

Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra: Politiche dell'Unione Europea

IL NUOVO PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI

RELATORE

Prof. LUCIANO MONTI

CANDIDATO

MARGUERITE MARAMICI

Matr. 079142

ANNO ACCADEMICO 2017-2018

Indice

Introduzione	4
Parte uno. Le sfide dell'Unione Europea in campo sociale.	
Capitolo 1. La povertà ed esclusione sociale in Europa	6
1.1 Gli indicatori dell'Unione Europea	6
1.2 Gli effetti della crisi	9
1.3 La povertà relativa	10
1.4 La bassa intensità lavorativa	11
1.5 La severa deprivazione materiale	11
1.6 La mancanza di alloggio o la situazione di disagio abitativo	12
1.7 Il rischio di povertà lavorativa	12
Capitolo 2. I fattori di rischio.	14
2.1 La disoccupazione e l'inattività	14
2.2 L'educazione	15
2.3 Il genere	18
2.4 Vivere soli e con figli a carico	20
2.5 L'età	20
2.6 L'origine	22
2.7 Vivere in aree rurali	23
2.8 Disabilità	24
2.9 Minoranze etniche	24
Capitolo 3. L'impatto delle politiche pubbliche	26
3.1 I trasferimenti sociali	26
3.2 La spesa pubblica	27
3.3 Il reddito minimo	30
3.4 I servizi pubblici	34

Parte due. Il dibattito dell'Unione Europea sulla crescita inclusiva

Capitolo 4. L'acquis sociale	36
4.1 I trattati e la carta europea dei diritti fondamentali	36
4.2 Il ruolo delle istituzioni europee	37
4.3 La strategia Europa 2020	39
4.4 I fondi europei	43
Capitolo 5. Il pilastro dei diritti sociali	50
5.1 I principi	50
5.2 La genesi	52
5.3 Le iniziative della Commissione	56
5.4 Gli scenari futuri	58
Conclusioni	60
Bibliografia	,62
Sitografia	64
Appendice	68
Abstract	72

Il progetto di integrazione europea suscita un'avversione sempre più diffusa fra i cittadini europei, mentre cresce il sostegno per i movimenti ed i partiti populisti, nazionalisti ed antieuropeisti.

Poco più di un anno fa, in occasione del referendum tenutosi il 29 marzo 2017, la maggioranza dei cittadini del Regno Unito ha espresso la volontà di uscire dall'Unione Europea, un fenomeno senza precedenti nella storia di un processo di integrazione che non aveva mai conosciuto battute di arresto.

Le difficoltà dell'Unione Europea sono cominciate quando la crisi economica e finanziaria del 2008 ha provocato l'impoverimento e la disoccupazione di milioni di europei, colpendo duramente sul piano economico e sociale alcuni stati membri che, ancora oggi, faticano a riprendersi. Nello stesso periodo l'economia di alcuni stati membri non ha mai smesso di crescere e questo ha comportato un inasprimento del divario economico e sociale fra i paesi europei.

Il progetto europeo, ed in particolare la moneta unica, si sono trovati sul banco degli accusati, in quanto è opinione sempre più diffusa che la crisi sarebbe stata gestita in maniera più efficace se ogni paese avesse avuto una propria banca e una moneta nazionale. Allo stesso tempo, l'Unione Europea è accusata di ostacolare la ripresa economica e il funzionamento dei sistemi di protezione sociale dei paesi sottoposti alle misure di austerità.

Per poter sopravvivere, le istituzioni europee devono dare risposte concrete ai cittadini europei, garantendo la tutela dei diritti sociali e sostenendo i cittadini europei più svantaggiati. Fin dalla sua nascita l'Unione Europea ha incluso fra i suoi obiettivi la piena occupazione, l'inclusione sociale e la lotta contro la povertà e le discriminazioni e nel 2010, attraverso la strategia Europa 2020, si è impegnata a sostenere la crescita inclusiva, ma i suoi sforzi sono stati resi vani dalla crisi economica.

Purtroppo, le sfide dell'Unione Europea non sono finite, in quanto deve adattarsi al più presto alle sfide del XXI secolo- la globalizzazione, l'innovazione tecnologica, il cambiamento demografico e il cambiamento climatico- per impedire che il numero di poveri e di disoccupati in Europa aumenti ulteriormente.

La lotta alla povertà e all'esclusione sociale deve essere una priorità dei governi nazionali e delle istituzioni europee dal momento che interessano un cittadino europeo su cinque.

In questo campo le istituzioni europee possono giocare un ruolo di primo piano, promuovendo

la collaborazione e lo scambio di buone pratiche fra gli stati membri, uniformando i diritti sociali all'interno dell'Unione e offrendo un sostegno finanziario.

Tuttavia, su quest'ultimo punto il potere delle istituzioni europee è limitato, in quanto il bilancio dell'Unione conta solamente sull'1% del PIL degli stati membri.

Le istituzioni europee dovrebbero puntare soprattutto a ridurre il divario sociale ed economico fra le varie aree dell'Unione, in quanto rappresenta la principale minaccia all'integrazione.

Un primo tentativo verso una collaborazione più stretta tra gli stati membri in campo sociale ha portato alla proclamazione congiunta di una dichiarazione di venti principi denominata "*Pilastro europeo dei diritti sociali*" da parte del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione nel novembre del 2017.

Dal momento che ritengo che sia estremamente urgente trovare soluzioni al problema della povertà e dell'esclusione sociale, ho voluto cercare di comprendere attraverso questo elaborato quali siano le principali sfide europee in campo sociale e se le istituzioni europee le stiano adeguatamente affrontando con la strategia sottesa nel documento appena citato.

Nel primo capitolo presenterò l'attuale fenomeno della povertà e della diseguaglianze sociali in Europa, spiegando come viene misurata ed evidenziando le diverse intensità del fenomeno negli stati membri.

Nel secondo capitolo spiegherò come il genere, l'educazione, l'età, la geografia, la nazionalità e l'etnia determinino in maniera significativa il rischio di povertà ed esclusione sociale.

Inoltre, nel terzo capitolo mostrerò l'importanza dei sistemi di protezione sociale per la riduzione della povertà e come l'efficacia di questi sistemi cambi significativamente nei vari paesi europei.

In seguito, illustrerò nel quarto capitolo i passaggi dei trattati in cui i paesi membri si sono impegnati a perseguire importanti obiettivi in campo sociale, le competenze delle istituzioni europee nel settore delle politiche sociali e gli strumenti finanziari europei destinati ai programmi sociali.

Infine, nel quinto capitolo presenterò i principi del pilastro e spiegherò le origini di questo documento, le più recenti iniziative della Commissione intraprese per garantire che venga rispettato e concluderò esponendo le riflessioni della Commissione sul futuro della dimensione sociale dell'Europa.

Parte 1. Le sfide dell'Unione Europea in campo sociale.

1.1 Gli indicatori dell'Unione Europea

Per monitorare la povertà e l'esclusione sociale negli stati membri l'Unione Europea ha definito una serie di indicatori comuni tenendo conto delle molteplici dimensioni della povertà.

In base all'indicatore adottato dal Consiglio dell'UE di Laeken del 2001 e definito da Eurostat sono considerati "a rischio di povertà ed esclusione sociale" coloro i quali vivono in famiglie che si trovano in almeno una di queste condizioni¹:

- Povertà relativa, quando il proprio reddito equivalente netto è inferiore alla soglia di povertà, ovvero al 60 % di quello mediano nazionale.
- In stato di grave deprivazione materiale, ovvero nell'incapacità di permettersi almeno quattro delle seguenti: pagare le rate del mutuo/affitto o le utenze entro le scadenze; riscaldare la propria casa; far fronte a spese improvvise; consumare un pasto contenente proteine ogni due giorni; pagarsi una settimana di vacanza una volta l'anno; detenere un'auto, una lavastoviglie, una TV a colori o un telefono.
- A bassa intensità di lavoro, ovvero vivere in una famiglia i cui componenti in età lavorativa non hanno lavorato più del 20 % del loro potenziale durante l'anno passato.

Inoltre, l'Unione Europea ha recentemente introdotto un quadro di valutazione della situazione sociale che include fra gli indicatori usati per misurare la povertà anche il disagio abitativo e la povertà lavorativa.²

Nell'Unione Europea la povertà è un fenomeno tutt'altro che irrilevante, dal momento che nel 2016 il 23.5 % della popolazione europea (118. milioni di persone) era a rischio di povertà e di esclusione sociale.³

Si tratta di un fenomeno estremamente disomogeneo all'interno dell'Unione Europea: come si può vedere in Figura 1 i paesi con i più alti bassi tassi di povertà nel 2016 erano la Bulgaria (40.4 %), la Romania (38,3%), la Grecia (35,6%) e l'Italia (30%), mentre i tassi più bassi

¹ Monti Luciano, Politiche dell'Unione Europea, LUISS University Press-Pola s.r.l., 2016, p.280

² Commissione Europea, European semester: thematic-factsheet-Social Inclusion. 30 ottobre 2017, p.3

³ Eurostat, People at risk of poverty or social exclusion by income quintile and household type, 17 maggio 2018

sono stati registrati nella Repubblica Ceca (13.3 %), in Svezia (16%), in Olanda (16,7%) e in Finlandia (16,8%)4.

