Unione europea. Secondo i dati armonizzati del *Panel* europeo delle famiglie (1997), l'8% della popolazione danese viveva con un reddito inferiore al 60% del reddito nazionale mediano. La percentuale di persone che vivevano permanentemente esposte al rischio di povertà per i 3 anni 1995-1997 era del 3% (dati del *Panel* europeo delle famiglie).

Tuttavia, il basso reddito è solo una delle dimensioni della povertà; al fine di misurare e analizzare tale fenomeno in modo più preciso, è necessario prendere in considerazione altri aspetti ugualmente rilevanti come l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'assistenza sanitaria e il grado di soddisfazione dei bisogni fondamentali.

Il **più importante obiettivo generale** è quello di creare un **mercato del lavoro integrante**, tale da consentire a più persone di conquistare o mantenere un rapporto stabile con il mercato del lavoro. Per la grande maggioranza delle persone, la qualità della vita è strettamente correlata ad una vita lavorativa attiva, nella quale l'occupazione non è fine a se stessa, ma riduce il rischio dell'emarginazione sociale. Per raggiungere questo obiettivo generale, occorre affrontare le seguenti sfide:

- malgrado la sostanziale diminuzione della disoccupazione e l'aumento dell'occupazione **il numero di persone che hanno richiesto per lunghi periodi assegni di mantenimento** - vale a dire persone che hanno percepito un'assistenza in denaro o sono state oggetto di misure di attivazione o riabilitazione per almeno 10 mesi di calendario - è aumentato da 115 000 nel 1994-1998 a circa 122 000 nel 1999. Secondo una stima approssimativa, circa il 70% (85 000 persone) aveva problemi diversi dalla disoccupazione.
- Promuovere società integranti con una **crescente dimensione etnica**. È importante attuare e adeguare politiche in modo tale che la crescente diversità etnica delle società diventi un punto di forza e non un fattore di emarginazione né di divisione sociale. Gli immigrati comprendono una crescente percentuale di coloro che percepiscono per lunghi periodi una assistenza in denaro (34% nel 1999 contro 24% nel 1994).
- Altra fonte di preoccupazione sono le **persone con problemi sociali specifici**. Circa 50 000 persone sono emarginate socialmente (di cui circa 14 000 tossicodipendenti, 4 500 senzatetto e circa 30 000 malati mentali che richiedono speciali iniziative a livello sociale). Viene stimato che solo una piccola percentuale degli alcolisti rientra nella categoria delle persone socialmente emarginate.

- **Le tendenze positive dell'economia danese** costituiscono una buona base per rafforzare le misure volte ad affrontare le sfide sopraindicate e ad edificare una società più integrante e coesa. Nei prossimi 10 anni il Governo si propone di aumentare l'occupazione di 100 000 unità. Tale sforzo deve essere considerato nel contesto di una forza lavoro in costante invecchiamento ed in costante diminuzione (si prevede la riduzione di 40 000 unità entro il 2010).

## **2. APPROCCIO STRATEGICO E PRINCIPALI OBIETTIVI**

Il sistema danese di politica sociale è basato sul principio di universalità: a tutti i residenti sono garantiti alcuni diritti fondamentali se devono affrontare problemi di carattere sociale quali la disoccupazione, la malattia o la dipendenza. L'approccio danese all'integrazione sociale si concentra sullo sforzo di dare alle persone la possibilità di svolgere una vita attiva. La strategia consiste nel garantire che le persone in condizioni di bisogno siano aiutate ad ottenere il più alto livello possibile di autoassistenza.

Gli obiettivi fondamentali per i prossimi anni riguardano l'aumento dell'occupazione e la possibilità dell'integrazione del mercato del lavoro, al fine di ridurre il numero di pensionati e di disoccupati di lunga durata ma anche di ridurre il numero delle persone in età lavorativa che percepiscono prestazioni sociali. Ci si propone inoltre di andare incontro ai bisogni di un sempre maggior numero di anziani, senza ridurre i livelli dei servizi pensionistici o aumentare le imposte. È tuttavia ancora più importante garantire che le persone entrino in rapporti di lavoro sani, poiché questo è il modo migliore per ottenere l'integrazione e la migliore difesa contro la povertà e l'emarginazione. Altri obiettivi consistono nel garantire ai singoli un sostegno finanziario per condurre una vita ragionevolmente degna e migliorare le condizioni di vita per i più vulnerabili, che non sono in grado di partecipare al mercato del lavoro.

### **2.1 Prospettiva strategica di lungo periodo**

La complessità dello sforzo di assistere i gruppi vulnerabili a conquistare o riconquistare una partecipazione al mercato del lavoro viene affrontata attraverso una strategia globale comprendente tutti i livelli di formulazione e attuazione politica. L'approccio riconosce inoltre la necessità di creare meccanismi di incentivazione economica per i singoli e per i datori di lavoro e di sviluppare una comune comprensione delle esigenze di tutti per contribuire alla coesione sociale.

### **2.2. Il contenuto innovativo del PAN/incl**

Il carattere globale della politica sociale è diretto alla creazione di una società attiva e coesa.

Prendendo il posto di lavoro come punto di partenza per la prevenzione dell'esclusione e dell'emarginazione sociale, le misure volte a sostenere la responsabilità delle parti sociali, l'indice sociale e la "contabilità socio-etica" rappresentano nuovi modi per creare incentivi positivi per le imprese spingendole ad assumere la loro responsabilità sociale. Ciò deve essere considerato nel contesto di una forza lavoro in costante invecchiamento. In base all'evoluzione demografica, se restano invariati gli attuali tassi di attività specifici per genere e età, la forza lavoro sarà ridotta di 40.000 unità entro il 2010.

### **2.3. Approccio coordinato e integrato**

La strategia comporta un elevato livello di cooperazione tra i vari livelli di Governo e tra le autorità pubbliche, le ONG e le parti sociali a livello nazionale e locale.

### **2.4. Compatibilità degli approcci strategici in rapporto con il PAN occupazione**

L'approccio di politica sociale presente nel PAN/incl è interconnesso con altri settori politici in un comune sforzo volto a rafforzare la coesione sociale. Sia il PAN occupazione che il PAN/incl intendono far sì che quante più persone possibile partecipino alla vita lavorativa. Il PAN occupazione si concentra maggiormente su coloro che fanno già parte della forza lavoro (in particolare le persone garantite contro la disoccupazione), mentre il PAN/incl si concentra più sulla creazione di un mercato del lavoro integrante. In entrambi i PAN vi sono solo pochi aspetti riguardanti le offerte alle persone non garantite (coloro per i quali la disoccupazione è il solo problema) e che ricevono prestazioni in denaro. Il PAN/incl comprende inoltre politiche destinate a coloro che non sono in grado di partecipare al mercato del lavoro.

## **3. PRINCIPALI MISURE POLITICHE NELL'AMBITO DEI QUATTRO OBIETTIVI COMUNI**

### **3.1. Agevolare la partecipazione al mercato del lavoro**

Particolare attenzione è dedicata a facilitare la partecipazione al mercato del lavoro. La politica sociale attiva è destinata alle persone che per qualunque ragione incontrano difficoltà a rimanere o a entrare nel mercato del lavoro. Le misure politiche si propongono di dare a ciascuno una possibilità di partecipare sviluppando le capacità e creando al tempo stesso maggiori opportunità di occupazione per coloro che non godono di una piena capacità lavorativa.

La politica sociale attiva comprende un'ampia gamma di misure con l'obiettivo generale di consentire ai singoli e alle famiglie l'autosufficienza. Tali misure comprendono le prestazioni di riqualificazione, un'organizzazione flessibile del lavoro e strutture di lavoro protetto con compensazioni salariali, centri di assistenza diurni, ecc. Capitoli sociali sono inoltre stati introdotti in quasi tutti gli accordi collettivi creando in tal modo un quadro di riferimento per impiegare e riqualificare le persone con una ridotta capacità lavorativa. Le clausole sociali costituiscono un altro strumento disponibile per le autorità pubbliche che intendono contribuire a sviluppare il mercato del lavoro integrante. Come parte dello sforzo volto a rafforzare la politica sociale attiva, la riforma del programma di pensionamento anticipato sarà realizzata dal 2001 al 2003. Tale modifica comporta l'attuazione di un nuovo criterio di "capacità lavorativa" concentrato sulle risorse individuali e lo sviluppo del potenziale piuttosto che sulle limitazioni. Questo criterio è coerente con i criteri utilizzati in altri programmi.

### **3.2. Facilitare l'accesso alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi per tutti**

La Danimarca garantisce l'accesso di tutti all'istruzione, agli alloggi e all'assistenza sanitaria. Tutti hanno diritto ad una qualche forma di prestazione se non possono essere pienamente autosufficienti, ed inoltre dall'età di 65 anni tutti i cittadini danesi hanno il diritto di ricevere una pensione pubblica di vecchiaia. L'accesso all'alloggio è garantito attraverso alloggi sovvenzionati e prestazioni individuali per i gruppi a basso reddito. Anche l'assistenza sanitaria danese per i bambini, gli anziani e le persone non autosufficienti è completa. Nel 2000, il 76% degli enti locali garantivano strutture di assistenza ai bambini tra 0 e 5 anni di età. Per gli anziani e le altre persone bisognose di assistenza gli enti locali hanno l'obbligo di fornire un'assistenza personale e pratica. I regolamenti edilizi sull'accessibilità per i disabili sono basati sulle norme standard delle Nazioni Unite sulla parità delle opportunità per le persone con invalidità. Il PAN/incl non comprende misure relative all'accesso alla giustizia, alla cultura, allo sport e al tempo libero.

### **3.3. Prevenire i rischi di esclusione**

La prevenzione ha costituito per molti anni un elemento importante della politica danese contro la povertà e l'esclusione sociale, ma ciò non significa che non vi siano altri settori che possono beneficiare di un'attenzione volta a garantire la prevenzione. Nuovi sviluppi possono essere osservati nel programma di sanità pubblica nel quale uno dei principali obiettivi è di migliorare la salute dei gruppi più svantaggiati. Altri sforzi sono concentrati sul miglioramento delle zone urbane degradate utilizzando un approccio olistico concentrato sulle risorse locali e sui miglioramenti di carattere fisico, culturale e sociale.

Per le persone a rischio di emarginazione o dipendenti, esistono speciali misure di sostegno volte a migliorare la situazione economica, abitativa e sanitaria. La Danimarca sta adottando misure volte ad integrare i lavoratori immigrati e le minoranze etniche. Per i nuovi immigrati e rifugiati, esiste dal 1999 un programma triennale d'integrazione volto a garantire loro la parità di accesso alla società e al mercato del lavoro. Più di recente, vengono adottate altre iniziative relative alle minoranze etniche, compresi i progetti per i malati mentali e i senzatetto, la raccolta di ulteriori informazioni sulle minoranze etniche, un maggiore sostegno ai genitori, iniziative per le famiglie comprendenti disabili e maggiori centri di assistenza diurna per i bambini bilingui. Anche se non viene presentata una strategia globale di **Integrazione elettronica**, il Piano menziona iniziative in vari settori: TIC e i disabili, con uno specifico piano d'azione TI, e TIC e gli anziani.

### **3.4. Aiutare i gruppi più vulnerabili**

L'aiuto ai soggetti e ai gruppi più vulnerabili gode di un'elevata priorità e vengono incrementati gli sforzi per prevenire l'aggravarsi dei problemi, garantendo una vita degna per ciascuno. La Danimarca attua un approccio equilibrato basato sulle politiche strutturali volte a diminuire i rischi di esclusione e misure specifiche per gli individui a rischio. Ci si concentra in particolare sulle iniziative volte a promuovere la tutela legale, i piani d'azione individuali, il coinvolgimento degli utenti, la consulenza qualificata, la coesione e l'uguaglianza.

### 3.5. Mobilitare tutti gli organismi interessati

Il modello danese si basa in larga misura su una cultura del "partenariato" caratterizzata da un coinvolgimento delle parti sociali, degli enti locali e di altre organizzazioni interessate, comprese quelle di utenti, a tutti i livelli. L'attuazione della legislazione sociale è decentrata e rientra in larga misura nella sfera di competenza delle autorità locali. La tutela legale è garantita attraverso la possibilità di ricorrere contro le decisioni riguardanti i temi sociali dinanzi a commissioni amministrative d'appello e quindi ai tribunali.

È stato creato a livello nazionale un **Consiglio sociale**, che riunisce tra l'altro rappresentanti delle parti sociali, delle autorità locali e del Consiglio danese delle organizzazioni dei disabili. Lo stesso tipo di rappresentanza può essere trovato a livello locale, nei **comitati locali di coordinamento**. Un altro esempio dell'approccio di partenariato è costituito dalla campagna sulla **responsabilità sociale delle imprese**, nell'ambito della quale è stata creata una rete nazionale nonché 5 reti regionali di dirigenti industriali, con il sostegno del ministero per gli Affari sociali, al fine di promuovere l'impegno sociale delle imprese. Anche il **Centro di Copenaghen** sta svolgendo un importante ruolo in questo settore. L'**indice sociale** e la **contabilità socio-etica** sono attualmente introdotte in modo tale da consentire alle imprese di avere indicatori di riferimento tali da consentire loro di valutare le proprie prestazioni sociali in rapporto alle altre imprese.

## 4. PROMOZIONE DELLA PARITÀ DEI SESSI

Il sistema universale danese, garantendo uguali diritti a tutti, di per se stesso favorisce l'uguaglianza. Il tasso di occupazione delle donne è elevato e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro è sostenuta da una offerta globale di strutture di assistenza pubbliche per i figli. Nel 2000 è stata adottata una nuova legge sulle pari opportunità che obbliga tutte le autorità pubbliche a integrare la parità dei sessi nella pianificazione e nell'amministrazione. Un gruppo direttivo controllerà e gestirà tale processo. I genitori hanno diritto al congedo parentale sino ad un anno per i figli di età inferiore a 9 anni. Tuttavia il risultato del programma di congedo parentale non è equilibrato poiché circa il 90% dei genitori in congedo è costituito da donne. Anche se solo pochi indicatori sociali presentati nel PAN/incl sono ventilati per sesso, emergono significative differenze. Al fine di analizzare ulteriormente tali differenze e controllare i progressi compiuti, sono necessarie maggiori informazioni.

## **5. IL RUOLO DELL'FSE NELLA LOTTA CONTRO LA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE**

Lo stanziamento FSE per il documento unico di programmazione dell'obiettivo 3 è pari a €379 milioni corrispondenti al 50% dell'importo totale. Il documento unico di programmazione comprende una priorità volta a promuovere la parità delle opportunità nell'accesso al mercato del lavoro. Saranno inoltre disponibili finanziamenti a livello locale volti a garantire ai gruppi svantaggiati, come ad esempio le minoranze etniche, opportunità di lavoro e di formazione (stanziamento FSE: €105 milioni rappresentanti il 27% del bilancio). Vi è inoltre il programma EQUAL, con uno stanziamento FSE di €29,9 milioni corrispondenti al 50% dell'importo totale. Circa il 58% di tale stanziamento sarà concentrato su azioni volte ad integrare le persone che soffrono attualmente di una qualche forma di esclusione dal mercato del lavoro. Malgrado l'esistenza dei programmi ora citati, il loro potenziale non è stato analizzato nel PAN/incl.



# GERMANIA

## Conclusioni

**Situazione e tendenze fondamentali** La Germania ha un sistema di protezione sociale incentrato sull'occupazione, comprendente vari programmi di assicurazione sociale, l'assicurazione contro i più gravi rischi - vecchiaia, malattia, invalidità, il bisogno di assistenza sanitaria permanente e la disoccupazione - e inoltre, ultimo elemento della rete di sicurezza, il diritto dei residenti in Germania all'assistenza sociale. Ciò garantisce alle persone che non dispongono di un reddito adeguato le risorse di base per soddisfare i loro bisogni economici, sociali e culturali. Malgrado la favorevole evoluzione economica degli ultimi anni (nel 2000 il PNL è cresciuto del 3%) e un aumento del numero di persone occupate di quasi 1,1 milioni tra il 1998 e il 2000, la Germania deve affrontare livelli persistentemente elevati di disoccupazione nei *Länder* orientali. I dati armonizzati del *Panel* europeo delle famiglie rivelano che nel 1997 il 14% della popolazione tedesca era a rischio di povertà (vale a dire con un reddito inferiore al 60% del reddito nazionale mediano), un tasso inferiore alla media UE del 18%. L'8% dei tedeschi si trovava in tali condizioni per (almeno) tre anni consecutivi.

**Approccio strategico** Il PAN aderisce esplicitamente al concetto di "società socialmente equa" e intende combinare la emergente "società basata sulla conoscenza" con l'esigenza di rafforzare la coesione sociale. Al tempo stesso lo stato assistenziale ha il compito di favorire ma anche di esigere (*fördern und fordern*). Ciascuno deve essere più responsabile di se stesso e al tempo stesso deve essere garantita la sua partecipazione alla vita sociale. Il PAN sottolinea in particolare l'intenzione di evitare il circolo vizioso della povertà. La partecipazione dei soggetti non governativi viene considerata estremamente importante per risolvere i problemi sociali.

La pubblicazione della prima relazione governativa sulla povertà e il benessere nell'aprile 2001, sottolineando l'aspetto pluridimensionale del fenomeno dell'esclusione sociale, ha costituito un importante passo verso un dibattito pubblico più informato e coerente. Si ritiene che il PAN occupazione svolga un ruolo significativo nel combattere la povertà e l'emarginazione sociale.

**Misure politiche** Il PAN si concentra su quattro priorità nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale: integrare le persone nel mercato del lavoro e sviluppare le loro qualifiche, riconciliare il lavoro e la vita familiare, assistere i gruppi più vulnerabili e migliorare l'efficienza dei programmi assistenziali precisandone i destinatari. Il PAN fornisce un'analisi del sistema tedesco di protezione sociale e fa riferimento ad una serie di misure esistenti, introdotte di recente o semplicemente previste ed inoltre a una serie di buone pratiche volte a perseguire tali obiettivi. Viene menzionata un'intera panoplia di aree politiche e di gruppi a rischio e numerose misure specifiche di assistenza. Dovrebbero essere fornite maggiori spiegazioni, per la maggior parte degli impegni di carattere generale, sul modo in cui le politiche di integrazione saranno concretizzate in nuovi accordi operativi. Mancano in generale obiettivi quantificati e meccanismi di controllo in grado di misurare i progressi.

**Sfide future** Le principali sfide future sono costituite dall'attuazione di politiche integrate di assistenza destinate a persone che hanno problemi ad inserirsi nel mercato del lavoro; tale problema sarà affrontato in modo prevalentemente strutturale e non limitato al gruppo destinatario. Nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale sono essenziali sforzi comuni di tutte le parti interessate nel settore dell'istruzione, della formazione professionale e dell'apprendimento permanente. Particolare attenzione dovrà essere dedicata all'elevato tasso di disoccupazione nei *Länder* orientali e ai suoi effetti sull'esclusione sociale.

È necessario coinvolgere maggiormente i livelli regionale e locale nello sviluppo e nell'attuazione dei processi d'integrazione sociale al fine di consentire un dibattito sugli obiettivi e le iniziative a livelli adeguati al sistema federale tedesco.

## 1. PRINCIPALI SFIDE E TENDENZE

La crescita economica e dell'occupazione nel 2000 è stata la più alta negli ultimi dieci anni (rispettivamente il 3% e l'1,5%). La disoccupazione è diminuita al 7,9%, ma il tasso di disoccupazione di lunga durata (il 4,0%), pur essendo leggermente diminuito, è rimasto al di sopra della media comunitaria. I gruppi maggiormente colpiti dalla disoccupazione sono le persone con scarsi livelli di formazione e di istruzione; i lavoratori anziani; i disabili; i lavoratori immigrati (in particolare di sesso femminile); e le donne con figli in tenera età e/o sole. Vi sono significative carenze nella fornitura di strutture di assistenza ai bambini sino a 3 anni e a quelli in età scolare nei *Länder* occidentali. La crescita dell'occupazione e il declino della disoccupazione sono concentrati nella Germania occidentale, nella quale alcune regioni sono in condizioni di quasi piena occupazione, mentre in numerose regioni dei *Länder* orientali l'occupazione stenta a crescere e la disoccupazione rimane elevata.

Secondo i dati SESPROS, la Germania spende il 29,3% del suo PNL nella protezione sociale rispetto alla media del 27,7% (dati 1998) dell'Europa dei 15. La spesa pro capite in standard di potere d'acquisto (SPA), della Germania nel settore della protezione sociale, è pari a 6459 SPA, notevolmente al di sopra della media europea di 5532 SPA.

La natura globale del sistema di protezione sociale in Germania spiega in larga misura perché il rischio di povertà è stato mantenuto a livelli bassi malgrado i problemi esistenti nel mercato del lavoro. Secondo i dati del *Panel* europeo delle famiglie (Pannello delle famiglie delle Comunità europee), nel 1997 il 14% della popolazione viveva con un reddito inferiore al 60% del reddito mediano nazionale, un tasso inferiore a quello comunitario del 18%. Il rischio di povertà persistente era dell'8%. Secondo l'inchiesta del 1998 nell'ambito del Pannello nazionale tedesco (SOEP), nei *Länder* tedeschi occidentali il 13,0% dei tedeschi ma il 25,4% dei cittadini non tedeschi era a rischio di povertà.

Tuttavia, il basso reddito è solo una delle dimensioni della povertà; al fine di misurare e analizzare tale fenomeno in modo più preciso, è necessario prendere in considerazione altri aspetti ugualmente rilevanti come l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'assistenza sanitaria e il grado di soddisfazione dei bisogni fondamentali.

Alcune delle sfide fondamentali sono le seguenti:

- La metà di tutti i non tedeschi (rispetto a un quarto dei cittadini tedeschi) non dispongono di qualifiche professionali o titoli di studio certificati. Se si prendono in considerazione i giovani tra i 20 e i 29 anni, uno su tre tra i non tedeschi non dispone di titoli professionali o di studio, rispetto a "solo" uno su dodici tra i cittadini tedeschi.

- Vi sono ancora differenze regionali di reddito tra i vecchi e i nuovi *Länder*. Nel 1998 l'inchiesta sul reddito e il consumo (EVS) dello *Statistisches Bundesamt* ha rivelato che il tasso di persone che vivevano in nuclei familiari con un reddito inferiore al 60% del reddito mediano nazionale era dell'11,0% nei vecchi *Länder*, ma del 18,7% nei nuovi *Länder* (12,5% a livello nazionale)<sup>1</sup>.
- Inoltre, la Germania orientale è caratterizzata da specifici problemi quali l'elevata disoccupazione strutturale e la necessità di mantenere le infrastrutture pubbliche e private.
- Nel dicembre 2000, il 3,3% della popolazione riceveva un'assistenza sociale, vale a dire "un'assistenza regolare nelle spese quotidiane". Mentre le condizioni per aver diritto all'assistenza sociale sono rimaste le stesse, il numero di persone che percepisce un'assistenza relativa al costo della vita sta diminuendo (-4,2% nel 2000 rispetto al 1999 e -3,2% nel 1999 rispetto al 1998). Più di uno su quattro nuclei familiari con genitore unico (il 28%) deve fare affidamento sull'assistenza sociale (dati del 1998).

## 2. APPROCCIO STRATEGICO E PRINCIPALI OBIETTIVI

Sulla base di uno stato assistenziale di attivazione e promozione, il PAN si concentra su quattro priorità nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale: favorire l'integrazione nel mercato del lavoro e lo sviluppo delle qualifiche, riconciliare la vita lavorativa e la vita familiare, assistere i gruppi più vulnerabili e migliorare l'efficienza dei programmi di assistenza individuando con maggiore precisione i gruppi destinatari. Considerando la sua struttura federale, nell'elaborazione del PAN sono stati consultati sia il livello federale centrale che i singoli *Länder*. Questi ultimi, e nel loro ambito le amministrazioni comunali, sono responsabili per la lotta alla povertà e l'esclusione sociale. Il livello federale è prevalentemente responsabile per promuovere la partecipazione e l'accesso di tutti al mercato del lavoro, e il servizio pubblico dell'occupazione è competente per la gestione e l'attuazione della normativa relativa alla disoccupazione e all'assistenza.

I *Länder* sono responsabili per l'istruzione, la cultura, il finanziamento e l'attuazione delle misure di assistenza sociale ed anche, in certa misura, per la formazione professionale, l'apprendimento permanente, e gli alloggi. Ciò porta all'adozione di differenti strategie a livello regionale e locale.

---

<sup>1</sup> Tuttavia, se si tiene conto delle differenti condizioni economiche, come i diversi livelli dei prezzi, e si calcola la soglia di basso reddito secondo valori mediani regionali, la quota di persone che vivono in famiglie a basso reddito è inferiore nei *Länder* orientali (8,4%, mentre ammonta al 13,1% in Germania occidentale).

In tale contesto e in questa fase il Bundesrat, la Camera federale dei *Länder* tedeschi, ha adottato una risoluzione che invita a rispettare la ripartizione delle competenze così come sono definite dal trattato sull'Unione europea ed ha espresso scetticismo sull'identificazione di obiettivi quantificati a livello nazionale o di sotto-obiettivi nel PAN. A causa dei vincoli temporali, il PAN fa riferimento prevalentemente a politiche e misure volte a garantire una migliore attivazione e a sviluppare gli approcci integrati, misure che sono già adottate o di prossima attuazione. Solo pochi impegni sono originariamente correlati allo stesso PAN/incl.

## **2.1. La prospettiva strategica di lungo periodo**

La prima relazione ufficiale sulla povertà e il benessere sottolinea i rischi di povertà collegati con le situazioni relative all'occupazione, all'istruzione e alla famiglia. Pertanto, i gruppi più vulnerabili e più a rischio di emarginazione sono i disoccupati, le persone con basse qualifiche, i genitori soli e le famiglie con tre o più figli, nonché i lavoratori migranti compresi quelli di etnia tedesca. Tuttavia, il PAN avrebbe potuto concentrarsi maggiormente sulle iniziative volte a correggere politiche dipartimentali non integrate e a favorire coerenti approcci territoriali. Occorre inoltre sviluppare ulteriormente strategie specifiche per problemi dei *Länder* orientali.

Mancano spiegazioni relative agli impegni generali o sui modi in cui politiche maggiormente integranti si concretizzeranno in nuovi accordi operativi. Rimangono poco chiari i meccanismi di attuazione delle strategie volte a garantire migliori strutture di assistenza ai bambini. Sono pochi gli impegni che vanno al di là della prospettiva biennale dell'attuale PAN (ad esempio la riforma delle pensioni, la legislazione relativa al lavoro a tempo determinato, l'attivazione del mercato del lavoro) e le proposte sulla strategia di medio periodo per gli approcci integrati sono ancora in una fase iniziale di elaborazione. Il riferimento alla prospettiva decennale fatta propria dal vertice di Lisbona non è sufficientemente deciso.

## **2.2. Il contenuto innovativo del PAN/incl**

Il PAN fa riferimento prevalentemente a politiche e misure volte a promuovere l'attivazione e a migliorare gli approcci integrati già attuate a o di prossima attuazione. Molte nuove iniziative sono costituite da provvedimenti pilota in poche regioni o in alcuni comuni.

## **2.3. Approccio coordinato e integrato**

L'esigenza di un migliore coordinamento delle politiche dipartimentali è già stata discussa per anni tra le parti interessate ed è ampiamente citata nel PAN. Per via della struttura federale, il processo di consultazione tra le autorità nazionali, regionali e locali e le altre parti avviene nel quadro e nell'ambito delle procedure previste dalla struttura federale tedesca. Questo tema è collegato al dibattito alquanto complesso sulla ripartizione delle spese e delle entrate pubbliche tra il livello federale e i *Länder*, ed inoltre sull'autonomia politica di questi ultimi.

## **2.4. Compatibilità degli approcci strategici rispetto al Piano d'azione nazionale occupazione**

Il PAN/incl intende porsi quale complemento del PAN occupazione nel promuovere "l'accesso ad un impiego stabile e di qualità per tutte le donne e gli uomini in grado di lavorare" in particolare per i disoccupati di lunga durata che percepiscono prestazioni di assistenza sociale, le persone con qualifiche di basso livello, i disabili e i migranti. Per quanto riguarda la partecipazione dei lavoratori migranti (in particolare dei giovani) ai provvedimenti adottati nel settore dell'istruzione e della formazione, il PAN/incl specifica che la loro quota dovrebbe essere aumentata per raggiungere la quota di tale gruppo nella popolazione generale dei disoccupati. Vengono menzionati esempi relativi a quattro progetti pilota locali di iniziative destinate ai giovani nel periodo 2001 – 2003.

Mancano in entrambi i PAN gli obiettivi specifici quantificati relativi alle misure volte a conciliare l'attività lavorativa e la vita familiare.

Si prevedono sinergie tra i due PAN nei settori della formazione continua e nell'apprendimento permanente, ove il PAN/incl favorisce un approccio maggiormente integrato destinato alle persone con bassi livelli di qualificazione e ad altri gruppi con maggiori esigenze.

## **3. PRINCIPALI MISURE POLITICHE NELL'AMBITO DEI QUATTRO OBIETTIVI COMUNI**

### **3.1. Agevolare la partecipazione al mercato del lavoro**

Il PAN si concentra sul miglioramento della cooperazione tra il Servizio pubblico dell'occupazione e l'amministrazione competente per l'assistenza sociale al fine di migliorare l'efficienza degli aiuti volti a favorire l'integrazione nel mercato del lavoro e a snellire le procedure burocratiche. Tuttavia rimane poco chiarito il contributo delle politiche di istruzione e di apprendimento permanente al perseguimento di questo obiettivo. Per le persone con bassi livelli di qualificazione o che non possiedono le competenze fondamentali nel settore della tecnologia dell'informazione, e che debbono affrontare tensioni tra lo sforzo di apprendimento permanente e la realtà di numerose interruzioni alle carriere professionali, la risposta sembra ancora risiedere in misure supplementari e scollegate – rimane in altre parole elevato il rischio di una "barriera dell'apprendimento". Vi è inoltre una grande iniziativa volta a favorire l'integrazione dei disabili nel mercato del lavoro ("50 000 nuovi posti di lavoro per i disabili"). Una serie di programmi di servizi specifici per i disabili attraverso la "assistenza al lavoro" (*Arbeitsassistenz*) sarà integrata nelle politiche applicate nell'intero territorio tedesco.

### **3.2. Facilitare l'accesso alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi per tutti**

Il Governo ha formulato l'obiettivo di un reddito di base orientato sulle necessità, che migliorerà il sistema esistente della "assistenza relativa al costo della vita" che verrà attuato in varie fasi. Come primo passo, la recente riforma del sistema pensionistico comprende disposizioni che hanno reso più facile l'accesso degli anziani all'assistenza finanziaria. Una riforma delle prestazioni sociali relativa agli alloggi intende rendere il programma maggiormente attento alle esigenze delle famiglie. Particolare attenzione viene attribuita ai miglioramenti strutturali dell'assistenza sanitaria agli immigrati (Centro etnomedico di Hannover).

### **3.3. Prevenire i rischi di esclusione**

Vi è una notevole varietà di servizi di consulenza per gruppi specifici quali immigrati, famiglie, giovani, persone con disabilità, persone senza fissa dimora: gran parte di questi servizi è offerta da organizzazioni non governative. Le campagne promozionali in materia di TIC lanciate nel 1999 e nel 2000 comprendono anche misure specifiche per le persone con disabilità, gli anziani e le donne, nonché provvedimenti volti a migliorare l'accesso pubblico ai servizi TIC, ad esempio presso le biblioteche. Per quanto riguarda l'assistenza ai senzatetto, il PAN fa riferimento alla possibilità in via preventiva, di pagare l'affitto di inquilini in difficoltà. Per migliorare la qualità della consulenza fornita dalle agenzie di gestione dell'eccessivo indebitamento, sono state create norme di qualità nazionali sulla formazione ricevuta dal personale di tali agenzie. Sembra tuttavia importante garantire l'assistenza finanziaria necessaria a tali centri di informazione.

### **3.4. Aiutare i gruppi più vulnerabili**

L'obiettivo 3 si interessa in particolare alle persone invalide, agli immigrati e agli individui con particolari problemi sociali. Dovrebbero essere individuati obiettivi che vadano al di là dell'orizzonte biennale del PAN attuale, al fine di sostenere le strategie di riforme strutturali e gli approcci integrati. Mancano informazioni su alcuni aspetti dei problemi e sugli individui a rischio (ad esempio le persone dipendenti da droghe legali o illegali).

Il programma su vasta scala battezzato "Città sociale" (*Soziale Stadt*) va nella direzione di una migliore integrazione territoriale al fine di combattere l'esclusione sociale nel contesto urbano.

### **3.5. Mobilitare tutti gli organismi interessati**

Nel quadro del processo PAN, tutte le parti interessate nelle amministrazioni regionali e federali nonché i rappresentanti delle parti sociali, della società civile e gli esperti provenienti dal mondo universitario sono stati regolarmente consultati. In tal modo, la cooperazione instaurata dal comitato consultivo per la "relazione sulla povertà e la ricchezza" è stata proseguita. In futuro, la sfida sarà di organizzare questa collaborazione in modo tale da incoraggiare approcci integrati e innovativi volti a raggiungere gli obiettivi di Nizza.

#### 4. VALUTAZIONE DELLA PARITÀ TRA UOMINI E DONNE NELL'INTEGRAZIONE

Il PAN sottolinea le finalità generali per il miglioramento dell'integrazione delle donne nel mercato del lavoro e la conciliazione fra la vita professionale e familiare. Per raggiungere tale obiettivo è annunciato che sarà aumentata la disponibilità dei servizi di custodia dei bambini. Inoltre, il lavoro a tempo parziale è promosso da una legge sulla parità uomo-donna nel settore pubblico, con un aumento dei diritti a pensione delle donne che hanno lavorato a tempo parziale per via dei figli e campagne di pubbliche relazioni. Infine, con l'introduzione di un'assicurazione obbligatoria per l'assistenza di lunga durata, è sorta una rete di servizi di assistenza ambulatoriale che consente a molti familiari di persone non autonome di continuare le proprie carriere professionali. Le persone responsabili dell'assistenza ai familiari possono anche ottenere diritti a pensione supplementari. Il PAN fa esplicito riferimento all'integrazione orizzontale delle questioni di genere nell'ambito dell'iniziativa *Soziale Stadt* ("Città sociale") nel quadro dell'appoggio territoriale di lotta contro l'emarginazione sociale. Gli aspetti di genere degli obiettivi saranno considerati nell'applicazione delle misure destinate alle persone con disabilità, nella promozione delle qualifiche in materia di TIC, per quanto riguarda l'assistenza sociale destinata ai bambini e ai giovani, l'istruzione e i lavoratori immigrati. Relativamente al miglioramento delle qualifiche TIC, l'obiettivo del 40% di partecipazione femminile in tutti i settori collegati alle TIC dovrà essere ripartito per categorie professionali.

Una nuova legge tenta di ridurre i problemi di alloggi delle vittime di violenze familiari.

#### 5. IL RUOLO DELL'FSE NELLA LOTTA CONTRO LA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE

L'intervento dell'FSE a livello federale e a livello dei *Länder* è pari a € 10,809 miliardi per l'obiettivo 3 e € 8,805 miliardi per l'obiettivo 1. Gli interventi dell'obiettivo 1 seguono da vicino la struttura e le iniziative del documento unico di programmazione dell'obiettivo 3. Per il settore politico b ("*una società senza emarginati*") il sostegno dell'FSE ammonta al 19,9% (€ 2,107 miliardi) e al 22.1% (€ 1,29 miliardi) rispettivamente ed è destinato alla lotta contro la disoccupazione di lunga durata e al miglioramento delle opportunità dei gruppi vulnerabili sul mercato del lavoro. Inoltre, il 10% dei fondi stanziati dall'FSE nel settore politico e ("*migliorare le opportunità delle donne*") sarà destinato agli obiettivi di integrazione sociale.

L'iniziativa comunitaria EQUAL, con un bilancio totale di € 979 milioni per la Germania, si propone di creare nuove soluzioni per sviluppare l'occupazione e i progetti, le azioni e i tirocini di formazione professionali incentrati prioritariamente sulle azioni di prevenzione e di inserimento volte a combattere la discriminazione, l'ineguaglianza e l'emarginazione sul mercato del lavoro. La parità tra uomini e donne, la lotta contro il razzismo e la xenofobia sono considerati come questioni orizzontali affrontate in ciascuno dei nove settori tematici.

Malgrado l'esistenza dei programmi sopra indicati, il PAN fa riferimento sono a tre misure cofinanziate dall'FSE e a un progetto HORIZON risalente al periodo di programmazione precedente dell'FSE, ma non presenta l'insieme del sostegno arrecato dall'FSE.



# GRECIA

## Conclusioni

**Situazione e tendenze fondamentali** In Grecia viene gradualmente creata una rete di sicurezza sociale basata su principi uniformi. La politica sociale è stata dominata da prestazioni in denaro non mirate ma la situazione sta attualmente cambiando grazie all'attuazione di recenti misure. Per quanto riguarda le strutture e i programmi di assistenza e di protezione sociale, vi è ancora spazio per miglioramenti in termini di pianificazione, di strutture di applicazione e di servizi di distribuzione. I dati armonizzati del *Panel* europeo delle famiglie indicano che nel 1997 il 22% della popolazione greca aveva un reddito inferiore al 60% del reddito nazionale mediano e che la proporzione di persone esposte al rischio di povertà per un periodo continuo nel triennio 1995-97 era dell'11%.

Malgrado la sua riuscita integrazione nell'Unione economica e monetaria e le sue buone prestazioni economiche, la Grecia continua ad avere un basso tasso d'occupazione e un elevato tasso di disoccupazione. Considerando i problemi incontrati sul mercato del lavoro e le evoluzioni strutturali, come l'esodo rurale, l'invecchiamento della popolazione, il progressivo indebolimento dei meccanismi di sostegno familiare e i flussi d'immigrazione permanenti, la povertà e l'esclusione sociale costituiscono sempre una sfida importante.

**Approccio strategico** Il PAN/incl si articola in tre parti: politiche generali, politiche specializzate e interventi amministrativi. In questo contesto sono state proposte tre risposte politiche. Esse vertono su: a) la necessità (vale a dire la domanda) di una politica sociale giustificata dai problemi esistenti ed emergenti relativi alla disoccupazione e al passaggio a nuove condizioni economiche, b) l'attuazione (vale a dire l'offerta) di una politica sociale attraverso un adeguamento delle strutture amministrative che devono essere meglio in grado di svolgere il nuovo ruolo della politica sociale, e c) nuovi strumenti di gestione dell'informazione (indicatori statistici e informazioni amministrative). Tale quadro di riferimento, anche se definisce bene le principali sfide, potrebbe trarre vantaggio da obiettivi strategici specifici e più chiari.

**Misure politiche** Il PAN/incl greco propone un gran numero di misure politiche corrispondenti ai quattro obiettivi comuni. Il PAN insiste in particolare sulle misure relative all'obiettivo 1.1, la maggior parte delle quali sono già comprese nel PAN occupazione, nonché su una grande varietà di progetti di assistenza sociale (sotto forma di aiuti finanziari), che rispondono parzialmente alle esigenze dell'obiettivo 1.2. La portata di queste misure è ampliata da tre nuove misure che saranno attuate nel gennaio 2002. Le misure che rientrano negli obiettivi 2 e 3 sembrano frammentate e quelle dell'obiettivo 4 si concentrano sul modo di definire le condizioni necessarie alla partecipazione di tutti i soggetti interessati. La promozione dell'integrazione alla società dell'informazione si riflette in alcune misure, alcune della quali su grande scala, ma che meriterebbero di essere meglio integrate. Globalmente, alcune misure comprendono elementi innovativi; l'integrazione degli aspetti relativi alla parità dei sessi non è presa in considerazione da tutte le misure del PAN/incl, fatta eccezione per le misure dell'obiettivo 1.1. Inoltre, la ventilazione delle misure in vari settori politici, anche se testimonia uno sforzo di integrazione, richiede lo sviluppo di meccanismi adeguati e la mobilitazione di tutte le parti interessate nell'area della politica sociale, se si vuole che tali approcci siano realmente attuati con successo nei settori in cui è necessario agire.

**Sfide future** La principale sfida sarà di elaborare e di fare applicare politiche specifiche per migliorare gli interventi nel settore della protezione sociale a favore dei cittadini minacciati dall'esclusione sociale e dalla povertà, e di facilitare in tal modo la loro integrazione sociale. Altre grandi sfide: la promozione delle prospettive di occupazione dei gruppi più sfavoriti, considerando il legame esistente tra la disoccupazione e le situazioni di povertà e di emarginazione sociale, e la necessaria riforma del regime delle pensioni in un sistema adeguato e sostenibile nel lungo periodo.

## 1. PRINCIPALI SFIDE E TENDENZE

Conformemente ai dati presentati nel PAN/incl della Grecia <sup>2</sup>, il tasso di rischio di povertà era del 17% nel 1988, del 18,4% nel 1994 e del 17,3% nel 1999. Questi tassi indicano che il rischio di povertà è rimasto stabile malgrado gli importanti cambiamenti strutturali dell'economia e della società. I dati del *Panel* europeo delle famiglie confermano la costanza nel tempo, anche se il tasso di rischio di povertà è calcolato al 22% sia nel 1995 che nel 1997.

Tuttavia, il basso reddito è solo una delle dimensioni della povertà; al fine di misurare e analizzare tale fenomeno in modo più preciso, è necessario prendere in considerazione altri aspetti ugualmente rilevanti come l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'assistenza sanitaria e il grado di soddisfazione dei bisogni fondamentali.

La Grecia continua ad avere un basso tasso di occupazione e un elevato tasso di disoccupazione. Il tasso di disoccupazione in Grecia è ancora superiore a quello della media nell'Europa dei 15 (11,1% nel 2000 contro l'8,2%) e rimane in primo luogo un problema per le donne e i giovani.

Gli attuali servizi pubblici di protezione e di assistenza sociale in Grecia devono essere adeguati al fine di rispondere alle crescenti e diversificate esigenze in questo settore. Secondo i dati SESPROS (Sistema europeo di statistiche integrate della protezione sociale) di Eurostat, la Grecia ha aumentato le sue spese di protezione sociale e vi ha dedicato il 24,5% del suo PIL nel 1998, mentre la media per l'Unione europea dei 15 è del 27,7%. Misurata in standard di potere d'acquisto (SPA) pro capite, la spesa per la protezione sociale in Grecia (3139 SPA), è inferiore alla media dell'Europa dei 15 (5532 SPA), a causa delle minori capacità produttive. Più della metà delle spese sociali sono dedicate alle pensioni di vecchiaia e di reversibilità (52,6 % in Grecia contro 45,7% per l'Europa dei 15), e ciò riduce comparativamente le risorse disponibili per altri trasferimenti sociali.

- La principale sfida futura sarà di preservare la coesione sociale attuando politiche specifiche nel settore della protezione sociale a favore di tutti i cittadini minacciati dall'emarginazione sociale e dalla povertà, compito tanto più difficile per il fatto che la solidarietà familiare è un valore che ha tendenza a declinare. Il PAN/incl greco menziona chiaramente questo punto sia come sfida che come priorità politica.

---

<sup>2</sup> I dati provengono dall'inchiesta nazionale sulle spese delle famiglie e si basano sul reddito disponibile; la soglia di povertà è fissata al 60% del reddito nazionale mediano.

- Il PAN/incl insiste su un altro punto: la necessità di aumentare i servizi di assistenza sociale in numero e in qualità, il che porterà probabilmente all'aumento della quota del PIL ad essi dedicata.
- Il PAN/incl insiste molto sulle misure e di attivazione e di prevenzione già previste o in corso di applicazione nell'ambito del PAN occupazione. Pertanto, la lotta contro disoccupazione e la promozione dell'occupazione costituiscono un obiettivo importante per il PAN/incl greco.
- Malgrado le buone prestazioni economiche del paese dal 1996, la Grecia deve continuare a ridurre le diseguaglianze geografiche al fine di rafforzare la coesione sociale.
- Gli abbandoni precoci del sistema scolastico (soprattutto dei giovani che presentano una invalidità “fisica”, “mentale” o “sociale”), anche se in diminuzione negli ultimi anni, rimangono una sfida considerando i loro stretti legami con il fenomeno della povertà ereditaria.
- Il miglioramento delle condizioni di alloggio di alcuni nuclei familiari a basso reddito continua a richiedere particolare attenzione.
- Il regime delle pensioni, che ha bisogno di una grande riforma, rimane un settore preoccupante. La riorganizzazione del sistema di sicurezza sociale è fondamentale nella misura in cui, considerando l'attuale situazione finanziaria e i problemi collegati all'invecchiamento della popolazione, è necessario preservare un regime di pensioni adeguate nel lungo periodo.
- Promuovere una società multiculturale attraverso un'adeguata integrazione degli immigrati costituisce una sfida e una priorità per il PAN/incl.

## 2. APPROCCIO STRATEGICO E PRINCIPALI OBIETTIVI

Il quadro strategico del PAN/incl volto a preservare la coesione sociale è strutturato in tre parti: politiche generali (con importanti influenze sull'ampiezza dei fenomeni sociali e le relazioni sociali) le politiche specializzate (con obiettivi particolari e strumenti specifici) e interventi amministrativi (per moltiplicare le possibili scelte). In questo contesto, sono state proposte tre risposte politiche: a) considerare la necessità (vale a dire la domanda) di una politica sociale in grado di affrontare essenzialmente i nuovi problemi relativi alla disoccupazione, al passaggio a nuove condizioni economiche ed ad adeguamenti di ordine generale; b) prendere in considerazione l'attuazione (vale a dire l'offerta) di una politica sociale attraverso un adeguamento delle strutture amministrative che devono essere meglio in grado di svolgere il suo nuovo ruolo, e c) prendere in considerazione l'introduzione di nuovi strumenti di gestione dell'informazione (indicatori statistici e informazioni amministrative). In generale, il PAN/incl segue quattro direzioni strategiche: (1) un proseguimento dell'espansione macroeconomica, (2) una politica dell'occupazione incentrata sulla lotta contro la disoccupazione e la flessibilità del mercato del lavoro (assistendo le donne e i gruppi a basso reddito), (3) una serie di riforme in settori collegati all'emarginazione (sanità, assistenza sociale, istruzione, sicurezza sociale, amministrazione pubblica, decentramento), (4) tre nuove iniziative mirate che saranno realizzate nel gennaio 2002.

Il PAN/incl si concentra su gruppi destinatari selezionati poiché, considerando gli attuali vincoli, quest'approccio dovrebbe consentire di ottenere più rapidamente un sistema di protezione sociale. L'approccio potrebbe essere rafforzato attraverso una più chiara identificazione dei gruppi più colpiti dall'esclusione sociale (considerando le dimensioni, la composizione, le condizioni di occupazione di alloggio, ecc.) e delle zone geografiche a rischio, identificazione che attualmente manca. Sono possibili ancora miglioramenti in materia.

### 2.1. La prospettiva strategica di lungo periodo

Anche se si sono compiuti sforzi per elaborare e rimodellare le politiche volte a risolvere i nuovi problemi di povertà e di emarginazione sociale, il PAN/incl non propone alcun obiettivo quantitativo. La mancanza di informazioni quantitative nell'ambito del PAN nuoce all'elaborazione di un piano d'azione più esauriente e meglio strutturato. È quindi urgente ottenere informazioni concrete basate su migliori dati e analisi statistiche – esigenza riconosciuta nel capitolo IV del PAN/incl. Queste informazioni sono essenziali per garantire il controllo e la valutazione delle misure del PAN/incl.

Le pensioni costituiscono la maggior parte dei trasferimenti sociali. Gli altri trasferimenti sociali contribuiscono molto meno ad alleviare la povertà relativa. Le nuove misure di trasferimento di reddito verso le famiglie più sfavorite (vale a dire quelle che vivono nelle zone di montagna, i genitori di figli in età scolare e i disoccupati di lunga durata) possono contribuire a migliorare tale situazione. Inoltre, tra i criteri che disciplinano l'estensione della copertura delle varie funzioni del sistema sociale, due parametri sono considerati cruciali: il livello delle prestazioni e il numero di beneficiari. Per questo motivo, è essenziale la valutazione dell'impatto delle misure.

In linea generale, il PAN/incl sottolinea chiaramente che la Grecia non ha definito ufficialmente una soglia di povertà né di reddito minimo garantito universale. Ciò spiega la coesistenza di una grande varietà di programmi di trasferimento di reddito verso alcune categorie della popolazione (ad esempio i disabili, i disoccupati, gli ex-detenuti, le donne prive di assicurazione, ecc.). L'unificazione e l'applicazione di criteri uniformi a queste diverse prestazioni rimane un compito per il futuro.

## **2.2. Il contenuto innovativo del PAN/incl**

Il PAN/incl comprende alcune nuove iniziative mirate destinate ad essere applicate nel 2002: sostegno al reddito delle famiglie che vivono in zone montagnose o meno favorite, prestazioni in denaro per i disoccupati tra i 45 e i 65 anni e prestazioni per le famiglie con figli sino a 16 anni che frequentano la scuola. Il PAN/incl comprende talune misure presentate principalmente a titolo degli obiettivi 2 e 3, che sono caratterizzate da approcci ed elementi innovativi. Si noterà in particolare la creazione di una mappa che indica l'offerta e la domanda in materia di servizi sociali ai livelli regionali e locali. Tale mappa sarà utilizzata in collegamento con il sistema integrato di informazioni geografiche che deve essere sviluppato per i servizi sociali e sanitari.

## **2.3. Approccio coordinato e integrato**

La creazione dei meccanismi e dei programmi necessari all'integrazione e al coordinamento delle politiche costituisce una priorità. Il Governo si è impegnato a procedere in questa direzione. Sarà inoltre necessario sviluppare ulteriormente le politiche che partono dalla base, quelle incentrate sugli utilizzatori e gli incentivi alla partecipazione al processo di adozione e decisione.

### 3. PRINCIPALI MISURE POLITICHE NELL'AMBITO DEI QUATTRO OBIETTIVI COMUNI

Il PAN/incl greco propone un gran numero di misure politiche suddivise tra i quattro obiettivi comuni e presentate sotto diverse forme: azioni, atti legislativi, riforme pianificate in vari settori politici, estensione delle misure esistenti, prestazioni finanziarie, ecc.

#### 3.1. Agevolare la partecipazione al mercato del lavoro

Il PAN/incl insiste più in particolare sulle misure e le azioni al servizio dell'**obiettivo 1.1** "Agevolare la partecipazione al mercato del lavoro", la maggior parte delle quali sono già comprese nel PAN occupazione 2001 del paese. Tuttavia, se il PAN/incl contiene una serie di azioni mirate in grado di facilitare l'accesso di taluni gruppi al mercato del lavoro, il problema della disoccupazione riveste tale ampiezza che sarebbe necessario, per garantire la loro efficacia, migliorare la ristrutturazione in corso dell'Ufficio nazionale dell'occupazione (OAED) e stabilire un sistema organizzato di identificazione, registrazione e controllo dei flussi di entrata e di uscita dal mercato del lavoro. Occorrerebbe inoltre dedicare particolare attenzione alle misure volte a fornire orientamenti e un'assistenza sociale adeguata alle esigenze di ciascun individuo.

#### 3.2. Facilitare l'accesso alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi per tutti

Nel quadro dell'**obiettivo 1.2** "Facilitare l'accesso di tutti alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi" il PAN/incl insiste inoltre su un'ampia gamma di programmi di assistenza sociale (prestazioni finanziarie) che servono solo parzialmente a questo obiettivo. Non esiste inoltre in Grecia alcun programma globale di indennità dei disoccupati di lunga durata e taluni gruppi sfavoriti rischiano di non poter beneficiare del sostegno al reddito. Le altre misure che rientrano in questo obiettivo (diritti, beni e servizi) si basano essenzialmente sulle riforme globali previste per i sistemi d'istruzione, di sanità, di protezione sociale, ecc. che sono, tra l'altro, concepiti per favorire l'uguaglianza dell'accesso. Ci si può chiedere se queste riforme da sole saranno in grado di rispondere alle esigenze delle persone o dei gruppi di popolazione sfavoriti. Va osservato inoltre che esistono pochi (o deboli) legami tra le politiche di cui agli obiettivi 1.1. e 1.2.

#### 3.3. Prevenire i rischi di esclusione

Le misure presentate per l'**obiettivo 2**, "Prevenire i rischi di esclusione", anche se coprono la maggior parte dei gruppi di popolazione minacciati, sembrano frammentati e dissociate dalle misure presentate per gli altri obiettivi. Alcuni programmi quali i "Centri di assistenza sociale e di formazione destinati alle persone disabili", lo "Sviluppo e l'ampliamento del programma sulla salute mentale "Psychargos" e gli "Interventi relativi allo sviluppo urbano integrato" comprendono elementi innovativi provenienti in particolare a un approccio integrato. Le azioni volte a promuovere l'integrazione alla società dell'informazione si interessano dal canto loro principalmente all'istruzione e alla formazione.

### **3.4. Aiutare i gruppi più vulnerabili**

Nel quadro dell'**obiettivo 3**, *“Aiutare i gruppi più vulnerabili”*, sono proposte numerose misure che cercano in particolare di risolvere i problemi di istruzione interculturale, ma non esiste un legame evidente tra le azioni previste e i servizi di assistenza sociale di cui hanno bisogno i gruppi interessati. Tuttavia, una serie di riforme strutturali saranno ugualmente importanti se la coesione sociale deve essere mantenuta. La maggior parte delle misure sono rivolte a specifici gruppi di popolazione. Anche in questo caso, alcune misure sono realmente innovative e appoggiate da un approccio effettivamente integrato, come il Piano d'azione integrato per la popolazione ROM (zingari) che associa investimento strutturale e investimento in capitale umano e sociale.

### **3.5. Mobilitare tutti gli organismi interessati**

Le misure presentate nel quadro dell'**obiettivo 4** *“Mobilitare tutti gli organismi interessati”*, comprendono progetti necessari al controllo e all'attuazione del PAN/incl, nonché misure volte ad accrescere gli strumenti amministrativi e di gestione. In tal modo, la loro attinenza all'obiettivo è indiretta. Alcune di queste misure non hanno un legame diretto con l'obiettivo, altre tardano ad essere attuate. Il resto delle misure che si riferiscono al rafforzamento di attività volontarie è in fase di pianificazione. La volontà di creare nei comuni una rete di servizi di sostegno destinata ai gruppi di popolazione vulnerabili costituisce un elemento promettente.

## **4. PROMOZIONE DELLA PARITÀ DEI SESSI**

Anche se la volontà di integrare l'uguaglianza tra i sessi viene chiaramente espressa nel PAN integrazione, manca in esso una strategia globale basata su un'analisi sistematica dei problemi incontrati dalle donne in Grecia e un controllo dei cambiamenti in corso. Sono presentate alcune misure a favore dei gruppi più vulnerabili come i programmi di assistenza destinati alle ex-detenute.

## 5. IL RUOLO DELL'FSE NELLA LOTTA CONTRO LA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE

Il Fondo sociale europeo e l'iniziativa EQUAL contribuiscono in modo sostanziale al conseguimento degli obiettivi del PAN incl.. Il testo del PAN contiene, tuttavia, solo alcuni riferimenti espliciti al QCS (Quadro comunitario di sostegno) 2000-2006. Una gran parte delle misure, in particolare quelle relative agli obiettivi 1.1, 2, e 3 di Nizza, e in parte relative all'obiettivo 4, comportano implicitamente una partecipazione dell'FSE. Tale limite è dovuto al fatto che gli importi sono definiti dopo la presentazione del PAN. In Grecia, il Fondo sociale europeo opera a favore dell'integrazione sociale, in particolare migliorando la capacità d'inserimento professionale e l'integrazione dei gruppi vulnerabili, anche facilitando l'accesso ai sistemi di istruzione e di sanità. Il sostegno dell'FSE è visibile soprattutto nel cofinanziamento dei programmi operativi "Occupazione e formazione professionale", "Istruzione e formazione iniziale" e "Salute e benessere". L'FSE apporta inoltre un sostegno per le infrastrutture e le attrezzature collegate.

Inoltre, il programma operativo EQUAL per la Grecia, che cerca di promuovere e di sperimentare nuovi strumenti per combattere la discriminazione e le ineguaglianze che devono affrontare i più svantaggiati sul mercato del lavoro (i giovani, le donne, le persone prive di qualifiche, le minoranze etniche, i disabili, i lavoratori anziani, i rifugiati, gli ex-prigionieri, i tossicomani, gli alcolisti e richiedenti asilo) dipendono molto dal sostegno dell'FSE.

# SPAGNA

## Conclusioni

**Situazione e tendenze fondamentali** La protezione sociale spagnola è notevolmente migliorata nel corso degli ultimi 20 anni. La rapida crescita delle spese in materia (superiore a quella del PIL e a quella della spesa pubblica totale) ha consentito alla Spagna di costruire un sistema di protezione sociale fondato sull'accesso all'istruzione, alla sanità e alle prestazioni sociali, in particolare le pensioni di vecchiaia. Il sistema tradizionale di protezione incentrato sulla carriera professionale e finanziato dall'imposta si è convertito in un sistema misto che fornisce anche prestazioni di assistenza sociale finanziate dal bilancio pubblico. Nel corso degli ultimi dieci anni, la protezione sociale è stata estesa alle persone più vulnerabili, con l'attuazione progressiva dei piani d'aiuto sociale, destinati a costituire una rete di sicurezza di ultima istanza. Malgrado un costante miglioramento da cinque anni, il tasso di disoccupazione del 14,1% rimane elevato. Secondo i dati armonizzati per il 1997 del Panel europeo delle famiglie, il 19% della popolazione spagnola viveva con un reddito inferiore al 60% del reddito mediano. Le ultime tendenze mostrano che i senz'altro, i lavoratori migranti, i loro figli e i nuclei familiari monoparentali sono i gruppi sociali più vulnerabili, e che la principale causa di emarginazione è la mancanza di lavoro.

**Approccio strategico** Le autorità spagnole ritengono che l'emarginazione sia un fenomeno pluridimensionale, e ciò rende la mobilitazione dei soggetti interessati particolarmente difficile e rischia quindi di ostacolare l'attuazione di una politica coerente di integrazione. In questo contesto, il Piano attuale fa l'inventario delle varie misure esistenti e dei miglioramenti previsti per promuovere l'integrazione. La principale priorità strategica di questo Piano è la mobilitazione generale delle autorità pubbliche a più livelli, delle parti sociali e delle ONG. Ciò dovrebbe consentire in futuro di presentare un Piano con misure molto più integrate di quanto non sia il Piano attuale.

**Misure politiche** La Spagna lavora alla realizzazione di quattro obiettivi. La soluzione spagnola alle sfide dell'integrazione sociale si basa principalmente sulla componente occupazione della protezione sociale, in particolare attraverso i sistemi di pensione per i lavoratori pensionati e per i disabili. Ciò è volto a garantire un livello di protezione accettabile per gli anziani e i gruppi di popolazione più vulnerabili. Un altro elemento importante della protezione sociale: il reddito minimo come ultima rete di sicurezza per queste persone, in particolare per i giovani e per i disoccupati anziani che non hanno ancora raggiunto l'età pensionabile e che dovrebbero essere integrati nel mercato del lavoro. L'approccio tradizionale dei governi spagnoli è mirato e si basa sull'azione di istituzioni pubbliche fortemente specializzate piuttosto che su di un approccio integrato. L'accesso alle nuove tecnologie, al fine di evitare che gruppi di cittadini siano esclusi dalla società dell'informazione, viene inoltre sviluppato nel Piano.

**Sfide future** Il coordinamento e la cooperazione a tutti i livelli amministrativi s'impone se si vuole armonizzare un minimo le misure in modo tale di trovare una soluzione omogenea al problema dell'integrazione nell'insieme del territorio nazionale. Il Governo centrale e le amministrazioni autonome si sono impegnate affinché tutte le comunità autonome elaborino i propri piani regionali, come già avviene in molte regioni e in particolare in Navarra. Le forme gravi di povertà costituiscono un'altra grande sfida. Alcune forme di emarginazione relativamente recenti dovrebbero essere oggetto di particolare attenzione, in particolare quelle che toccano i lavoratori migranti e i bambini, i senz'altro e i malati mentali. Dovrebbero infine essere migliorati in un prossimo futuro gli indicatori di esclusione e dovrebbero essere attuati i piani d'azione regionali contro l'emarginazione.

## 1. PRINCIPALI SFIDE E TENDENZE

Da 20 anni, il sistema di protezione sociale spagnolo ha subito evoluzioni, passando da un sistema di protezione incentrato sulla carriera professionale e finanziato dall'imposta a un sistema misto che fornisce anche prestazioni di assistenza sociale finanziati dallo Stato. Questo sistema di protezione sociale, che si concretizza principalmente nel reddito minimo, nella tutela della salute, nelle indennità di disoccupazione nelle pensioni di vecchiaia e nell'integrazione sul mercato del lavoro, ha tendenza ad acquisire una portata universale. Rileviamo che la garanzia di reddito minimo non è omogenea sul territorio nazionale: ciascuna regione ha un sistema differente che offre vari livelli di prestazioni.

La situazione economica della Spagna è migliorata nel 2000, con un tasso di crescita del PIL che ha raggiunto il 4,1%. Ciò soprattutto ha contribuito ad aumentare il tasso di occupazione e a ridurre la disoccupazione. Anche se il tasso di occupazione è passato dal 47,1% nel 1996 al 55% nel 2000, rimane molto inferiore alla media dell'Unione europea che è del 63%. Malgrado il significativo aumento della occupazione femminile, permane uno scarto del 30 % tra gli uomini e le donne. Malgrado una costante diminuzione da 5 anni, il tasso di disoccupazione è del 14,1%, e rimane il più elevato dell'Unione europea. Anche in questo caso esiste una notevole disegualianza in funzione del sesso, poiché il tasso di disoccupazione è due volte più elevato tra le donne che tra gli uomini. Altra caratteristica specifica alla Spagna: il tasso di disoccupazione dei giovani e il tasso di disoccupazione di lunga durata che sono rispettivamente dell'11,4% e del 5,9%.

Secondo i dati SESPROS di Eurostat, la Spagna dedica il 21,6% del suo PIL alla protezione sociale contro il 27,7% in media per l'Unione dei 15 (dati del 1998). Le spese pro capite in standard di potere d'acquisto (SPA) sono pari a 3224 SPA in Spagna, contro 5532 SPA per l'Europa dei 15. Secondo i dati armonizzati del Panel europeo delle famiglie (ECHP) del 1997, il 19% della popolazione spagnola viveva con un reddito inferiore al 60% del reddito mediano nazionale (tasso di rischio di povertà). Il tasso delle persone a rischio di povertà costante per il periodo di tre anni dal 1995 al 1997 era dell'8% (dati ECHP).

Tuttavia, il basso reddito è solo una delle dimensioni della povertà; al fine di misurare e analizzare tale fenomeno in modo più preciso, è necessario prendere in considerazione altri aspetti ugualmente rilevanti come l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'assistenza sanitaria e il grado di soddisfazione dei bisogni fondamentali.

Alcune delle sfide fondamentali sono le seguenti:

- Garantire un'assistenza minima standardizzata nell'insieme del territorio nazionale, dal momento che le soluzioni al problema dell'integrazione sociale possono differire notevolmente da una comunità autonoma a un'altra;

- Garantire un coordinamento più stretto tra le politiche attive dell'occupazione e le politiche di integrazione sociale;
- Concentrarsi sui principali gruppi vulnerabili (senzatetto, lavoratori immigranti, famiglie monoparentali), poiché questi gruppi accumulano numerosi svantaggi: disoccupazione, basso livello di istruzione, cattive condizioni di alloggio, invalidità, ecc.
- Rispondere al bisogno di fornire una protezione sociale alle persone in pensione e ai disabili.

## **2. APPROCCIO STRATEGICO E PRINCIPALI OBIETTIVI**

Il PAN integrazione fornisce un'analisi generale della povertà e dell'esclusione sociale, delle varie misure poste in essere e dei miglioramenti previsti che tendono a risolvere questo problema. Tale compito richiede l'impegno di un gran numero di partner a livello nazionale, regionale e locale. Nel contesto istituzionale spagnolo, è evidente che il PAN integrazione costituisce più un elenco delle varie misure che un piano integrato unico. Si tratta tuttavia di un lavoro di notevole portata.

Il PAN non indica chiaramente i principali obiettivi né le cifre da ottenere. Tuttavia, secondo la relazione finanziaria presentata nel Piano, i sistemi pensionistici e di reddito minimo costituiscono l'elemento principale di lotta contro l'emarginazione. La mobilitazione delle parti interessate costituisce un obiettivo strategico che consentirà di migliorare l'efficacia della politica d'integrazione.

### **2.1. La prospettiva strategica di lungo periodo**

Come testimonia l'analisi finanziaria, quasi il 90% delle risorse che figurano nel PAN integrazione sono destinate a garantire un complemento pensionistico minimo e il 10% a promuovere l'integrazione sul mercato del lavoro. In questo contesto, la priorità è di garantire un sostegno al reddito delle persone non attive (anziani o invalidi).

Il restante 10% serve principalmente a trattare problemi indirettamente collegati alla povertà, (condizioni di alloggio, salute, istruzione, ecc.) o a aiutare gruppi specifici. Le misure che rientrano in queste categorie sono ben definite poiché corrispondono ad azioni attuate da organismi pubblici specializzati.

La mancanza di obiettivi quantitativi costituisce uno dei punti deboli del PAN. Il miglioramento degli indicatori di emarginazione, che deve vertere anche sulla questione dell'uguaglianza dei sessi, è necessario per una migliore comprensione dell'esclusione sociale e per l'orientamento della politica sociale in funzione delle nuove tendenze. È da notare che per ciascun obiettivo viene fornita una descrizione delle iniziative previste nei prossimi due anni per migliorare le politiche connesse all'integrazione sociale.

## **2.2. Il contenuto innovativo del PAN integrazione**

L'aspetto più innovativo del PAN integrazione è la mobilitazione delle parti interessate come descritto nell'obiettivo 4. Anche se, rispetto agli altri obiettivi, il Piano continua la descrizione delle iniziative previste per i prossimi due anni, si tratta in generale di miglioramenti delle misure esistenti. La mobilitazione di tutte le parti interessate nel settore dell'integrazione sociale può essere considerata come un metodo di sensibilizzazione a questi problemi specifici e come un modo per incoraggiare l'evoluzione dei sistemi per consentire l'attuazione di un approccio maggiormente integrato.

## **2.3. Approccio coordinato e integrato**

L'amministrazione decentrata della Spagna comporta che la maggior parte degli elementi descritti nel Piano rientrano nell'ambito di competenza delle comunità autonome. Il "Ministerio de Presidencia" è responsabile del coordinamento, dell'elaborazione, del controllo e della valutazione de Piano. In questo contesto, sarebbe opportuno valutare a livello regionale il grado di coordinamento e d'integrazione delle varie misure. D'altro canto, la maggior parte degli organismi pubblici spagnoli nel settore degli affari sociali sono fortemente strutturati intorno a gruppi destinatari, e ciò significa che un approccio olistico dell'integrazione sociale sarà possibile solo se saranno rafforzati il coordinamento e la cooperazione. Le azioni descritte nel quadro dell'obiettivo 4 dimostrano che sono stati compiuti notevoli sforzi per risolvere questo problema.

## **2.4. Compatibilità dell'approccio strategico in rapporto con il Piano d'azione nazionale occupazione**

I due PAN sono strettamente collegati per quanto riguarda le misure relative all'occupazione, in particolare per le misure dell'obiettivo 1, concepite da un lato per garantire le indennità ai disoccupati e, d'altro lato, per promuovere l'integrazione sul mercato del lavoro grazie alla formazione professionale. Questo Piano precisa l'importo dei fondi attribuiti al PAN occupazione e destinati alle persone più vulnerabili.

### **3. PRINCIPALI MISURE POLITICHE NELL'AMBITO DEI QUATTRO OBIETTIVI COMUNI**

#### **3.1. Agevolare la partecipazione al mercato del lavoro**

L'accento principale è posto sui programmi di inserimento che associano l'occupazione e la formazione ad aiuti finanziari all'occupazione. Questo obiettivo si rivolge al gruppo di disoccupati di lunga durata. Il reddito attivo d'inserimento coinvolge al tempo stesso il servizio pubblico per l'occupazione e i servizi sociali. Viene concepito per garantire un reddito minimo e per aiutare i beneficiari a integrarsi nel mercato del lavoro. Dal momento che tale misura è gestita dall'amministrazione centrale, sarebbe interessante valutare le sue sinergie con i programmi analoghi d'integrazione gestiti a livello regionale.

#### **3.2. Facilitare l'accesso alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi per tutti**

L'accesso a un livello minimo di risorse è considerato come priorità e riassume il **65%** delle spese previste per questo obiettivo e il 32% dell'insieme del PAN. I principali beneficiari sono le persone pensionate o i disabili. Le altre priorità di questo obiettivo sono le misure a favore dell'istruzione, destinate in particolare alle persone che non hanno acquisito un livello minimo d'istruzione (**12%** di questo obiettivo). Anche le misure collegate alla sanità rappresentano il **12%**; esse pongono l'accento sui servizi integrati che raggruppano i servizi sociali e sanitari, le amministrazioni regionali e locali gestiscono a loro volta i problemi delle cure in caso di malattia cronica e il Piano nazionale di lotta contro la tossicodipendenza. Infine, il 10% va ai servizi sociali e agli alloggi.

#### **3.3. Prevenire i rischi di emarginazione**

Uno dei fili conduttori di questo obiettivo riguarda l'attuazione dei piani di integrazione a livello regionale. Attualmente, solo 8 comunità autonome hanno presentato un piano, ma alla fine del 2003 tutte le comunità autonome e tutte le maggiori municipalità avranno un proprio piano. Il PAN integrazione non prevede alcun impegno finanziario per questi piani ma questo è solo un punto di partenza. Altro filo conduttore di questo obiettivo: la "solidarietà familiare". Queste misure si rivolgono principalmente alle persone dipendenti e ai servizi di custodia dei figli e beneficiano di un reale sostegno finanziario.

Per quanto riguarda l'accesso alle nuove tecnologie, il Piano riconosce il ruolo delle nuove tecnologie nel sostegno alle ONG e definisce un certo numero di iniziative destinate a fornire a queste organizzazioni attrezzature TIC e a stimolare le reti multimediali. Rileviamo inoltre l'intenzione di promuovere le nuove tecnologie per sviluppare il telelavoro nei gruppi che presentano difficoltà sociali. È tuttavia opportuno precisare che 9,8 milioni di persone avrebbero difficoltà ad accedere alle nuove tecnologie, e ciò significa che tale questione va al di là del settore specifico dell'esclusione sociale.

### **3.4. Aiutare i gruppi più vulnerabili**

Le priorità sono presentate per gruppi destinatari. Nella prima fascia di priorità si trovano i "lavoratori immigranti" e le "famiglie con figli" che rappresentano circa il 45% delle spese previste a titolo dell'obiettivo 3. Le "persone anziane" e le "persone disabili" rappresentano il 40%, mentre le "donne" e i "giovani" rappresentano il 10%. Solo una piccola parte (meno dell'1%) è stata destinata ai senzatetto. La maggior parte delle misure o piani specifici descritti possono contribuire a lottare contro l'emarginazione e sono destinati a gruppi specifici.