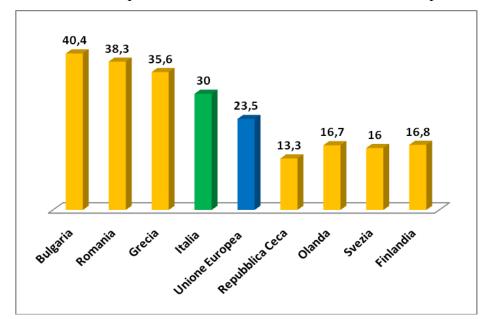


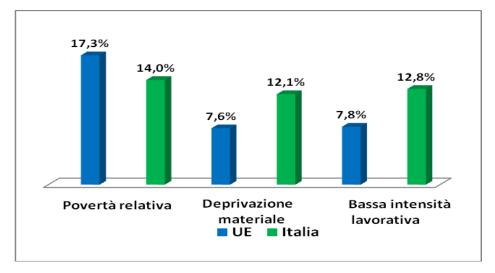
Figura 1: Tasso di rischio di povertà ed esclusione sociale nell'Unione Europea nel 2016

Fonte: mia elaborazione su dati Eurostat, *People at risk of poverty or social exclusion by income quintile and household type*, 17 maggio 2018.

Nella figura 2 sono illustrate le percentuali dei tre sottoindicatori indicatori del rischio di povertà ed esclusione sociale nel 2016 nell'Unione Europea e in Italia. Se si è interessati da due o da tutte e tre le forme di povertà allo stesso tempo, si viene contati una sola volta come "a rischio di povertà ed esclusione sociale". Per questo, la somma dei tassi dei tre sottoindicatori è superiore al tasso dell'indicatore principale.

⁴ Eurostat, People at risk of poverty and social exclusion, cit.

Figura 2: I tre sottoindicatori della povertà e dell'esclusione sociale nel 2016 nell'UE e nell'Italia.

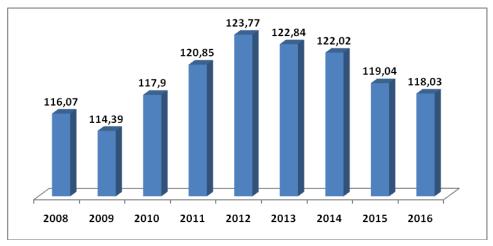


Fonte: mia elaborazione su dati tratti da: Commissione Europea, *European semester: thematic-factsheet- Social Inclusion*, 30 ottobre 2017, p.3.

1.2 Gli effetti della crisi

Il numero dei poveri è diminuito negli ultimi anni dopo aver raggiunto l'apice di 123 milioni nel 2012, ma è ancora superiore di 114 milioni al valore registrato nel 2009.⁵ La figura 3 mostra l'evoluzione del numero dei poveri in Europa nel periodo 2008-2016.

Figura 3: L'evoluzione del numero dei poveri in Europa (espresso in milioni) nel periodo compreso fra il 2008 ed il 2016.



Fonte: mia elaborazione su dati Eurostat, *People at risk of poverty or social exclusion by income quintile and household type*, 17 maggio 2018.

⁵ Eurostat, Smarter, greener, more inclusive? Indicator to support the Europe 2020 strategy, 2016, p.140

La crisi economica e finanziaria mondiale, iniziata nel 2008, ha condotto nello stato di povertà milioni di persone nell'Unione Europea, ma non ha avuto il medesimo impatto all'interno dei diversi stati membri. Nella maggior parte dei casi i paesi hanno registrato nel 2016 valori di poco superiori o addirittura inferiori ai livelli precedenti la crisi.

Per contro, in Italia, Grecia, Cipro e Spagna i tassi di povertà erano ancora significativamente più alti rispetto a quelli registrati nel 2009 e l'Italia è stato uno dei pochi paesi in cui il tasso di povertà ha raggiunto l'apice nel 2016 e non negli anni della crisi.

In Italia la percentuale di persone a rischio di povertà è salita dal 24.9% al 29.9 % nel periodo compreso fra il 2009 e il 2012, è scesa al 28.3 % nel 2014 ed è risalita al 30 % nel 2016.

In Grecia è salita costantemente dal 27.5 % al 36 % fra il 2009 e il 2014 per poi scendere a 35.6 % nel 2016. Infine, in Spagna è salita dal 24.7 % al 29.2 % fra il 2009 e il 2014 ed è scesa a 27.9 % nel 2016.

Invece, la percentuale di persone a rischio di povertà è considerevolmente diminuita in alcuni paesi dell'Europa dell'Est: in Bulgaria il tasso era salito dal 46 % al 49.3 % fra il 2009 ed il 2012, per poi perdere ben 8 punti percentuali fra il 2013 ed il 2014 e per mantenersi intorno al 40 % fino al 2016, mentre in Polonia il tasso è costantemente diminuito dal 27.8 al 21.5 % fra il 2009 e il 2016 e in Romania, nello stesso periodo, è passato dal 43 % al 38.8 %.6

1.3 La povertà relativa

Questa è stata la forma di povertà più diffusa nell'Unione Europea nel 2016, interessando 86.6 milioni di persone, ovvero il 17.3 % della popolazione.⁷ Per molti non si tratta di una condizione transitoria: l'11 % era "a rischio di povertà persistente", ovvero in condizione di povertà relativa da almeno due o tre anni.⁸

Stando ai dati del 2015, il tasso di povertà relativa europeo era inferiore a quello di molte altre aree del mondo. Per esempio, questa forma di povertà era più diffusa in Canada (20.1 %), in Giappone (21.9%), in Russia (21.6 %) e negli Stati Uniti (24.2 %). La Svizzera e la Norvegia presentavano tassi inferiori alla media europea, ma tassi più alti di alcuni stati membri dell'Unione come la Repubblica Ceca, il cui tasso era inferiore al 10 %.

Il rischio di povertà relativa aumenta in funzione dell'ineguaglianza della distribuzione del reddito, che può essere misurata calcolando il rapporto fra il reddito disponibile equivalente

9 Eurostat, Europe 2020 indicators- poverty and social exclusion, 2017

⁶ Eurostat, People at risk of poverty or social exclusion by income quintile and household type, 17 maggio 2018

⁷ Commissione Europea, European semester: thematic-factsheet- Social Inclusion, cit., p.3

⁸ Eurostat, Persistent at-risk-of poverty rate by sex - EU-SILC survey

del 20 % della popolazione (quintile) con il reddito più alto e quello del 20 % con il reddito più basso.

Nell'Unione Europea il quintile più ricco guadagnava cinque volte tanto il più povero nel 2016, ma i livelli di diseguaglianza erano molto diversi nei singoli stati membri.

In Bulgaria, il paese con il più alto tasso di povertà relativa, il quintile più ricco della popolazione ha guadagnato quasi 8 volte tanto il quintile più povero, mentre in Repubblica Ceca il rapporto fra il reddito dei due quintili è stato di 3.5. In Italia il quintile più ricco percepiva un reddito 6.3 volte superiore di quello più povero e la povertà relativa coinvolgeva il 14 % della popolazione residente.

1.4 La bassa intensità lavorativa

Nel 2016 la bassa intensità lavorativa è stata la seconda forma di povertà più diffusa in Europa, avendo interessato 38.7 milioni di persone, ovvero il 10.5 % della popolazione di età inferiore ai 60 anni. Il tasso di bassa intensità lavorativa variava dal 5.7 % in Lussemburgo al 19.2 % in Irlanda.

É aumentato nella maggior parte degli stati membri fra il 2009 e il 2016, ma in alcuni l'aumento è stato di gran lunga superiore alla media: in Grecia è salito dal 7.5 % al 17.2 % e in Spagna dal 7.6 % al 14.9 %. In Italia è stato pari al 12.8 % nel 2016 in seguito ad un aumento di circa 4 punti percentuali rispetto al 2009.

In alcuni paesi, come Belgio, Regno Unito, Danimarca la percentuale di persone colpite da bassa intensità lavorativa era superiore alla media europea, nonostante in questi paesi la percentuale di persone in condizioni di povertà monetaria e di severa deprivazione materiale fosse inferiore alla media europea.¹⁰

1.5 La severa deprivazione materiale

Ha interessato 37.8 milioni di persone nell'Unione Europea nel 2016, ovvero il 7.8 % della popolazione europea ed è diminuita di un punto percentuale rispetto al 2009. ¹¹ Nei paesi con un tenore di vita molto basso, come Bulgaria e Ungheria, la grave deprivazione materiale è stata la forma più diffusa di povertà.