### **3.5. Mobilitare tutti gli organismi interessati**

L'aspetto più significativo del PAN integrazione risiede nell'enorme impegno delle autorità e dei partner spagnoli che si sono sforzati di raccogliere le informazioni necessarie all'elaborazione di questo Piano, e ciò ha consentito di ottenere un'analisi completa del problema dell'integrazione in Spagna. Il controllo del PAN integrazione richiederà uno sforzo significativo al fine di creare ulteriori forme istituzionali di adozione e di decisione, tra cui nuovi fori di discussioni. Per quanto riguarda l'integrazione sociale, la cooperazione tra l'amministrazione centrale e le regioni sarà analoga a quella già istituita nella politica dell'occupazione. Le parti sociali e le ONG hanno anche l'intenzione di istituzionalizzare i loro modi di intervento nel dibattito sull'integrazione sociale. Tuttavia, sarebbe stato opportuno disporre di informazioni sul modo in cui le amministrazioni pubbliche delle comunità autonome mobilitano le parti interessate a loro livello, poiché l'integrazione sociale rientra prevalentemente nell'ambito di competenza regionale. In questo senso, il Piano della Navarra contro l'emarginazione (1998-2005) indica come questa comunità autonoma può mobilitare i partner regionale per identificare le sfide e definire le misure d'intervento.

## **4. PROMOZIONE DELLA PARITÀ DEI SESSI**

Il PAN integrazione si propone di integrare gli aspetti relativi alla parità dei sessi nei quattro obiettivi. Tuttavia, i problemi in materia sono principalmente affrontati dal punto di vista della vulnerabilità femminile, come testimonia il quarto Piano spagnolo per l'uguaglianza tra gli uomini e le donne che si situa nel contesto dell'obiettivo 3. Un nuovo piano nazionale contro la violenza domestica è presentato a titolo dello stesso obiettivo: esso prevede un aiuto alle vittime ma anche misure nei confronti degli autori delle violenze e una formazione destinata al personale incaricato dell'applicazione delle leggi. Negli obiettivi 1 e 2, la questione dell'uguaglianza dei sessi è a volte evocata nell'ambito della lotta contro l'analfabetismo o quando alcune misure hanno una incidenza specifica sulla vita familiare, come il servizio di custodia dei bambini o le cure sanitarie che possono agevolare l'inserimento delle donne sul mercato del lavoro.

Come parte del ministero del Lavoro, l'istituto per le questioni femminili ha partecipato nel processo di elaborazione del PAN integrazione, ma non vi sono chiare indicazioni sul seguito dato e sulla valutazione del PAN integrazione dal punto di vista dell'uguaglianza tra i sessi.

## **5. IL RUOLO DELL'FSE NELLA LOTTA CONTRO LA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE**

L'attuale Quadro comunitario di sostegno dell'obiettivo 1 e dell'obiettivo 3 (2000-2006) sostiene l'integrazione sociale principalmente attraverso l'asse prioritario "integrazione nel lavoro delle persone con particolari difficoltà". Sia l'FSE che gli stanziamenti nazionali rappresentano per l'intero periodo circa € 980 milioni. Le comunità autonome e le ONG sono i maggiori promotori delle misure relative all'integrazione sociale. Anche l'iniziativa EQUAL contribuisce all'integrazione sociale, in particolare attraverso le priorità collegate all'inserimento nel mercato del lavoro e all'uguaglianza tra i sessi.



# FRANCIA

## Conclusioni

**Situazione e tendenze fondamentali:** In questi ultimi anni la Francia ha registrato una notevole crescita dell'economia e ha visto una riduzione del tasso di disoccupazione e del numero di persone in situazione di povertà e di emarginazione. Il paese deve ancora confrontarsi con una disoccupazione elevata che colpisce le categorie sociali e i territori in modo fortemente inegualitario. Con un tasso di rischio di povertà del 17% nel 1997, la Francia si situa leggermente al di sopra della media dell'Unione europea. La povertà e l'emarginazione sono principalmente collegate alla mancanza di lavoro, ma colpiscono anche persone che svolgono attività lavorative. I principali gruppi vulnerabili alla povertà e all'emarginazione sono: i bambini di età inferiore a 15 anni che vivono in una famiglia povera, i disoccupati di lunga durata, i giovani poco qualificati, le famiglie monoparentali, le famiglie numerose, le popolazioni dei quartieri degradati e i richiedenti asilo.

**Approccio strategico:** Il PAN integrazione prolunga e completa una strategia di lotta contro l'emarginazione avviata a partire dal 1998 che dovrà tradursi in un programma finanziario particolareggiato. Il PAN integrazione mette in opera una doppia strategia, definita a medio termine, che valorizza fortemente una politica di accesso all'occupazione, basandosi sul PAN occupazione, e organizza una mobilitazione delle varie parti interessate, pubbliche e private, per favorire l'accesso ai diritti delle persone più in difficoltà. Tale mobilitazione delle parti interessate richiede un coordinamento rafforzato tra i servizi amministrativi e lo stretto coinvolgimento di tutte le parti in gioco, in particolare le collettività territoriali. La strategia prescelta si basa sulla constatazione del carattere pluridimensionale dell'emarginazione e pone l'accento su un approccio integrato. Il PAN integrazione sottolinea inoltre l'importanza di un'azione più determinata nei territori in cui la povertà e l'emarginazione sono più evidenti. Infine, se è vero che è stato compiuto un notevole sforzo in termini di definizioni degli indicatori, è da lamentare la mancanza di obiettivi o di sotto-obiettivi quantificati.

**Misure politiche:** Le misure si suddividono in quattro principali categorie, corrispondenti ai quattro obiettivi adottati a Nizza. L'accesso all'occupazione raggruppa una gran parte delle misure, ma il PAN integrazione 2001 propone numerose misure a carattere sociale e culturale. Tali misure riguardano gruppi ben definiti ma anche territori. L'intensità delle politiche proposte non potrà essere apprezzata se non tenendo conto degli elementi finanziari del "programma nazionale di prevenzione e di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale" del luglio 2001. L'approccio trasversale di accesso ai diritti contribuisce a promuovere l'uguaglianza delle opportunità tra gli uomini e le donne nei dispositivi e nelle misure del Piano, e ciò dovrebbe essere rafforzato attraverso lo sviluppo in corso di indicatori ripartiti per sesso.

**Sfide future:** La lotta contro i fattori di precarietà in materia di reddito professionale, di alloggio, di salute, o di conoscenze e l'accesso effettivo ai diritti sono le maggiori sfide con le quali devono confrontarsi le autorità francesi. Sarà inoltre necessario dedicare una particolare attenzione ai problemi che si pongono nei quartieri sensibili di habitat sociale o in alcune zone geografiche. D'altro canto, alla luce della presentazione nel luglio 2001 del "programma nazionale di prevenzione e di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale" e al fine di rafforzare il carattere integrato del PAN integrazione, risulta indispensabile garantire un controllo continuo attraverso indicatori adeguati e una attuazione congiunta del PAN integrazione e dell'insieme dei vari programmi ed iniziative che le autorità francesi adotteranno in materia di integrazione sociale.

## 1. PRINCIPALI SFIDE E TENDENZE

A partire dalla metà del 1997, l'economia francese ha conosciuto, malgrado una recente flessione, un sostenuto tasso di crescita (+3.2% di crescita del PIL nel 2000) e una forte creazione di posti di lavoro (515 000 nel 1999, 580 000 nel 2000). Il tasso di disoccupazione è in continua diminuzione dal 1997 (8,7% alla fine del marzo 2001). Questa diminuzione è andata prevalentemente a vantaggio dei disoccupati di lunga durata, delle persone di età superiore ai 50 anni ma anche dei giovani. Malgrado questa evoluzione, il livello di **disoccupazione** rimane ancora alto e, soprattutto, **permangono importanti disuguaglianze**. Il tasso di disoccupazione è del 7,7% per gli uomini mentre ha raggiunto il 10.9% per le donne. Le regioni sono colpite in modo ineguale: il nord e il sud della Francia subiscono tassi di disoccupazione maggiori dell'ovest e del centro.

Misurata attraverso il tasso di rischio di povertà, definito come la percentuale della popolazione che vive con un reddito inferiore al 60% della mediana nazionale, tale fenomeno colpiva il 17% della popolazione nel 1997, il che poneva alla Francia leggermente al di sotto della media dell'Unione europea (secondo i dati del Panel europeo delle famiglie). Secondo le statistiche nazionali, circa 5 milioni di persone vivevano nel 2000 al di sotto della soglia del tasso di povertà (soglia considerata equivalente al 50% del salario mediano).

Tuttavia, il reddito monetario è solo una delle dimensioni della povertà. Per farsi un'idea precisa delle dimensioni del fenomeno, occorrerebbe prendere in considerazione altri aspetti egualmente pertinenti come l'accesso all'occupazione, all'alloggio, alle cure sanitarie e il grado di soddisfazione dei bisogni essenziali.

La povertà e l'emarginazione sono principalmente collegate alla mancanza di posti di lavoro ma colpiscono anche persone che svolgono attività lavorative. Questi "lavoratori poveri" formano uno dei gruppi più vulnerabili alla povertà e all'emarginazione (1,3 milioni di persone). Gli altri gruppi sono: i bambini di età inferiore a 15 anni che vivono in una famiglia a rischio di povertà (950.000 nel 2000), i disoccupati di lunga durata, i giovani poco qualificati, le famiglie monoparentali, le famiglie numerose, i richiedenti asilo, le popolazioni dei quartieri degradati o dei dipartimenti d'oltremare.

Il ritorno al lavoro di una parte della popolazione povera o la sua uscita da condizioni di vita precarie sono fatti recenti che derivano dal miglioramento economico. **La lotta contro i fattori di precarietà in materia di occupazione, di alloggio, di salute o di conoscenze, costituisce la sfida principale** che devono affrontare le autorità francesi. Una **seconda sfida** è quella dell'**accesso ai loro diritti di persone in situazione di esclusione**. La complessità dei passi amministrativi da compiere, dei moduli da riempire e dei fascicoli da costituire, l'accavallamento delle regole di gestione rendono spesso delicato tale accesso ai diritti. Dovrà essere inoltre dedicata attenzione alla situazione dei **quartieri di habitat sociale degradati o sensibili**, nonché alle **zone geografiche** che subiscono **in particolare l'esclusione sociale**.

## 2. APPROCCIO STRATEGICO E PRINCIPALI OBIETTIVI

Il PAN integrazione attua una doppia strategia, definita di medio termine, che valorizza fortemente una politica d'accesso all'occupazione, basandosi sul PAN occupazione, e organizza una mobilitazione dei vari protagonisti, pubblici e privati, per favorire un accesso ai diritti delle persone più in difficoltà. Tale mobilitazione degli attori richiede un coordinamento rafforzato tra i servizi amministrativi interessati e il coinvolgimento di tutte le parti in gioco, in particolare le collettività territoriali. La strategia prescelta si basa sulla constatazione del carattere pluridimensionale dell'emarginazione e pone l'accento su un approccio integrato delle azioni a favore dell'occupazione, della formazione, dell'alloggio e della salute.

Il Piano **non fissa obiettivi** (o sotto-obiettivi) **quantificati**. Orbene, la mancanza di obiettivi quantificati può pregiudicare la corretta comprensione delle situazioni di povertà e l'esclusione sociale, in particolare al momento delle valutazioni. La strategia sembra optare per una presentazione di "tendenze". A questo titolo, viene proposto un grande elenco di indicatori con particolare attenzione dedicata alla ventilazione degli indicatori per sesso e secondo le variabili delle varie fasce di età, dei gruppi di categoria socioprofessionale, del reddito, della situazione sul mercato del lavoro e della configurazione familiare. D'altro canto, il programma nazionale del luglio 2001 fissa, nella maggior parte dei casi, misure e obiettivi quantificati da raggiungere entro il 2003. **Da questo punto di vista, è opportuno sottolineare l'importanza che riveste l'adozione di una strategia integrata per l'attuazione di una parte del PAN integrazione e dall'altra del programma del luglio 2001.**

### 2.1. La prospettiva strategica di lungo periodo

La strategia proposta nel PAN **integrazione** si iscrive nel **prolungamento delle politiche adottate nel 1998** e si integra in una prospettiva **di medio termine** definita sino al 2003. Il PAN **integrazione** trova la sua introduzione finanziaria nel **programma nazionale del luglio 2001**. I primi bilanci della legge del 1998 hanno dimostrato un impatto reale delle misure relative all'accesso all'occupazione e un effetto minore di quelle relative all'accesso ai diritti, ad eccezione della sanità, con l'instaurazione di una copertura malattia universale (CMU).

Il PAN integrazione si propone in primo luogo di reinserire nel mercato del lavoro coloro che sono in cerca di occupazione ponendo un accento più netto sui gruppi più lontani dal mercato del lavoro. Esso comprende cinque obiettivi principali che approfondiscono il programma del 1998 e che corrispondono agli auspici del vertice di Nizza.

## 2.2. Il contenuto innovativo del PAN integrazione

Nella politica francese di lotta contro la povertà e l'emarginazione, la vera rottura è costituita dalla legge del 29 luglio 1998 di cui il PAN integrazione non fa che riprendere le principali linee direttrici. Tuttavia, il PAN integrazione **accentua gli sforzi diretti alle popolazioni più lontane dal mercato del lavoro**, e amplia **la mobilitazione dei vari organismi dello Stato** (giustizia, cultura, istruzione nazionale) **nonché delle imprese** (lo sviluppo della responsabilità sociale e il dialogo sociale nell'ambito delle imprese al fine di prevenire e di evitare le rotture professionali che portano all'esclusione costituisce uno degli obiettivi del progetto di legge sulla "modernizzazione sociale"). Il Piano 2001 sottolinea inoltre **l'importanza di una azione più determinata sui territori nei quali la povertà e l'emarginazione sono più evidenti**.

## 2.3. Approccio coordinato e integrato

L'approccio strategico è chiaro e corrisponde alle sfide identificate. Esso si basa sulla constatazione del carattere pluridimensionale dell'emarginazione e sulla necessità di proporre risposte diversificate. Il PAN integrazione identifica chiaramente le conseguenze dell'emarginazione, riconosce la necessità di prevenirla, distingue i gruppi e le zone più vulnerabili. Per raccogliere le sfide, il PAN integrazione prosegue al tempo stesso **una strategia basata sulla sinergia tra le differenti politiche** (occupazione, alloggio, salute, ecc.) **e sulla mobilitazione per le parti interessate**.

In materia di cooperazione e di coordinamento di tutte le parti in gioco, occorre rilevare che l'elaborazione di questa strategia era stata oggetto di un importante dibattito nella società francese negli anni 1995-1998. Le reti associative, gli attori sociali erano stati fortemente mobilitati insieme ai servizi amministrativi competenti dello Stato. Prolungando e approfondendo tali linee d'azione, il PAN integrazione non ha probabilmente suscitato una mobilitazione altrettanto forte al di fuori delle reti associative direttamente interessate e dei servizi dello Stato. **Sembra pertanto necessario stabilire meccanismi rafforzati di coordinamento tra i servizi amministrativi interessati e vigilare affinché vi sia un diretto coinvolgimento delle varie parti al momento dell'attuazione dei dispositivi**. A questo titolo, sarà opportuno garantire il forte coinvolgimento delle collettività territoriali (in particolare i consigli comunali e i comuni).

## **2.4. Compatibilità degli approcci strategici in rapporto con il Piano d'azione nazionale occupazione**

Il PAN integrazione comporta precisi vincoli con la strategia proposta nel Piano d'azione nazionale per l'occupazione del 2001. Il Piano d'azione prende necessariamente in considerazione la strategia francese per l'occupazione formalizzata nel PAN occupazione che esso rafforza e arricchisce. In effetti, la Francia considera particolarmente importanti le misure preventive e/o attive a favore delle persone minacciate di emarginazione, come testimoniano in particolare l'introduzione del nuovo dispositivo "progetto d'azione personalizzato", la creazione del "premio per l'occupazione" o ancora il rafforzamento del programma "Tragitti di accesso all'occupazione" (TRACE), che si rivolge ai giovani in grandi difficoltà. Altre misure prevedono aiuti direttamente collegati all'occupazione (settori commerciali e non commerciali).

## **3. PRINCIPALI MISURE POLITICHE NELL'AMBITO DEI QUATTRO OBIETTIVI COMUNI**

### **3.1. Agevolare la partecipazione al mercato del lavoro e l'accesso alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi per tutti**

L'approccio prescelto non consiste nel creare diritti specifici, riservati ai meno favoriti, ma propone di adeguare tutti i dispositivi di diritto comune e di sviluppare azioni di controllo che consentano la loro effettiva mobilitazione. Le misure riguardano in particolare l'accompagnamento verso l'occupazione dei disoccupati e dei gruppi più lontani dal mercato del lavoro, la valutazione delle qualifiche professionali, la messa a punto di tariffe sociali sulla base del reddito reale delle persone. L'accesso all'alloggio, il miglioramento del dispositivo d'accesso alle cure e soprattutto un importante sforzo a favore della presa a carico delle malattie mentali figurano tra nuove misure. Il PAN integrazione propone inoltre, anche se non con l'ampiezza delle misure precedentemente indicate, programmi di accesso all'istruzione, alla giustizia e alla cultura.

### **3.2. Prevenire i rischi di emarginazione**

La **strategia** proposta è **coerente con i principi di prevenzione** adottato dal vertice di Nizza. È prevista tutta una serie di misure concrete al fine di agire a monte attraverso interventi mirati nel momento in cui rischia di prodursi una rottura nelle condizioni di vita. La proposta di un accompagnamento sociale delle famiglie in situazioni di indebitamento eccessivo, la prevenzione dell'espulsione dagli alloggi, la creazione di cellule di sorveglianza educativa volte ad evitare il processo di descolarizzazione, nonché la prevenzione delle rotture familiari attraverso una accresciuta assistenza ai genitori costituiscono le principali misure previste, insieme all'estensione dei luoghi di accesso alle nuove tecnologie per i giovani e le persone in cerca di occupazione.

Anche se il Piano non menziona tra le grandi sfide l'integrazione elettronica, contiene tuttavia una serie di **iniziative riguardanti le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC)** nel settore dell'istruzione (tutte le scuole saranno collegate a Internet entro la fine dell'anno scolastico 2001–2002, brevetto informatico e Internet) della formazione (modulo d'iniziazione a Internet e "certificato di navigazione Internet" proposte alle persone in cerca di occupazione che seguono corsi di formazione e ai giovani che lo richiedano all'interno delle missioni locali) e creazione di punti d'accesso pubblico a Internet (entro il 2003, saranno aperti più di 7000 luoghi pubblici con accesso a Internet. 2500 di questi luoghi che firmeranno una "carta degli spazi pubblici digitali", consentiranno a tutti di acquisire una formazione generale sotto forma di un "passaporto per Internet e il multimediale"). Sarà proseguito e rafforzato il programma "Points Cyb".

### **3.3. Aiutare i gruppi più vulnerabili**

**L'approccio prescelto è orientato verso le persone e verso i territori.** L'identificazione dei gruppi vulnerabili è estremamente chiara e le azioni proposte sono destinate alle persone e alle zone più esposte ai problemi di emarginazione. Le misure prevedono in particolare l'ampliamento del programma TRACE per i giovani in inserimento professionale o lo sviluppo delle attività di utilità sociale nei quartieri con habitat degradato. Un'attenzione particolare viene dedicata ai territori e ai dipartimenti d'oltremare che devono affrontare problemi di emarginazione. Dall'inizio degli anni 80, la Francia ha iniziato, sotto la denominazione di "politica della città" un importante sforzo in direzione dei quartieri degradati; il Piano 2001 accentua un approccio maggiormente territorializzato dell'intervento dello Stato, in particolare nel settore dell'accesso all'occupazione delle popolazioni in condizioni di maggiore difficoltà.

### **3.4. Mobilitare tutti gli organismi interessati**

Il PAN integrazione riconosce e sottolinea che un'azione efficace in materia di lotta contro l'emarginazione non può essere effettuata senza garantire **un efficace coordinamento tra tutte le parti interessate**. Tale sforzo passa attraverso il rafforzamento delle strutture locali di osservazione sociale e lo sviluppo di luoghi di accoglienza locale che riuniscano i vari servizi pubblici e sociali. Una maggiore mobilitazione e un migliore coordinamento dei servizi decentrati dello Stato si accompagneranno di un rafforzamento delle partnership con le associazioni. La partnership costituisce una parte essenziale del Piano, sia nel suo contenuto che nelle modalità di attuazione.

## **4. PROMOZIONE DELLA PARITÀ DEI SESSI**

L'approccio trasversale adottato "volto a garantire a ciascuno un accesso effettivo agli stessi diritti" dovrebbe contribuire alla promozione dell'uguaglianza delle opportunità tra gli uomini e le donne nelle misure e nelle strutture presentate. Tuttavia, questo approccio appare più modesto nella protezione sociale, nell'ambito della quale emergono in particolare differenze nelle situazioni di rotture familiari, nonché nei settori che richiedono uno sviluppo di statistiche ripartite per sesso alle quali il Piano intende progressivamente procedere.

L'identificazione delle principali sfide dimostra squilibri tra uomini e donne in materia di occupazione e di situazione familiare (l'85% dei genitori soli sono donne). Di conseguenza le iniziative adottate riguardano soprattutto l'accesso all'occupazione (obiettivi quantificati di partecipazione delle donne scarsamente qualificate al programma TRACE), e il miglioramento dell'autonomia economica dei beneficiari di prestazioni per genitori soli. Gli uomini particolarmente emarginati – ex detenuti, senz'altro, uomini che hanno commesso reati, lavoratori immigranti in centri di assistenza – beneficiano, nell'ambito di numerosi obiettivi quali quelli relativi all'occupazione, all'alloggio, alla salute e all'accesso a Internet, di particolare attenzione o di misure specifiche. Anche lo sviluppo dell'accompagnamento sociale personalizzato dovrebbe concorrere ad una migliore presa in considerazione dei bisogni specifici degli uomini e delle donne.

Resta da risolvere la questioni degli strumenti di pilotaggio delle misure. Il Piano s'impegna a "concedere particolare attenzione alla ventilazione degli indicatori in base al sesso al fine di rafforzare la concentrazione delle misure sulle donne, spesso principali vittime delle situazioni di emarginazione". Ciò è tanto più importante per il fatto che il programma del luglio 2001, contrariamente al PAN integrazione, dà poca visibilità alla dimensione dell'eguaglianza tra i sessi.

## 5. IL RUOLO DELL'FSE

Il PAN integrazione non menziona esplicitamente gli interventi cofinanziati dall'FSE. **Tuttavia, i punti di collegamento sono percettibili** per quanto riguarda la politica preventiva perseguita. A questo titolo, nel quadro del programma obiettivo 3 per il periodo 2000-2006, l'FSE apporta un particolare sostegno in materia di rafforzamento dell'approccio preventivo. Le misure rappresentano infatti il 65,5% dello stanziamento nazionale totale (vale a dire circa € 3 miliardi di contributo FSE).

Il sostegno dell'FSE riguarda in particolare le azioni a beneficio dei gruppi del "Programma d'azione personalizzato per un nuovo punto di partenza", nonché il sostegno dello sviluppo dei "Piani locali per l'inserimento e l'occupazione" (PLIO) e "Piani dipartimentali d'inserimento" (PID). L'intervento dell'FSE è inoltre orientato verso azioni di lotta contro l'emarginazione, appoggiando una logica di prevenzione e d'inserimento sociale e cercando di coniugare gli approcci preventivi contro la disoccupazione di lunga durata e le azioni di lotta contro le situazioni di emarginazione. L'FSE interviene inoltre in modo preventivo per dare una nuova opportunità ai giovani che abbandonano il sistema scolastico. Inoltre, l'appoggio dell'FSE è mobilitato a favore dei lavoratori in attività. Infine, l'intervento dell'FSE va a sostegno delle azioni realizzate per eliminare gli ostacoli all'accesso al lavoro e alla formazione delle donne e inoltre per aiutare a diversificare le loro scelte professionali.



# IRLANDA

## Conclusioni

**Situazione e tendenze fondamentali** L'anno 2000 è stato il settimo anno consecutivo di straordinaria crescita economica in Irlanda. Il PIL ha avuto una crescita del 10,7%, risultato superiore a quello degli anni precedenti e uguale a tre volte la media dell'Unione europea. Questa crescita ha avuto un impatto enorme: la disoccupazione è caduta al 4,2% e la disoccupazione di lunga durata all'1%. La crescita dell'occupazione è stata accompagnata da crescenti carenze di forza lavoro e di qualifiche. In termini di povertà, la situazione rimane complessa. Se si utilizza la definizione di 'povertà persistente' utilizzata dall'Irlanda, il livello di povertà degli adulti è passato dal 15% nel 1994 all'8% nel 1998 e, nello stesso periodo, il livello di povertà infantile è caduto al 12%. Tuttavia, si nota una disparità dei redditi sempre maggiore; nel 1997 il 20% della popolazione aveva redditi inferiori al 60% del reddito mediano utilizzando i dati armonizzati dell'ECHP. Un attento esame dell'esclusione sociale richiede informazioni più precise circa le tendenze della povertà che, a loro volta, richiedono ulteriori informazioni su gruppi specifici, quale la povertà per aree geografiche. Tale esame richiederebbe inoltre un'analisi del problema dell'esclusione sociale che dovrebbe comprendere la salute, la privazione rurale e le questioni legate ai trasporti e agli alloggi. Si prevede che tali questioni saranno affrontate nell'ambito della revisione della NAPS.

**Approccio strategico** Il bisogno di lottare contro la povertà viene ampiamente riconosciuto: gli stanziamenti destinati alle politiche d'integrazione sociale ammontano a 10 miliardi di euro e la NAPS (National Anti-Poverty Strategy – Strategia nazionale di lotta contro la povertà), che sottende il PAN integrazione, è stata creata nel 1997. La NAPS (e l'intero approccio strategico contro la povertà in Irlanda) è stabilita in base a calendario di lungo periodo (10 anni) ed è costituita da obiettivi specifici comprendenti settori e gruppi particolari. L'accesso a l'occupazione per tutti viene considerato come un punto chiave per uscire dall'esclusione sociale. Per applicare questa strategia, è stata creata un'infrastruttura amministrativa e procedure e meccanismi di controllo (nella maggior parte dei casi nuovi al momento della loro attuazione). È particolarmente interessante sottolineare che gli obiettivi e i principi sono stati integrati nei piani di sviluppo e nei piani finanziari nazionali. Il paese si sforza di rimodellare e di migliorare incessantemente la NAPS ed è attualmente in corso un'ampia riforma. Né l'analisi che è alla base della NAPS né alcuna delle recenti valutazioni di questa strategia sono, tuttavia, adeguatamente riflesse nel PAN integrazione che manca di una dimensione strategica. L'uguaglianza dei sessi in quanto tale non è posta in evidenza.

Una volta conclusa, tuttavia, la revisione della NAPS dovrebbe comprendere un'analisi e una risposta politica e strategica al problema dell'esclusione sociale.

**Misure strategiche** L'Irlanda è attiva nei quattro obiettivi e particolarmente nel suo sforzo per agevolare l'accesso per tutti al mercato del lavoro e per migliorare la qualità dell'istruzione. Viene dedicata particolare attenzione alle difficoltà dei disabili e dei disoccupati e si insiste sull'importanza dell'apprendimento permanente. Si sottolinea il ruolo chiave della famiglia e viene sollevato il problema dei senzatetto. Si riconosce il bisogno di infrastrutture efficaci di assistenza e di servizi sociali per i bambini e per gli anziani. La povertà infantile costituisce una delle principali preoccupazioni del PAN integrazione. L'integrazione delle parti interessate viene ritenuta importante ed esse sono pienamente coinvolte nella revisione della NAPS con piani di lavoro per coinvolgerle ulteriormente nella NAPS. Tuttavia, il loro impegno nell'attuale PAN integrazione era considerato limitato ma dovrà essere accresciuto in futuro.

**Sfide future** Il PAN integrazione fornisce un'immagine generale delle sfide future ma definisce obiettivi specifici. Esso consente tuttavia di dedurre i problemi che dovrà affrontare la futura strategia modificata della NAPS. Le priorità saranno le seguenti: sviluppare l'investimento nella fornitura di servizi (in materia di sanità, di alloggio e di trasporti) per le persone a basso reddito, per lottare contro la povertà rurale e urbana e creare un'infrastruttura di presa a carico sociale (in particolare per i bambini e gli anziani). Dovrà inoltre vertere sulla riduzione della crescita delle ineguaglianze di reddito, l'integrazione dei rifugiati e dei lavoratori immigranti, l'indipendenza (in particolare l'indipendenza finanziaria) e il benessere delle donne, la concentrazione sulle opportunità di lavoro, il miglioramento del livello d'istruzione e l'abbassamento del tasso di analfabetismo .

## 1. PRINCIPALI SFIDE E TENDENZE

L'anno 2000 è stato il settimo anno consecutivo di straordinaria crescita economica in Irlanda. Il PIL ha avuto una crescita del 10,7%, risultato superiore a quello degli anni precedenti e uguale a tre volte la media dell'Unione europea. Tale evoluzione è stata accompagnata da crescenti carenze di forza lavoro e di qualifiche. La crescita ha avuto un impatto significativo, in particolare sulla disoccupazione che è caduta al 4,2%, sulla disoccupazione di lunga durata (passata all'1,7%) e sulla crescita dell'occupazione. La tendenza è a un proseguimento della crescita ma a un ritmo inferiore (le previsioni sono del 6,7% del PIL nel 2001). In termini di povertà, la situazione rimane complessa. Se si utilizza la definizione basata sul concetto di 'povertà persistente', il livello di povertà degli adulti è passato del 15% nel 1994 all'8% nel 1998 e, nello stesso periodo, il livello di povertà infantile è caduto al 12%. Tra le immediate conseguenze della rapida crescita economica va annoverata una crescente disparità fra i redditi. Secondo i dati del Panel europeo delle famiglie, nel 1997 20% della popolazione aveva redditi inferiori al 60% del reddito mediano. È interessante notare come l'Irlanda ha speso nel 1998 solo il 16% del PIL nella protezione sociale (la percentuale più bassa dell'Unione). Ciò è dovuto in parte alla quota relativamente bassa di anziani.

Tuttavia, il basso reddito è solo una delle dimensioni della povertà; al fine di misurare e analizzare tale fenomeno in modo più preciso, è necessario prendere in considerazione altri aspetti ugualmente rilevanti come l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'assistenza sanitaria e il grado di soddisfazione dei bisogni fondamentali. Tale esame richiederà informazioni sulla tendenza della povertà che non sono fornite in modo soddisfacente dal PAN integrazione. Tali informazioni dovranno inoltre essere differenziate per coprire problemi quali il rischio di povertà per area geografica o i rischi di povertà associati ai gruppi più vulnerabili. È inoltre possibile dedurre alcuni dei problemi principali, quale la povertà rurale, che sembra endemica. L'accesso alle cure mediche viene riconosciuto come ineguale ma non vengono forniti dati in materia. I diritti dell'uomo sono garantiti sostanzialmente attraverso la legge sull'eguaglianza, ma non viene fatto alcun riferimento ai diritti sociali e scarsi accenni alla cittadinanza. In questa fase di revisione della NAPS, il PAN integrazione identifica le sfide future in termini generali e non in termini di obiettivi specifici. Il principale obiettivo del Governo è di mantenere una crescita durevole dell'economia e dell'occupazione lottando al tempo stesso contro l'esclusione sociale, la povertà e l'ineguaglianza. Si può tuttavia dedurre dal PAN integrazione che per lottare efficacemente contro l'emarginazione sociale le politiche dovranno dedicarsi a migliorare l'offerta di servizi (in materia di salute, di alloggio e di trasporti) presso le persone a basso reddito, a lottare contro la povertà rurale e urbana e a creare una infrastruttura di presa a carico sociale (in particolare per i bambini e gli anziani). Dovranno inoltre concentrarsi sulla crescita delle disuguaglianze di reddito, sull'integrazione dei rifugiati e dei lavoratori migranti, sull'indipendenza (in particolare l'indipendenza finanziaria) e sul benessere delle donne, sulle opportunità di occupazione per gli esclusi, sul miglioramento del livello d'istruzione e sull'abbassamento del tasso di analfabetismo. Ciò richiederà una buona coordinazione locale e la raccolta d'informazioni più precise, in particolare sui gruppi marginali. Si prevede che tali questioni saranno affrontate nell'ambito della revisione della NAPS.

## **2. APPROCCIO STRATEGICO E PRINCIPALI OBIETTIVI**

Già da molto tempo l'Irlanda lotta contro la povertà attraverso la NAPS (National Anti-Poverty Strategy – Strategia nazionale di lotta contro la povertà) che raggruppa politiche cui è dedicato un bilancio totale di 10 miliardi di euro. Creata nel 1997, la NAPS parte dal principio che l'occupazione è la migliore soluzione per uscire dall'emarginazione. Tale politica è sostenuta strutturalmente da una legislazione rafforzata (in particolare attraverso la legge sull'eguaglianza) e della creazione di partnership, con in particolare il National Partnership Agreement (Accordo di partnership nazionale). Questa strategia costituisce il nucleo centrale del PAN integrazione e del suo approccio strategico: stabilita su un calendario di lungo periodo (10 anni), essa è costituita da obiettivi specifici che comprendono particolari settori e rafforzano un approccio orientato verso i gruppi destinatari. Per attuarla, è stata creata una infrastruttura amministrativa e procedure e meccanismi di controllo (per la maggior parte nuovi al momento della loro attuazione). È particolarmente interessante sottolineare che gli obiettivi e i principi sono stati integrati nei piani di sviluppo e nei piani finanziari nazionali. Il paese si sforza di rimodellare e di migliorare costantemente la NAPS ed è attualmente in corso una vasta riforma.

A causa dei rispettivi calendari della revisione della NAPS e della creazione del PAN integrazione, questa ultimo non comprende un'analisi esplicita del problema dell'integrazione sociale. I temi della sanità, della povertà rurale, dell'alloggio e dei trasporti non sono pienamente sviluppati. La revisione della NAPS dovrebbe recare un miglioramento in questi settori.

### **2.1. La prospettiva strategica di lungo periodo**

La NAPS comprende un periodo di 10 anni. Questa prospettiva a lungo termine si accompagna ad una volontà di revisione e di modifica quando ciò risulti necessario. Il fatto che la NAPS consideri l'occupazione come la migliore soluzione per uscire dall'emarginazione (in particolare per i disoccupati e i disabili) costituisce un elemento positivo considerando la situazione del mercato del lavoro. Il contributo del Piano di sviluppo nazionale all'integrazione sociale è coerente con questo approccio. A causa dei rispettivi calendari della revisione della NAPS e della creazione del PAN integrazione, questo ultimo si accontenta spesso di descrivere i vari orientamenti delle misure politiche già in corso di attuazione. Esso non fornisce una critica quantitativa o qualitativa, né dati di valutazione dei quattro primi anni della NAPS.

## 2.2. Il contenuto innovativo del PAN integrazione

Il PAN integrazione fornisce esempi utili e interessanti di buone pratiche sebbene non comprenda quasi nulla di nuovo rispetto alla NAPS. È stato tuttavia raggiunto un accordo con le parti sociali affinché la NAPS dia un nuovo slancio grazie all'esame di 6 temi: handicap educativo, occupazione, povertà rurale, handicap urbano, alloggio e salute. Ciascun gruppo di lavoro analizzerà i problemi incontrati dalle donne, dai bambini, dagli anziani e dalle minoranze etniche (considerati come questioni orizzontali). Un gruppo distinto sull'individuazione dei punti di riferimento e l'indicizzazione (BIG) esaminerà l'adeguatezza delle prestazioni sociali. Ciascun gruppo dovrà inoltre elaborare obiettivi e indicatori. È previsto che tale esame sia oggetto di una relazione a novembre 2001. È stato preso l'impegno di rivedere la Strategia nazionale di lotta contro la povertà utilizzando il quadro di riferimento fornito dal PAN integrazione.

## 2.3. Approccio coordinato e integrato

La NAPS è costruita in base a un approccio interministeriale e una collaborazione tra le varie amministrazioni. Per rafforzare tale coesione, le parti sociali, le ONG, i gruppi di volontari e le associazioni locali sono coinvolte nella strategia e nello sviluppo politico. Tutte le parti interessate s'impegnano in modo significativo e costruttivo nella valutazione della NAPS. Il loro coinvolgimento e il loro impegno nel processo del PAN integrazione sono meno chiaramente definiti. Sono state organizzate alcune conferenze per consentire ai gruppi di recare il loro contributo ma, secondo alcuni attori in questione, il PAN integrazione è stato meno partecipativo rispetto ad altri processi strategici e i loro contributi sono stati meno apprezzati. È stato preso un impegno a favore di una partecipazione totale ai prossimi PAN integrazione. Si tenta oggi di lanciare un approccio esaustivo grazie alla presa in considerazione sistematica della dimensione della povertà (Poverty Proofing). Si tratta di un tentativo radicale volto a garantire che tutte le politiche dei poteri pubblici tengano conto dell'impatto che esse avranno sugli individui in condizioni di povertà. Essa mira a fornire ai decisori un metodo sistematico di valutazione dell'impatto delle loro politiche sugli individui in situazioni di povertà, soprattutto al momento della concezione di queste politiche. Attualmente, il concetto rimane valido ma deve essere ulteriormente messo in pratica. Tale approccio dovrà essere rafforzato ed ampliato alle autorità locali, previa una valutazione esterna dei suoi effetti.

## 2.4. Compatibilità degli approcci strategici in rapporto con il Piano d'azione nazionale occupazione:

Esiste un forte potenziale di compatibilità tra i due e il PAN Occupazione affronta problemi connessi con l'integrazione sociale. Ma se è vero che il PAN integrazione fa spesso riferimento al ruolo del PAN **Occupazione**, i collegamenti tra i due documenti sono deboli e potrebbero essere migliorati.

### **3. PRINCIPALI MISURE POLITICHE NELL'AMBITO DEI QUATTRO OBIETTIVI COMUNI**

#### **3.1. Agevolare la partecipazione al mercato del lavoro**

Il reinserimento degli esclusi nel mercato del lavoro e lo sradicamento della disoccupazione di lunga durata costituiscono altrettante priorità. La strategia consiste nel procurare gli incentivi necessari, nel mobilitare tutte le risorse di mano d'opera e nel fornire le possibilità necessarie di istruzione, di formazione e di apprendimento permanente. Il PAN integrazione basa il suo approccio sulle misure di occupabilità del PAN occupazione e si concentra sui disabili, sui disoccupati, e, in minore misura, sui rifugiati e sui nomadi. È stata creata una task force sull'apprendimento permanente per identificare le lacune del sistema e presentare raccomandazioni. Il perfezionamento professionale destinato alle persone le cui competenze sono obsolete o insufficiente costituisce una priorità, ma sino ad oggi non è stato determinato alcun obiettivo in materia. Alcune iniziative politiche sono già in atto per facilitare l'accesso di tutti alla società basata sulla conoscenza. Si tratta di piccoli progetti pilota destinati a gruppi specifici (possibilità in materia di TIC per i disabili e per sostenere il settore del volontariato), o in altri casi di strategie globali (ad esempio misure per migliorare la "cultura digitale").

#### **3.2. Facilitare l'accesso alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi per tutti**

Il PAN integrazione solleva le questioni della protezione sociale e del reddito minimo. Per situare il contesto, l'Irlanda, di tutti gli Stati membri, è quello che destina la minore percentuale del suo PIL alla protezione sociale (16,1% contro 27,7 in media nell'Unione europea, che è in parte attribuibile alla bassa percentuale di anziani). Sono già in atto sforzi, sostenuti dalle parti sociali, volti a migliorare il benessere sociale e sono stati già conseguiti notevoli progressi al riguardo. Più specificamente, gli sforzi si concentrano sul miglioramento delle prestazioni familiari ed è stato fissato l'obiettivo di stabilire una prestazione sociale minima di IR£ 100 a settimana. Si è già iniziato ad esonerare dalle imposte i redditi inferiori e di fissare una soglia di reddito adeguato. Si riconosce che in Irlanda l'accesso alle cure mediche è ineguale. Sono stati fissati obiettivi dal programma per la prosperità e l'equità (Program for Prosperity & Fairness), ma senza determinazioni qualitative o quantitative. In materia di trasporti, si prevede di porre a livello tutte le strutture destinate a facilitare l'accesso dei disabili, in particolare gli autobus e i treni, ma anche i taxi. Anche se questo aspetto non è sottolineato, tali miglioramenti andranno anche a vantaggio di altri (I genitori con figli piccoli o gli anziani). Non vi è tuttavia precisato come saranno soddisfatti i bisogni in materia di trasporti degli altri individui socialmente emarginati, in particolare quelli delle zone rurali. Altri problemi di accesso non sono affrontati: l'accesso alla giustizia, alle attività del tempo libero e alle arti. Esistono tuttavia numerose iniziative di lotta contro la violenza domestica, in particolare il Comitato direttivo nazionale delle donne contro la violenza (National Steering Committee on Women against Violence), ma anche MOVE e First Contact, due progetti pilota incentrati sui potenziali autori di violenze.

### 3.3. Prevenire i rischi di esclusione

Si stima che nel corso dei prossimi dieci anni il paese dovrà far fronte a 500 000 domande di nuovi **alloggi**. Nulla è previsto nel PAN integrazione per rispondere a questa domanda e l'impatto del fenomeno sull'integrazione sociale non è stato analizzato. Ulteriori determinazioni qualitative e quantitative emergeranno dalla modifica del PAN. Le esigenze di alloggi dei nomadi saranno oggetto di una azione, ma le esigenze di altri gruppi socialmente esclusi o delle famiglie a basso reddito non sono state prese in considerazione come priorità del PAN integrazione. Il PAN integrazione riconosce che è necessario interessarsi urgentemente al problema dei senzatetto (è stata creata recentemente a Dublino una agenzia per i senzatetto) ma non vengono forniti dati né indicatori pertinenti. Esistono per le **famiglie** varie politiche volte a fornire un sostegno in tutti gli aspetti della vita familiare: il servizio di consulenza finanziaria di bilancio (Money Advice and Budgeting Service) tenta di lottare contro l'eccessivo **indebitamento** e una serie di misure cercano di migliorare **l'equilibrio tra la vita familiare e la vita professionale**, ma non vengono definiti obiettivi specifici. Un altro esempio di politica in questo settore è il progetto pilota di servizi alle famiglie (**Family Service Pilot Project**) destinato ai nuclei familiari che devono affrontare problemi particolarmente complessi, come quelli con giovani madri sole. Organizzato su scala locale, questo progetto propone un approccio integrato e un insieme di servizi di sostegno adeguati ai bisogni di ciascuna famiglia interessata: orientamento, consulenza e gestione dei fascicoli. Una recente relazione di valutazione raccomanda la diffusione di questo progetto.

### 3.4. Aiutare i gruppi più vulnerabili

Gli interventi hanno tendenza a concentrarsi su gruppi specifici piuttosto che avere un approccio generale. **La situazione di svantaggio delle zone rurali** è endemica. Quasi il 61% dei bambini svantaggiati dal punto di vista scolastico abitano in zone rurali. Come per gli altri aspetti della povertà rurale, non è stato specificato quantitativamente o qualitativamente alcun obiettivo, ma esistono obiettivi più generali a vantaggio degli abitanti delle zone rurali, come lo sforzo di ridurre drasticamente il numero di giovani che abbandonano prematuramente la scuola e per migliorare i livelli di qualifica. La povertà degli **anziani** è menzionata, ed in particolare il bisogno di un efficace sistema pensionistico o di un suo miglioramento. Il **programma RAPID** è un progetto innovativo che identifica le 25 zone geografiche più sfavorite dell'Irlanda in termini di disoccupazione, di livello dei redditi, di strutture familiari e sociali, di handicap scolastico e di numero di persone alloggiate dalle amministrazioni locali. RAPID si propone di fare in modo che i più sfavoriti traggano vantaggio dalle misure d'integrazione sociale e dagli investimenti del Piano di sviluppo nazionale. Si tratta di un approccio localizzato e mirato della protezione sociale. Il **Colaiste Ide – City of Dublin Vec** propone un insegnamento flessibile e di qualità (apprendimento a distanza in linea) per i disoccupati, i genitori soli e i disabili. Questo programma attira studenti da tutte le regioni d'Irlanda e si propone direttamente alle persone interessate.

### **3.5. Mobilitare tutti gli organismi interessati**

Tutte le parti interessate sono coinvolte nel progetto di integrazione sociale. L'infrastruttura consultiva e solida, con una maggiore delega delle responsabilità alle parti interessate regionali e locali: alcune missioni del Piano di sviluppo nazionale e della NAPS sono delegate alle assemblee regionali; sono state create commissioni di sviluppo delle contee e delle città e le autorità locali sono sempre più coinvolte. Il comitato di coordinamento per l'eguaglianza delle opportunità e l'integrazione sociale (Equal Opportunities and Social Inclusion Co-ordinating Committee), creato di recente, si basa su una grande varietà di organismi (comprese le ONG e le parti sociali) uno dei suoi compiti è identificare i mezzi per promuovere l'uguaglianza e l'integrazione sociale nel nucleo stesso della politica governativa. Il recente libro bianco intitolato 'Supporting Voluntary Activity' (sostenere le attività volontarie) stabilisce un quadro per rafforzare i meccanismi consultivi previsti nella riforma della NAPS. Per il PAN integrazione sono state organizzate conferenze al fine di raccogliere le opinioni, ma il processo non è stato considerato soddisfacente da talune parti in causa.

## **4. PROMOZIONE DELLA PARITÀ DEI SESSI**

Le considerazioni di uguaglianza dei sessi non sono affrontate nell'ambito delle principali sfide, ma sono in corso lavori per lottare contro la povertà femminile, in particolare nel quadro della revisione della NAPS. Dal punto di vista strutturale, è opportuno segnalare l'esistenza di un'unità di promozione dell'uguaglianza dei sessi (GMU – Gender Mainstreaming Unit), nell'ambito del ministero della Giustizia, dell'uguaglianza, e delle riforme legislative, nonché il progetto di creazione di un'unità per l'uguaglianza delle opportunità tra gli uomini e le donne in materia d'istruzione (GEU – Gender Equality Unit). La nuova struttura di lotta per l'uguaglianza comprende nove parti e non è più strettamente incentrata sulle questioni dell'uguaglianza dei sessi. L'impatto di questo cambiamento non è noto.

La questione dell'uguaglianza dei sessi nell'occupazione è trattata in linea con il PAN occupazione ed è trattata parzialmente nella protezione sociale. Sono stati, ad esempio, apportati miglioramenti ai precedenti regimi pensionistici statali, sebbene l'attuale riforma delle pensioni si concentri sulle pensioni professionali e private. È necessario, tuttavia, prestare particolare attenzione alle esigenze delle donne anziane, in particolare di quelle che nel corso della vita sono state scarsamente o per nulla occupate. I miglioramenti sono palesi in talune aree, in particolare nel sostegno alle carriere, per le quali la prestazione non soggetta ad accertamento delle fonti di reddito è ora integrata dalla recente introduzione di un massimo di 65 settimane di aspettativa. Vengono inoltre versati contributi fittizi per il mantenimento della copertura pensionistica durante l'assenza dal lavoro dovuta alla necessità di occuparsi a tempo pieno dei figli o di altre persone dipendenti.

La questione dell'uguaglianza dei sessi non è evidente nell'accesso a servizi quali la sanità, gli alloggi e i trasporti.

## **5. IL RUOLO DELL'FSE NELLA LOTTA CONTRO LA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE**

Il programma operativo nazionale di sviluppo dell'occupazione e delle risorse umane rappresenta un investimento di più di € 12,5 miliardi. Il contributo dell'FSE a questo programma ammonta a più di € 900 milioni, pari all'85% del suo contributo totale. L'FSE partecipa inoltre ai due PO regionali, nei quali le misure FSE riguardano la presa a carico dei figli, nonché al PO PEACE II nel quale sostiene le azioni d'integrazione sociale e di occupabilità. Se l'FSE dedica alla politica di integrazione sociale un bilancio relativamente modesto (circa il 12% dell'importo € 1,056 milioni disponibile), reca tuttavia un sostanziale appoggio ai gruppi minacciati di emarginazione attraverso i settori politici A e C.



# ITALIA

## Conclusioni

**Situazione e tendenze fondamentali:** L'esclusione sociale in Italia è concentrata in alcune regioni del sud del paese mentre nel nord il fenomeno è più limitato e riguarda gruppi specifici. Il principale motivo di esclusione sociale è la povertà monetaria che, secondo gli indicatori europei, nel 1997 era pari al 19% (il tasso di rischio di povertà, sulla base di una soglia del 60% del reddito mediano). L'esclusione sociale riguarda più in particolare le famiglie numerose e quelle in cui il capo famiglia è disoccupato, nonché le persone con basso livello di istruzione e gli anziani dipendenti. La concentrazione geografica di questi rischi è più forte nel sud del paese, nel quale il sistema sociale è ancora incentrato su meccanismi di aiuti finanziari piuttosto che sulla disponibilità di servizi. La famiglia, che rimane un pilastro del modello sociale del paese e che gode di una serie di vantaggi fiscali e di aiuti diretti, supplisce ancora alla mancanza di servizi sociali. Tale fenomeno può avere effetti negativi sull'occupazione delle donne, malgrado una serie di iniziative adottate a favore dell'equilibrio tra la vita familiare e la vita professionale, obiettivo ancora ben lungi dall'essere raggiunto in Italia.

**Approccio strategico:** La strategia di integrazione sociale è basata su un approccio misto, che prevede politiche universali e preventive, nonché politiche curative orientate verso specifici gruppi. La nuova politica di pianificazione in corso di sperimentazione si propone di essere **integrata**, con interventi e servizi sociali coerenti con il principio dell'accesso universale, un partnership accresciuta, la creazione di reti e un sistema di controllo; fortemente **decentrata**, con un coinvolgimento diretto delle autorità regionali a tutti i livelli; **basata sulla partnership**, vale a dire sul coinvolgimento delle varie parti interessate; e **plurisettoriale** con vari piani pluriennali. Il PAN integrazione è basato su una pianificazione che arriva sino al 2003, i cui obiettivi politici non sono quantificati a livello nazionale. Tuttavia, lo spirito della strategia e le misure politiche adottate testimoniano chiaramente dell'impegno del Governo sul lungo periodo. Due tendenze principali caratterizzano le priorità della **spesa pubblica** sino al 2003: un nuovo equilibrio (1998-2000) della spesa in materia di protezione sociale, con riduzione delle pensioni (invalidità e guerra) e aumento dei trasferimenti e dei servizi; e la tendenza (2000 e 2003) al raddoppio della dotazione finanziaria del fondo per le politiche sociali.

**Misure politiche:** Il Piano sociale nazionale (PNS), adottato nell'aprile 2001 costituisce la base per l'elaborazione del PAN e fa esplicito riferimento agli obiettivi di Nizza. Questo Piano viene attuato attraverso piani regionali e costituisce il quadro di riferimento della nuova strategia d'integrazione sociale e il pilastro della riforma dell'assistenza recentemente adottata (legge quadro nel 2000). Il PNS rinvia ad una serie di strumenti di programmazione (quattro piani nazionali e quattro piani di settore), completati da altre forme di intervento più specifiche (la sperimentazione a livello locale del salario minimo di inserimento, la legge per l'istruzione degli immigrati, il sostegno alle famiglie e alla maternità, la legge per i diritti dei bambini, ecc.). Le misure in vigore rispondono ai quattro obiettivi comuni e sono presentate in modo coerente con tale struttura.

**Sfide future:** La sfida principale è lo sviluppo del sud del paese, che costituisce inoltre una priorità delle politiche strutturali italiane. A tal fine dovrebbe essere garantito uno sforzo strategico. La presa in considerazione dei giovani e degli anziani dipendenti costituisce inoltre una delle sfide principali. D'altro canto il problema della povertà, chiaramente identificato nella diagnosi ed elencato come uno dei cinque obiettivi del PNS, rimane una sfida cui non risponde ancora alcuna misura specifica, al di là del salario minimo d'inserimento, sempre a livello di sperimentazione. A livello istituzionale, la sfida principale è il coordinamento della pianificazione nazionale, sia tra i vari piani settoriali, sia tra i livelli nazionale e regionale. Il controllo e la valutazione, garantiti dall'osservatorio sulle politiche sociali, e la capacità delle autorità regionali di assumere le responsabilità che sono loro attribuite costituiscono altri aspetti da seguire costantemente.

## 1. PRINCIPALI SFIDE E TENDENZE

Il PAN analizza **la povertà** in modo estremamente articolato, a partire dei concetti di **povertà relativa** (sulla base di una soglia stabilita in funzione del livello di spese) e di **povertà assoluta** (rispetto a un paniere di consumi minimo in beni e servizi). Secondo i dati nazionali, nel 1999 la povertà relativa ha colpito quasi il 12% dei nuclei familiari (circa 7.508.000 persone), il 65,9% delle quali nel sud; il 4,9% delle famiglie (1.038.000 persone) erano in situazione di povertà assoluta (11% nel sud rispetto all'1,4% nel nord). Nel 1997, secondo i dati del Panel europeo delle famiglie relativi al rischio di povertà (metodologia Eurostat), il 19% della popolazione italiana viveva al di sotto del 60% del reddito mediano, di cui il 34,7% nel sud, il 9% nel nord e il 19,1% nel centro. La distribuzione del reddito è ineguale anche all'interno di tale aree geografiche, e ciò aumenta le differenze in termini di coesione sociale. Viene preso in considerazione il **rischio di povertà** rispetto al reddito e sono identificate le principali categorie di persone colpite (ad esempio famiglie numerose, giovani e persone anziane dipendenti). Si constata che la povertà aumenta in funzione del numero di minori per nucleo familiare.

Secondo il PAN italiano il reddito monetario costituisce solo una delle dimensioni della povertà e dell'esclusione sociale. Per farsi un'idea precisa della dimensione del fenomeno, occorrerebbe prendere in considerazione altri aspetti non meno pertinenti, l'accesso all'occupazione, all'alloggio e all'assistenza sanitaria e il grado di soddisfazione dei bisogni essenziali, ed inoltre altri fattori come ad esempio il livello e la qualità dell'istruzione scolastica, l'accesso alle conoscenze (specialmente in materia di nuove tecnologie dell'informazione), l'abbandono del sistema scolastico (nel sud del paese, i giovani che abbandonano la scuola senza ottenere un diploma sono otto volte più numerosi che nel nord).

Tra i gruppi a rischio di emarginazione sociale rientrano i **minori** (nel sud è da considerare a rischio di povertà il 28% nei minori rispetto al 5,2 nel nord), i **senzatekto**, i **disabili** (specialmente i più anziani) e **gli immigranti**, che incontrano difficoltà di accesso all'occupazione e al sistema scolastico e occupano impieghi precari.

La mancanza di **posti di lavoro** rimane un importante fattore di emarginazione (che colpisce il 28,7 % dei nuclei familiari nei quali il capo famiglia è disoccupato). Tali circostanze sono aggravate nel sud a causa del basso livello di scolarizzazione dei disoccupati e dell'elevato livello di disoccupazione parziale.

La famiglia è ancora troppo spesso obbligata a svolgere, soprattutto nel sud, un ruolo di ammortizzatore sociale e di rete allargata di assistenza e di integrazione sociale. La presa a carico, da parte della rete familiare, dei minori e delle altre persone dipendenti rappresenta una importante sfida per la politica sociale italiana e per l'integrazione sociale ancora relativamente incentrata sugli aiuti finanziari piuttosto che sulla disponibilità di servizi.

I bisogni in termini di **servizi di custodia e assistenza ai bambini** non sono soddisfatti; ad esempio, viene accolto solamente il 6% dei bambini tra i 0 e 2 anni. La presa a carico dei bambini e delle persone dipendenti ha un impatto negativo sull'uguaglianza delle opportunità tra gli uomini e le donne nella misura in cui può limitare l'accesso delle donne all'occupazione e all'autonomia economica. Questo problema richiede un rafforzamento delle politiche volte a conciliare l'attività lavorativa e la vita familiare, in particolare una maggiore disponibilità di strutture di assistenza.

## 2. APPROCCIO STRATEGICO E PRINCIPALI OBIETTIVI

Il PAN integrazione rappresenta una risposta ampia alla sfida dell'integrazione sociale. È in corso un processo di **graduale ristrutturazione della spesa pubblica** nel settore dell'assistenza sociale (comprese la sicurezza sociale e le pensioni). I principali orientamenti del PAN sono la promozione dell'accesso universale, del reddito minimo, dei servizi decentrati e la razionalizzazione dei trasferimenti di risorse pubbliche, con una migliore identificazione delle risorse destinate alla lotta contro la povertà e di quelle destinate ad altre finalità sociali, ad esempio la ripartizione dell'onere delle responsabilità familiari. Il PAN sviluppa le priorità identificate nel PNS (Piano Nazionale Sociale) 2000-2003, adottato nell'aprile 2001. Le iniziative adottate dal Governo nel PNS permettono di constatare che esso è impegnato in una strategia di lungo periodo che si propone di raggiungere obiettivi ambiziosi. Considerando la concentrazione geografica dei problemi, anche il recupero del sud costituisce un obiettivo da perseguire. L'efficacia del controllo, pilotato a livello centrale da un Osservatorio delle politiche sociali, costituisce un elemento chiave di questa strategia. Di conseguenza, una delle priorità rimane lo sviluppo di metodi di valutazione per le politiche sociali.

Gli obiettivi politici prioritari del PAN sono il rispetto dei diritti dei bambini, la lotta contro la povertà, il miglioramento dei servizi alle famiglie, il miglioramento delle condizioni di presa a carico delle persone dipendenti e l'integrazione degli immigrati. La riforma della politica di assistenza persegue un obiettivo di approccio universale a lungo termine. La strategia è tanto preventiva (ad esempio alcuni piani nazionali settoriali: il piano nazionale per la salute, il piano per i disabili, il piano per l'istruzione, ecc.) che curativa. In questo contesto si situano la sperimentazione del reddito minimo, nonché la legislazione comprendente la maternità, le persone a carico, l'invalidità, i diritti dei bambini, ecc.

L'approccio strategico comporta una capacità delle regioni di assumere le nuove responsabilità che sono loro attribuite e a creare strumenti di programmazione (attualmente i piani sono in corso di elaborazione e solo il 3% dei piani regionali sono adottati, tutti nel centro nord).

## 2.1. La prospettiva strategica di lungo periodo

In conseguenza dell'organizzazione del sistema sociale italiano e della sua regionalizzazione, gli obiettivi da raggiungere sono integrati soprattutto in termini qualitativi e raramente quantitativi; d'altro canto, la quantificazione e il calendario rientrano nell'ambito di competenza dei piani regionali e locali che sono in corso di adozione.

Il Governo italiano è tuttavia pronto ad elaborare una quantificazione degli obiettivi nazionali in seguito all'adozione dei piani regionali.

Il sistema di controllo, il lavoro sugli indicatori, la natura dei problemi e l'approccio di pianificazione pluriennale permettono di constatare la coerenza tra le principali sfide e la strategia proposta. La risposta del Governo italiano riguarda solo un periodo di due anni.

## 2.2. Approccio coordinato e integrato

Il capitolo 3 del PAN si concentra sul ruolo del "sistema integrato delle politiche sociali", che si articola intorno a otto piani, quattro nazionali (servizi sociali, salute, occupazione, istruzione) e quattro settoriali (disabili, infanzia e adolescenza, tossicodipendenti, anziani). Un pilastro del PAN integrazione è il PSN, una specie di "master plan" molto innovativo per l'Italia, caratterizzato da una strategia integrata di risposta universale ai bisogni di integrazione sociale, e basata sui principi di accesso universale, di accresciuta partnership, di creazione di reti e di sistemi di controllo. Il PSN costituisce il piano di riferimento per la pianificazione regionale e locale; in effetti, il PSN è attuato dai piani sociali regionali e dai piani di zona che implicano la responsabilità diretta delle autorità regionali e locali sia nella programmazione che nell'attuazione.

In questo complesso sistema di pianificazione i principi di coordinamento e di integrazione sono spiegati in particolare nel PSN. Non è chiaro come l'integrazione tra i piani nazionali e di zona sarà garantita e in che misura l'architettura proposta potrà ridurre le differenze regionali. Il coinvolgimento delle **parti interessate private** viene messo in evidenza dal ruolo delle fondazioni e dalla loro capacità di mobilitare risorse finanziarie. Tale ruolo è menzionato nel PSN 2001-2003, nel quale le parti interessate del settore privato, specialmente i rappresentanti del terzo settore e del volontariato, sono attori privilegiati degli interventi.

### 2.3. Il contenuto innovativo del PAN integrazione

L'aspetto più innovativo del PAN integrazione è il processo stesso di attuazione della **legge quadro sulla riforma del sistema dell'assistenza sociale**. La riforma prevede la separazione dei compiti di gestione e di coordinamento: le autorità centrali saranno sempre più chiamate a svolgere compiti di coordinamento e di controllo, mentre la gestione e l'attuazione rientreranno nella responsabilità delle regioni.

Un altro importante elemento innovativo è la sperimentazione in corso del **reddito minimo** a livello di un certo numero di comuni dal 1998. Tuttavia, il PAN non fornisce informazioni sui risultati raggiunti e sull'eventuale intenzione di generalizzare tale misura. Un altro elemento di innovazione riguarda gli strumenti posti in essere per la diagnostica dei problemi di esclusione sociale: un lavoro di approfondimento viene effettuato sugli **indicatori**, che porterà certamente ad un miglioramento significativo del sistema permanente di analisi di controllo.

### 2.4. Compatibilità tra il PAN integrazione e il PAN occupazione

Non vi sono specifici rinvii alle politiche evocate nel PAN occupazione, ma solo una loro semplice ripetizione nel contesto del PAN integrazione.

## 3. PRINCIPALI MISURE POLITICHE NELL'AMBITO DEI QUATTRO OBIETTIVI COMUNI

### 3.1. Agevolare la partecipazione al mercato del lavoro

Le misure si articolano in torno a due priorità: facilitare l'accesso all'**occupazione** e facilitare la partecipazione alle risorse, **ai diritti, ai beni e ai servizi**. La priorità **occupazione** comprende tutte le politiche in corso (riforma della scuola, riforma universitaria, formazione, centri per l'occupazione, ecc.) e in questo contesto rientrano anche le misure fiscali e di sostegno al reddito come la sperimentazione del reddito minimo. Sono inoltre inserite nel quadro di questo obiettivo misure di sostegno all'esercizio delle responsabilità familiari, ai detenuti e agli immigranti. Gli aspetti principali della priorità relativa alle **risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi** sono il rafforzamento della partecipazione dei beneficiari ai servizi sociali, il processo di territorializzazione dei servizi sanitari pubblici, nonché misure per la riduzione del costo degli alloggi, l'assistenza gratuita per i gruppi più sfavoriti e il dipartimento servizi sociali.

### **3.2. Prevenire i rischi dell'emarginazione sociale**

In questo contesto sono elencati tre tipi di iniziative: la lotta contro l'insuccesso e l'abbandono anticipato del sistema scolastico; le misure per sostenere la rete della solidarietà familiare e l'adozione di un Piano nazionale per la **nuova economia** che prevede misure di formazione, la diffusione di computer, e la promozione dell'utilizzazione di Internet tra i giovani. Ad eccezione di questo Piano (saranno coinvolti 600 000 studenti nel periodo 2001-2002, con una spesa di circa € 90 milioni), le altre azioni menzionate non comprendono obiettivi quantificati.

### **3.3. Aiutare i gruppi più vulnerabili**

Le iniziative adottate riguardano quattro gruppi specifici. I poveri: la risposta del Governo è il reddito minimo e le misure minime per i senzatetto. I tossicodipendenti: vengono indicate azioni di carattere terapeutico. I minori, gli adolescenti e i bambini: viene offerta una risposta diversificata (strutture di socializzazione, partecipazione di giovani alla vita sociale, strutture di accoglienza per minori, assistenza psicosociale, inserimento scolastico degli immigrati, protezione dei giovani a rischio di delinquenza). I disabili: un Piano settoriale nazionale (2000-2002) li riguarda direttamente, ed inoltre vengono adottate varie misure specifiche di assistenza finanziaria.

### **3.4. Mobilitare tutti gli organismi interessati**

La natura stessa della riforma in corso è basata su un accordo di partnership che richiede un ruolo attivo da parte dei vari protagonisti, a diversi livelli di responsabilità. La partecipazione attiva del settore privato nonché del settore associativo, delle ONG e delle parti sociali deve essere organizzata dalle autorità regionali. I cittadini in quanto beneficiari dei servizi e in quanto consumatori sono chiamati a svolgere un ruolo più attivo.

Le iniziative adottate a livello centrale possono dare origine a programmi locali ed inoltre incoraggiare "patti per il sociale", un esperimento pilota basato su una strategia ascendente ("bottom-up") e hanno richiesto una forte concertazione con le parti interessate sul terreno.

#### **4. PROMOZIONE DELLA PARITÀ DEI SESSI**

L'identificazione delle sfide principali nella parte analitica del Piano pone in evidenza scarti a sfavore delle donne in materia di occupazione e disoccupazione, disabilità e condivisione delle responsabilità familiari, e dimostra una maggiore partecipazione delle donne al volontariato. D'altro canto, l'80% dei senzatetto è costituito da uomini, la metà dei quali immigrati. Il Piano fornisce un ampio numero di indicatori e di statistiche ripartiti per sesso (compresi i dati relativi alle famiglie, che sono disaggregati con riferimento al capo famiglia: abitazione, povertà soggettiva, difficoltà di accesso ai servizi, ecc.). L'analisi della situazione sociale è stata effettuata tenendo presente la situazione dei due sessi. La questione della promozione dell'uguaglianza tra le donne e gli uomini, anche se trattata a livello diagnostico, rimane insufficientemente sviluppata a livello di approccio strategico, dal momento che l'accento è stato posto sulla riconciliazione tra la vita professionale e la vita familiare piuttosto che sulla riduzione delle differenze in termini di tasso di attività. Una serie di misure può essere considerata come un contributo positivo in questo contesto (il sostegno in caso di maternità per le donne che non sono coperte dalla legislazione esistente in materia di congedo di maternità, detrazioni fiscali che favoriscono la custodia a domicilio dei bambini e degli anziani, un migliore accesso ai servizi di assistenza per i bambini e gli anziani). Viene inoltre menzionata la legge contro la violenza domestica, ed inoltre lo sviluppo, a livello delle statistiche nazionali, di nuovi indicatori sulla violenza domestica e sulla riconciliazione tra vita professionale e vita familiare.

#### **5. IL RUOLO DELL'FSE**

Il PAN fa riferimento al sostegno dell'FSE. In termini generali, si stima che il 6% delle risorse FSE per gli obiettivi 1 e 3 sono destinati all'esclusione sociale e ai servizi alla persona. Tuttavia, il ruolo dell'FSE nella lotta contro l'esclusione sociale va molto al di là delle misure specificamente indicate. Vengono inoltre menzionate altre iniziative comunitarie, ma il loro impatto in termini di emarginazione sociale non è preso in considerazione, ad eccezione dell'iniziativa EQUAL, che intende promuovere un'integrazione tra il PAN occupazione e il PAN integrazione e un approccio innovativo per quanto riguarda le politiche di coesione e quelle relative all'integrazione sociale.



# LUSSEMBURGO

## Conclusioni

**Situazione e tendenze.** Il Lussemburgo gode di un'economia efficiente e di un elevato livello di vita. Viene praticata una politica sociale generosa. L'insieme delle spese di protezione sociale rappresenta 9 258 parità di potere d'acquisto/anno/abitante, e pone questo Stato al primo posto tra i paesi dell'Unione. L'inchiesta Eurostat sul reddito delle famiglie del 1996 indica un tasso di rischio di povertà del 12% sulla base di un reddito nazionale mediano di € 2 200 al mese e a persona (dopo i pagamento dei trasferimenti sociali), il che attesta l'efficacia relativa del sistema lussemburghese di protezione sociale per ridurre sostanzialmente la povertà. Nonostante le strategie impiegate permangono difficoltà rispetto agli anziani disoccupati, alle persone in cerca di occupazione con scarse qualifiche, alle famiglie monoparentali oppure i "nuovi arrivati" che hanno abbandonato le loro regioni di origine.

**Approccio strategico.** Nel quadro della nuova strategia comune, il Lussemburgo intende **continuare** a condurre una politica vigorosa a favore di uno **stato sociale attivo**, rafforzandolo ogni qualvolta ciò appaia necessario. Dato che il sistema attuale ha dimostrato una certa efficacia, le autorità lussemburghesi non ritengono prioritaria l'introduzione di riforme sostanziali o di numerosi nuovi strumenti. Il sistema sociale lussemburghese vuole essere **universale**. Da questo primo PAN integrazione possono essere individuate tre grandi linee di tendenza: garantire un livello sufficiente di reddito per tutti, rafforzare l'inserimento professionale in quanto strumento di lotta durevole contro la povertà e l'esclusione sociale, ed infine meglio prevenire le situazioni potenziali di crisi. Il Piano intende inoltre sviluppare il coordinamento e il controllo delle politiche in materia.

**Misure politiche.** Di fronte ai problemi che si pongono, le misure proposte sono pertinenti e rispondono agli obiettivi comuni adottati a Nizza. Per quanto riguarda il primo di questi obiettivi, il Piano persegue la politica attiva adottata, in particolare le misure destinate a garantire mezzi sufficienti di vita e un miglioramento dell'accesso all'occupazione, alla formazione, all'alloggio e a tutti i servizi pubblici. Per quanto riguarda il secondo obiettivo, il Piano si sforza di prevenire l'esclusione scolastica e l'analfabetismo, ed inoltre rompere il circolo vizioso dell'indebitamento eccessivo. Per quanto riguarda il terzo obiettivo, il Piano prevede una migliore protezione della gioventù e l'aiuto all'integrazione sociale di coloro che non parlano la lingua lussemburghese. Infine, per quanto riguarda il quarto obiettivo, la preparazione del Piano ha avuto un effetto mobilizzatore dell'insieme delle forze politiche, sociali e del mondo associativo. Il Governo si è impegnato ad associare in modo strutturale i vari organismi (ONG) e i poteri locali all'attuazione e al pilotaggio del PAN integrazione.