Nel 2016 il tasso di deprivazione materiale variava notevolmente in Europa: dal 31.9 % in Bulgaria allo 0.8 % in Svezia. È diminuito nella maggior parte degli stati membri nel periodo compreso fra il 2009 e il 2016, sopratutto in Bulgaria, dove è diminuito di circa 10 punti

¹⁰ Eurostat, Europe 2020 indicators- poverty and social exclusion, cit

¹¹ European Commission, European semester: thematic-factsheet- Social Inclusion, cit., p.3

percentuali, in Polonia, dove è sceso dal 15 % al 6.7 % e in Romania, dove è sceso dal 30 % al 23.8 %. Per contro, nello stesso periodo in Italia è salito dal 7.3 % al 12.1 % ed in Grecia è raddoppiato, passando dall'11 % al 22.4 %. 12

1.6 La mancanza di alloggio o la situazione di disagio abitativo

Nel 2016 il 4.8 % della popolazione europea viveva in condizioni di disagio abitativo, ovvero in un'abitazione sovraffollata, priva di bagno, acqua corrente, luce o soggetta a infiltrazioni. Questa forma di povertà ha interessato particolarmente i minori di 18 anni in tutti i paesi dell'Unione Europea: il 7.2 % dei minori nel 2016 si trovava in situazione di disagio abitativo.

Questa forma di povertà ha interessato il 19.8% della popolazione in Romania, il 7 % in Italia¹³ ma solo lo 0.7 % in Finlandia. Il tasso di disagio abitativo è diminuito del 15.8 % rispetto al 2010 in Europa, ma in Italia, purtroppo, è aumentato dell'8%.¹⁴

1.7 Il rischio di povertà lavorativa

Il tasso di povertà lavorativa si riferisce alla percentuale di persone a rischio di povertà rispetto al totale della popolazione dichiarante di lavorare¹⁵ Nel 2016 il 9.6 % dei lavoratori europei si trovava in condizioni di povertà relativa e la percentuale è salita di 1.3 punti percentuali rispetto al 2010.¹⁶

Il tasso di povertà lavorativa è stato pari al 18.6 % in Romania, mentre in Finlandia solo al 3.1 %.

Nel 2016 l'Italia era uno dei quattro paesi dell'Unione dove i lavoratori erano più a rischio, insieme a Grecia, Spagna e Lussemburgo, presentando un tasso di povertà lavorativa pari all'11.8 %. ¹⁷

Il rischio di povertà lavorativa dipende sopratutto dal tipo di contratto con cui si è assunti: in Europa il tasso di rischio per i lavoratori part-time è stato pari al 15.8 %, ovvero il doppio di quello per gli impiegati a tempo pieno, mentre è stato del 16.2 % per coloro che erano stati

¹² Eurostat, Severe material deprivation rate by age and sex, 17 maggio 2018

¹³ Eurostat, Severe housing deprivation rate by age, sex and poverty status - EU-SILC survey, 19 aprile 2018

¹⁴ FEANTSA - The Foundation Abbé Pierre, *Third overview of housing exclusion in Europe 2018*, marzo 2018, p.28

¹⁵ Eurostat, EU statistics on income and living conditions (EU-SILC) methodology - in-work poverty

¹⁶ Eurostat, In work at risk of poverty rate, 19 aprile 2018

¹⁷ Eurostat, In work at risk of poverty rate, cit.

assunti con un contratto a tempo determinato, tre volte tanto rispetto a coloro che erano stati assunti a tempo indeterminato.¹⁸

Nella figura 4 si evidenzia come varia il tasso di rischio di povertà per i lavoratori a seconda del tipo di contratto con cui sono assunti.

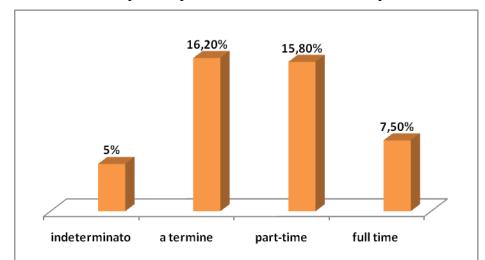


Figura 4: I tassi di rischio di povertà per i lavoratori a seconda del tipo di contratto nel 2016.

Fonte:mia elaborazione con dati Eurostat, In work poverty rate in the EU, 16 marzo 2018.

Il mercato del lavoro si è trasformato negli ultimi anni: la percentuale di lavoratori europei a tempo parziale è salita dal 14.9 % al 18.9 % nel periodo compreso fra il 2002 e il 2016.

Nel 2016 lavoravano a tempo parziale il 46 % dei lavoratori in Olanda e più del 20 % in Austria, Germania, Belgio, Regno Unito, Svezia, Danimarca e Irlanda. Per contro, in Bulgaria i lavoratori a tempo parziale rappresentavano solo l'1.9% dei lavoratori ed erano molto rari anche in Ungheria, Croazia, Repubblica Ceca, Slovacchia.¹⁹

Nel 2016 almeno il 20 % dei lavoratori a tempo parziale erano sottoccupati, ovvero avrebbero voluto lavorare più ore.²⁰

¹⁸ Eurostat, In work poverty rate in the EU, 16 marzo 2018

¹⁹ Eurostat, Employment statistics, cit.

²⁰ Eurostat, Underemployment and potential additional labour force statistics, maggio 2017

2.1 La disoccupazione e l'inattività

Ridurre la disoccupazione e l'inattività è una delle principali vie da seguire per contrastare la povertà in Europa.

Nel rispetto delle linee guida dell' ILO²¹ l'Eurostat definisce disoccupata una persona di età compresa fra i 15 e i 74 anni che non è occupata durante la settimana di referenza, che è disponibile a lavorare nelle due settimane successive e che ha cercato attivamente lavoro nelle quattro settimane precedenti. ²²

Il tasso di disoccupazione è la percentuale di persone disoccupate in relazione alla forza lavoro, ovvero la somma delle persone occupate e disoccupate.

La povertà e l'esclusione sociale colpiscono più facilmente chi non lavora: 67.1 % delle persone disoccupate e il 43.7 % delle altre persone economicamente inattive nell'Unione Europee erano a rischio di povertà ed esclusione sociale nel 2016. Per contro, nello stesso periodo, solo il 12,5 % delle persone occupate era a rischio. Fra gli Stati membri il Lussemburgo presentava il più basso rischio di povertà per i disoccupati (53.3 %), mentre la Germania il più alto (83.1 %).²³

L'Europa è ancora lontana dal raggiungere la piena occupazione: l'Eurostat ha stimato che il tasso destagionalizzato di disoccupazione dell'UE era pari al 7.1 % nel mese di febbraio del 2018.²⁴ I tassi di disoccupazione più bassi sono stati registrati in Repubblica Ceca (2.4 %), in Germania (3.5 %), in Ungheria (3.7 %) e Polonia (3.8%). I più alti sono stati osservati in Grecia (20.8 %), Spagna (16.1 %), in Italia (11.2%) e in Francia (9.2%). Può essere interessante notare che Repubblica Ceca presenti sia il più basso tasso di disoccupazione sia la minore percentuale di poveri di tutta l'Unione.

La figura 5 mette a confronto i tassi di rischio di povertà ed esclusione sociale ed i tassi di disoccupazione relativi ai paesi europei. Si basa sui dati del 2016, perché non sono disponibili dati più recenti sulla povertà e l'esclusione sociale.

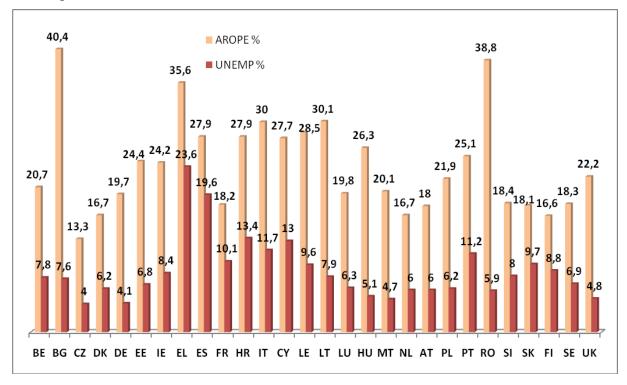
22 Istat, Occupati e disoccupati, 31 agosto 2017, p.7

²¹ International Labour Organization

²³ Eurostat, Europe 2020 indicators- poverty and social exclusion, cit.

²⁴ Eurostat, news release euro indicators, 4 aprile 2018

Figura 5: Relazione fra tassi di rischio di povertà ed esclusione sociale (AROPE) e i tassi di disoccupazione (UNEMP) nel 2016.



Fonte: mia elaborazione con dati Eurostat, *People at risk of poverty and social exclusion by income quintile and household type*, 4 giugno 2018, *Unemployment by sex and age - annual average*, 31 maggio 2018.