**Sfide future.** Alcune sfide meriterebbero una maggiore attenzione: le condizioni degli alloggi, l'immigrazione, il ruolo del sistema scolastico in quanto strumento d'integrazione sociale, i gruppi a rischio o quelli che rientrano nell'assistenza sociale. La sinergia tra il PAN integrazione e il PAN occupazione dovrà essere consolidata, in particolare nella generalizzazione delle politiche di attivazione e di prevenzione nei confronti dei beneficiari del reddito minimo garantito o di altri gruppi con attitudini professionali ridotte. I rischi di penuria in termini di alloggi accessibili a persone a basso reddito dovranno essere ulteriormente contenuti, considerato il contesto immobiliare. I flussi migratori recenti pongono problemi d'inserimento nella vita culturale e sociale del paese, in particolare nella scuola. D'altro canto, la proporzione di donne, spesso con figli, che dipendono dall'assistenza sociale, o il numero di persone anziane in tale situazione richiedono un esame più approfondito. Sarebbe inoltre opportuno riflettere ulteriormente sull'esclusione secondo l'età, l'origine o il sesso. Da notare infine la mancanza di obiettivi quantificati in questo primo PAN integrazione.

## 1. SFIDE PRINCIPALI

La forte crescita economica (8,5%), una politica preventiva e attiva dell'occupazione, l'individualizzazione dei servizi all'occupazione costituiscono altrettanti fattori che spiegano la quasi mancanza di disoccupazione (2,4%). Malgrado una situazione economica invidiabile e una politica sociale universale e generosa (l'insieme delle spese di protezione sociale in Lussemburgo rappresenta 9 258 PPP<sup>3</sup> per abitante nel 1998, il che situa il paese al primo posto tra i paesi dell'Unione europea), **l'inchiesta Eurostat del 1996** sui redditi delle famiglie in Europa evidenzia che in Lussemburgo il 12% della popolazione percepisce un reddito inferiore al 60% del reddito mediano nazionale (vale a dire € 2 200 per mese e per abitante). Secondo i dati nazionali, il 5% della popolazione dispone di meno di € 1 000 di reddito mensile, e questa percentuale rimane globalmente stabile da molti anni. Ciò dimostra l'efficacia del sistema di trasferimenti sociali nel ridurre sostanzialmente gli effetti della povertà.

Tuttavia, il reddito monetario costituisce solo una delle dimensioni della povertà. al fine di misurare e analizzare tale fenomeno in modo più preciso, è necessario prendere in considerazione altri aspetti ugualmente rilevanti come l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'assistenza sanitaria e il grado di soddisfazione dei bisogni fondamentali.

Il recente aumento dell'inflazione (3,1%) colpisce le persone con bassi redditi. Questo aumento riguarda prevalentemente beni di **consumo** quali l'alloggio, l'acqua, l'elettricità e l'energia e l'alimentazione (più del 5%).

L'aumento del numero di **alloggi sociali** (+7,5%) non può nascondere il rischio di una scarsità degli alloggi in affitto accessibili alla popolazione a basso reddito. Il Lussemburgo ha il più basso rapporto di unità abitative per 1.000 abitanti dopo quello dell'Irlanda e tale problema potrebbe aggravarsi nel contesto di un mercato immobiliare in piena espansione.

La costante crescita dell'occupazione è accompagnata da un basso livello di disoccupazione, 2,4%. Questa **disoccupazione residuale** riflette spesso problemi individuali aggravati ed ha pertanto un marcato carattere sociale. Esiste quindi un **nocciolo estremamente duro** che le misure attive di reinserimento nel mercato del lavoro non arrivano ad assorbire. Si tratta generalmente delle persone con basso livello di istruzione e di qualifica o che soffrono di disabilità molteplici e di vario tipo (problemi di formazione, psicosociali o sanitari).

Anche se le politiche attuate hanno mantenuto sotto controllo o leggermente migliorato le condizioni di povertà (diminuzione dell'1,7% di coloro che percepivano il reddito minimo garantito dal 1998 al 1999), resta il fatto che la strategia attuata incontra alcune difficoltà nel raggiungere in modo soddisfacente l'intera popolazione dei disoccupati più anziani, le persone in cerca di occupazione con scarse qualifiche, le famiglie monoparentali, le migliaia di nuovi arrivati sul territorio (le persone senza documenti, i rifugiati, i richiedenti asilo, gli immigranti illegali, ecc.).

---

<sup>3</sup> PPP = Parità di potere d'acquisto.

## 2. APPROCCIO STRATEGICO E PRINCIPALI OBIETTIVI

Il PAN testimonia la volontà delle autorità governative di operare a favore di uno **stato sociale attivo** che agisce in uno slancio di solidarietà responsabile e di una società aperta cui ciascuno potrà partecipare. Il sistema sociale lussemburghese vuole essere **universale** e non discriminatorio. Il Lussemburgo intende, nel quadro di questa nuova strategia europea, **continuare** a condurre in questo settore una politica vigorosa volta a consentire a ciascun cittadino una vera partecipazione alla vita economica e sociale, attribuendogli adeguati mezzi di esistenza e garantendogli l'accesso ai diritti fondamentali (alloggio, salute, istruzione, occupazione, cultura, giustizia, tempo libero) dandogli modo al tempo stesso di esercitare i suoi diritti di cittadino.

### 2.1. La prospettiva strategica di lungo periodo

Di fronte alle sfide che si pongono, le misure proposte rispondono agli obiettivi comuni adottati a Nizza, senza introdurre importanti riforme, vista la buona qualità degli strumenti già utilizzati. Questo primo PAN integrazione si pone in una prospettiva a medio termine: le autorità intendono, da un lato **valutare** gli effetti della legislazione esistente, e d'altro lato, rafforzarla o **integrarla** attraverso l'adozione di nuove leggi. Tuttavia, il Lussemburgo affronta in modo incompleto la questione dell'elaborazione di obiettivi strategici e operativi, della scelta degli indicatori di controllo e dell'adeguamento delle misure in funzione dei risultati: è quindi difficile prevedere l'impatto nel tempo delle misure proposte e il calendario di attuazione delle nuove politiche. Il Lussemburgo evita di dare indicazioni quantitative sulle sue ambizioni in materia.

### 2.2. Il contenuto innovativo del PAN integrazione

Il PAN integrazione fa un inventario sistematico delle iniziative che si sono dimostrate valide, in particolare in materia di economia solidale, dell'occupazione dei disabili, nelle misure d'inserimento nelle imprese di coloro che percepiscono il reddito minimo garantito o nel quadro delle politiche attive a favore di un reinserimento nel mercato del lavoro delle persone più vulnerabili. Il PAN presenta un plusvalore rispetto alle politiche esistenti di lotta contro l'esclusione sociale e la povertà, modernizzando e migliorando alcuni approcci (eccessivo indebitamento, dipendenza, accesso al reddito minimo, insuccesso scolastico, ecc.). Gli elementi più innovativi nel PAN sono relativi alla generalizzazione del servizio sociale di emergenza a livello nazionale, la creazione di una formazione professionale alternativa per i giovani dell'Istituto socioeducativo di Dreibern e l'accoglienza nella scuola materna dei bambini che non parlano il lussemburghese.

### **2.3. Approccio coordinato e integrato**

Il PAN integrazione è stato elaborato sulla base di un'**ampia** consultazione delle parti interessate nella politica, nell'economia e nella società civile, con una fase previa di informazione e di sensibilizzazione, specialmente nei confronti delle parti sociali e delle ONG. Inoltre l'opportunità del PAN integrazione è stata colta dal Governo per favorire l'interconnessione tra le varie politiche e, pertanto, tra le varie amministrazioni coinvolte contro la povertà. Il PAN integrazione è il frutto di uno sforzo di elaborare un inventario coordinato delle politiche senza tuttavia chiarire pienamente nel testo la loro articolazione. Una riflessione di fondo sull'emarginazione di fondo secondo l'età, l'origine o il sesso avrebbe potuto essere realizzata in modo più ampio.

### **2.4. Compatibilità degli approcci strategici in rapporto con il Piano d'azione nazionale occupazione**

L'occupazione costituisce un importante fattore d'integrazione sociale. L'intensificazione di una politica attiva dell'occupazione e l'applicazione delle misure annunciate nel quadro del PAN occupazione intendono rafforzare l'accesso di tutti ad un posto di lavoro, realizzando in tal modo l'inserimento sociale. Le misure previste nell'ambito del PAN integrazione e del PAN occupazione si completano reciprocamente, dal momento che quelle del PAN occupazione si propongono in generale di reintegrare nel mercato del lavoro coloro che sono alla ricerca di un'occupazione mentre quelle del PAN integrazione riguardano più specificamente il reinserimento delle persone particolarmente sfavorite.

## **3. PRINCIPALI MISURE POLITICHE NELL'AMBITO DEI QUATTRO OBIETTIVI COMUNI**

### **3.1. Agevolare la partecipazione al mercato del lavoro e l'accesso alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi per tutti**

L'obiettivo di promozione della partecipazione e dell'accesso per tutti comprende il maggior numero di misure. L'integrazione sociale sarà realizzata attraverso politiche a favore dell'occupazione, della famiglia, dell'istruzione, della formazione, dell'alloggio, l'accesso ai servizi pubblici o alla giustizia, dell'accesso alla società delle conoscenze e grazie alle misure mirate per andare in contro ai bisogni delle persone più vulnerabili. Il PAN integrazione enumera quindi un elenco di politiche (già in atto o in corso di rinnovo) tra le quali possiamo citare le attività di creazione, di occupazione e di reinserimento nel quadro dell'economia solidale. Uno degli strumenti privilegiati è **l'inserimento professionale** in quanto strumento di lotta durevole contro la povertà e l'esclusione sociale.

### 3.2. Prevenire i rischi di emarginazione

In termini assoluti, l'ampiezza dell'emarginazione può sembrare marginale. Essa si manifesta attraverso l'aumento dei disoccupati di lunga durata e delle persone anziane in cerca di occupazione, della stabilità del numero di beneficiari del reddito minimo garantito (9 000 persone, vale a dire il 2% della popolazione), dei giovani in situazione di insuccesso scolastico, delle persone con disabilità individuali multipli, delle persone disabili e delle altre persone in condizioni di dipendenza.

La recente legge dell'8 dicembre 2000 relativa alla prevenzione e al trattamento dell'**indebitamento eccessivo** si iscrive in questa ottica di prevenzione volta a interrompere questo circolo vizioso. Altre misure estremamente specifiche (al tempo stesso preventive e curative) e con effetti tangibili più immediati comprendono misure di politiche sociale e familiare (aumento degli assegni familiari, diminuzione del tasso d'imposizione dei bassi redditi, aumento degli abbattimenti delle pensioni complementari, esenzione parziale dalle imposte di successione sul valore di un alloggio ricevuti in eredità da una persona che percepisce il reddito minimo garantito), nonché altre misure regolamentari a favore di persone a basso reddito (soglia per il sequestro di beni, armonizzazione degli standard sociali minimi, commissione di mediazione, fondi di assistenza per l'indebitamento eccessivo), o la creazione di un servizio di emergenza sociale, misure specifiche di formazione o di reinserimento del mercato del lavoro di coloro che percepiscono il reddito minimo garantito, misure volte a lottare contro le conseguenze dell'insuccesso scolastico o dell'emarginazione culturale, l'istruzione e la socializzazione precoce volontaria nella scuola materna o classi di alfabetizzazione in francese, la creazione di una scuola di transizione verso la vita lavorativa per gli adolescenti in situazione di rottura scolastica o per i giovani adulti. Nel piano l'integrazione digitale è individuata chiaramente come grande sfida da affrontare, senza tuttavia fornire dettagli sullo sviluppo delle necessarie risposte entro il 2003.

### 3.3. Aiutare i gruppi più vulnerabili

Questo obiettivo era il meglio coperto dalla politica "classica" del Lussemburgo. Le misure scritte traducono questa volontà di correggere l'iniustizia di una società caratterizzata da un progresso economico accompagnato tuttavia da un nucleo duro di emarginazione e dalla persistenza della povertà. Partendo dalla legge sul **reddito** minimo garantito, posta sotto il segno della lotta contro la povertà, e volta a garantire **a tutti** un minimo di mezzi di sussistenza, il PAN integrazione ne amplia l'orizzonte all'esclusione sociale in modo più globale, in particolare facilitando l'accesso (nuovo strumento creato a partire dal marzo 2000).

Il PAN integrazione enumera politiche di coesione sociale e di solidarietà, come strutture di accoglienza per i bambini in situazione di estremo bisogno (nel quadro di un progetto di legge sulla promozione dei diritti e sulla protezione della gioventù), misure specifiche destinate a coloro che percepiscono il reddito minimo garantito e ai disabili (progetto di legge del 27 luglio 2001), l'inserimento di coloro che non parlano la lingua lussemburghese e la procedura per regolarizzare la situazione dei richiedenti asilo ma anche delle persone senza documenti, dei rifugiati del Kosovo, ecc. Segnaliamo inoltre l'esistenza di un piano pluriennale di lotta contro la tossicodipendenza o a favore delle persone colpite da malattie mentali.

### **3.4. Mobilitare tutte le parti interessate**

La mobilitazione di tutte le parti interessate è già ben radicata nella tradizione lussemburghese, per cui poche misure estremamente innovative figurano nel Piano, che tiene tuttavia particolarmente conto del desiderio del Consiglio di coinvolgere al massimo le parti interessate nell'elaborazione e nell'attuazione del PAN integrazione. Il Piano è infatti il frutto di un'ampia consultazione e del coinvolgimento dei protagonisti della società politica, economica e civile. A tal fine, si ha avuto una fase di informazione e di sensibilizzazione alle conclusioni del vertice di Nizza, in particolare nei confronti delle parti sociali e delle ONG. In seguito, il documento di sintesi elaborato in concertazione è stato presentato alla camera dei deputati che lo ha discusso in data 17 maggio 2001, mentre il piano è stato successivamente deliberato dal Governo. Le varie organizzazioni (ONG) e i poteri locali continueranno in seguito ad essere associate all'attuazione e al pilotaggio del PAN integrazione.

### **4. PROMOZIONE DELLA PARITÀ DEI SESSI**

Il Governo intende integrare sistematicamente l'uguaglianza tra gli uomini e le donne in tutte le prassi e in tutte le politiche. Il PAN propone inoltre la prosecuzione di azioni positive volte all'integrazione professionale e sociale delle donne, moltiplicando tra l'altro le strutture sociali di accompagnamento che facilitano il ritorno delle donne sul mercato del lavoro e nella vita sociale. Alcune misure riguardano più specificamente le donne, come ad esempio la creazione di strutture di custodia per i bambini, l'introduzione della ripartizione dei diritti pensionistici tra gli uomini e le donne, nonché la legislazione in materia di assicurazione-pensione (sistema di "computazione", in base al quale un genitore che rimane a casa per accudire un figlio viene accreditato di sette anni di contributi pensionistici).

Tuttavia, la proporzione relativa di donne dipendenti dall'assistenza sociale o che ricevono il salario minimo impone di dare un seguito più approfondito alla promozione dell'uguaglianza tra i sessi nelle varie politiche.

La presa in considerazione dell'uguaglianza dei sessi mette in luce l'importanza di un approccio integrato dei vari meccanismi strategici. Essa solleva inoltre la questione della scelta degli indicatori di controllo adeguati e di una più particolare attenzione dedicata alle donne e ai bambini in difficoltà.

### **5. IL RUOLO DELL'FSE**

Il PAN integrazione non menziona il ruolo dell'FSE, anche se alcune misure citate comprendono gli interventi realizzate a titolo dell'obiettivo 3 o di EQUAL (le politiche per l'integrazione dei giovani o per il ritorno al lavoro delle donne, la pedagogia individualizzata, l'inserimento delle persone che non parlano la lingua lussemburghese o di coloro che subiscono discriminazioni o sono in condizioni di dipendenza-tossicodipendenti, senz'altro, immigrati, ex detenuti, ecc.).

Il Lussemburgo è dotato di un'assistenza FSE pari a € 44 milioni per il periodo 2000-2006 a titolo dell'obiettivo strutturale numero 3 e dell'iniziativa comunitaria EQUAL. Una percentuale del 36% del contributo totale FSE è destinata all'integrazione sociale, il 25% della quale per misure destinate ai disabili e l'11% per altre persone discriminate.

## PAESI BASSI

### Conclusioni

**Situazione e tendenze fondamentali** La situazione demografica olandese è caratterizzata da un invecchiamento della popolazione e da un aumento della popolazione appartenente a minoranze etniche. La forte crescita economica degli ultimi anni ha comportato una diminuzione della percentuale ufficiale di disoccupazione, passata al di sotto del 3%, e ad un aumento del tasso di attività (73%). Tuttavia, il tasso di occupazione di alcune categorie è notevolmente inferiore e il numero delle persone coperte dal sistema di invalidità (quasi un milione) rimane preoccupante. Nel 1997 il tasso di rischio di povertà era del 14%, inferiore alla media dell'Unione europea. La povertà monetaria è diminuita nel corso degli ultimi 5 anni e il reddito minimo è aumentato più dei salari medi. Inoltre, la dipendenza di lungo periodo da reddito minimo è notevolmente diminuita. Le statistiche sui redditi dimostrano che le donne e gli anziani sono nell'insieme più vulnerabili delle altre categorie. Le prestazioni, come l'alloggio, sono generalmente abbordabili ed accessibili per i più sfavoriti. Permangono, tuttavia, alcuni problemi che ci si sta sforzando di risolvere. Problemi di personale nuocciono alla qualità del sistema d'istruzione. Si costatano inoltre difficoltà di apprendimento nei bambini di origine etnica e un numero eccessivamente elevato di abbandoni precoci della scuola. L'accesso ai servizi sanitari è limitato da liste d'attesa ed esistono notevoli disuguaglianze in materia di salute in funzione dello status socioeconomico.

**Approccio strategico** La strategia olandese di lotta contro la povertà e l'emarginazione si basa su 4 grandi principi. Il primo consiste nel reinserire i beneficiari di prestazioni sociali sul mercato del lavoro o a farli partecipare a un programma di attivazione sociale. Il secondo consiste nell'offrire la sicurezza del reddito a tutti coloro che sono incapaci di sovvenire ai loro bisogni. Gli assegni e il salario minimo sono indicizzati sui salari. La politica di reddito minimo universale, associata a programmi di assistenza più specifici e a misure locali di sostegno al reddito individuale consente di mantenere il potere d'acquisto dei beneficiari del reddito minimo e quello dei lavoratori a basso reddito. La trappola della povertà, che è aumentata tra il 1995 e il 2000, è meno grave dopo l'introduzione del nuovo sistema fiscale che concede un maggiore credito d'imposta. Il terzo principio consiste nel conservare un sistema ben sviluppato di servizi sociali e di prestazioni. Si cerca inoltre di migliorarne l'accessibilità per i più vulnerabili. Il quarto principio si basa sull'approccio di partnership il cui obiettivo è di garantire la partecipazione di tutte le parti interessate all'elaborazione e all'applicazione delle politiche.

**Misure politiche** I 4 obiettivi dell'Unione europea sono presenti nel PAN. La partecipazione sociale e l'offerta di servizi accessibili e abbordabili sono due dei grandi principi adottati in risposta all'obiettivo 1 dell'Unione europea. La politica olandese mette in particolare l'accento sulla prevenzione dei rischi di emarginazione, obiettivo 2 dell'Unione europea, soprattutto adottando misure concrete per promuovere l'accesso a Internet e prevenire lo 'svantaggio digitale'. Le politiche olandesi in materia di povertà sono fortemente orientate verso i gruppi più vulnerabili e l'importanza dedicata all'attuazione locale consente azioni specificamente destinate ai quartieri sfavoriti (obiettivo 3 dell'Unione europea). L'approccio politico olandese è basato sui principi di cooperazione tra le autorità centrali e locali e di coinvolgimento di tutte le parti interessate, comprese le persone che subiscono l'emarginazione sociale (obiettivo 4 dell'Unione europea).

**Sfide future** La principale sfida dei Paesi Bassi sarà di realizzare al tempo stesso una politica dei redditi che garantisca un reddito minimo relativamente elevato e una politica che ricompensi finanziariamente le persone che lasciano il sistema di indennizzo per occupare un posto di lavoro retribuito. Un'altra sfida particolarmente difficile è la reintegrazione delle persone che ricevono attualmente prestazioni di invalidità professionale ma sono in grado di lavorare. Maggiore prevenzione s'impone inoltre per ridurre il numero di ingressi nel sistema di invalidità. L'invecchiamento della popolazione aumenterà la domanda di cure sanitarie. Occorrerà risolvere l'attuale problema delle liste d'attesa. La quota crescente di minoranze etniche richiede un'attuazione adeguata di programmi d'integrazione. Anche se le cifre indicano una diminuzione delle difficoltà di apprendimento specifiche per i figli di immigrati, gli sforzi volti a ridurle sin dall'inizio devono essere proseguiti.

## 1. PRINCIPALI SFIDE E TENDENZE

Dal punto di vista demografico, la società olandese è notevolmente cambiata nel corso degli ultimi decenni. La popolazione è invecchiata e comprende ormai il 13,6% di persone di età superiore ai 65 anni, contro il 7,7% nel 1950. Questo fenomeno ha comportato un aumento del numero di persone che presentano una disabilità fisica o una malattia cronica. Rileviamo inoltre una maggiore crescita della popolazione di origine etnica a causa di un elevato tasso di natalità e dell'immigrazione. I Paesi Bassi hanno beneficiato della forte crescita economica del periodo precedente: il tasso di disoccupazione ufficiale è caduto al di sotto del 3% e il tasso di attività è passato dal 62% nel 1990 al 73% nel 2000. Tuttavia, il tasso di occupazione delle donne, delle minoranze etniche, degli anziani e delle persone poco qualificate è nettamente inferiore.

Dal 1995 il reddito minimo è aumentato più dei salari medi. La percentuale dedicata alle spese di sussistenza fissa è diminuita e la dipendenza di lungo periodo da reddito minimo è leggermente diminuita. Le donne e gli anziani sono in generale dipendenti da reddito minimo più a lungo delle altre categorie di popolazione.

Secondo i dati del Panel europeo delle famiglie, nel 1997 il 13% della popolazione viveva con un reddito inferiore al 60% della mediana nazionale. Solo il 4% della popolazione è stata continuamente a rischio di povertà dal 1995 al 1997.

Tuttavia, il basso reddito è solo una delle dimensioni della povertà; al fine di misurare e analizzare tale fenomeno in modo più preciso, è necessario prendere in considerazione altri aspetti ugualmente rilevanti come l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'assistenza sanitaria e il grado di soddisfazione dei bisogni fondamentali.

I Paesi Bassi sono il paese dell'Unione europea che ha la maggiore percentuale di alloggi sociali, e ciò lascia libertà di scelta anche ai meno favoriti. Nel corso degli ultimi anni, gli assegni per alloggi hanno comportato una diminuzione della quota netta di reddito destinata agli affitti. In materia d'istruzione, i bambini di famiglie appartenenti alle minoranze etniche sono spesso notevolmente penalizzati dal punto di vista delle lingue e dello sviluppo. Tra il 1991 e il 1999, il numero di scuole primarie con un'elevata concentrazione di bambini sfavoriti è passata dal 19% all'8%. Anche il problema dell'abbandono precoce della scuola è notevolmente migliorato poiché il numero di persone interessate è passato da 26 600 nel 1998 a 21 800 nel 2000. I settori dell'assistenza sanitaria e degli aiuti alla gioventù debbono affrontare il problema delle liste d'attesa poiché l'offerta non arriva a soddisfare la domanda. Recenti studi sulle differenze socioeconomiche in materia di salute evidenziano che, in media, le persone con un livello d'istruzione poco elevato rimangono in buona salute 12 anni meno e vivono 3,5 anni meno delle persone più istruite. Il tasso di accesso a Internet è elevato ma può essere migliorato per le categorie più vulnerabili. Programmi obbligatori d'integrazione sono organizzati per tutti i nuovi venuti. Inoltre, sono adottate misure per i numerosi anziani immigrati che sono sempre in una situazione sfavorita. Infine, le persone a basso reddito hanno tendenza a raggrupparsi negli stessi quartieri delle grandi città e ciò accentua la segregazione economica e sociale.

## 2. APPROCCIO STRATEGICO E PRINCIPALI OBIETTIVI

La strategia si basa su 4 grandi principi. In primo luogo, la *partecipazione sociale* viene incoraggiata attraverso occupazioni retribuite o misure di attivazione sociale destinate alle popolazioni molto lontane dal mercato del lavoro. L'obiettivo è di aumentare il tasso di attività di alcuni gruppi destinatari. Il tema dell'occupazione è ulteriormente affrontato nel PAN occupazione, che viene ad integrare il PAN integrazione. Il PAN integrazione riguarda in particolare i programmi di attivazione sociale, che favoriscono il reinserimento dei disoccupati di lunga durata attraverso il volontariato o altre attività utili per la comunità. Ciò ristabilisce un'abitudine al lavoro e rafforza le attitudini sociali dei partecipanti. L'attivazione sociale costituisce inoltre una possibilità per le persone che percepiscono un'a prestazione di invalidità professionale.

In secondo luogo, *la sicurezza del reddito* viene garantita in tre modi: 1/ Attraverso una politica generale relativa al reddito, che indicizza il salario minimo e le prestazioni sociali sull'aumento del salario medio, cosicché tutti beneficiano dell'aumento della prosperità. 2/ Esistono programmi di aiuto specifici per le categorie che devono affrontare costi specifici (alloggio, figli, disabilità o malattia cronica). 3/ I comuni possono offrire misure specifiche di sostegno al reddito, eventualmente collegate a misure di attivazione, in funzione delle circostanze individuali e locali. Tale approccio è ormai sperimentato e merita di essere proseguito. Parallelamente, le politiche di attivazione devono consentire ai beneficiari di prestazioni sociali di uscire dal regime di assistenza ogni volta che ciò sia possibile. Per evitare la trappola della povertà incentivi finanziari sono concessi a coloro che accettano un lavoro o partecipano a un progetto di attivazione sociale. Per coloro che dipendono per lunghi periodi da reddito minimo e che sono incapaci di lavorare o di prendere parte all'attivazione sociale, verrà attuato un sistema volto a garantire una misura supplementare di sostegno al reddito.

In terzo luogo, la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale viene realizzata anche attraverso *l'offerta di servizi abbordabili e accessibili*. La politica locale olandese degli alloggi offre a tutti la possibilità di scegliere e di affittare un alloggio di buona qualità. In materia di istruzione, l'obiettivo è di ridurre gli svantaggi in materia di sviluppo di alcuni bambini e si prevede di dimezzare gli abbandoni scolastici precoci entro il 2010. nel settore delle cure sanitarie, la strategia volta a risolvere il problema di lista d'attesa potrebbe essere ulteriormente sviluppata, in particolare per quanto riguarda l'invecchiamento della popolazione. Quanto alle disparità socioeconomiche in materia di salute, il Governo intende diminuire del 25% il numero di anni di malattia delle persone di basso livello socioeconomico entro il 2020. L'insieme delle misure previste dai Paesi Bassi nel settore delle TIC riguarda l'accesso a Internet e le conoscenze e le competenze nelle TIC. Vengono fissati obiettivi di breve termine per quanto riguarda il collegamento delle scuole, delle biblioteche pubbliche e dei servizi municipali. L'integrazione sociale degli immigrati è incoraggiata attraverso un programma d'integrazione destinato a tutti i nuovi venuti e programmi di attivazione sociale per gli immigrati da lungo tempo che si trovano in disoccupazione.

In quarto luogo, *l'approccio di partnership* consiste in una stretta collaborazione tra le autorità pubbliche nazionali e locali e tutte le parti interessate, compresi i beneficiari.

## **2.1. La prospettiva strategica di lungo periodo**

La strategia dei Paesi Bassi associa un insieme di politiche in materia di reddito, di attivazione, di servizi e di prestazioni. Tale strategia si propone essenzialmente di mantenere il sistema attuale rafforzandolo o eventualmente adeguandolo (con una particolare attenzione alle persone più esposte). In linea generale, la strategia descritta sembra recare soluzioni soddisfacenti alle sfide. Nuove poste in gioco come le TIC o la povertà nei quartieri urbani sfavoriti sono affrontati da nuove strategie. Alcune questioni come l'invecchiamento o il potenziale che potrebbe essere rappresentato sul mercato del lavoro dalle persone che percepiscono prestazioni d'invalidità professionale potrebbero essere trattati in modo più approfondito. La prospettiva di lungo periodo è ampiamente esposta nel PAN integrazione. Obiettivi ed impegni precisi figurano per il prossimo decennio. Alcuni obiettivi, come quelli riguardanti l'accessibilità dei trasporti pubblici, vanno anche al di là del 2010.

## **2.2. Il contenuto innovativo del PAN integrazione**

Sono stati compiuti sforzi importanti negli ultimi anni per modernizzare e integrare le politiche olandesi di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale. Inoltre, la preparazione del PAN integrazione ha coinciso con la valutazione delle politica nazionale di lotta contro la povertà per il periodo 1995-2000. i risultati di questa valutazione continueranno a fornire orientamenti strategici per i prossimi anni. Il PAN integrazione cerca di sfruttare e di consolidare la riforma in corso e gli sforzi di modernizzazione.

## **2.3. Approccio coordinato e integrato**

È il ministero di Affari sociali che è incaricato del coordinamento nel settore della lotta contro la povertà e l'esclusione sociale. Un gruppo di lavoro interdipartimentale, comprendente tutti i ministeri interessati, redige una relazione annuale dei progressi realizzati. Questo gruppo di lavoro ha anche elaborato il PAN. L'associazione dei comuni olandesi (VNG) e l'Ufficio del piano sociale e culturale (SCP) hanno fornito sostegno e consulenza al gruppo di lavoro. Nei Paesi Bassi, la consultazione e la cooperazione con tutti gli attori e le parti interessate sono istituzionalizzati.

## **2.4. Compatibilità degli approcci strategici in rapporto con il Piano d'azione nazionale occupazione**

Il PAN occupazione è incentrato sulle questioni collegate al mercato del lavoro mentre il PAN integrazione prende in considerazione altri aspetti della politica sociale. La strategia del PAN occupazione sul mercato del lavoro è brevemente ripetuta poiché essa costituisce il pilastro "reintegrazione e attivazione" della strategia olandese di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale. Tuttavia, il PAN integrazione si basa su tre altri pilastri che rappresentano la maggior parte della relazione. Il PAN occupazione e il PAN integrazione fanno entrambi riferimento uno all'altro in modo esplicito.

### **3. PRINCIPALI MISURE POLITICHE NELL'AMBITO DEI QUATTRO OBIETTIVI COMUNI**

#### **3.1. Agevolare la partecipazione al mercato del lavoro**

Si cerca di aumentare la partecipazione alla vita attiva attraverso misure destinate ai gruppi vulnerabili (donne, minoranze etniche, anziani) e di incentivi fiscali. Una riforma fiscale introdotta nel 2001 ha reso il sistema fiscale più favorevole all'occupazione. La revisione del sistema di sicurezza sociale è volta a creare un mercato privato per i servizi di reintegrazione. Per sostenere lo sviluppo e l'applicazione della politica di attivazione sociale a livello locale, il Governo ha creato, a titolo temporaneo, un punto nazionale d'informazione e di servizio per l'attivazione sociale (ISSA). Il programma di incentivo all'attivazione sociale offre sovvenzioni ai comuni affinché essi integrino ulteriormente l'attivazione sociale nelle loro politiche strutturali. In futuro saranno stabiliti accordi di prestazione per i comuni. Il fine politico è di raggiungere tutti i beneficiari di assegni attraverso un approccio globale.

#### **3.2. Facilitare l'accesso alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi per tutti**

In materia di *alloggi*, la futura politica continuerà a vigilare affinché l'aumento degli affitti si limiti al tasso d'inflazione. Sono stati definiti tetti per l'aumento annuo degli affitti in funzione della qualità dell'abitazione. La legge sull'accesso alla proprietà del 1 gennaio 2001 offre ai bassi redditi una sovvenzione ipotecaria, che potrebbe essere integrata da una sovvenzione fiscale di trasferimento di proprietà. I Paesi Bassi cercano inoltre di migliorare l'accessibilità dei *trasporti pubblici* in particolare per i disabili.

#### **3.3. Prevenire i rischi di esclusione**

L'approccio preventivo è stato adottato nel settore dell'*istruzione*. Le difficoltà di apprendimento collegate all'appartenenza a un gruppo specifico sono affrontate dal punto di vista dell'individuazione precoce, dei media e della prevenzione. L'abbandono scolastico precoce costituisce un altro importante settore d'intervento. La qualità dell'istruzione risente della mancanza di personale. Sono stati messi in atto sforzi per attirare personale proveniente da altre occupazioni e sono stati aumentati gli stipendi degli insegnanti. Gli studenti, compresi quelli appartenenti alle minoranze culturali, sono invitati a seguire una formazione per divenire insegnanti. Una serie di risorse finanziarie supplementari e un aiuto alle scuole che ampliano le possibilità d'accesso all'istruzione consentono di aumentare le possibilità d'istruzione degli alunni svantaggiati. L'obiettivo è di migliorare la qualità dell'istruzione e le prestazioni degli scolari. In numerosi comuni, sono state create 'scuole aperte'. Il loro scopo è associare le attività scolastiche tradizionali a servizi di custodia al di fuori delle ore scolastiche, al fine di consentire la conciliazione del lavoro e della vita familiare. Il Governo ha destinato fondi supplementari al 'Piano d'azione per la scolarità obbligatoria' e al 'Piano d'azione sugli abbandoni scolastici precoci'. Nel *settore sanitario*, l'emendamento della legge sulla sanità pubblica (prevenzione) ha rafforzato il ruolo delle autorità locali nella prevenzione e nel coordinamento. Esso dovrebbe in tal modo poter ridurre in modo più efficace le disuguaglianze di origine socioeconomica in materia di sanità.

### **3.4. Aiutare i gruppi più vulnerabili**

Nei Paesi Bassi la *politica dei redditi* è incentrata sui gruppi più vulnerabili. Una serie di programmi nazionali speciali sui redditi offrono assegni per alloggi, servizi alle persone disabili o che soffrono di malattie croniche o finanziamenti alle spese scolastiche. Il sostegno municipale al reddito utilizza numerosi strumenti come gli aiuti speciali dietro a condizioni di verifica delle risorse, l'esonero dalle imposte locali, sconti sulle attività culturali, ecc. Le politiche nel settore delle *TIC* si rivolgono a gruppi sfavoriti delle regioni vulnerabili. L'accesso ad Internet è stato incoraggiato da progetti come i 'terreni di gioco digitali'. Nelle biblioteche pubbliche delle zone sfavorite, i residenti possono accedere a Internet a costo minimo e/o ricevere una formazione nelle TIC. Sono stati destinati € 9,1 milioni nel 2000 nel quadro della politica di rinnovo urbano. Esistono attualmente circa 300 luoghi di questo tipo. Un'altra misura è quella dei 'quartieri del sapere'. Con il sostegno finanziario del Governo, alcuni comuni olandese sperimentano l'introduzione delle infrastrutture e l'applicazione delle TIC nei quartieri.

### **3.5. Mobilitare tutti gli organismi interessati**

Tutti gli sforzi politici dei Paesi Bassi si basano sull'*approccio di partnership*. Le autorità nazionali forniscono la legislazione, gli orientamenti e i mezzi finanziari mentre le autorità locali svolgono un ruolo prevalente nell'elaborazione e nell'applicazione delle misure. Il Governo tenta di coinvolgere i cittadini, le imprese e i gruppi vulnerabili interessati. Nel 2000, i gruppi di difesa di coloro che richiedono prestazioni sociali, delle chiese, delle ONG umanitarie e dei sindacati hanno unito le loro forze per creare una 'Alleanza per la giustizia sociale'. Due volte all'anno una delegazione governativa guidata dal ministero degli Affari sociali e dell'occupazione si riunisce con l'alleanza, l'associazione dei comuni olandesi (VNG) e con l'associazione delle autorità provinciali (IPO) su tutti gli aspetti connessi con la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale.

## **4. PROMOZIONE DELLA PARITÀ DEI SESSI**

Vi è scarsa attenzione per la questione della parità dei sessi in questo PAN integrazione, fatta eccezione per alcune limitate valutazioni delle dimensioni dell'uguaglianza dei sessi nell'occupazione, nei redditi e nei fenomeno dei senzatetto. Alcune cifre confermano il (più elevato) rischio di povertà tra le donne sole anziani e i genitori soli che vivono con un reddito minimo. Lo Shelters Monitor, pubblicato per la prima volta nel 2000 sarà ulteriormente sviluppato al fine di fornire maggiori dati e informazioni in materia, in particolare per quanto riguarda il gruppo sempre più numeroso delle donne senza fissa dimora.

Il PAN integrazione dedica in generale attenzione al tema dell'uguaglianza tra i sessi quando si tratta di temi collegati al PAN occupazione e al Piano di lungo periodo per la politica di emancipazione, ad esempio l'obiettivo generale del 65% di donne occupate entro il 2010. Il PAN occupazione comprende misure specifiche al riguardo. Nell'affrontare la politica di attivazione/partecipazione sociale, il PAN integrazione dedica una qualche attenzione a questo aspetto. Esso sottolinea ad esempio l'importanza delle strutture di custodia dei bambini per aiutare le madri sole che percepiscono prestazioni di assistenza sociale a rientrare nel mercato del lavoro. Tuttavia, in altri importanti settori della politica d'integrazione sociale (ad esempio l'istruzione, la sanità, gli alloggi) il tema dell'uguaglianza dei sessi è scarsamente visibile nel PAN integrazione e potrebbe essere rafforzato. Il nuovo "Emancipation Monitor" lanciato nel novembre 2000 dovrebbe rendere possibile tale rafforzamento.

## **5. IL RUOLO DELL'FSE NELLA LOTTA CONTRO LA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE**

L'obiettivo 3 dell'FSE sostiene gli sforzi olandesi dei disoccupati di lunga durata, molti dei quali sono classificati come "molto lontani dal mercato del lavoro", nella vita attiva. Tali persone necessitano di un processo di reintegrazione di almeno 2 anni costituiti da vari elementi. L'FSE sostiene inoltre misure nel settore dell'istruzione per cercare di ridurre l'abbandono scolastico precoce. L'iniziativa Equal appoggia azioni destinate a migliorare le qualifiche dei gruppi vulnerabili esposti alla discriminazione.



## AUSTRIA

### Conclusioni

**Situazione e tendenze fondamentali** La protezione sociale si basa principalmente su un sistema globale e federale di assicurazione sociale cui tutte le persone attive e tutte le persone a loro carico non attive (coniugi e figli) sono tenuti ad aderire. Questo sistema consente di accedere all'assicurazione malattia, all'assicurazione di disoccupazione, ai regimi pensionistici e all'assicurazione incidenti. Una seconda rete di sicurezza, dietro condizioni di verifica delle risorse, il sistema di assistenza sociale (Sozialhilfe) rientra nella competenza dei nove Länder. Le buone prestazioni dell'economia e dell'occupazione in Austria si sono confermate nel 2000. La crescita reale del PIL è stata del 3,2%, il tasso di disoccupazione è caduto al 3,7 %, situazione vicina alla piena occupazione. Secondo il Panel europeo delle famiglie il 13% della popolazione in Austria era a rischio di povertà nel 1997. Il rischio di povertà persistente è del 5% (1995-1997). Pertanto, la povertà non è un fenomeno di massa in Austria.

Negli ultimi decenni, il tasso di partecipazione alla popolazione attiva è aumentato, mentre i tassi di disoccupazione sono rimasti comparativamente bassi. Le disparità tra gli alti e i bassi redditi sono in media meno pronunciate rispetto all'Europa dei 15, ma le differenze di reddito tra gli uomini e le donne sono notevoli. Il livello generale d'istruzione e di qualificazione della popolazione è notevolmente migliorato negli ultimi 30 anni. Il livello minimo delle pensioni di vecchiaia (Ausgleichszulagenrichtsatz) è notevolmente aumentato, passando dal 30 al 50 % del reddito medio per lavoro dipendente.

**Approccio strategico** Secondo le autorità austriache, il sistema politico austriaco di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale si basa su una politica che integra economia, occupazione e assistenza sociale. Il PAN integrazione fa un inventario completo delle misure attuate che hanno ampiamente contribuito alla situazione favorevole dell'Austria. Affinché l'approccio strategico sia completo, si prevede di lanciare misure volte a ricercare e a identificare i fattori di rischi futuri che possono provocare la povertà e l'esclusione sociale. Gli obiettivi quantitativi basati sui redditi previsti, gli indicatori di controllo dello sforzo e i calendari di applicazione sono illustrati per taluni gruppi (senza tetto e persone con disabilità). L'integrazione di svariate misure della politica dell'istruzione, citate nel PAN integrazione, ed il loro contributo specifico a ciascuno degli obiettivi dovranno essere ulteriormente combinati in un quadro integrativo complessivo.

**Misure strategiche** La risposta austriaca ai quattro obiettivi pone l'accento sulle misure per l'occupazione e sulle prestazioni per le famiglie in generale. Il PAN integrazione si concentra fondamentalmente su misure attualmente in corso e su alcune nuove misure strategiche (ad esempio l'assicurazione vecchiaia per le donne, disabili, povertà familiare). Le difficoltà incontrate da alcuni gruppi che hanno grossi problemi per accedere al mercato del lavoro oppure l'accesso limitato a svariate prestazioni sociali (ad esempio gli immigrati non cittadini dell'Unione europea) dovranno essere affrontate in modo più preciso nel PAN.

**Sfide future** La principale sfida consiste nel promuovere una strategia globale integrata di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, basata sul sistema sociale esistente, già ben sviluppato. Ciò presuppone di individuare una serie di obiettivi, definire calendari precisi e promuovere un insieme di misure che rispondano alle disparità identificate. L'impegno generale di controllo e di valutazione dovrebbe tradursi in disposizioni operative nel quadro dell'attuazione del PAN integrazione. Occorrerà inoltre sforzarsi di semplificare il sistema amministrativo per quanto riguarda la ripartizione delle competenze tra lo stato federale e i Länder, e tra le varie unità amministrative (ad esempio sportelli unici).

## **1. PRINCIPALI SFIDE E TENDENZE**

Le buone prestazioni dell'economia e dell'occupazione in Austria si sono confermate nel 2000. la crescita reale del PIL ha raggiunto il 3,2%, il tasso di disoccupazione è caduto al 3,7 %, situazione vicina alla piena occupazione. Il tasso di occupazione è vicino agli obiettivi di Lisbona ed è pari al 68,3% (77% per gli uomini, 59,4 % per le donne).

L'incidenza globale del rischio di povertà in Austria è in media inferiore del 25% alla media comunitaria. La protezione sociale si basa principalmente su un sistema globale di assicurazione sociale cui tutte le persone attive e tutte le persone a loro carico non attive (coniugi e figli) sono tenute ad aderire. Una seconda rete di sicurezza, dietro condizione di una verifica delle risorse, il sistema di assistenza sociale (Sozialhilfe) rientra nell'ambito di competenza dei nove Länder e assicura le prestazioni dell'assistenza sociale ai cittadini dell'Unione europea, nonché, in misura variabile, ai cittadini di paesi non appartenenti all'Unione europea.

La complessità della situazione si ritrova nella ripartizione delle competenze, non solo tra lo stato federale e le provincie ma anche tra le varie unità amministrative a questi due livelli. Il carattere duale del sistema di protezione sociale austriaco impedisce alla maggior parte delle persone di cadere nella povertà. Tuttavia, il sistema attualmente assistente non è completamente affidabile in tutti i casi. Il coordinamento e l'integrazione delle politiche di integrazione per i gruppi vulnerabili devono essere approfonditi.

Secondo i dati SESPROS di Eurostat, l'Austria dedica il 28,4 % del suo PIL alla protezione sociale, rispetto al 27,7 % in media per l'Unione europea (dati del 1998). Espressi in standard di potere d'acquisto (SPA), le spese austriache per abitante per la protezione sociale sono pari a 6.297 SPA, circa il 15 % in più della media comunitaria di 5532 SPA.

Il sistema di protezione sociale austriaco, nel suo insieme, ha contribuito a mantenere il rischio di povertà generalmente basso. Secondo i dati del Panel europeo delle famiglie per il 1997, il 13% della popolazione viveva con un reddito inferiore 60% della mediana nazionale. Mentre il 4.7% è rimasto stabilmente a rischio di povertà tra il 1995 e il 1997.

Tuttavia, il basso reddito è solo una delle dimensioni della povertà; al fine di misurare e analizzare tale fenomeno in modo più preciso, è necessario prendere in considerazione altri aspetti ugualmente rilevanti come l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'assistenza sanitaria e il grado di soddisfazione dei bisogni fondamentali.

Le differenze tra gli alti e i bassi redditi sono meno pronunciate rispetto alla media dell'Unione europea. Tuttavia, esistono differenze di reddito relativamente importanti tra gli uomini e le donne.

- Il livello generale d'istruzione e di qualificazione della popolazione è notevolmente migliorato negli ultimi 30 anni. La quota di persone che non ha superato il livello d'istruzione primaria è stata notevolmente ridotta.
- Il livello minimo delle pensioni di vecchiaia (Ausgleichszulagenrichtsatz) è notevolmente aumentato nello stesso periodo, passando da circa il 30 al 50% del reddito medio del lavoro dipendente.
- Alcuni dati indicano che i richiedenti asilo che non sono coperti da una garanzia minima federale ('Bundesbetreuung') sono estremamente esposti alla povertà e all'emarginazione.

## **2. APPROCCIO STRATEGICO E PRINCIPALI OBIETTIVI**

Lo stato sociale austriaco ha creato una rete di sicurezza sociale estremamente ampia, che ha consentito di giungere ad una situazione alquanto più favorevole in materia di povertà che non negli altri Stati membri. Per questo il PAN si sofferma maggiormente sull'insieme delle misure esistenti, che sono destinate ad essere proseguite e valutate, che non sulle numerose nuove azioni che dovrebbero essere intraprese.

- Il PAN integrazione si riferisce principalmente alle analisi e alle discussioni in corso.
- Gli obiettivi di Nizza si sono tradotti nella continuazione delle iniziative poste in essere e in alcune nuove iniziative.
- Alcuni obiettivi sono quantificati, anche se il Piano comprende impegni nel confronto di alcune misure e obiettivi *non quantificati*. Il Piano fa scarsi riferimenti a calendari vincolanti in materia di applicazione. Sarebbe particolarmente importante mettere a punto meccanismi di controllo adeguati che consentano di misurare i progressi compiuti nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale.

## **2.1. La prospettiva strategica di lungo periodo**

Il PAN integrazione comprende un elenco completo delle misure poste in essere che devono ancora essere valutate o rivalutate in funzione dell'evoluzione o delle nuove necessità. Ne figurano solo alcuni aspetti del lungo periodo che potrebbero avere un effetto preventivo importante sulla riduzione dell'esclusione sociale e che sono ancora in fase di pianificazione e preparazione, ed inoltre menzionati in modo alquanto vago (ad esempio il problema delle donne che non percepiscono una pensione viene menzionato come una questione che il Governo ha intenzione di affrontare in futuro). L'integrazione di svariate misure della politica dell'istruzione che sono citate nel PAN integrazione e il loro contributo specifico a ciascuno degli obiettivi strategici dovrà essere ulteriormente combinato in un quadro integrativo complessivo.

## **2.2. Il contenuto innovativo del PAN integrazione**

Il gruppo di lavoro (Beirat) per l'elaborazione a l'applicazione del PAN integrazione può essere considerato come l'innovazione nella procedura. L'intenzione del Governo di trattare il problema delle donne prive di pensione è importante. Una delle misure concrete consiste nel fare intervenire un certo numero di periodi di custodia dei figli nel calcolo del numero di anni richiesti per poter avere diritto ad una pensione. Anche se gli effetti sul mercato del lavoro del nuovo sistema di assegni familiari ('Kinderbetreuungsgeld') rimane da valutare, esso offre indubbiamente vantaggi, quale l'inclusione di persone in precedenza escluse dai benefici, un notevole aumento dei redditi complementari (Zuverdienstgrenze) e l'aumento dei periodi contabilizzati come periodi di versamenti, che ha conseguenze non solo sull'ammissibilità ma anche sul livello delle pensioni.

## **2.3. Approccio coordinato e integrato**

Numerose misure menzionate nel PAN non sono specificamente elaborate in vista della lotta contro la povertà, anche se esse contribuiscono a prevenire e a ridurre il fenomeno (ad esempio alcune misure per l'occupazione, gli assegni per l'assistenza ai figli, i fondi speciali per i disabili). La loro efficienza dovrebbe essere oggetto d'analisi.

In Austria il coordinamento delle misure regionali di lotta contro l'esclusione sociale, in particolare la misura di assistenza sociale (Sozialhilfe) costituisce un punto importante. Il PAN integrazione indica che sarà creato un gruppo di lavoro per studiare questo problema e saranno definite norme qualitative nazionali.

#### **2.4. Compatibilità degli approcci strategici rispetto al Piano d'azione nazionale occupazione**

La questione della coerenza tra il PAN integrazione e il PAN occupazione viene affrontata. Numerose misure ed obiettivi indicati nel PAN integrazione sono ripetuti nel PAN occupazione. Il PAN occupazione ha inoltre sottolineato gli svantaggi degli immigrati sul mercato del lavoro. L'integrazione degli immigrati è indicata come una delle priorità del PAN integrazione. Le misure e le indicazioni sui modi in cui questo obiettivo sarà raggiunto non sono ancora sufficientemente concrete.

### **3. PRINCIPALI MISURE POLITICHE NELL'AMBITO DEI QUATTRO OBIETTIVI COMUNI**

#### **3.1. Facilitare la partecipazione al mercato del lavoro**

Il PAN mette l'accento sugli obiettivi in materia di occupazione. Il PAN integrazione si riferisce in certe misure ad elementi sviluppati nel PAN occupazione. Questo orientamento è in accordo con le conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona sulla necessità di facilitare la partecipazione al mercato del lavoro. Tuttavia, alcuni gruppi, che hanno grandi difficoltà di accesso al mercato del lavoro non sono menzionati in modo sufficiente, e in particolare i lavoratori immigranti non cittadini dell'Unione europea per i quali, fino ad ora, non sono state adottate misure sufficienti volte ad armonizzare il permesso di soggiorno e il permesso di lavoro. Sono citate alcune iniziative interessanti di formazione nelle TIC. Vengono fornite scarse indicazioni sui modi in cui le iniziative riguardanti la società e l'apprendimento elettronico risolveranno il problema della 'frattura nel settore dell'apprendimento' e sulle specificità previste per rispondere ai bisogni precisi delle persone sfavorite.

#### **3.2. Facilitare l'accesso alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi per tutti**

Per quanto riguarda l'accesso di tutti alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi il PAN integrazione enumera i vari trasferimenti che già esistono nello stato sociale austriaco già ben sviluppato e che hanno effetti positivi sull'organizzazione di questo obiettivo. L'accesso di tutti all'istruzione è garantito. La percentuale delle persone che hanno raggiunto solo il livello d'istruzione primaria è stata notevolmente ridotta negli ultimi decenni. Tuttavia, tale fenomeno riguarda il 15,8 % della popolazione tra i 20 e 29 anni, (uomini: 14,4 %; donne: 17,1 %).

Numerose riforme nel campo della politica sociale ('misure sociali mirate') devono essere valutate, dal punto di vista dei loro effetti potenziali sull'accesso ai beni e ai servizi.

### **3.3. Prevenire i rischi di esclusione**

Il PAN integrazione fa riferimento a tre settori politici che consentono di prevenire il rischio di emarginazione: L'utilizzazione della tecnologia dell'informazione, le misure a favore della solidarietà nell'ambito delle famiglie e altri gruppi primari e l'aiuto in situazioni specifiche di bisogno. Oltre alle misure specifiche per i disabili, il PAN integrazione cita un approccio innovativo a livello regionale (come a Vienna) di lotta contro il fenomeno dei senzatetto. Le prospettive di evoluzione o di miglioramento a lungo termine che contribuirebbero a risolvere i problemi esistenti in altri settori (ad esempio la limitazione dell'accesso a taluni vantaggi sociali da parte degli immigrati o la promozione di misure politiche attive e innovative del mercato del lavoro per coloro che non sono impiegabili nel 'primo o principale' mercato del lavoro) devono essere ulteriormente esaminate.

### **3.4. Aiutare i gruppi più vulnerabili**

Nel PAN integrazione figura un elenco esaustivo dei gruppi più vulnerabili. Le principali misure sono l'attribuzione di fondi supplementari alle persone che presentano un handicap ('Behindertenmilliarde') e l'assegno per l'assistenza ai figli, concepito come una prestazione universale senza obbligo di assicurazione. Tuttavia, il PAN integrazione non precisa chiaramente la natura delle misure concrete previste per gli altri gruppi speciali nel prossimo futuro. Gli impegni che vanno al di là della prospettiva di due anni del PAN attuale (disabilità, genitori soli, anziani e abbandoni precoci della scuola) devono essere resi più espliciti e dovrà essere ulteriormente elaborato un quadro strategico basato su approcci integrati e riforme strutturali. Il PAN integrazione fa riferimento alla dimensione rurale della povertà e numerose proposte di miglioramento dell'infrastruttura nelle zone rurali vengono annunciate.

### **3.5. Mobilitare tutti gli organismi interessati**

Il Governo federale ha indicato nel PAN integrazione che erano state organizzate consultazioni con tutte le parti interessate. Tuttavia, alcune di esse hanno espresso preoccupazione a proposito del processo avviato e auspicano una maggiore presa in considerazione dei loro contributi. Il PAN integrazione non affronta la questione della mobilitazione degli organismi in difesa dell'uguaglianza dei sessi.

Tuttavia, il PAN integrazione offre una base istituzionale per stabilire un dialogo tra i vari protagonisti e gruppi istituzionali nel quadro della sua attuazione e della preparazione del prossimo esercizio.

#### **4. PROMOZIONE DELLA PARITÀ DEI SESSI**

Il PAN integrazione fa riferimento agli obiettivi generali di aumento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e di conciliazione tra vita professionale e vita familiare. La promozione dell'uguaglianza tra gli uomini e le donne e il modo in cui saranno risolti i problemi specifici delle donne più vulnerabili sono affrontati in modo insufficiente ed eccessivamente generico nel PAN e meritano maggiore attenzione.

La misura del 'Kinderbetreuungsgeld' può in alcuni casi ridurre la povertà, ma sarà necessario determinare quale impatto esso avrà sull'occupazione femminile.

Il dibattito sui diritti individuali è incentrato sui diritti delle donne a una pensione individuale.

Gli anticipi sulla pensione alimentare (Unterhaltsvorschuss) sono volte a ridurre la povertà femminile.

Consentendo alle donne e ai loro figli di restare nei loro alloggi, la legge per la prevenzione delle violenze (Gewaltschutzgesetz) contribuisce a combattere l'emarginazione sociale delle persone minacciate da atti di violenza.

#### **5. IL RUOLO DELL'FSE NELLA LOTTA CONTRO LA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE**

219 degli € 1.147 milioni stanziati per il programma dell'obiettivo 3 sono destinati al settore politico 2 (l'integrazione sociale). Nell'obiettivo 1, Burgenland, € 4,5 milioni saranno destinati all'integrazione sociale. In altri settori politici, si attendono effetti positivi sulla lotta contro la povertà.

È indicata in modo generale l'incidenza dell'FSE nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale.

L'iniziativa comunitaria (IC) EQUAL, che è ulteriormente concentrata sulle persone escluse dal mercato del lavoro, viene ricordata nel PAN integrazione. L'importo totale destinato all'IC EQUAL per il periodo di programmazione 2000-2006 è di € 204 milioni.



# PORTOGALLO

## Conclusioni

**Situazione e tendenze fondamentali:** il tasso di rischio di povertà rimane elevato in Portogallo (il 23%, secondo i dati Eurostat per il 1997). Malgrado un basso tasso di disoccupazione e un elevato tasso di occupazione. Le forme di povertà tradizionale dovute ai limiti del sistema di protezione sociale e al predominio dei settori di attività a forte intensità di mano d'opera poco qualificata e a bassa produttività coesistono con l'emergere di una "nuova povertà" derivante dai processi recenti di modernizzazione dell'economia portoghese e associata spesso all'immigrazione e alla precarietà dei posti di lavoro. Le basse qualifiche scolastiche e professionali della maggior parte della popolazione portoghese e l'elevato tasso di abbandono scolastico precoce accrescono i fattori di emarginazione. In questo contesto, il Governo ha cominciato a sviluppare nel corso degli ultimi 5 anni una "nuova generazione di politiche sociali attive" orientate verso il rafforzamento dell'integrazione sociale su una base di partnership e tale da privilegiare metodologie ed interventi integrati.

**Approccio strategico:** L'approccio strategico e di lungo periodo si basa su uno sviluppo economico compatibile con il miglioramento della coesione sociale e l'eliminazione dei fattori strutturali che generano processi di esclusione. Il PAN prevede la presa in considerazione dei problemi d'integrazione sociale in tutte le politiche pertinenti, la modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, ed inoltre iniziative integrate destinate a gruppi e territori particolarmente vulnerabili. L'approccio di partnership e la mobilitazione delle parti interessate a livello nazionale e locale costituisce inoltre un elemento centrale della strategia. Il PAN si fissa obiettivi quantificati in vista dello sradicamento della povertà infantile, della riduzione della povertà assoluta e del tasso di povertà, nonché della lotta contro la povertà in ambiente urbano e rurale.

**Misure politiche:** Il PAN percorre in modo esaustivo i quattro principali obiettivi e sotto-obiettivi di Nizza, ma a volte ne deriva una certa confusione tra le "priorità" e gli "scopi", con la ripetizione di alcuni "strumenti" nell'ambito di più obiettivi e sotto-obiettivi, generando difficoltà di individuazione delle priorità. La maggior parte delle misure previste non sono nuove e il rapporto tra ciascuna misura e l'obiettivo ad essa relativo non è sempre esplicito. Sulla base delle misure presentate, sono da mettere in evidenza tre aspetti: la partecipazione all'occupazione viene considerata in una prospettiva di prevenzione/attivazione e di promozione dell'apprendimento permanente, il principio della discriminazione positiva costituisce un elemento fondamentale della riforma del sistema di protezione sociale (considerando in particolare il problema dei pensionati in situazione di povertà), l'approccio integrato dei gruppi vulnerabili viene proposto secondo una modalità di contrattualizzazione approfondita. Il PAN prevede inoltre lo sviluppo di servizi e di strutture destinati in via prioritaria alle persone e famiglie sfavorite e s'impegna sulla via della promozione dell'uguaglianza delle opportunità ("contratto sociale che promuove la parità dei sessi").

**Sfide future:** Le principali sfide da accogliere riguardano l'articolazione tra la dimensione preventiva e curativa delle politiche sociali: una azione diretta nei confronti delle situazioni gravi di esclusione, interventi precoci e attivazione per facilitare il reinserimento professionale e prevenzione a lungo termini di eventuali rischi di emarginazione attraverso il miglioramento dei livelli di istruzione e di qualificazione. Il ruolo della protezione sociale deve essere intensificato, così come l'adeguamento dei servizi e strutture sociali ai bisogni dei più sfavoriti e le possibilità di accesso ai settori della salute, dell'alloggio, della giustizia, ecc. Considerando l'ambizione degli obiettivi quantificati che il Portogallo si è fissato a breve, medio e lungo termine, il sistema di controllo degli indicatori costituisce certamente una sfida importante. D'altro canto, la mobilitazione effettiva delle parti interessate, in particolare dei destinatari stessi delle azioni e delle parti sociali, dovrebbe essere approfondita.

## 1. PRINCIPALI SFIDE E TENDENZE

Nel 2000 tasso di crescita economica (3,3%) era pari alla media dell'Unione europea. Analogamente, la produttività è aumentata ad un ritmo eguale alla media comunitaria (1,6%), ma il Portogallo ha ancora il più basso livello di produttività dell'Unione (65,8% della media comunitaria).

La situazione in materia di occupazione è caratterizzata da un tasso di occupazione (68,3%) superiore alla media comunitaria e da un tasso di disoccupazione (4,2% nel 2000) relativamente basso. Tuttavia, malgrado l'evoluzione generalmente degli indicatori relativi al mercato del lavoro, persistono problemi strutturali: la disoccupazione di lunga durata è pari al 40% della disoccupazione totale, il fatto che solo una minoranza della popolazione tra i 15 e i 64 anni ha completato gli studi secondari superiori (11,5% rispetto al 42,3% nell'Unione europea), e un'elevata proporzione di giovani che abbandonano prematuramente il sistema scolastico (il 43% dei giovani tra i 18 e i 24 anni abbandonano la scuola con qualifiche insufficienti).

Il rischio di povertà rimane un problema diffuso in Portogallo. Definito come la percentuale della popolazione che vive con un reddito inferiore al 60% della mediana nazionale, il 23% della popolazione ne era afflitto nel 1997 (il tasso più elevato dell'Unione). Anche la povertà persistente rimane elevata: il 15% della popolazione ha vissuto tre anni consecutivi al di sotto della soglia del 60% del reddito mediano. È tuttavia evidente che il reddito monetario costituisce solo una delle dimensioni della povertà; al fine di misurare e analizzare tale fenomeno in modo più preciso, è necessario prendere in considerazione altri aspetti ugualmente rilevanti come l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'assistenza sanitaria e il grado di soddisfazione dei bisogni fondamentali. Il Portogallo spende meno della media del suo PIL nella protezione sociale (il 23,4% nel 1998, rispetto alla media comunitaria del 27,5%).

In questo contesto, particolare attenzione dovrà essere dedicata al numero di persone in situazioni di povertà persistente, alla proporzione elevata di lavoratori poveri (basso reddito salariale e precarietà dei posti di lavoro), e alla proporzione ugualmente elevata di pensionati in situazione di povertà (elemento che pone in luce una delle carenze del sistema di sicurezza sociale), al basso livello di qualificazione della mano d'opera e all'abbandono scolastico precoce, nonché alla questione della povertà in ambienti rurali e in alcuni quartieri urbani. Il tasso di rischio di povertà delle donne è superiore a quello degli uomini (25% contro 22%), altro tema che merita speciale attenzione.

## 2. APPROCCIO STRATEGICO E PRINCIPALI OBIETTIVI

Le grandi priorità in materia di lotta contro la povertà e di promozione dell'integrazione sociale sono di natura generale e si basano su sei assi strategici: sviluppo economico, coesione sociale, parità delle opportunità, protezione sociale, integrazione e una rete di servizi e impianti sociali.

I principali obiettivi del PAN sono pertanto i seguenti:

- Attivazione degli esclusi dal mercato del lavoro, e apprendimento permanente nel quadro di uno sviluppo economico competitivo e rispettoso delle esigenze di coesione
- Sviluppo dei sistemi di protezione sociale in quanto strumenti specifici di lotta contro la povertà
- Reinserimento socioprofessionale delle persone e le famiglie in situazione di emarginazione (programmi integrati e "contratti" di integrazione sociale)
- Sviluppo integrato dei territori che devono affrontare problemi di esclusione
- Creazione di una rete di servizi e attrezzature sociali con la partecipazione della società civile
- Promozione dell'uguaglianza tra le donne e gli uomini in vista dell'attuazione di un "contratto per l'uguaglianza dei sessi".

Nel PAN, il Portogallo si è fissato taluni obiettivi da raggiungere entro un certo tempo:

Obiettivi quantificati: sradicare la povertà infantile entro il 2010; ridurre il tasso di rischio di povertà al 17% e dimezzare la povertà assoluta entro il 2005; attuare entro il 2003, 50 "contratti di sviluppo sociale urbano" (gestiti in modo integrato e destinati alle comunità urbane sfavorite).

Altri obiettivi: avvio del programma "spazio rurale e sviluppo sociale" (sviluppo locale integrale dalle comunità rurali); firma di un "contratto d'inserimento sociale" con tutte le persone interessate entro un termine di un anno (tre mesi per i figli e i giovani a rischio); creazione di una linea telefonica nazionale di emergenza (in collaborazione con i centri di emergenza sociale locali).

## 2.1. La prospettiva strategica di lungo periodo

Per quanto riguarda l'adeguatezza tra la strategia gli obiettivi perseguiti, devono essere poste in evidenza i seguenti elementi:

- l'applicazione del principio della considerazione degli aspetti d'integrazione in tutte le politiche nazionali, al fine di rendere la lotta contro l'emarginazione una componente integrante delle politiche settoriali diverse dalle politica sociale;
- i molteplici aspetti relativi alla partecipazione nella vita economica sono analizzati nel PAN, in particolare la formazione, la qualificazione professionale, l'istruzione, l'occupazione, l'apprendimento permanente nel contesto della società della conoscenza. Da ricordare anche il proposito di porre al centro delle politiche economiche lo sradicamento dei fattori strutturali dell'emarginazione;
- l'importanza dello sviluppo dei sistemi di protezione sociale costituisce un elemento centrale della strategia; malgrado i vincoli di bilancio e gli altri vincoli collegati, prosegue la riforma del sistema di solidarietà e di sicurezza sociale (basata sui principi di giustizia, equità, solidarietà, discriminazione positiva);
- i due ambiti territoriali dell'emarginazione (le comunità rurali e le aree urbane degradate) sono oggetto di una strategia di sviluppo integrato.

Il PAN analizza i problemi in modo chiaro e in una prospettiva di lungo periodo. Le sfide hanno un carattere strutturale e rinviano al Piano nazionale di sviluppo economico e sociale (il cui fine ultimo è di recuperare in una generazione il ritardo del paese rispetto alla media comunitaria). Alcuni obiettivi quantificati, in particolare per quanto riguarda la povertà infantile e la povertà assoluta (concetti che non sono del resto definiti), sono presentati per un orizzonte che supera il 2003. Tuttavia, il modo in cui questo Piano biennale s'integra nel lungo periodo deve essere ancora sviluppato poiché la distinzione tra "priorità" di lungo termine e "scopi" più immediati è spesso difficile da cogliere.

## 2.2. Il contenuto innovativo del PAN integrazione

Dal punto di vista della strategia, vi sono due innovazioni nel contesto nazionale: l'inserimento della problematica dell'integrazione sociale in tutte le politiche correnti e la prospettiva di lungo periodo nella lotta contro l'emarginazione. Da ricordare inoltre la strategia e prevenzione dei rischi di una nuova forma di emarginazione, "info-emarginazione". Dal punto di vista delle politiche la maggior parte dei programmi e delle misure indicate sono già esistenti.

Tuttavia, deve essere posto in evidenza il carattere innovativo di taluni temi, come ad esempio una nuova dimensione della "contrattualizzazione": insieme ai "contratti di inserimento sociale e professionale" (non sconosciuti poiché il Portogallo segue già l'approccio dei percorsi integrati d'inserimento, già reddito minimo garantito), il PAN menziona un nuovo "contratto sociale per la parità dei sessi" e "contratti di sviluppo sociale urbano".

### **2.3. Approccio coordinato e integrato**

I ruoli dei vari attori (istituzionali e non governativi, pubblici e privati) a più livelli d'intervento (soprattutto nazionale e locale) viene definito nel quadro del dialogo sociale (commissione di consultazione sociale) e della partnership tra lo Stato e la società civile (patto di cooperazione per la solidarietà sociale, rete sociale per lo sviluppo). I bisogni di coordinamento vengono ricordati a più riprese e malgrado gli sforzi sviluppati durante l'ultimo decennio nel quadro del programma di lotta contro la povertà, rimane ancora d'approfondire la partnership attiva.

Il PAN prevede: la mobilitazione congiunta delle autorità nazionali, regionali e locali (le autorità regionali hanno solo un ruolo di coordinamento); le partnership istituzionali (commissione di controllo interministeriale per l'articolazione delle varie politiche settoriali e il mainstreaming dell'integrazione sociale, commissione operativa nell'ambito del ministero del Lavoro per la preparazione del PAN e il suo controllo); l'adeguamento dei servizi amministrativi associati ai bisogni delle parti interessate a livello locale (ad esempio sportelli di solidarietà e sicurezza sociale); in coinvolgimento delle parti sociali (da migliorare), delle ONG e delle istituzioni di servizi sociali; la responsabilizzazione dei cittadini e delle imprese (ad esempio ampliamento della rete portoghese delle imprese).

### **2.4. Compatibilità degli approcci strategici in rapporto con il Piano d'azione nazionale occupazione**

Il PAN occupazione costituisce il quadro di riferimento preferenziale, in particolare per le misure nell'ambito dell'obiettivo 1 del PAN integrazione. I principali obiettivi del PAN occupazione (passaggio dei giovani alla vita lavorativa, inserimento socioprofessionale, qualificazione scolastica e professionale, monitoraggio del processo di ristrutturazione settoriale e promozione della qualità nell'occupazione) sono ripresi in modo diretto o indiretto nel PAN integrazione.

Esiste inoltre uno stretto rapporto tra i due piani in termini di strategia: articolazione tra i sistemi d'istruzione/formazione/occupazione; adozione di politiche macroeconomiche per la creazione di posti di lavoro; innovazione e società dell'informazione; approccio settoriale, regionale e locale per la risoluzione dei problemi di natura sociale; promozione del dialogo sociale; articolazione tra le politiche di protezione sociale/occupazione/formazione; promozione dell'uguaglianza delle opportunità per incoraggiare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e quella degli uomini alla vita familiare.

### **3. PRINCIPALI MISURE POLITICHE NELL'AMBITO DEI QUATTRO OBIETTIVI COMUNI**

Tenuto conto dell'approccio globale che dovrebbe costituire il quadro d'azione per la realizzazione dei quattro obiettivi comuni (coperti nel PAN in modo esauriente ma poco sistematizzato in termini di priorità sia tra gli obiettivi sia tra i sotto-obiettivi), possono essere indicati alcuni esempi:

#### **3.1. Facilitare la partecipazione al mercato del lavoro**

Per quanto riguarda la partecipazione al mercato del lavoro, gli sforzi a livello della politica dell'occupazione si concentrano sullo sviluppo di misure di prevenzione della disoccupazione di lunga durata e di attivazione mediante la definizione dei percorsi d'integrazione sociale e d'inserimento professionali attuati da piani contrattuali (maggiore presa di responsabilità personale) nonché sullo sviluppo della strategia nazionale di apprendimento permanente. Per quanto riguarda l'accesso alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi, è opportuno rilevare il proseguimento di una politica di "discriminazione positiva" delle pensioni, la fornitura di nuovi alloggi a coloro che vivevano in abitazioni precarie evitando nuovi territori d'esclusione, e il miglioramento del servizio sanitario nazionale e i centri sanitari locali (in particolare l'assistenza ai tossicodipendenti).

#### **3.2. Prevenire i rischi di emarginazione**

Per quanto riguarda la prevenzione dei rischi di emarginazione, una parte fondamentale è costituita dalla strategia di prevenzione dei rischi di "info-emarginazione" (generalizzazione dell'accesso alle tecnologie dell'informazione, e sforzo di formazione che si traduce nella concessione di un "diploma di competenze di base" a 2 milioni di persone entro il 2006). Per quanto riguarda il mantenimento della solidarietà, un aspetto innovativo sembra essere la combinazione della logica di solidarietà tradizionale e della logica di sviluppo del mercato di prestazioni di servizi (ad esempio retribuzione dei vicini per i servizi di sostegno a domicilio).

#### **3.3. Aiutare i gruppi più vulnerabili**

L'azione a favore dei gruppi più vulnerabili (perfettamente identificati nel PAN con una particolare attenzione da dedicare ai lavoratori immigranti, agli ex-detenuati e i tossicodipendenti) è basata su un approccio integrato mediante programmi individualizzati di integrazione sociale, istituzionale ed economica e piani di inserimento per gruppi prioritari secondo la metodologia della contrattualizzazione. È prevista inoltre un'azione specifica per territori problematici attraverso le iniziative territoriali per l'integrazione.