Calcolando l'indice di correlazione lineare tra i tassi di rischio di povertà ed esclusione sociale ed i tassi di disoccupazione del 2016 risulta che vi è una correlazione fra i due fenomeni, seppur molto moderata: 0,4, dove 1 sta a indicare la massima correlazione.

Per quanto riguarda l'occupazione, il tasso medio dell'Unione Europea nel 2017 era del 73.5 %, il livello più alto mai raggiunto dal 2009. I paesi con i più bassi tassi di occupazione sono stati la Grecia (59 %) e l'Italia (64.3 %), mentre i più alti sono stati registrati in Svezia (81.9 %), in Repubblica Ceca (80.9 %) e in Germania (80.3 %).²⁵

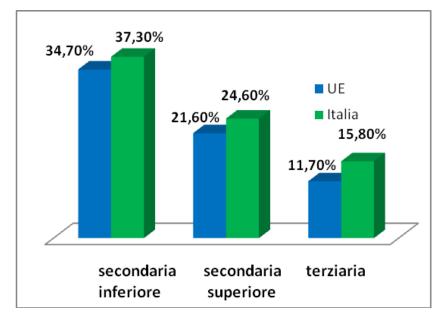
2.2 L'educazione

Nel 2015 gli europei che non avevano proseguito gli studi dopo aver ottenuto il diploma di istruzione secondaria inferiore avevano una possibilità tre volte maggiore di essere a rischio di povertà rispetto a coloro che avevano completato l'istruzione terziaria: per i primi il tasso di rischio era pari al 34.7 %, per i secondi era solo dell'11.7 %, mentre era del 21.6 % per

²⁵ Eurostat, Employment rate by sex, age groups, educational attainment level and household composition (%), 26 aprile 2018.

coloro in possesso di un diploma di istruzione secondaria superiore.²⁶ In Italia la correlazione fra istruzione e povertà è in linea con la tendenza europea, come si può vedere nella figura 6.

Figura 6: Tassi di rischio di povertà a seconda del livello di istruzione nell'UE e in Italia nel 2016.



Fonte: mia elaborazione su dati Eurostat, Europe 2020 indicators- poverty and social exclusion, 2017.

In alcuni paesi - Croazia, Ungheria, Polonia, Slovenia, Romania, Malta e Repubblica Ceca - la possibilità di essere a rischio di povertà per possessori di un livello di istruzione secondaria inferiore era fra le 4 e le 7 volte maggiore rispetto ai possessori di un livello di istruzione terziaria.

Una delle principali spiegazioni sta nel fatto che le possibilità di trovare un impiego aumentano quanto più alto è il livello di educazione. Nel 2016 erano occupate l'84.8 % delle persone di età compresa fra i 25 e i 64 anni, residenti nell'UE e in possesso di un diploma di istruzione terziaria. Per contro, erano occupati solo il 54.3 % delle persone che non erano andate oltre l'istruzione primaria o secondaria inferiore, mentre il tasso di occupazione di coloro che avevano ottenuto il diploma di scuola secondaria superiore era del 74.8 %. Le persone con un livello di educazione più basso sono state quelle più duramente colpite dalla crisi: tra il 2007 e il 2013 il tasso di occupazione per questo gruppo è calato di 5.1 punti percentuali. Per contro, è calato solo di 1.7 punti percentuali per coloro che avevano un livello medio istruzione e di 1.8 punti percentuali per coloro in possesso di un livello di istruzione più alto.

-

²⁶ Eurostat, Europe 2020 indicators- poverty and social exclusion, cit.

In base alle stime del *Cedefop*²⁷ vi è stato un eccesso di offerta di lavoro nel 2016, in particolare per le qualifiche medio-alte. Secondo le più recenti previsioni del *Cedefop* tra il 2016 e il 2025 si creeranno 15 milioni di posti di lavoro richiedenti un alto livello di istruzione, mentre i lavori poco qualificati diminuiranno di 6 milioni.²⁸ Pertanto, promuovere il raggiungimento di livelli di educazione medio-alti è una misura essenziale per combattere la povertà e la disoccupazione nell'Unione Europea.

Inoltre, il basso livello di educazione dei genitori può influenzare il rischio di povertà dei figli. Nel 2015 il 65.6 % dei figli di genitori con istruzione pari o inferiore alla secondaria inferiore erano a rischio di povertà, mentre la proporzione di figli di genitori con un'istruzione terziaria era sei volte inferiore. I figli di genitori con un basso livello di istruzione erano particolarmente a rischio di povertà in Slovacchia (94.4 %), Bulgaria (89.5 %), Ungheria (83.7 %) e in Repubblica Ceca (82.3 %), mentre in Danimarca, Portogallo, Estonia e Lussemburgo avevano un rischio di povertà compreso fra il 41.9 % e il 49.9 %.

Anche i risultati scolastici dipendono fortemente dall'educazione dei genitori.²⁹ L'OCSE³⁰ ha valutato la resilienza scolastica, ovvero la percentuale di studenti provenienti da un contesto socio-economico sfavorevole con buoni risultati scolastici.

Secondo il rapporto OCSE "Academic resilience: What schools and countries do to help disadvantaged students succeed in PISA" nel 2015 i paesi dell'Unione Europea con il tasso di resilienza scolastica più basso sono stati la Bulgaria (9.3 %), l'Ungheria (14 %), la Grecia (15.1 %), mentre i più alti sono stati rilevati in Estonia (42.1 %), Finlandia (39.1 %) e Olanda (32.9 %). In Italia soltanto il 20% degli studenti hanno dimostrato di essere resilienti.

Purtroppo, nonostante l'evidente importanza dell'istruzione, l'abbandono scolastico e il basso livello educativo sono molto diffusi in Europa. Nel 2016 un giovane europeo su 10 aveva abbandonato precocemente gli studi, ovvero non aveva continuato gli studi dopo la scuola secondaria inferiore e non era inserito in altri percorsi di formazione. Per lo meno, il tasso di abbandono scolastico europeo è diminuito rispetto al 2008, scendendo di 4 punti percentuali.

La percentuale di abbandoni scolastici era quasi il doppio della media europea a Malta (18.6 %) e in Spagna (18.3 %), mentre era molto inferiore in Croazia (3.1 %), in Grecia (6.0 %), in Irlanda (5.1 %) e in Polonia (5.0 %).³¹

²⁷ Centro Europeo per lo sviluppo della formazione professionale

²⁸ Eurostat, Europe 2020 indicators-employment, giugno 2017

²⁹ Eurostat, Europe 2020 indicators- poverty and social exclusion, cit.

³⁰ Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

³¹ Eurostat, Early leavers from education and training by sex and labour status, 20 aprile 2018

Facendo l'analisi per unità territoriali statistiche (NUTS 2)³², nel 2017 tre regioni del Meridione d'Italia hanno presentato le percentuali più alte d'Europa: Puglia (18.8 %), Campania(19.1 %) e Sicilia (20.9 %)³³, mentre il tasso di abbandono scolastico italiano è stato pari al 14 %, cinque punti percentuali in meno rispetto al 2008.³⁴

Nel 2016 solo il 33.4 % della popolazione europea di età compresa fra i 25 e i 54 anni aveva completato l'istruzione terziaria, ma la percentuale è stata minore per la popolazione di età compresa fra i 55 e i 74 (20.6 %). La percentuale di coloro in possesso di un diploma d'istruzione secondaria è stata considerevolmente più alta: 79.6 % per la fascia di età 25-54 e 63.7 % per la fascia 55-74.³⁵

Restringendo l'analisi alla fascia di età 30-34 anni scopriamo che il 39.1 % sono in possesso di un diploma di istruzione terziaria. In cinque paesi la percentuale di 30-34enni con un alto livello di istruzione è stata persino superiore al 50 %: la Lituania (58.7 %), il Lussemburgo (54.6 %), Cipro (53.4 %), l'Irlanda (52.5 %) e la Svezia (51 %). Le proporzioni più basse sono state rilevate invece in Romania (25.6 %) e Italia (26.2 %).³⁶

La percentuale di adulti in possesso di un titolo di studio terziario in Italia è tra i più bassi dei Paesi dell'OCSE, con solo il 18 % di adulti laureati. Le ragioni possono essere le prospettive insufficienti di lavoro e i bassi ritorni finanziari in seguito al conseguimento di un titolo di studio terziario. In Italia, 1'80 % dei 25-64enni con un'istruzione terziaria ha un lavoro, mentre il tasso di occupazione è molto più basso tra i giovani adulti laureati (64 %) ed è uno dei pochi paesi in cui le prospettive di lavoro per i 25-34enni con un livello di studi terziario sono inferiori rispetto ai diplomati dei percorsi di studio professionali della scuola secondaria superiore³⁷.