### **3.4. Mobilitare tutti gli organismi interessati**

Per quanto riguarda la mobilitazione, le prassi di coinvolgimento degli esclusi si sviluppa a tre livelli (individuale, collettivo e organizzativo), e il ruolo dei "mediatori" in quanto agenti di promozione dell'informazione e della partecipazione attiva degli esclusi è cruciale. A livello istituzionale, le partnership istituzionali e i piani d'azione settoriali già realizzati, ed inoltre gli "sportelli di solidarietà e di sicurezza sociale" (intervento di prossimità locale e comunitaria per una risoluzione integrata dei problemi), costituiscono un tentativo di adeguamento dei servizi amministrativi e sociali ai bisogni dei cittadini. Quanto alla partnership pubblico/privato, merita di essere ricordato l'incoraggiamento alla responsabilità sociale delle imprese.

## **4. PROMOZIONE DELLA PARITÀ DEI SESSI**

Si tratta di una preoccupazione che attraversa gli obiettivi del PAN (spesso in modo implicito) e che costituisce uno dei suoi settori prioritari d'intervento.

Per quanto riguarda l'obiettivo 1, le priorità consistono nel promuovere l'uguaglianza delle opportunità nell'accesso all'occupazione e a garantire un trattamento non discriminatorio, nell'introdurre nella cultura dell'impresa l'idea della conciliazione tra vita professionale e vita familiare in quanto diritto dei lavoratori e delle lavoratrici, dovere dei datori di lavoro e responsabilità sociale delle imprese e, infine, nello sviluppare una rete di servizi di appoggio ai bambini e alle persone dipendenti al fine di favorire l'occupazione, la formazione e l'integrazione professionale delle donne. Per quanto riguarda l'obiettivo 2, la preoccupazione della parità tra i sessi è presente esplicitamente per quanto riguarda l'accesso alla società dell'informazione e alle tecnologie dell'informazione. A titolo dell'obiettivo 3, il PAN fa unicamente riferimento alle donne vittime della violenza domestica. Per quanto riguarda l'obiettivo 4, il PAN ricorda l'importanza della presa in considerazione sistematica della dimensione della parità uomo-donna nel quadro della partnership. Tuttavia, s'impongono sforzi supplementari nel senso di aumentare la mobilitazione delle organizzazioni femminili e/o che rappresentano gli interessi delle donne.

## 5. IL RUOLO DELL'FSE NELLA LOTTA CONTRO LA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE

A livello degli "strumenti" che contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi di Nizza, i programmi operativi cofinanziati dall'FSE nel Quadro comunitario di sostegno III (2000-2006) nonché l'iniziativa comunitaria EQUAL sono spesso ricordati, ma il PAN non presenta alcuna indicazione degli importi in gioco. Tuttavia, l'efficace articolazione tra i finanziamenti provenienti dal bilancio della sicurezza sociale dal QCS III viene citata come uno dei fattori che favoriscono lo sviluppo del Piano. Inoltre, il quadro d'azione che rappresenta il PAN costituisce un'occasione per evitare la dispersione degli interventi nazionali e comunitari e per razionalizzarli attraverso la concentrazione dei mezzi e la specializzazione degli strumenti.

Le risorse attribuite al Portogallo dai fondi strutturali a titolo dell'obiettivo 1 sono notevoli: il contributo dell'FSE rappresenta il 22% (€ 4 370 milioni) di questo aiuto; circa il 16% dell'assistenza FSE è dedicato specificamente al settore dell'integrazione sociale (e ciò costituisce un aumento rispetto al QCS II). Da notare inoltre il contributo indiretto degli altri settori d'intervento dell'FSE (politiche attive del mercato del lavoro e apprendimento permanente). Per quanto riguarda il QCS III, è opportuno ricordare, tra l'altro, i programmi "Occupazione, formazione e sviluppo sociale" (l'asse più importante in termini finanziari riguarda precisamente lo sviluppo sociale), "Istruzione" (lotta contro l'abbandono scolastico, il miglioramento dei livelli di scolarità, l'istruzione degli adulti), "Società dell'informazione" (acquisizione di competenze in TIC, lotta contro l'info-emarginazione), e "sanità" (uno degli assi si propone di migliorare l'accesso alle cure sanitarie di qualità).

# FINLANDIA

## Conclusioni

**Situazione e tendenze fondamentali** Il sistema di sicurezza sociale finlandese si basa sul principio di universalità della protezione sociale e dei servizi sanitari e su un sistema globale di sicurezza del reddito. L'obiettivo consiste nell'offrire all'insieme della popolazione una protezione sociale e servizi sanitari prevalentemente finanziati attraverso l'imposta e la cui organizzazione è decentrata e rientra nell'ambito di competenza dei comuni. Il sistema di sicurezza dei redditi è, per sua stessa natura, un sistema di assicurazione sociale fondato sulla valutazione dei rischi, associato a prestazioni destinate a residenti. Nel 1998, la Finlandia ha dedicato il 27,2% del suo PIL alla protezione sociale, vale a dire un po' meno della media dell'Unione europea. Questa struttura ha consentito di garantire un rischio di povertà poco elevato rispetto agli altri paesi. Nel 1997, il 9% della popolazione finlandese viveva con un reddito inferiore al 60% del reddito mediano.

La forte crescita economica della Finlandia (5,7%) è proseguita nel 2000, guidata nel settore delle esportazioni, in pieno sviluppo. È probabile che la crescita rimarrà ancora relativamente forte quest'anno (circa il 4%). Il tasso di occupazione ha raggiunto il 67,5% nel 2000.

**Approccio strategico** La strategia del PAN integrazione per il prossimo decennio si basa su quattro politiche generali: la promozione della salute e della capacità di prendere parte alla vita attiva, il rafforzamento dell'attrattiva della vita professionale, la prevenzione e la lotta contro l'esclusione sociale, la garanzia di servizi efficaci e di un livello ragionevole di sicurezza dei redditi. Il PAN si propone in primo luogo di conservare la struttura di base del sistema di sicurezza sociale finlandese e di lavorare nell'ambito di questa struttura attribuendo il primato al lavoro. Questo processo sarà sistematicamente controllato e valutato dalle autorità finlandesi, tuttavia, eccettuato il tasso di rischio di povertà, il PAN integrazione non precisa gli obiettivi e gli indicatori che saranno utilizzati.

**Misure politiche** La Finlandia considera che il sistema universale di servizi e di trasferimenti dei redditi costituisca uno strumento politico efficace di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale. Il sistema è stato completato attraverso trasferimenti di redditi e di servizi supplementari destinati ai gruppi che presentano un rischio di esclusione sociale.

Il PAN integrazione risponde ai quattro obiettivi grazie a numerose misure la più parte delle quali sono volte a migliorare il sistema universale. Le misure comprendono, ad esempio, l'aumento del livello delle pensioni nazionali, una serie di attività di reinserimento professionale, il miglioramento dei servizi psichiatrici per i bambini e i giovani, la creazione di un mediatore per le questioni di discriminazione, l'attivazione delle persone anziane e una serie di raccomandazioni sulla qualità delle cure loro destinate. L'incidenza di bilancio di queste misure è stata valutata quando ciò era possibile. La Finlandia ha aggiunto in allegato al piano una tabella ricapitolativa che integra tutte le misure nell'ambito dei quattro obiettivi comuni e ripartisce queste misure in funzione dei fattori di rischio identificati.

**Sfide future** Le principali sfide sono le seguenti: sviluppare sistemi di protezione per rendere l'accettazione di un impiego sempre finanziariamente vantaggiosa; evitare l'accumulazione dei problemi in talune categorie (ad esempio i disoccupati di lunga durata, gli individui con problemi mentali o i tossicodipendenti, le persone eccessivamente indebitate e le loro famiglie); concentrare le misure di sostegno sulle persone più vulnerabili; migliorare la cooperazione tra i vari attori interessati dalla prevenzione dell'esclusione sociale e della povertà; e infine rimediare il problema delle disuguaglianze regionali in modo da mantenere un livello di servizio sociale uniforme in tutto il paese.

## 1. PRINCIPALI SFIDE E TENDENZE

La forte crescita economica (5,7%) è proseguita nel 2000 guidata dal settore delle esportazioni, in pieno sviluppo. Le fonti nazionali prevedono tuttavia un rallentamento della crescita (2,7%) per quest'anno, a causa in particolare di una minore domanda internazionale. L'occupazione è aumentata dell'1,5% nel 2000. Il tasso di occupazione era del 67,5% (70,6% per gli uomini e 64,4% per le donne). Malgrado la favorevole tendenza economica nel 2000, il tasso di disoccupazione è diminuito lentamente e rimane al 9,8% (9,1% per gli uomini, 10,6% per le donne). I problemi strutturali del mercato del lavoro si manifestano da un lato attraverso un tasso di disoccupazione comparativamente molto elevato tra i lavoratori poco qualificati o anziani e, d'altro lato, un aumento dei problemi di reclutamento in alcuni settori, in particolare i settori in crescita.

A causa delle decisioni volte a limitare le spese, adottate in seguito alla recessione dell'inizio degli anni 90, che è stata seguita da un periodo relativamente lungo di crescita economica, la quota del PIL che la Finlandia ha dedicato alle spese sociali è passata al di sotto della media dell'Unione europea. Secondo i dati SESPROS di Eurostat, la Finlandia ha dedicato nel 1998 il 27,2% del PIL alla protezione sociale, contro il 27,7% in media per l'Unione europea. Misurati in standard di potere d'acquisto (SPA), le spese finlandesi per abitante per la protezione sociale ammontano a 5181 SPA, cifra vicina alla media europea di 5379 SPA (dati del 1997). I dati armonizzati dal Panel europeo delle famiglie rivelano che nel 1997 il 9% (contro il 18% per l'Unione europea) viveva con un reddito inferiore al 60% della mediana nazionale. I giovani adulti, i disoccupati e gli "altri inattivi" e i nuclei familiari composti da una sola persona sono quelli che presentano il più elevato rischio di povertà.

Tuttavia, il basso reddito è solo una delle dimensioni della povertà; al fine di misurare e analizzare tale fenomeno in modo più preciso, è necessario prendere in considerazione altri aspetti ugualmente rilevanti come l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'assistenza sanitaria e il grado di soddisfazione dei bisogni fondamentali.

- le fonti nazionali indicano che il numero di persone che sono colpite da una qualche forma di emarginazione sociale grave sarebbe compreso tra 30 000 a 60 000, vale a dire dall'0,6 all'1,2% della popolazione finlandese.
- l'elevato tasso di disoccupazione, in particolare la disoccupazione di lunga durata (pari al 2,8%), resta il principale problema sociale della Finlandia.
- i principali fattori di rischio che possono comportare l'esclusione sociale sono l'emarginazione economica o finanziaria; i problemi di salute; l'emarginazione dal mercato del lavoro, l'emarginazione dal mercato dell'alloggio; l'emarginazione dal sistema educativo o un basso livello d'istruzione, ed inoltre altri tipi di emarginazione, come la criminalità, la tossicodipendenza, l'emarginazione culturale, ecc.
- le differenze territoriali meritano particolare attenzione.
- L'emarginazione risulta spesso dall'accumulazione di numerosi problemi. Una delle principali sfide consiste nell'evitare l'accumulo simultaneo dei problemi di risorsa.

## **2. APPROCCIO STRATEGICO E PRINCIPALI OBIETTIVI**

Il sistema di sicurezza sociale finlandese si basa sul principio di universalità della protezione sociale e dei servizi sanitari e su un sistema globale di sicurezza del reddito. I residenti hanno normalmente diritti individuali di accesso ai servizi e alle prestazioni di base. Non vi è alcuna condizione di occupazione o di risorse, ma le persone che occupano un posto di lavoro godono di migliori prestazioni, che sono funzione dei loro redditi. I programmi hanno consentito di ottenere un basso livello di povertà rispetto agli altri paesi.

la strategia del PAN integrazione per il prossimo decennio si basa su quattro politiche generali: la promozione della salute e della capacità di prendere parte alla vita attiva, lo sforzo volto ad aumentare l'attrattiva della vita professionale, la prevenzione e la lotta contro l'esclusione sociale, la garanzia di servizi efficaci e di un livello ragionevole di sicurezza del reddito.

La Finlandia si sforza di mantenere la struttura di base del sistema esistente e di lavorare nell'ambito di questa struttura dando il primato al lavoro. La riforma del sistema di sicurezza sociale, della fiscalità e della tariffazione dei servizi deve essere proseguita affinché l'accettazione di un posto di lavoro sia sempre finanziariamente vantaggiosa. L'obiettivo è di migliorare non solo gli incentivi destinati alle famiglie ma anche gli incentivi istituzionali che riguardano le organizzazioni: particolare attenzione sarà dedicata agli incentivi a favore dei datori di lavoro, alla legislazione che disciplina i rapporti tra lo Stato e i comuni e al finanziamento da parte dello Stato delle finanze municipali.

### **2.1. La prospettiva strategica di lungo periodo**

Il Piano definisce i principali obiettivi strategici e tenta di identificare le sfide a lungo termine. La Finlandia si sforza di integrare un certo numero di elementi nuovi nel sistema attualmente esistente. Le politiche e le misure volte a migliorare il sistema di assistenza e di servizi universali testimoniano di una volontà di trovare soluzioni durevoli ai problemi. Il PAN integrazione riconosce tuttavia che le sfide prese in considerazione nel Piano richiedono anche di ricorrere ad azioni mirate specifiche. Riassumendo, esiste un ampio ventaglio di misure a vari livelli che tentano di affrontare i vari problemi. Uno degli obiettivi principali è di aumentare l'occupazione e soprattutto di tentare di ridurre la disoccupazione di lunga durata grazie ad una strategia di politica sociale attiva. Questa sfida è particolarmente importante in Finlandia. Pure essendo stata al centro delle preoccupazioni politiche e governative da molti anni, la disoccupazione di lunga durata non è diminuita come si sarebbero auspicato e colpisce una popolazione di disoccupati difficile da collocare.

## **2.2. Il contenuto innovativo del PAN integrazione**

Oltre all'insieme delle misure valutate, il Piano finlandese presenta numerose questioni che sono attualmente oggetto di un dibattito politico, nonché misure previste o proposte dai vari gruppi di lavoro. Tali misure saranno discusse ed esaminate durante l'attuazione del Piano. Prendiamo alcuni esempi delle misure previste: la riforma del sistema di medicina del lavoro al fine di incorporare gli impieghi di breve durata; la promozione dell'occupazione dei disabili; lo sviluppo di un modello d'azione basato sulla responsabilità congiunta dei vari attori nell'ambito della società e la modifica delle responsabilità nel quadro del finanziamento dei sistemi di prestazione, al fine di aumentare le opportunità di accesso all'occupazione delle persone che rischiano di essere escluse dal mercato del lavoro; l'elaborazione nei comuni di una politica integrata degli alloggi in grado di trarre vantaggio degli alloggi già esistenti; l'esame su scala nazionale dei bisogni di sviluppo e dei sistemi di assistenza per i bambini scolarizzati (scuola materna, scuola primaria e insegnamento secondario); la creazione di un centro che lavora in collaborazione stretta con le ONG per studiare e seguire il fenomeno della povertà e dell'esclusione sociale.

## **2.3. Approccio coordinato e integrato**

I piani sono generalmente gestiti dall'amministrazione pubblica, soprattutto a livello regionale, e la Finlandia ha una grande esperienza nell'elaborazione di politiche basate su una base molto ampia. Le politiche nazionali nel settore dei redditi, delle imposte, dell'occupazione e degli affari sociali si sono sviluppate grazie alla collaborazione tra lo Stato, il comune e le parti sociali. Questa tradizione di partnership ha svolto un ruolo importante agli inizi degli anni 90, quando la Finlandia ha cercato di adeguare il suo sistema di politiche sociali alle nuove circostanze. Le parti interessate del settore associativo, le chiese, i settori pubblico e privato hanno aumentato la loro collaborazione nella lotta contro l'esclusione sociale.

## **2.4. Compatibilità degli approcci strategici e obiettivi rispetto al Piano d'azione nazionale occupazione**

Le misure del PAN integrazione classificate sotto la rubrica "emarginazione dal mercato del lavoro" sono state riportate nel PAN occupazione e sono compatibili. I due piani sono stati beneficiati da un gruppo interministeriale responsabile per il coordinamento delle questioni europee nel settore degli affari sociali. Inoltre, le parti sociali, che svolgono un ruolo importante nella politica sociale e dell'occupazione in Finlandia, hanno partecipato alla preparazione dei due PAN.

### **3. PRINCIPALI MISURE POLITICHE NELL'AMBITO DEI QUATTRO OBIETTIVI COMUNI**

#### **3.1. Facilitare la partecipazione al mercato del lavoro**

A causa dell'evoluzione del mercato del lavoro la domanda del mercato si rivolge principalmente alle persone che presentano un elevato livello d'istruzione e di qualificazione. È importante garantire una buona corrispondenza tra l'offerta e la domanda. Per favorire l'occupazione, gli elementi dissuasivi contenuti nel sistema di vantaggi fiscali sono stati soppressi. Nuovi tipi di servizi e varie categorie di impieghi sovvenzionati sono stati creati per promuovere l'impiego delle persone con basso livello d'istruzione e di qualificazione. Per porre fine all'emarginazione sociale, i principali metodi identificati dal PAN integrazione sono il riadeguamento professionale e tutte le misure di assistenza associate volte ad accrescere il controllo di ciascun individuo sulla propria esistenza.

Esistono inoltre misure volte a migliorare la capacità di lavoro delle persone anziane e a favorire la capacità d'inserimento professionale dei lavoratori immigranti. Per quanto riguarda la conciliazione tra la vita professionale e la vita familiare, i genitori con figli in età prescolare hanno un diritto soggettivo di custodia qualunque sia la loro situazione in materia di occupazione. Il PAN integrazione prevede di sviluppare le attività pomeridiane per i bambini scolarizzati. Al fine di agevolare l'istruzione e la formazione permanenti, viene progressivamente attuata una riforma che garantisce la sicurezza dei redditi agli adulti che seguono una formazione professionale.

#### **3.2. Facilitare l'accesso alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi per tutti**

Il sistema universale di servizi e di trasferimento dei redditi, che comprende tutte le persone che vivono sul territorio finlandese, viene utilizzato per minimizzare il rischio di esclusione sociale. Il regime di protezione sociale e il consenso generale di cui esso gode hanno preservato la Finlandia da una agitazione sociale eccessivamente virulenta all'inizio degli anni 90. le politiche di lotta contro l'emarginazione continueranno a basarsi principalmente sullo sviluppo del sistema universale, che potrà tuttavia eventualmente essere integrato da specifiche misure mirate.

Il Piano fa riferimento a una serie di misure volte a migliorare il sistema di protezione sociale: coordinamento degli assegni di sussistenza e dei redditi per incoraggiare le persone ad accettare impieghi a tempo parziale; l'estensione del periodo di percezione di sussidi per il riadeguamento professionale di giovani disabili, al fine di aiutarli ad accettare un impiego senza dover rinunciare immediatamente alle loro indennità; aumento dell'affitto massimo accettato dal regime generale di assegno generale per l'alloggio; miglioramento dei servizi psichiatrici per i bambini e i giovani adulti.

### **3.3. Prevenire i rischi di esclusione**

Sono stati compiuti importanti sforzi in numerosi settori per prevenire le situazioni di crisi che possono comportare l'esclusione sociale. La redistribuzione dei redditi riduce in modo molto efficace la povertà relativa in Finlandia. Nell'ottica della prevenzione, il PAN integrazione indica le misure seguenti: aumentare il livello delle pensioni nazionali; aumentare i complementi familiari associati all'assistenza sul mercato del lavoro; creare una riforma per aumentare l'efficacia dell'assegno preventivo di sussistenza; sottoporre la concessione degli assegni di disoccupazione ad esigenze di conformità con i programmi di ricerca del lavoro; fornire un'istruzione prescolare ai bambini; stabilire un fondo di perequazione che garantisca che la protezione dei bambini non dipende dalla situazione finanziaria del comune.

### **3.4. Aiutare i gruppi più vulnerabili**

I rischi d'esclusione sociale sono principalmente evitati grazie ai servizi forniti e alla sicurezza dei redditi, garantiti in nome del principio di universalità, ma l'esistenza di problemi di esclusione sociale dimostra che bisogna prevedere anche misure mirate. La Finlandia propone vari tipi di misure di adeguamento volte ad aumentare il controllo di ciascun individuo sulla propria esistenza. Vi è inoltre fatto riferimento a corsi innovativi degli istituti di formazione professionale per evitare l'emarginazione dal sistema educativo, nonché corsi per i giovani disoccupati; questi due tipi di attività sono cofinanziati dall'FSE. Il Governo propone di creare un mediatore per le questioni di discriminazione e per promuovere i buoni rapporti inter-etnici. Occorre inoltre sviluppare la capacità del cittadino medio di integrarsi nella società dell'informazione.

### **3.5. Mobilitare tutti gli organismi interessati**

Nella struttura finlandese, la partecipazione e la mobilitazione di tutte le parti interessate rientrano nelle normali prassi amministrative e i rapporti tra gli organismi che non appartengono al sistema amministrativo sono disciplinati dalla legislazione e dalle prassi quotidiane. Tuttavia, il PAN integrazione propone nuove iniziative in materia, quali: lo sviluppo della cooperazione tra le autorità municipali nel settore della politica sociale attiva; il programma nazionale in materia di alloggio 'Periferie 2000'; lo sviluppo di servizi aperti per le persone che siano state curate per motivi psichiatrici; la creazione di centri di partnership regionali per le ONG.

## **4. PROMOZIONE DELLA PARITÀ DEI SESSI**

La struttura del sistema politico sociale, basato principalmente su diritti e doveri individuali e individualizzati, ha avuto un impatto favorevole sull'uguaglianza dei sessi. Il PAN integrazione considera le disparità tra gli uomini e le donne come un problema di grande rilevanza e sottolinea la necessità di promuovere l'uguaglianza dei sessi. I sistemi, basati sull'individuo, sono sostenuti da un sistema globale di servizi che facilita la conciliazione tra la vita professionale e familiare e facilita la partecipazione delle donne al lavoro.

**5. IL RUOLO DELL'FSE NELLA LOTTA CONTRO LA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE**

Il programma finlandese per l'obiettivo 3 prevede di dedicare quasi € 140 milioni, provenienti dall'FSE e da fondi pubblici nazionali, a misure specifiche dell'integrazione dei gruppi particolarmente vulnerabili e sfavoriti, il che rappresenta il 13% della spesa pubblica totale per il programma. Le misure d'integrazione sociale sono anche finanziate dai programmi regionali finlandesi. Inoltre, l'iniziativa comunitaria EQUAL si propone di combattere tutte le forme di discriminazione e di disuguaglianza e di prevenire l'esclusione sociale. L'FSE e i fondi pubblici nazionali destinati al programma EQUAL in Finlandia dispongono di un bilancio di € 145 milioni.



## SVEZIA

### Conclusioni

**Situazione e tendenze fondamentali** Il sistema svedese di sanità e di assistenza sociale è universale e globale. Le prestazioni in materia di sicurezza sociale si basano essenzialmente sul principio della compensazione delle perdite di reddito e sui diritti individuali alle prestazioni di base per tutti i residenti del paese, qualunque sia la loro affiliazione sociale o professionale, la loro situazione matrimoniale o il loro sesso.

Una crescita economica stabile (più del 3% in questi ultimi 3 anni) un tasso di occupazione elevato del 73%, e un tasso di disoccupazione relativamente basso costituiscono una base solida che consente alla Svezia di rafforzare le sue politiche di integrazione sociale e di lotta contro la povertà. Nel 1998 la Svezia ha speso il 33% del suo PIL in prestazioni sociali, la percentuale più elevata dell'Unione europea. L'indice del rischio di povertà è basso (12% nel 1997).

**Approccio strategico** Il sistema di assistenza sociale svedese si basa su una politica di piena occupazione sia per gli uomini che per le donne e su un sistema di sicurezza sociale universale. Nel PAN integrazione il Governo s'impegna a migliorare ulteriormente il tasso d'occupazione (obiettivo: 80 % entro il 2004) e a rafforzare la giustizia sociale (obiettivo: ridurre della metà il numero di persone dipendenti dall'assistenza sociale entro il 2004). Per combattere la povertà, l'accento viene posto su una politica dell'occupazione dinamica. Optando per un sistema di sicurezza sociale universale che concede prestazioni in funzione dei redditi piuttosto che per un sistema che fissa livelli di prestazioni minimi, la Svezia ha adottato un approccio integrato basato sull'inserimento. L'uguaglianza tra gli uomini e le donne è un concetto integrato al sistema di assistenza sociale. I regimi universali, basati su reti individuali, facilitano l'uguaglianza dei sessi.

**Misure politiche** Il PAN integrazione risponde ai quattro obiettivi comuni investendo ulteriormente nel sistema di assistenza sociale, e adeguando i regimi di protezione sociale affinché essi corrispondano meglio alle persistenti sacche di povertà. Il PAN integrazione comprende un gran numero di forme globali e di misure specifiche in tutti i settori, integrate in un approccio globale dell'integrazione sociale. Le misure d'inserimento nel mercato del lavoro si propongono di offrire ai disoccupati tirocini o esperienze di lavoro quando non sia disponibile alcun posto di lavoro. Il principio del "lavoro prima di tutto" spinge alla creazione di misure efficaci volte a dare agli individui la possibilità di trovare un impiego e di raggiungere l'autosufficienza economica. La riforma delle pensioni cerca di migliorare l'integrazione sociale. Il PAN integrazione propone inoltre investimenti a tutti i livelli d'istruzione, una riforma della formazione professionale e dell'istruzione permanente, nonché una strategia di miglioramento delle competenze e delle possibilità di accesso alle tecnologie dell'informazione.

**Sfide future** la principale sfida futura sarà di continuare a consolidare il sistema di assistenza sociale, in particolare la politica di piena occupazione e il sistema sicurezza sociale universale. Solamente aumentando il tasso d'occupazione il paese potrà finanziare in modo adeguato le spese sanitarie e pensionistiche per i più anziani o ridurre le esigenze di prestazioni o sovvenzioni sociali. Altre sfide sono state identificate per impedire l'esclusione sociale di coloro il cui livello di vita è stato gravemente colpito dalle crisi economiche, per proteggere meglio le persone minacciate di esclusione a causa di una invalidità, della loro origine etnica, di un'istruzione incompleta o insufficiente, di difficoltà di integrazione sul mercato del lavoro o poiché abitano in zone o regioni sfavorite, e per sostenere ulteriormente i più vulnerabili (gli alcolisti e i tossicodipendenti, i senzatetto, i bambini a rischio e le persone che soffrono di disabilità mentali).

## 1. PRINCIPALI SFIDE

**Il sistema sanitario e di assistenza sociale svedese** è universale e globale e il sistema di sicurezza sociale si basa essenzialmente sul principio della compensazione delle perdite di reddito e sui diritti individuali alle prestazioni di base per tutti i residenti del paese, qualunque sia la loro affiliazione sociale o professionale, la loro situazione matrimoniale o il loro sesso. L'accesso non è soggetto ad alcuna esigenza di base, ne in termini di occupazione ne in termini di reddito, anche se le persone che lavorano ricevono prestazioni superiori, calcolate in funzione del loro reddito. Nel corso degli ultimi tre anni il **PIL ha avuto una crescita** superiore al 3% all'anno (3,6% nel 2000), ma è previsto per quest'anno un rallentamento (2%). Nel 2000 il **tasso di occupazione** era del 73% (71% per le donne e 74,8 % per gli uomini), vale a dire uno dei più elevati dell'Unione. Il tasso di disoccupazione continua diminuire: dal 7,2% nel 1999 è passato al 5,9% nel 2000 (5,8% per le donne e 6% per gli uomini). Il tasso di disoccupazione di lunga durata rimane basso: 1,1 % per le donne e 1,7 % per gli uomini nel 2000.

Secondo i dati SESPROS di Eurostat, nel 1998 la Svezia ha dedicato il 33,3% del suo PIL alla **protezione sociale**, la percentuale più elevata tra gli Stati membri dell'Unione europea (che ha dal canto suo una media del 27,7%). La legge finanziaria della primavera 2001 indica che la percentuale di persone che vivevano al di sotto della soglia di povertà relativa (meno del 50% del reddito medio) è regolarmente aumentata tra il 1991 7,2%, e 1998<sup>4</sup> 9,1%. Sulla base dei dati armonizzati del Panel europeo delle famiglie, il tasso di rischio di povertà (stimato al 60% del reddito mediano nazionale) era del 12% nel 1997.

Tuttavia, il basso reddito è solo una delle dimensioni della povertà; al fine di misurare e analizzare tale fenomeno in modo più preciso, è necessario prendere in considerazione altri aspetti ugualmente rilevanti come l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'assistenza sanitaria e il grado di soddisfazione dei bisogni fondamentali.

Dopo la ripresa economica, il paese ha riformato la sua politica sociale e ha aumentato le sue risorse. Rimangono tuttavia le seguenti sfide:

- L'allargamento del sistema di assistenza sociale ha comportato un **aumento dei costi**, dovuto all'allungamento **dei periodi di versamento di prestazioni** e **all'aumento del numero di famiglie** che beneficiano di tali prestazioni per lunghi periodi (i giovani e le famiglie che ospitano rifugiati e lavoratori immigranti). Per rimediare questo problema, si è deciso di rendere il sistema meno generoso e più restrittivo, in particolare attraverso l'utilizzazione di criteri di ammissibilità più rigidi e la fissazione di tetti per le prestazioni. Il ristabilimento del sistema sociale garantisce la sua vitalità e la sua stabilità.

---

<sup>4</sup> Calcolato a partire dal reddito medio delle famiglie per unità di consumo e utilizzando i dati nazionali, il tasso di povertà relativa cade al 3,9 % nel corso dello stesso periodo.

- Il sistema di sicurezza sociale svedese è riuscito a fronteggiare la recessione economica è impedire che essa si trasformasse in crisi sociale, ma alcuni gruppi di popolazione, come **i giovani, gli immigrati e i genitori soli** sono stati colpiti più duramente di altri. La sfida consiste precisamente nell'aiutare questi gruppi.
- Un'altra sfida consiste nel migliorare la situazione dei **più vulnerabili**. Malgrado la mancanza di dati disponibili, sembra che la situazione dei più vulnerabili (bambini a rischio, gli alcolisti e i tossicomani, i senzatetto, le persone che vivono in alloggi sovrappopolati, i criminali e le prostitute) si sia deteriorata sotto molti punti di vista. È anche necessario interessarsi ai bisogni dei disoccupati di lunga durata, dei disabili, degli anziani, e di quelli nati al di fuori del territorio svedese.
- Le differenze regionali in termini reddito disponibili non sono molto pronunciate, ma la **segregazione socioeconomica ed etnica** si è aggravata nel corso degli anni 90. Tuttavia, questa tendenza non è eccessivamente grave ne particolarmente ben definita. La segregazione etnica è particolarmente importante.

## 2. APPROCCIO STRATEGICO E PRINCIPALI OBIETTIVI

Il sistema di assistenza sociale svedese si basa su una politica occupazione sia per gli uomini che per le donne e su un sistema di sicurezza sociale universale. Il Governo si è impegnato a migliorare ulteriormente il tasso di occupazione e la giustizia sociale. L'obiettivo è di raggiungere un tasso di occupazione dell'80% per le persone tra i 20 e 64 anni, vale a dire che l'80% di questa fascia di popolazione dovrà avere un impiego stabile entro il 2004. l'obiettivo di giustizia sociale è di ridurre della metà la dipendenza dall'assistenza sociale tra il 1999 e il 2004.

Per combattere la povertà, l'accento viene posto su una politica dell'occupazione dinamica. L'ambizione della politica svedese dell'occupazione e di ridurre disoccupazione e di pervenire a un tasso di occupazione molto elevato per gli uomini e per le donne, qualunque sia il loro ambiente sociale o la loro origine.

Per migliorare la giustizia sociale, il Governo auspica quanto segue: 1) garantire che i gruppi il cui livello di vita ha subito importanti riduzioni durante la crisi economica non siano esclusi dalla società (si tratta principalmente dei giovani, dei genitori soli, di alcuni gruppi di immigranti e di rifugiati); 2) proteggere meglio i gruppi minacciati di esclusione sociale a causa di un'invalidità, della loro origine etnica, di un'istruzione incompleta o insufficiente, di difficoltà d'integrazione sul mercato del lavoro o poiché abitano in zone o regioni sfavorite; 3) sostenere ulteriormente i gruppi più vulnerabili. Devono essere adottate alcune misure per curare e sensibilizzare gli alcolisti e i tossicomani, ridurre il numero dei senzatetto, proteggere i bambini a rischio e le persone che soffrono di handicap mentale.

Optando per un sistema di sicurezza sociale universale che concede prestazioni in funzione dei redditi piuttosto che per un sistema che fissa livelli di prestazioni minimi, la Svezia ha adottato un sistema che, a suo parere, è meno caro da gestire di un sistema di prestazioni soggette a condizioni di reddito e che reca maggiori vantaggi ai meno favoriti.

## **2.1. La prospettiva strategica di lungo periodo**

Considerando la politica di pieno impiego del paese e il suo sistema universale sociale completato da regimi basati sui redditi, gli approcci strategici e gli obiettivi fondamentali sono correttamente definiti. Quando non risultano casi di esclusione sociale o di povertà, ci si dedica a rafforzare l'assistenza sociale per tutti. Se le previsioni di crescita economica risulteranno giuste, gli obiettivi a lungo termine saranno raggiunti. In caso di crescita inferiore, sarà sufficiente rafforzare il quadro di funzionamento della politica di assistenza sociale per superare gli eventuali problemi.

Il PAN integrazione non precisa come la strategia che sottende il sistema di assistenza sociale potrà lottare efficacemente contro la povertà e l'esclusione sociale, e non definisce l'importanza e il potenziale dei regimi universali. Inoltre, il PAN integrazione non indica chiaramente il modo in cui le varie misure esposte contribuiranno a raggiungere l'obiettivo centrale che consiste nel diminuire della metà il numero di persone dipendenti dall'assistenza sociale. Tuttavia, i progressi saranno misurati entro il 2004.

## **2.2. Il contenuto innovativo del PAN integrazione**

La forza delle politiche svedesi contro la povertà e l'esclusione sociale risiede nel sistema sociale universale sopra descritto. Tale sistema costituisce una base solida per lo sradicamento delle principali fonti di povertà e di esclusione sociale. Tuttavia, sono ancora necessarie misure precise destinate a casi particolari o a gruppi di persone. Tali misure sono in effetti una parte importante del sistema assistenziale svedese. In futuro potranno inoltre essere introdotte ulteriori innovazioni al fine di aiutare e sostenere le persone più vulnerabili.

Il PAN integrazione menziona alcuni uffici di mediatori, chiamati ombudsman (per i disabili, i bambini). La Svezia possiede una lunga tradizione di ombudsman in vari settori. Tipicamente svedese, questa istituzione che lotta contro la povertà e l'esclusione sociale potrebbe essere considerata come innovazione, per la quale sarebbe necessario fornire un complemento d'informazione.

## **2.3. Approccio coordinato e integrato**

Nel quadro del sistema di assistenza sociale, il coordinamento e l'integrazione delle politiche sono principalmente gestiti dalla legge e dalle norme amministrative. Gli organismi che non appartengono all'amministrazione possono dare la loro opinione. Grazie a questo principio, la politica sociale generale prende in considerazione tutti gli aspetti pertinenti del problema della povertà e l'esclusione sociale. Anche se non viene chiaramente indicato, sembra che esista un giusto equilibrio tra le politiche dell'occupazione e le misure volte a rafforzare i sistemi sociali, nonché obiettivi fondamentali chiaramente definiti in entrambi i settori (vedi il successivo punto 3.4.). Il PAN integrazione fa riferimento agli sforzi compiuti dal Governo e da numerosi altri organismi e gruppi d'interesse, anche se non è possibile determinare in quale misura la partecipazione degli organismi che non appartengono all'amministrazione abbia veramente contribuito all'elaborazione del PAN integrazione.

## **2.4. Compatibilità tra gli approcci strategici e il Piano d'azione nazionale occupazione**

La Svezia ha risolto il problema della compatibilità e del coordinamento con il PAN occupazione aggiungendo tale aspetto nell'allegato 1 del PAN integrazione. Anche se sembra esistere un coordinamento politico tra questi due aspetti del sistema sociale svedese, ciò non è chiaramente espresso nel PAN integrazione.

## **3. PRINCIPALI MISURE POLITICHE NELL'AMBITO DEI QUATTRO OBIETTIVI COMUNI**

### **3.1. Facilitare la partecipazione al mercato del lavoro**

Dal momento che la politica di pieno impiego è la pietra angolare del sistema di assistenza sociale svedese, il PAN integrazione sottolinea il ruolo di tale politica nella lotta contro la povertà. Per facilitare l'accesso all'occupazione, la Svezia ha optato per il principio di attivazione e di valorizzazione delle competenze. Il principio del "lavoro prima di tutto" spinge all'adozione di misure efficaci volte a dare alle persone la possibilità di trovare un'occupazione e di essere economicamente autosufficienti. Le regole del regime di assicurazione contro la disoccupazione sono state modificate per rafforzare la motivazione a trovare un lavoro. Inoltre, è stato introdotto l'anno scorso un regime di garanzia dell'attività. Anche le riforme del sistema educativo cercano di facilitare l'integrazione al mercato del lavoro, in particolare tramite l'offerta di formazione professionale qualificante, di nuovi programmi d'insegnamento post-secondario e una nuova legislazione per lo sviluppo dell'istruzione permanente. Affinché tutti i genitori (uomini e donne) possano accedere al mercato del lavoro e rimanervi, i congedi parentali sono stati aumentati di 30 giorni e portati a 480 giorni in totale se i due genitori utilizzano almeno 60 giorni ciascuno.

### **3.2. Facilitare l'accesso di tutti alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi**

Un sistema di assistenza sociale universale comporta il rispetto dei diritti dell'individuo e la garanzia che tutti possano accedere alle prestazioni sociali, all'istruzione, ai servizi sanitari e di assistenza e agli alloggi. Ciascuno ha il diritto di percepire risorse finanziarie ragionevoli in caso di perdita del reddito. Per garantire tale accesso a tutti, la Svezia ha lanciato numerose misure e riforme. Ad esempio la situazione economica degli anziani è stata migliorata: il regime pensionistico di vecchiaia è stato riformato in funzione dei redditi guadagnati nell'insieme della vita professionale e comporta una copertura di base sotto forma di una pensione destinata alle persone prive di reddito o con reddito particolarmente basso. Per facilitare l'accesso all'istruzione, sono stati realizzati investimenti a tutti i livelli. È stata riformata la politica degli alloggi: le autorità locali sono tenute ad esempio a pianificare la loro offerta di alloggio in modo tale di offrire a tutti un alloggio decente. Un Piano d'azione nazionale per lo sviluppo dei servizi sanitari dovrebbe migliorare la presa a carico medica. Una nuova legge sui servizi sociali è volta ad ampliare il diritto all'assistenza di ciascun individuo. Il servizio dell'Ombudsman per le persone disabili prevede di creare un centro nazionale di accessibilità.

### **3.3. Prevenire i rischi di esclusione**

Uno dei principali obiettivi del Governo è di proteggere maggiormente i gruppi minacciati di esclusione sociale per qualunque motivo. La situazione dovrà essere oggetto di un'analisi annuale per consentire l'adeguamento delle misure adottate. Il PAN integrazione presenta numerosi piani e misure in materia, come il Piano d'azione nazionale contro il razzismo, la xenofobia, l'omofobia e la discriminazione, che è stato recentemente presentato per facilitare la formulazione di legislazioni generali contro la discriminazione. Le misure di integrazione digitale s'interessano a nuove iniziative quali il potenziale delle TIC per le persone disabili, mentre non sono presentate le iniziative adottate per migliorare la "cultura digitale" dei gruppi sfavoriti o per iniziare gli anziani alle TIC.

### **3.4. Aiutare i gruppi più vulnerabili**

Anche le strategie governative di sostegno ai più vulnerabili dovranno essere valutate tutti gli anni. Le misure e i piani proteggono i più vulnerabili, come i bambini a rischio, gli alcolisti e i tossicomani, i senzatetto, le persone che vivono in alloggi sovrappopolati, le persone che hanno compiuto reati e le prostitute, nonché i disoccupati di lunga durata, i disabili, gli anziani e i lavoratori immigranti. Per migliorare l'integrazione sociale, è stato specificamente nominato un funzionario incaricato di sottoporre proposte per applicare le due direttive dell'Unione europea contro la discriminazione. Il Governo ha stanziato fondi che serviranno, tra il 1999 e il 2003 a lottare contro la segregazione discriminatoria sociale ed etnica in zone urbane e a far sì che le donne e gli uomini di tutte le etnie vivano in queste regioni in condizioni di vita uguali.

### **3.5. Mobilitare tutti gli organismi interessati**

Dal momento che esiste in Svezia una lunga tradizione di associazioni di volontariato, il Governo destina ogni anno sovvenzioni a un centinaio di organizzazioni che operano nel settore sociale. Per ampliare la base di conoscenze e sviluppare il lavoro di queste organizzazioni, è stato creato nel 2001 un segretariato presso la direzione nazionale della sanità e degli affari sociali. Affinché la lotta contro l'emarginazione si generalizzi, le agenzie governative preparano piani d'azione al fine di promuovere la diversità etnica nell'ambito del loro personale. Per aumentare le opportunità dei richiedenti asilo, dei rifugiati e degli altri immigranti recentemente arrivati, un gran numero di autorità pubbliche hanno concluso un accordo al fine di migliorare il coordinamento. Varie misure hanno sottolineato le responsabilità sociali delle imprese.

## **4. PROMOZIONE DELLA PARITÀ DEI SESSI**

Il regime universale, attribuendo gli stessi diritti a tutti, sono di per sé stessi strumenti di promozione dell'uguaglianza, in particolare tra gli uomini e le donne. La promozione dell'uguaglianza tra uomini e donne è inerente alla struttura. Ciò può costituire il motivo per il quale esistono pochi riferimenti specifici a tali questioni. Se è vero che la Svezia cerca da tempo di promuovere l'uguaglianza delle opportunità e ha ottenuto buoni risultati in materia, la promozione dell'uguaglianza dei sessi non è mai affrontata; questa prospettiva non è mai presa in considerazione negli obiettivi, nelle azioni o nei processi di valutazione.

## **5. IL RUOLO DELL'FSE NELLA LOTTA CONTRO LA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE**

Il cofinanziamento totale dell'FSE nel periodo 2000-2006 ammonta a € 2,78 miliardi per l'obiettivo 3, a € 44 milioni per l'obiettivo 1 e a € 172,4 milioni per il programma EQUAL, comprendendo i fondi privati, quelli pubblici e quelli dell'FSE. Il 14,5% dei programmi degli obiettivi 3 e 1 sono dedicati alla promozione dell'uguaglianza delle opportunità. EQUAL è interamente dedicato alla lotta contro la discriminazione. Malgrado questi programmi, il ruolo dell'FSE è quasi inesistente nel PAN integrazione. Il fondo viene menzionato solo nei riferimenti al PAN occupazione e nel capitolo che descrive le azioni dell'FSE in Svezia. Il PAN integrazione non indica come i programmi dell'FSE potrebbero sostenere la politica sociale del paese.



# REGNO UNITO

## Conclusioni

**Situazione e tendenze fondamentali** Grazie alle buone prestazioni economiche, i tassi di occupazione sono elevati e le cifre della disoccupazione globale e della disoccupazione di lunga durata sono basse. Malgrado ciò, persistono sostanziali differenze di reddito. Il Regno Unito aveva nel 1997<sup>5</sup> un tasso di rischio di povertà (reddito inferiore al 60% della mediana nazionale) del 22%. Un bambino su tre vive in una famiglia che si trova al di sotto di questa soglia. Quasi 2 milioni di bambini vivono in nuclei familiari nei quali nessuno svolge attività lavorative. Le persone senza lavoro sono concentrate in alcuni gruppi sociali e zone geografiche. Taluni di questi gruppi sono particolarmente esposti all'esclusione sociale: i bambini che vivono in istituti di assistenza, i senzatetto, i genitori adolescenti e soli, alcune minoranze etniche, i disabili mentali e gli invalidi. È maggiore la proporzione di donne tra gli adulti a rischio di povertà. Le numerose persone vittime di povertà finanziaria persistente non hanno potuto costituirsi una pensione complementare decente. Un problema particolarmente grave è la concentrazione del rischio di povertà in alcune zone geografiche (i centri delle città, i quartieri costituiti da alloggi sociali e alcune zone rurali) colpite da problemi correlati di esclusione sociale.

**Approccio strategico** La strategia del Regno Unito affronta il problema in funzione del ciclo di vita, grazie ad interventi adeguati ai bisogni dei vari gruppi di età, e ciò nel contesto di un regime di protezione sociale universale. Il Regno Unito ritiene che l'occupazione sia il miglior modo per uscire dalla povertà, a che costituisca anche un essenziale fattore di prevenzione. Il paese è particolarmente concentrato nella lotta contro la povertà infantile e si è impegnato a sradicarla entro 20 anni. Considerando la complessità del problema, il Regno Unito ha adottato un approccio di lungo periodo. Il PAN integrazione fa riferimento unicamente ad un insieme di misure esistenti e non annuncia nuove misure. Il Piano pone l'accento sugli obiettivi a lungo termine (2020) suddivisi in sotto-obiettivi riguardanti gruppi o zone geografiche specifici. Una serie di indicatori innovativi misurano i progressi compiuti. Il PAN integrazione contiene scarsi particolari sulla promozione dell'uguaglianza tra gli uomini e le donne. Le amministrazioni decentrate sono responsabili di un gran numero di misure di lotta contro la povertà e l'emarginazione; ciascuna è responsabile per lo sviluppo della propria strategia volta a risolvere i problemi incontrati sul suo territorio. Il Governo britannico e le amministrazioni decentrate perseguono lo stesso obiettivo: sopprimere la povertà e promuovere l'integrazione. I loro approcci strategici sono analoghi.

---

<sup>5</sup> Questi dati non sono direttamente comparabili con i dati che si riferiscono al 1996 (18%). Al momento è in corso una revisione per migliorare la comparabilità con i dati di altri Stati membri.

**Misure politiche** Il Regno Unito risponde ai quattro obiettivi. Propone una serie di politiche e di nuove riforme concepite per aumentare le possibilità di lavoro e gli incentivi a svolgere attività lavorative, rimediando ai problemi posti dai bassi redditi e dalla scarsità di qualifiche. Il PAN integrazione fornisce solo pochi esempi dell'approccio del Regno Unito volto a garantire l'accesso ai servizi. La prevenzione dell'emarginazione pone particolarmente l'accento sulle politiche che vanno in aiuto dei bambini sin dalla più tenera età. La riforma delle pensioni dovrebbe consentire di impedire ulteriormente che alcune categorie di persone, in particolare i genitori soli, cadano nella povertà al momento della pensione. Il PAN integrazione identifica alcuni gruppi vulnerabili che richiedono interventi supplementari. Dedicata particolare attenzione ai bambini che vivono in istituti o che ne escono, alle adolescenti incinte, ai tossicodipendenti, ai senzatetto e ai disabili mentali. La Partnership locale costituisce un importante elemento dell'approccio britannico e le parti interessate sono strettamente coinvolte nell'applicazione delle politiche. Si dispone spesso di un margine per "adeguare" i programmi alle situazioni locali. Tuttavia, a livello nazionale, le ONG e le due principali parti sociali sono coinvolte in modo meno intenso.

**Sfide future** La sfida principale per il Regno Unito rimane quella di occuparsi dei molti bambini che vivono in condizioni di povertà. La lotta contro l'emarginazione deve inoltre essere diretta contro le ineguaglianze continue di reddito e la concentrazione dei disoccupati e degli inattivi in alcuni gruppi di popolazione e zone geografiche. È importante che il Regno Unito continui a sviluppare correttamente misure ben coordinate affinché le sue politiche mirate garantiscano a tutti un accesso a servizi di qualità, in particolare in materia di salute, di alloggio e d'istruzione. Ciò è particolarmente importante nelle zone meno favorite. Il decentramento e l'accento posto sull'aspetto locale indicano che il Regno Unito deve garantire un funzionamento efficace dei metodi di coordinamento affinché la strategia possa improntare le politiche locali, regionali e nazionali. Il problema della mancanza di qualifiche di base è fondamentale per il legame esistente tra i bassi salari e i periodi ricorrenti di disoccupazione. Considerando che le donne sono maggiormente suscettibili di ricadere e di rimanere al di sotto della soglia di povertà, i fattori PAN dovranno sistematicamente promuovere l'uguaglianza tra gli uomini e le donne. Un'altra sfida consisterà nell'occuparsi delle numerose persone (in particolare delle donne) che sono nell'impossibilità di costituirsi una sufficiente pensione, al fine di ridurre il numero di pensionati che vivono in povertà.

## 1. SFIDE E TENDENZE

Malgrado le buone prestazioni economiche che hanno consentito di ottenere tassi di occupazione senza precedenti e di abbassare i tassi di disoccupazione globale e di disoccupazione di lunga durata, il fossato costituitosi tra i redditi e l'aumento del numero di persone a rischio di povertà nel corso degli ultimi 20 anni comportano tutta una serie di sfide da raccogliere. Nel 1997, il 22% della popolazione britannica era a rischio di povertà. Prima dei trasferimenti sociali, il tasso era del 43% nel 1997, e ciò dà un'idea dell'effetto correttivo dei redditi del sistema di protezione sociale. Nel 1998 il 26,8% del PIL del Regno Unito era destinato alle spese di protezione sociale, percentuale leggermente inferiore alla media dell'Unione europea (27,7%).

Tuttavia, il basso reddito è solo una delle dimensioni della povertà; al fine di misurare e analizzare tale fenomeno in modo più preciso, è necessario prendere in considerazione altri aspetti ugualmente rilevanti come l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'assistenza sanitaria e il grado di soddisfazione dei bisogni fondamentali.

Tra gli adulti, le donne sono più a rischio di povertà. La principale sfida rimane il numero di bambini a rischio di povertà. Non è tanto il numero in sé che pone un problema, ma il fatto che quando i bambini crescono in una condizione di povertà persistente, la situazione può perdurare per più generazioni. Nel 1998/99, circa un bambino su tre viveva in una famiglia il cui reddito era inferiore al 60% della mediana nazionale. Ciò si spiega in parte con il fatto che molti vivono in famiglie nelle quali nessuno lavora. Il numero di famiglie "senza lavoro" è raddoppiato dal 1979. Nel 2000 circa 2 milioni di bambini vivevano in queste famiglie (vale a dire il 16% di tutti i bambini) e 800 000 di questi bambini crescevano in famiglie nelle quali entrambi i genitori erano dipendenti dall'assistenza sociale da più di 5 anni.

Il problema della disoccupazione può essere aggravato da una mancanza di motivazione dovuta sia ai bassi salari proposti, sia alle perdite di prestazioni che comporta la ripresa del lavoro. La recente introduzione dei crediti d'imposta versati ai lavoratori dipendenti per aiutare le persone a basso reddito dovrebbe consentire di migliorare la situazione. La disoccupazione è concentrata in alcuni gruppi sociali, zone geografiche e categorie ben definite di famiglia. I giovani non scolarizzati e senza lavoro tra i 16 e i 18 anni, i genitori soli (i più numerosi in tutta l'Unione europea), alcune minoranze etniche, i disabili, e le persone prive di qualifica hanno maggiori rischi di cadere in una situazione di povertà e di emarginazione. I bambini che vivono in istituti, le madri adolescenti, i tossicodipendenti, i senzatetto e i disabili mentali sono particolarmente esposti all'emarginazione. Nel 1998/99 una persona anziana su quattro viveva in una famiglia a basso reddito. La persistente povertà finanziaria ha impedito a un gran numero di persone di costituirsi una pensione complementare decente. Il Regno Unito deve inoltre far fronte alla concentrazione del rischio di povertà in alcune zone geografiche (i centri delle città, i quartieri costituiti da alloggi sociali e alcune zone rurali). Queste zone devono affrontare problemi molteplici e intercorrelati di elevata disoccupazione e di elevati tassi di mortalità, di divisione etniche, di criminalità e di grandi difficoltà d'accesso a servizi di qualità (in materia di alloggi, d'istruzione e di sanità).

Le principali tendenze saranno probabilmente se seguenti: la disoccupazione continuerà a concentrarsi in alcune zone e in alcuni gruppi principali, un elevato grado di inattività economica tenderà a persistere, in particolare tra gli uomini relativamente anziani (vi sono nel Regno Unito 2,3 milioni di uomini di età di lavoro ma inattivi); i livelli di qualifiche di base resteranno bassi e continueranno ad essere collegati a periodi ricorrenti di disoccupazione, infine i livelli di povertà infantile rimarranno elevati. Gli schemi di crescita dell'occupazione previsti sono suscettibili di aggravare questo problema, dal momento che la crescita riguarda essenzialmente i posti di lavoro altamente qualificati e le località con basso tasso di disoccupazione.

## **2. APPROCCIO STRATEGICO E PRINCIPALI OBIETTIVI**

Il Regno Unito possiede un sistema di protezione sociale universale basato su prestazioni minime accessibili a tutti. L'idea è di risolvere i problemi in funzione del ciclo di vita. Gli interventi sono adeguati ai bisogni dei vari gruppi di età per evitare che le condizioni sfavorevoli si trasmettano alle generazioni future. Il Regno Unito ritiene che l'occupazione sia il miglior modo per uscire dall'esclusione sociale. Gli obiettivi strategici sono determinati, sia per i bambini e i giovani, sia per le persone in età lavorativa, sia per gli anziani. Altre misure sono destinate alle comunità sfavorite. Le misure di lotta contro l'emarginazione sociale associano le modifiche dei grandi programmi generali (come i sistemi fiscali e di prestazioni) e iniziative mirate su problemi o gruppi specifici. Le iniziative di questo tipo si sono recentemente moltiplicate e devono essere integrate per rimanere coerenti.

Il principale obiettivo è di sradicare la povertà infantile nei prossimi 20 anni. Le politiche elaborate a tal fine hanno carattere essenzialmente preventivo. Tutte le amministrazioni decentrate si sono fissati obiettivi analoghi. Per le persone in età lavorativa, il fine di creare una società più integrante grazie a uno stato sociale in grado di offrire sostegno e opportunità a qualunque individuo in grado di lavorare e di garantire che i più vulnerabili possano svolgere un ruolo autonomo nella società. Per lottare contro la povertà dei pensionati, il paese si concentra oggi nell'alleviare i problemi degli attuali pensionati più poveri e, più a lungo termine, nel garantire la sicurezza e l'indipendenza dei futuri pensionati. Una serie di politiche innovative si propongono di ridurre lo scarto tra le zone più povere e il resto del paese. A tal fine, è essenziale garantire che i principali servizi pubblici rispondano ai bisogni delle zone sfavorite.

## **2.1. La prospettiva strategica di lungo periodo**

Numerosi obiettivi sembrano rispondere ai principali problemi che deve risolvere il Regno Unito. Considerando la complessità e il carattere pluridimensionale del problema, è necessario adottare una strategia di lungo periodo. Gli obiettivi variano da quello a lungo termine (2020) in materia di povertà dei minori a una serie di sotto-obiettivi per zone o gruppi specifici, passando attraverso obiettivi intermedi previsti per valutare i progressi compiuti.

Il contenuto innovativo del PAN integrazione

Il PAN integrazione fa esclusivamente riferimento a un insieme di misure di lotta contro l'esclusione sociale già esistenti ma non indica nuove strategie. Una serie di indicatori innovativi misurano i progressi realizzati, non solo a livello nazionale ma anche a livello locale, e interessano in particolare il miglioramento degli standard nei settori che hanno avuto gli sviluppi più negativi. Una serie di "obiettivi minimi" definiscono le soglie al di sotto delle quali non è possibile cadere. Nell'approccio britannico, l'essenziale è realizzare gli obiettivi. A tal fine, viene posto particolare accento sulle attività volte a individuare le caratteristiche essenziali di ciascuna situazione, attraverso un controllo sistematico dei progressi compiuti e il ricorso a precisi meccanismi di valutazione.

## **2.2. Approccio coordinato e integrato**

Il decentramento ha importanti conseguenze nel Regno Unito. La Scozia, il Galles e l'Irlanda del Nord sono responsabili della maggior parte delle misure riguardanti la povertà e l'emarginazione e sono incaricate di mettere a punto una propria strategia di lotta contro questi problemi. Il Governo britannico e le amministrazioni decentrate condividono lo stesso obiettivo di sradicamento della povertà e promozione dell'integrazione sociale. Gli approcci sono molto simili. Un comitato ministeriale comune sulla povertà che riunisce i ministri del Regno Unito e delle amministrazioni decentrate è stato creato per elaborare una politica comune. Il decentramento e l'accento sulle risposte locali fanno del coordinamento una priorità affinché la strategia alla base delle numerose politiche locali regionali e nazionali rimanga coerente. La partnership costituisce un elemento estremamente importante dell'approccio britannico nell'applicazione delle politiche. Il Governo e le amministrazioni decentrate sanno che non possono essere efficaci senza la partecipazione attiva di tutte le parti interessate. Considerata l'ampiezza del problema, tutte le amministrazioni e tutti i ministeri devono trovare un accordo. È importante che il Regno Unito continui a sviluppare accordi coordinati nel quadro delle politiche da attuare al fine di garantire un accesso ai servizi di qualità per tutti. Per l'elaborazione del prossimo PAN integrazione occorrerà migliorare il processo di consultazioni a tutti i livelli, con un calendario più flessibile.

### **2.3. Compatibilità degli approcci strategici rispetto al Piano d'azione nazionale occupazione**

Considerando che l'approccio britannico si basa sull'occupazione quale fattore d'integrazione sociale, le politiche presentate nel PAN integrazione e nel PAN occupazione. Tali connessioni non sono tuttavia sottolineate nel PAN integrazione.

## **3. PRINCIPALI MISURE POLITICHE NELL'AMBITO DEI QUATTRO OBIETTIVI COMUNI**

### **3.1. Facilitare la partecipazione al mercato del lavoro**

Le politiche volte a facilitare l'accesso al mercato del lavoro comprendono politiche attive del mercato del lavoro, una riforma del sistema fiscale e delle prestazioni sociali (crediti d'imposta per i bassi salari), e miglioramenti dell'occupazione grazie all'offerta di "servizi" per i disoccupati e gli inattivi. Il regime del New Deal costituisce la pietra angolare di tale approccio. Esso propone un'importante struttura di sostegno e di formazione ad un ampio gruppo di interessati: i giovani (obbligatorio a partire da 6 mesi di disoccupazione); le persone di età superiore a 25 anni (obbligatorio a partire da 18 mesi); e programmi volontari (genitori soli, disabili, persone di età superiore ai 50 anni e i partner dei disoccupati). La valutazione degli effetti del New Deal è stata relativamente positiva, in particolare per i giovani, e ciò ha comportato miglioramenti in tutti i programmi. Per lottare contro i fattori di disincentivazione al lavoro e i problemi di bassi salari che incontrano molti lavoratori, il Regno Unito utilizza sempre più metodi mirati di credito d'imposta per garantire un reddito minimo del lavoro. Tali misure saranno estese nel 2003 con l'introduzione di un credito d'imposta per le persone a basso reddito, con o senza figli. Come complemento, il salario minimo nazionale prevede una soglia minima di salario. Per migliorare i servizi offerti ai disoccupati e agli inattivi sarà operativo nell'ottobre 2001 un centro denominato "Jobcentre plus". Quest'agenzia che associa l'agenzia nazionale per l'occupazione e l'agenzia delle prestazioni, consentirà un approccio più incentrato sulle attività lavorative per il versamento delle prestazioni alle persone in età di lavoro in Gran Bretagna.

### 3.2. Promuovere l'accesso di tutti alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi

Tutta una serie di politiche si dedicano alla lotta contro le disuguaglianze nella qualità e nell'accesso a tali servizi. Tuttavia il PAN integrazione fornisce solo pochi esempi dell'approccio britannico volto a garantire l'accesso ai servizi, senza affrontare l'accesso servizi giuridici, allo sport o alla cultura. Misure innovative di apprendimento permanente si propongono di attrarre coloro che non avevano la possibilità o la volontà di partecipare a corsi di apprendimento. Le politiche di promozione delle nuove tecnologie non sono bene illustrate nel Piano, ma si notano importanti sezioni. I centri "UK online" tentano di sviluppare le competenze nelle TIC e di ridurre i rischi di emarginazione di alcuni gruppi che si trovano dalla parte sbagliata della frontiera digitale. "learnirect" propone l'apprendimento via Internet e più di 1 000 centri ripartiti sul territorio britannico rendono l'insegnamento accessibile a tutti. L'accesso ad alloggi decenti costituisce un problema specifico del Regno Unito. Nel 1996, il 40% degli alloggi sociali e il 29% delle residenze private erano al di sotto degli standard di decenza. Il recente Libro verde "The Way Forward for Housing" definisce una strategia volta a migliorare la qualità degli alloggi in Inghilterra, sostenuta da un finanziamento supplementare di £1,8 miliardi. Nel Galles, l'assemblea nazionale ha recentemente organizzato una consultazione su alcune proposte per una strategia nazionale nel settore degli alloggi definita "Better Homes for People in Wales". In Scozia, la legge sugli alloggi (Housing Act) recentemente adottata aumenta i poteri delle collettività locali per risolvere i problemi di alloggi e diminuire il numero dei senzatetto. Il Regno Unito offre un accesso universale ai servizi di assistenza sanitaria attraverso il Servizio sanitario nazionale (NHS). Il piano di riforma dell'NHS, che comprenderà un periodo di 10 anni, definisce riforme che migliorano la qualità dei servizi sanitari e garantiranno l'uguaglianza di accesso a tali servizi in Inghilterra.

### 3.3. Prevenire i rischi di esclusione

L'approccio del "ciclo di vita" pone l'accento sulla prevenzione dei rischi di emarginazione per i bambini. Una serie di misure sostenute da investimenti importanti si propongono di eliminare i principali fattori di rischio durante l'infanzia: sviluppo insufficiente sin dalla più tenera età, sanità, assiduità scolastica, paternità durante l'adolescenza e abbandono precoce della scuola, mancanza di formazione e di occupazione tra i 16 e i 18. Il programma "Sure Start" è essenziale in questa lotta. È destinato alle zone nelle quali la maggior parte dei bambini vive in condizioni di povertà e si rivolge ai futuri genitori, ai genitori e ai figli per rompere il cerchio vizioso dell'handicap sociale. Il programma ha per obiettivo di migliorare i servizi a livello locale, di diffondere le buone prassi e di lavorare alla realizzazione degli obiettivi locali e nazionali che variano a seconda delle esigenze locali. La recente riforma dell'istruzione aiuta a migliorare il livello generale dell'insegnamento, come mostrano i progressi verso vari obiettivi nazionali. Altre misure (*Early Education Centres, Excellence in Cities, e New Community Schools*) in Scozia sono concepiti per prevenire i rischi di esclusione nei gruppi di bambini più vulnerabili. L'Irlanda del Nord si è fissata l'obiettivo di ridurre il numero di allievi non assidui (2003). Per evitare l'emarginazione dei più anziani, il Regno Unito ha adottato misure volte a concentrare l'aiuto sugli attuali pensionati e a proteggere i futuri pensionati da rischi di emarginazione sociale. Sono stati compiuti passi per aiutare i disoccupati più poveri grazie alla garanzia del reddito minimo. A lungo termine la più importante causa di povertà presso gli anziani sarà l'assenza di una pensione complementare decente per migliorare la pensione di base dello Stato. Importanti riforme del sistema delle pensioni si propongono di risolvere questo problema attraverso gruppi destinatari a basso reddito, composti da persone che hanno lavorato in modo intermittente, incapaci di mantenere un lavoro retribuito a causa delle responsabilità familiari, di malattia o di stabilità, ecc. Sarà a loro versata una pensione statale complementare. L'impatto di questi nuovi sviluppi dovrà essere seguito da vicino

### 3.4. Aiutare i gruppi più vulnerabili

Il PAN integrazione identifica numerosi gruppi vulnerabili le cui esigenze richiedono interventi specifici. Particolare attenzione viene dedicata ai bambini che si trovano o escono da istituti di assistenza, considerati come particolarmente esposti ai rischi di esclusione sociale. Il programma "*Quality Protects*" (in Inghilterra) intende modernizzare i servizi proposti ai bambini che vivono in istituti affinché riescano il loro passaggio all'età adulta. Sono stati fissati alcuni obiettivi per migliorare i risultati raggiunti dai bambini vulnerabili, in particolare la riuscita scolastica di coloro che lasciano gli istituti. È nel Regno Unito che vi è il maggior numero di gravidezze tra gli adolescenti (rispetto al resto dell'Europa occidentale). Questo problema suscita quindi particolare attenzione. In Inghilterra il Governo ha creato un'unità incaricata del problema al fine di coordinare le iniziative volte a ridurre della metà il numero di gravidanze tra le adolescenti entro il 2010. Nel Galles, il progetto "*Children First*" ha definito un programma di 5 anni per migliorare i servizi sociali destinati ai bambini che si trovano in condizioni di necessità. Questo programma è sostenuto dalle iniziative locali.

Le iniziative a favore delle persone in età lavorativa hanno come principale obiettivo quello di trovare loro un'occupazione. Una serie di misure di sostegno supplementari si rivolgono ai tossicodipendenti, ai senzatetto e ai disabili mentali. Per quanto riguarda le persone anziane vulnerabili, l'obiettivo è di offrire loro un reddito minimo decente, e migliorare l'accesso e la qualità dei servizi (sanità e servizi sociali, alloggi), e lottare contro i sentimenti di insicurezza che suscita la criminalità. Il PAN presenta misure a favore dei quartieri nell'obiettivo 4, per illustrare il fatto che tali misure hanno optato per un approccio di partnership. Tuttavia, la strategia britannica di lotta contro l'emarginazione ha una forte dimensione territoriale. Nel Galles, il programma *Communities First* offrirà un sostegno mirato alle comunità più sfavorite. Il programma denominato *National Strategy for Neighbourhood Renewal* spiega come il Governo intende ridurre lo scarto tra le zone sfavorite e il resto dell'Inghilterra. Le misure sono spesso attuate a livello locale e sono concepite per lottare contro i molteplici e intercorrelati problemi delle zone sfavorite. L'obiettivo è ambizioso. In un periodo che potrà andare dai 10 ai 20 anni, nessuno dovrà essere gravemente svantaggiato dal suo luogo di residenza. Una delle principali intenzioni della strategia è di adeguare i programmi nazionali alle zone più sfavorite. Il fondo *Neighbourhood Renewal* fornisce risorse supplementari alle autorità delle 88 più sfavorite. Sono state definite 26 zone prioritarie in materia di sanità (*Health Action Zones*) nelle quali si vogliono ridurre le disuguaglianze in materia. Le amministrazioni decentrate seguono approcci analoghi. In Scozia, il programma *Social Inclusion Partnership* intende promuovere l'integrazione nei quartieri particolarmente degradati.

### **3.5. Mobilitare tutti gli organismi interessati**

Per essere meglio applicate a livello locale, le politiche territoriali del Governo britannico e delle amministrazioni decentrate si basano ampiamente sulla partnership. I partner locali dispongono spesso di un margine di azione per adeguare i programmi alle loro esigenze locali. Le partnership locali strategiche riuniscono i settori pubblico e privato e le associazioni del volontariato per identificare le cause primarie del declino di una zona e far nascere idee per migliorare la situazione. Numerose collettività locali si sono impegnate, attraverso accordi locali di servizio pubblico (PSA) a raggiungere obiettivi definiti con i partner e le popolazioni locali. In Inghilterra l'unità competente per l'esclusione sociale ha la missione di integrare le azioni governative "incoraggiando le soluzioni comune". Questa unità si basa ampiamente sull'associazione dei partner ai suoi lavori. Si ricorre spesso, per questioni più specifiche, ad una consultazione più ampia a livello nazionale che coinvolge le ONG e soprattutto le due principali parti sociali del Regno Unito.

### **4. PROMOZIONE DELLA PARITÀ DEI SESSI**

Il PAN integrazione britannico riconosce che "le donne rappresentano la maggior parte degli adulti in situazioni di povertà e che sono più suscettibili di rimanervi" ma il trattamento di questo aspetto è ineguale. Le sezioni del PAN integrazione dedicate alla Scozia presentano tuttavia una più coerente identificazione delle sfide da raccogliere. Viene fatto riferimento all'impegno ufficiale dell'Irlanda del Nord ha promuovere l'uguaglianza delle opportunità, in particolare tra uomini e donne. I quattro obiettivi affrontano l'uguaglianza tra uomini e donne in modo variabile. Questo elemento è presente nell'obiettivo 1, nel quale una serie di misure incoraggiano le donne a svolgere un ruolo più importante e più attivo nel mercato del lavoro (ad esempio il programma New Deal per genitori soli e il progetto National childcare strategies volto a moltiplicare e a migliorare le strutture di custodia dei figli di età inferiore a 5 anni). La riforma in corso del sistema nazionale delle pensioni dovrebbe essere particolarmente vantaggiosa per le future pensionate. Nell'ambito dell'obiettivo 3, le madri adolescenti e i giovani che escono dagli istituti sono identificati come gruppi particolarmente vulnerabili. Pochi indicatori nell'ambito del Piano integrazione sono ventilati per sesso, anche se la maggior parte degli indicatori e degli obiettivi potrebbero essere facilmente ripartiti per sesso. Gli indicatori della Scozia sono in questo senso i migliori.

### **5. IL RUOLO DELL'FSE NELLA LOTTA CONTRO LA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE**

I fondi strutturali hanno un ruolo fondamentale da svolgere nella lotta contro l'esclusione sociale nel Regno Unito. L'integrazione sociale costituisce uno dei temi principali dell'FSE. Nel finanziamento previsto per il 2000-2006, l'obiettivo 3 comprende tre programmi operativi (Inghilterra, Scozia, Galles) con un punto di vista più nazionale. Essi consentono a ciascun programma di modulare il finanziamento secondo le priorità nazionali. In Scozia, il 40% del bilancio dell'obiettivo 3 è destinato direttamente all'esclusione sociale. L'FSE si interesserà ai problemi direttamente collegati alla lotta contro l'emarginazione in tutti i settori prioritari. La più importante è la priorità numero 2, destinata agli individui o alle zone povere colpite da molteplici condizioni di svantaggio. I contributi dell'FSE nell'ambito delle altre quattro priorità non sono trascurabili. Negli obiettivi 1 e 2, l'FSE lavorerà in collaborazione con il FESR per creare un approccio adeguato a ciascuna zona al fine di favorire lo sviluppo economico comunitario. EQUAL svolgerà un ruolo importante adottando misure destinate ai gruppi emarginati, ma questo ruolo non è menzionato nel Piano.