2.3 Il genere

Nel 2016 il tasso di rischio di povertà delle donne nell'Unione Europea era maggiore rispetto a quello degli uomini di 1.4 punti percentuali: 24.4 % per le donne e 22.5 % per gli uomini. Le donne erano più a rischio di povertà in tutti i paesi UE, eccetto la Polonia e la Spagna, dove gli uomini erano più a rischio, e in Finlandia, dove il rischio era uguale per entrambi i sessi.

³² La nomenclatura delle unità territoriali statistiche, in acronimo *NUTS* (dal francese: Nomenclature des unités territoriales statistiques) identifica la ripartizione del territorio dell'Unione europea a fini statistici.

³³ Eurostat, Early leavers from education and training by sex and NUTS 2 regions, 26 aprile 2018

³⁴ Eurostat, Early leavers from education and training by sex and labour status, cit.

³⁵ Eurostat, Educational attainment statistics, giugno 2016

³⁶ European Commission, Tertiary educational attainment, age group 30-34 (2016), 2016

³⁷ OCSE, Italy - country note-Education at a glance 2017, OECD indicators

Il divario nel tasso di povertà legato al genere è stato più alto nei Paesi Baltici: in Latvia era pari a 4 punti percentuali, in Bulgaria a 3.5 punti, in Repubblica Ceca 2.6 punti.³⁸

Il *gender gap* interessa particolarmente la fascia più vecchia della popolazione, ovvero gli over 65, per i quali i tassi di povertà di uomini e donne differivano di 5 punti percentuali.

La spiegazione sta nel fatto che le pensioni sono generalmente più basse per le donne- spesso titolari solo di una pensione di riversibilità- ed inoltre la probabilità di vivere da sole per le over 65 nel 2016 è stata del 40 %, ovvero il doppio rispetto a quella dei loro coetanei uomini.³⁹

Per le donne in età lavorativa la causa principale del *gender gap* sta nel fatto che sono ancora oggi le principali responsabili della cura della famiglia.

Molte sono economicamente inattive per occuparsi dei figli, delle persone anziane e della cura della casa. Nel 2017 in Europa il tasso di occupazione delle donne (67.7%) era molto inferiore a quello degli uomini (79.3 %). I paesi con il più basso tasso di occupazione femminile nel 2017 sono stati la Grecia (49 %) e l'Italia (54.4 %), mentre il divario occupazionale di genere più alto è stato registrato a Malta (26 p.p.) e in Italia (20 p.p.).⁴⁰

In Europa le donne lavoratrici sono più esposte al rischio di povertà anche perché il lavoro part-time è molto più frequente: le lavoratrici part-time erano il 31.4 % del totale delle donne lavoratrici di età compresa fra i 20 e i 64 anni, mentre solo l' 8.2 % degli uomini lavorava part-time.

Inoltre, i datori di lavoro tendono a discriminare le donne, perché le ritengono lavoratrici poco flessibili, e questo si traduce molto spesso in un divario retributivo di genere. In Europa lo stipendio medio degli uomini è stato più alto del 16.2 % rispetto a quello delle donne nel 2016.⁴¹

Fra i paesi con il minore divario retributivo dovuto al genere troviamo l'Italia (5.3 %), la Romania (5.2 %), il Lussemburgo (5.5 %) e il Belgio (6.1 %). Per contro, il divario ha raggiunto livelli molto alti in Estonia (25.3 %), Repubblica Ceca (21.8 %) e in Germania (21.5 %).⁴²

Il divario di genere occupazionale e retributivo non è giustificato da un divario nei livelli di istruzione. Anzi, nel 2016 nell'Unione Europea la percentuale di ragazzi che ha abbandonato precocemente l'educazione e la formazione (12.2 %) è stato 3 punti percentuali più alto

³⁸ Eurostat, People at risk of poverty or social exclusion by age and sex, 4 giugno 2018

³⁹ Eurostat ,Europe 2020 indicators- poverty and social exclusion, cit.

⁴⁰ Eurostat, Employment rate by sex, age groups, educational attainment level and household composition %, cit.

⁴¹ Social Scoreboard, Gender pay gap in unadjusted form (2016)

⁴² Social Scoreboard, Gender pay gap in unadjusted form (2016)

rispetto a quello delle ragazze (9.2 %) e la percentuale di donne aventi completato l'istruzione terziaria è stato di circa 10 p.p superiore a quella degli uomini. ⁴³ Oltre ad essere meno pagate, le donne si trovano molto spesso a vivere da sole con dei figli a carico e a dover conciliare la cura dei figli con il lavoro. Visto che la maggior parte dei genitori che vivono da soli sono donne, sostenere questa categoria è una misura necessaria per ridurre il numero di donne a rischio di povertà.

2.4 Figli a carico

Le persone sole con uno o più figli a carico sono particolarmente esposte alla povertà, sia perché incontrano maggiori difficoltà nel trovare un'occupazione a tempo pieno a causa delle responsabilità nei confronti dei figli, sia perché devono affrontare le spese legate al loro mantenimento. Nel 2016 il 48 % delle persone sole con figli a carico erano rischio di povertà e di esclusione sociale, ovvero oltre il doppio rispetto agli altri tipi di nuclei familiari. Questa percentuale è diminuita sensibilmente rispetto al 2010, anno in cui era pari al 52.2 %.

Nel 2016 le persone sole con figli a carico sono state meno esposte al rischio di povertà ed esclusione sociale in Danimarca (36.9 %), Slovenia (33.4 %), e Svezia (36.7 %), mentre il rischio per questa categoria è stato più alto in Bulgaria (71.4 %) e in Irlanda (67.6 %). In Italia il tasso di povertà per le persone sole e con figli a carico è stato del 40 %. ⁴⁴

Anche gli andamenti dei tassi di rischio per questo categoria fra il 2010 e il 2015 sono stati molto diversi nei vari paesi membri: in alcuni è aumentato come in Grecia (7.4 punti percentuali), Danimarca (6.9 punti percentuali) e in Finlandia (6.7 punti percentuali), mentre in altri è diminuito, come a Malta (-17.9 punti percentuali), Latvia (-13.7 punti percentuali) e in Germania (-10.4 punti percentuali). La Commissione Europea ha messo in evidenza che due misure permetterebbero di risolvere questo problema: un sostengo economico per i bambini e servizi di qualità e accessibili per l'infanzia. La Commissione economico per i

2.5 L'età

Il 30.5 % dei giovani di età compresa fra i 18 e i 24 anni erano a rischio di povertà ed esclusione sociale nel 2015, mentre i giovani di età inferiore ai 18 erano il secondo gruppo di età per tasso di rischio (26.9 %). Seguivano le fasce di età 50-64 (25%) e 24-49 (23%) Al contrario, il gruppo più anziano – gli oltre 65enni- è stato il meno colpito dal rischio di

⁴³ Eurostat, Educational attainment statistics, cit.

⁴⁴ Eurostat, People at risk of poverty or social exclusion by income quintile and household type, cit.

⁴⁵ Eurostat, Europe 2020 indicators- poverty and social exclusion, cit.

⁴⁶ Commissione Europea, European semester: thematic-factsheet-Social Inclusion, cit.

povertà con un tasso del 17.4 %. 47

Inoltre, la situazione dei giovani fra i 18 e i 24 anni è peggiorata a partire dal 2010 in misura maggiore rispetto agli altri gruppi di età.

L'allargamento del divario fra il tasso di povertà dei giovani fra i 18 e i 24 e degli over 65 si è verificato in oltre la metà degli stati membri, soprattutto nei paesi del Sud Europa come Grecia, Spagna, Cipro e Portogallo, dove le pensioni sono diminuite in misura minore rispetto al reddito dei giovani durante la crisi.⁴⁸

Il maggiore rischio di povertà dei giovani europei si spiega per le grandi difficoltà che incontrano nell'accedere al mondo del lavoro. La fascia di età più colpita dalla disoccupazione è proprio quello degli under 25: nel febbraio 2018 il tasso di disoccupazione giovanile era pari al 15.9 % nell'UE. I tassi più bassi sono stati osservati in Germania (6.2 %), in Olanda (7.2 %) e in Repubblica Ceca (7.5 %), mentre i più alti sono stati registrati in Grecia (45% 49), Spagna (35.5 %) e Italia (32.8 %).⁵⁰

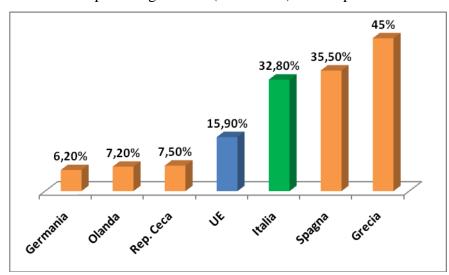


Figura 7: I tassi di disoccupazione giovanile (15-24 anni) in Europa nel 2018.

Fonte: mia elaborazione con dati Eurostat, news release euro indicators, 4 aprile 2018.

Inoltre, ben il 6.1 % dei giovani fra i 15 e i 19 anni e il 18.3 % dei giovani di età compresa fra i 20 e i 34 anni non erano occupati né inseriti in un percorso di istruzione o formazione (NEET).

La percentuale di NEET per i giovani fra i 30 e i 34 anni (19.1 %) era più alta rispetto a

50 Eurostat ,news releaseeuro indicators,cit.

⁴⁷ Eurostat, Europe 2020 indicators- poverty and social exclusion, cit.

⁴⁸ Eurostat, Europe 2020 indicators- poverty and social exclusion, cit.

⁴⁹ Dati del dicembre 2017

quella per i giovani fra i 25 e i 29 (18.8 %) e per quelli fra i 20 e i 24 (16.7 %). La percentuale dei NEET fra i 20 e i 34 anni è salita dal 16.5 % al 18.5 % fra il 2008 e il 2009 a causa della crisi economica e finanziaria.

Hanno continuato ad aumentare fino a raggiungere il 20.1 % nel 2013 prima di diminuire fino al 18.3 % nel 2016. Le percentuali di NEETs sono molto diverse negli stati membri. Lo stato che ne ha registrato il tasso più basso è stato la Svezia (8.3 %), seguita da Lussemburgo e Olanda (10 % in entrambe). In Grecia e Italia sono stati registrati tassi nettamente più alti: 30.7% e 30.5 % rispettivamente.⁵¹

2.6 L'origine

Le persone nate in un paese diverso da quello di residenza sono generalmente più a rischio, sopratutto se sono nate fuori dall'UE: nel 2015 il 21.7 % delle persone nate nel paese di residenza erano a rischio di povertà, contro il 25.2 % delle persone nate in un paese europeo diverso da quello di residenza, mentre il tasso di povertà delle persone nate in paesi terziaria quasi il doppio (40.2 %).

I più significativi divari tra i tassi di povertà di coloro che risiedono nel paese europeo dove sono nati e di coloro nati in un paese non europeo sono stati rilevati in Grecia (34.3 punti percentuali), Belgio (33.7 p punti percentuali) e Spagna (31.3 punti percentuali).

Per contro, il divario è stato molto più ridotto in Repubblica Ceca e Malta (6 punti percentuali circa).

In Polonia si è registrata la tendenza opposta: il tasso di rischio delle persone nate in paesi non europei era inferiore di 10.7 punti percentuali rispetto a quello dei cittadini nativi nel 2015.

I cittadini residenti nati in un altro paese europeo erano meno a rischio dei cittadini nativi in Ungheria, Polonia, Portogallo, Croazia e Germania.⁵²

Generalmente le persone originarie da un paese diverso da quello di residenza incontrano più difficoltà nel trovare lavoro in Europa. La crisi ha causato l'aumento di ben 6 punti percentuali del tasso di disoccupazione dei cittadini non europei residenti nell'Unione tra il 2007 ed il 2013. Nel 2016 il tasso di disoccupazione era del 7.8 % per i nativi, per i migranti europei era del 9.8 % e per i migranti non europei era del 16.2 %. I più bassi tassi di disoccupazione per i migranti originari da paesi non europei sono stati registrati in Repubblica Ceca (4.6 %), in

⁵¹ Eurostat, Statistics on young people neither in employment nor in education or training, giugno 2017

⁵² Eurostat, Europe 2020 indicators- poverty and social exclusion, cit.

Regno Unito (6.3 %), mentre i più alti in Finlandia (22.1 %), in Spagna (27.2 %) e in Grecia (31.5 %).⁵³

La maggiore probabilità di trovarsi disoccupati per le persone non originarie dell'UE può essere attribuita anche al fatto che queste abbandonano molto più precocemente gli studi rispetto a quelle native. Tra i 18 stati membri di cui si dispongono i dati, la percentuale più alta di stranieri che avevano abbandonato precocemente gli studi è stata registrata in Spagna (32.9 %), Italia (30.0 %) e Germania (23.1 %). Al contrario, sono state registrate percentuali molto inferiori in Irlanda (5.2 %), Danimarca (7.9 %) e Olanda (8.3 %). In soli due stati - Regno Unito e Irlanda - il tasso di abbandono è stato più alto per i nativi. ⁵⁴

Per contro, la proporzione di nativi di età compresa fra i 30 e i 34 anni aventi completato l'istruzione terziaria (33.6 %) differiva di poco da quella di coloro che erano nati in un paese diverso da quello di residenza (31.7 %). Il Regno Unito, l'Irlanda, il Lussemburgo, la Polonia e la Bulgaria hanno attirato un'alta proporzione di migranti con un elevato livello di istruzione, tanto che in questi paesi oltre la metà dei migranti aveva completato l'istruzione terziaria, una proporzione più alta rispetto a quella dei nativi di almeno 10 p.p. Per contro, in Slovenia, Grecia, Spagna e Finlandia la proporzione di nativi laureati era di almeno 15 punti percentuali più alta rispetto a quella dei migranti. ⁵⁵

2.7 Vivere in aree rurali

Anche vivere in aree rurali può essere un fattore di rischio: nel 2015 il 25.5 % dei cittadini UE residenti in aree rurali erano a rischio di povertà contro il 24.0 % dei residenti in aree urbane.

Il tasso di povertà è stato più elevato nelle aree rurali rispetto alle aree urbane di 26.7 punti percentuali in Romania e di 23.1 punti percentuali in Bulgaria. In altri paesi, come la Danimarca, l'Austria, il Belgio e il Regno Unito, si è registrato esattamente il contrario: molti più residenti delle aree urbane erano a rischio di povertà rispetto ai residenti delle aree rurali.

La Commissione Europea ha identificato fra i principali problemi da affrontare nelle aree rurali l'esodo dei residenti, l'invecchiamento della popolazione, la difficoltà di accesso all'educazione, i bassi tassi di occupazione e la perifericità (la mancanza di servizi e di infrastrutture).⁵⁶

⁵³ Eurostat, Migrant integration statistics- labour market indicators, maggio 2017

⁵⁴ Eurostat, Migrant integration statistics- education, maggio 2017

⁵⁵ Eurostat, Migrant integration statistics- education, cit.

⁵⁶ Eurostat, Europe 2020 indicators- poverty and social exclusion, cit.

2.8 Disabilità

Nel 2016, circa il 30% della popolazione dell'UE avente un'età superiore ai 16 anni e una disabilità, ovvero una limitazione dell'attività causata da problemi di salute da almeno sei mesi, era a rischio di povertà o di esclusione sociale. Per contro, nella stessa fascia di età solo il 19.8% delle persone senza alcuna disabilità erano a rischio. Nel 2016 il tasso di rischio di povertà per le persone con disabilità variava dal 55.9 % della Bulgaria al 19.3 % della Slovacchia.⁵⁷

Inoltre, il tasso di bassa intensità lavorativa delle persone senza alcuna disabilità (7.9%) era circa un terzo di quello delle persone con disabilità (25.9 %). Il Belgio presentava il più alto tasso di bassa intensità lavorativa per i disabili (38.3 %), mentre la Slovacchia il più basso(11.8 %).⁵⁸

Il tasso di grave deprivazione materiale delle persone con disabilità(10.4 %) era circa il doppio di quelle senza disabilità (5.6 %). Il tasso di deprivazione materiale era particolarmente alto per i disabili in Bulgaria (45.2 %), mentre era molto basso in Svezia (3.5 %).⁵⁹

Gli aiuti economici statali (trasferimenti sociali) sono essenziali per gli europei in condizioni di disabilità, visto che ne hanno ridotto il tasso di rischio di povertà del 40 % nel 2016.

2.9 Minoranze etniche

In base a un'indagine dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) condotta nel 2017, circa l'80% dei membri della comunità Rom intervistati erano a rischio di povertà, ovvero circa quattro volte tanto la media europea.

In Spagna (98 %) e in Grecia (96 %) la quasi totalità dei Rom intervistati si trovava in questa condizione, mentre il tasso più basso è stato registrato nella Repubblica Ceca (58 %).

Inoltre, il 7 % dei Rom intervistati hanno dichiarato di vivere in case in cui almeno una persona andava a dormire regolarmente a stomaco vuoto nel mese precedente. Anche il tasso di bassa intensità lavorativa era molto più alto per i Rom intervistati (44 %) che per il resto della popolazione. Questi dati sono spiegabili alla luce del bassissimo tasso di occupazione dei Rom (25 %).

58 Eurostat, *People living in households with very low work intensity by level of activity limitation, sex and age*, 8 novembre 2017

⁵⁷ Eurostat, People at risk of poverty or social exclusion by level of activity limitation, sex and age, 8 novembre 2017

⁵⁹ Eurostat, Severe material deprivation by level of activity limitation, sex and age, 8 novembre 2017

La qualità delle abitazioni è altrettanto preoccupante: un Rom su tre intervistati ha dichiarato di vivere in un'abitazione priva di acqua corrente, il 19 % in un'abitazione con infiltrazioni, il 24 % viveva in un ambiente inquinato e il 22 % in un'area affetta da criminalità e vandalismo. Inoltre, aveva completato un qualsiasi ciclo di istruzione solo il 6 % della fascia di età compresa tra i 16 e i 24 anni, l'11 % della fascia di età compresa tra 25 e i 44 anni e il 23 % degli over 45.60

_

⁶⁰ European Union agency for fundamental rights(FRA), Seconda indagine su minoranze e discriminazioni all'interno dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2017

Capitolo 3. L'impatto delle politiche pubbliche

3.1 I trasferimenti sociali

I governi possono ridurre il rischio di povertà investendo nella protezione sociale, principalmente attraverso i trasferimenti sociali.

Questi sono dei trasferimenti diretti ai nuclei familiari, in moneta o in natura, mirati ad alleviare le difficoltà economiche e a soddisfare una serie di bisogni essenziali.

Si dividono in: sussidi di disoccupazione, sussidi di invalidità, sussidi alle famiglie, assistenza sociale, indennità di alloggio, pensioni previdenziali.

Per valutare l'efficacia del sistema di protezione sociale di un determinato paese può essere molto utile confrontare il tasso di rischio di povertà della popolazione prima e dopo i trasferimenti sociali, calcolando le pensioni come reddito e non come trasferimenti.

Nel 2016 i trasferimenti sociali hanno ridotto la percentuale di persone a rischio di povertà del 33.2% in Europa.⁶¹

L'impatto è stato molto diverso in ogni paese membro: nel 2016 i sistemi di protezione sociale più efficaci sono stati quelli di Finlandia, Danimarca, Austria e Svezia, che hanno ridotto la povertà rispettivamente del 57%, del 52.2 %, del 46.3% e del 45.8 %. Invece, in Romania hanno ridotto la povertà solo del 14.2 %, in Grecia del 15.8 % e in Bulgaria del 17.9 %. 62

Alcuni paesi possono presentare tassi di povertà prima dei trasferimenti molto simili e divergere drasticamente in seguito ai trasferimenti. Per esempio, prima dei trasferimenti il tasso di povertà era pari al 26.2 % in Italia e al 23.2 % in Francia,⁶³ ma in seguito ai trasferimenti scendeva al 20.6 % in Italia e al 13.6 % in Francia.⁶⁴

Questo significa che i trasferimenti sociali hanno ridotto la povertà del 42 % in Francia e del 21 % in Italia.

La figura 8 evidenzia l'impatto determinante dei trasferimenti sociali sulla riduzione del tasso di povertà.

⁶¹ Commissione Europea, Social Scoreboard 2017, Lussemburgo, 2017, p.20

⁶² Commissione Europea, Social Scoreboard 2017, cit.

⁶³ Eurostat, at risk of poverty rate before social transfers-EU-silc-survey.

⁶⁴ Eurostat, at risk of poverty rate after social transfers.

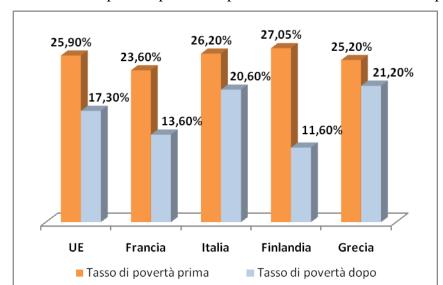


Figura 8: I tassi di rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali in Europa nel 2016.

Fonte: mia elaborazione con dati Eurostat, at risk of poverty rate before social transfers-EU-silc-survey, at risk of poverty rate after social transfers.

3.2 La spesa pubblica

La protezione sociale ha rappresentato la voce più importante della spesa pubblica in tutti gli stati membri ed ha rappresentato il 41.2 % della spesa pubblica media dell'UE nel 2016. La Finlandia ha destinato alla protezione sociale il 45.8 % della spesa pubblica, la Danimarca e la Germania il 43.6 %, e la Francia il 43.3 %., mentre l'Ungheria il 30.7 % e la Repubblica Ceca il 31.2 %. 65

L'UE ha speso il 19% del Pil in protezione sociale. I paesi che hanno speso di più per questa voce rispetto al proprio PIL sono stati la Finlandia (25.6%), la Francia (24.4%) e la Danimarca (24.4%), mentre la Romania e la Lituania vi hanno destinato solo l'11% del loro PIL.⁶⁶

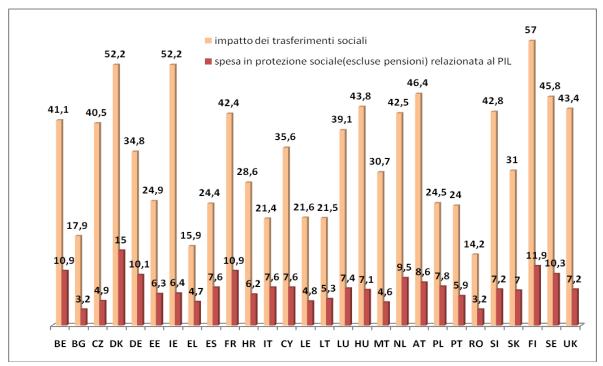
I paesi che sono riusciti ad impiegare nel modo migliore le risorse destinate ai sistemi di protezione sociale nel 2016 sono stati l'Irlanda e la Finlandia. In questi paesi vi è stata una differenza pari a 45 punti percentuali fra la percentuali di riduzione della povertà da parte dei trasferimenti sociali e la percentuale di spesa pubblica in protezione sociale (escluse le pensioni). Anche il Regno Unito, la Svezia, la Danimarca, la Slovenia, la Repubblica Ceca, l'Austria e l'Ungheria sono state particolarmente efficaci: in questi paesi la differenza era superiore ai 30 punti percentuali. I paesi più inefficaci sono stati la Bulgaria, la Romania,

⁶⁵ Eurostat, Total government expenditure by function, 2016, 13 marzo 2018

⁶⁶ Eurostat, Government expenditure on social protection, marzo 2018

l'Italia e la Grecia, in quanto hanno presentato delle differenze inferiori ai 15 punti percentuali.

Figura 9: Impatto dei trasferimenti sociali sulla riduzione del tasso di povertà e percentuale di spesa pubblica in relazione al PIL (escluse le pensioni) nel 2016.



Fonte: mia elaborazione su dati Eurostat, *Total general government expenditure on social protection*, 2016 e Commissione europea, *Social Scoreboard, Impact of social transfers on poverty reduction* (2016).

La spesa in protezione sociale può essere suddivisa nelle seguenti voci: pensioni di anzianità, reduci, famiglie e bambini, disoccupazione, alloggio, esclusione sociale, assistenza sanitaria. La figura 10 mostra la percentuale di PIL spesa in protezione sociale e nelle sue rispettive voci nei paesi membri dell'UE.

Figura 10: Percentuale di spesa in protezione sociale in relazione al PIL nell'UE.

	Social	Sickness and			Family and			Social exclusion	R&D Social	Social protection
	protection	disability	Old age	Survivors	children	ment	Housing	n.e.c.	protection	n.e.c.
EU-28	19.1	2.7	10.2	1.3	1.7	1.3	0.5	0.9	0.0	0.3
EA-19	20.0	2.7	10.8	1.7	1.7	1.6	0.4	0.7	0.0	0.3
BE	20.0	3.5	9.1	1.8	2.2	1.8	0.2	1.2	0.0	0.2
BG	12.7	0.2	9.5	:	2.4	0.1	0.1	0.1	:	0.4
CZ	12.3	2.1	7.4	0.6	1.1	0.2	0.3	0.5	0.0	0.2
DK	23.4	4.6	8.4	0.0	4.5	2.5	0.7	2.1	0.0	0.5
DE	19.3	3.2	9.2	1.9	1.7	1.7	0.3	0.6	0.0	0.7
EE	13.5	2.2	7.2	0.1	2.5	1.2	0.0	0.2	0.0	0.2
IE	9.9	1.9	3.5	0.6	1.4	1.2	0.7	0.5	0.0	0.1
EL	20.7	1.5	16.0	1.8	0.6	0.5	0.0	0.2	0.0	0.0
ES (p)	16.8	2.4	9.2	2.3	0.7	1.8	0.0	0.3	0.0	0.2
FR (p)	24.4	2.8	13.5	1.5	2.4	2.0	1.0	1.1	0.0	0.2
HR	14.7	2.0	8.5	1.4	1.8	0.5	0.0	0.0	0.0	0.5
IT	21.1	1.8	13.5	2.7	1.5	1.2	0.0	0.3	0.0	0.0
CY	13.8	0.5	6.2	1.5	3.1	0.8	0.0	1.5	0.0	0.1
LV	12.0	2.2	7.2	0.2	1.2	0.5	0.1	0.4	0.0	0.2
LT	11.2	3.1	5.9	0.3	1.0	0.5	0.1	0.2	0.0	0.1
LU	18.2	1.8	10.8	0.0	3.6	1.1	0.1	0.7	0.0	0.1
HU	14.3	2.8	7.2	1.0	1.9	0.3	0.2	0.7	0.0	0.2
MT	12.0	1.1	7.4	1.4	1.0	0.4	0.2	0.2	0.0	0.3
NL (p)	16.2	4.2	6.7	0.1	1.2	1.6	0.5	1.9	0.0	0.0
AT	21.6	1.9	13.0	1.4	2.3	1.5	0.1	1.2	0.0	0.2
PL	16.9	2.6	9.1	1.8	2.5	0.5	0.0	0.2	0.0	0.1
PT (e)	18.0	1.3	12.1	1.8	1.1	1.0	0.0	0.2	0.0	0.5
RO	11.6	1.1	8.4	0.1	1.4	0.1	0.0	0.2	0.0	0.4
SI	16.7	2.3	9.5	1.4	1.9	0.5	0.0	0.8	0.0	0.3
SK (p)	15.1	2.9	8.1	0.8	1.3	0.2	0.0	0.5	0.0	1.3
FI	25.6	3.4	13.7	0.7	3.2	2.6	0.5	1.1	0.0	0.4
SE	20.6	4.2	10.3	0.3	2.4	1.3	0.3	1.7	0.0	0.1
UK	15.8	2.5	8.6	0.1	1.4	0.1	1.2	1.6	0.0	0.3

Fonte: Eurostat, Government expenditure on social protection, marzo 2018.

Le pensioni hanno assorbito mediamente il 10.2 % del PIL e il 22 % della spesa pubblica totale a livello europeo. I paesi che hanno speso più per gli anziani in relazione al PIL sono stati la Grecia (16 %), la Finlandia (13.7 %), l'Italia e la Francia (13.5 %), mentre quello che ha speso di meno è stata l'Irlanda (3.5 %).

Queste percentuali vanno lette alla luce dei dati relativi alla struttura demografica della popolazione: gli over 65 hanno rappresentato il 22 % della popolazione in Italia, il 21.3 % in Grecia, il 21.1 % in Finlandia e il 19.48 % in Francia, mentre in Irlanda erano solo il 13.2%).⁶⁷

Nonostante la Grecia (EL) abbia speso il 20.8 % del suo PIL nella protezione sociale, una percentuale superiore alla media europea (19 %), non è stata in grado di ridurre in maniera efficace la povertà, perché almeno i tre quarti della sua spesa sociale hanno finanziato le pensioni e non altri tipi di trasferimenti sociali.

La seconda voce della spesa in protezione sociale per importanza è stata l'assistenza sanitaria, cui l'UE ha destinato il 2.7 % del PIL. Il rapporto può variare dal 4.6 % della Danimarca allo 0.2 % della Bulgaria.

Per quanto riguarda la disoccupazione il paese che ha investito di più per contrastarla in relazione al suo PIL è stata la Danimarca (2.5 %), mentre Regno Unito, Romania e Bulgaria hanno speso solo lo 0.1 %. I paesi con i più alti tassi di disoccupazione- Grecia (20.8 %), Spagna (16.1 %), Italia (10.9 %)- hanno speso sotto la media UE (1.3 % del PIL): 0.5 % in Grecia, 1.8 % in Spagna e 1.2 % in Italia.

Per le famiglie e i bambini la spesa media UE è del 1.7 % del PIL. Il paese che ha speso di più in questa area è stato il Lussemburgo (3.6 %), mentre quello che ha speso di meno è stato la Spagna (0.7 %).⁶⁸

Ancora più bassa è la spesa media europea destinata all'esclusione sociale (0.9 %). Tra i paesi che hanno speso di meno per questa voce troviamo la Grecia (0.2%), in Bulgaria (0.1 %), Portogallo (0.2 %), Romania (0.2 %), Italia (0.3 %) e Spagna (0.3 %). Per contro, la Danimarca vi ha destinato il 2.1 %, l'Olanda l'1.9 %, la Serbia l'1.7 % e la Croazia l'1.5 %. ⁶⁹ Nella maggior parte dei paesi la crisi economica e finanziaria ha causato un aumento della domanda di servizi sociali combinata con una riduzione dei trasferimenti sociali nel periodo 2010-2014. Le misure di austerità imposte ai paesi con un alto debito pubblico hanno contribuito ad aumentare il divario fra questi paesi e quelli più avanzati. La spesa complessiva in protezione sociale è diminuita in Grecia (-10.1 %), Irlanda (-5.9 %) e Cipro (-0.4 %), mentre la spesa destinata all'esclusione sociale è diminuita in molti paesi, di cui tre hanno registrato una riduzione veramente considerevole: Irlanda (-41.8 %), Portogallo (-29.7 %), Romania (-29.5 %). Alcuni paesi, come per esempio la Croazia, hanno aumentato la spesa per questa voce. ⁷⁰

3.3 Il reddito minimo

Il reddito minimo è una misura di sostegno per le persone in età lavorativa che non hanno accesso alla previdenza sociale e sono a rischio di povertà.⁷¹

Nella maggior parte dei casi il reddito minimo è garantito solo a coloro in cerca di lavoro.

69 Eurostat, Total general government expenditure on social protection, 2016

⁶⁸ Eurostat, Government expenditure on social protection, marzo 2018

⁷⁰ Commissione europea, Minimum income schemes in Europe, Bruxelles, gennaio 2016

⁷¹ Commissione europea, Minimum income schemes in Europe, cit.

Secondo uno studio citato dal Parlamento Europeo⁷², nella maggior parte dei paesi membri i destinatari di questa misura rimangono sotto la soglia della povertà anche dopo aver ricevuto il reddito minimo, il che dimostra che si tratta di una misura insufficiente per contrastare la povertà, nonostante ne riduca significativamente l'intensità.⁷³

Inoltre, in molti paesi, alcuni gruppi di individui, come per esempio i giovani e gli stranieri, non possono accedere al reddito minimo, nonostante siano al di sotto la soglia dell'estrema povertà. Altri gruppi, come i senza fissa dimora, incontrano delle difficoltà nell'accedere al reddito minimo, pur avendone diritto. Per questo, in Olanda una speciale unità per aiutare le persone senza fissa dimora ad accedere al reddito minimo e a gestire il proprio denaro.⁷⁴

Due paesi hanno introdotto il reddito minimo a livello nazionale solo nel 2017: la Grecia e l'Italia. In quest'ultimo paese, in base alla Legge di stabilità del 2016, i cittadini italiani possono richiedere il Reddito di Inclusione (REI) a partire dal 1 Dicembre 2017. Fino a quel momento, l'unica misura di contrasto alla povertà è stata il Sostegno di Inclusione Attiva, istituito nel 2015. Questa misura, che continuerà ad affiancare il REI fino al 1 dicembre 2018, è rivolta unicamente alle famiglie in condizioni di estrema povertà e prevede un contributo mensile assai scarso che va da un minimo di 80 euro per i nuclei di 1 solo componente ad un massimo di 400 euro per i nuclei di almeno 5 componenti.

Il REI si compone di un beneficio economico, erogato mensilmente, e di un progetto personalizzato di inclusione sociale e lavorativa. Il beneficio massimo mensile può andare dai 187,50 euro per una persona sola ai 539 euro per sei o più persone. Cifre molto lontane dal reddito minimo mensile percepito in altri paesi: per una persona sola può raggiungere i 1348 euro in Lussemburgo e i 977 in Olanda.⁷⁵

Per potervi accedere il nucleo familiare deve essere congiuntamente in possesso dei seguenti requisiti economici:

- -un valore ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) in corso di validità non superiore a 6000 euro;
- -un valore ISRE (l'indicatore della situazione reddituale equivalente) non superiore a 3000 euro (ossia l'ISR diviso la scala di equivalenza, al netto delle maggiorazioni);
- -un valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore 2000

31

⁷² Figari Francesco, Matsaganis Manos, and Sutherland Holly, *Are European social safety nets tight enough?*Coverage and adequacy of Minimum Income schemes in 14 EU countries, International Journal of Social Welfare, 2013

⁷³ Parlamento europeo, Minimum income policies in EU member states, aprile 2017

⁷⁴ Parlamento europeo, Minimum income policies in EU member states, cit.

⁷⁵ Parlamento europeo, Minimum income policies in EU member states, cit.

euro;

-un valore del patrimonio mobiliare (depositi, conti correnti) non superiore a 10mila euro (ridotto a 8 mila euro per la coppia e a 6 mila euro per la persona sola).

Figura 11: Requisiti economi per l'accesso al REI.



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ISRE.

Inoltre, è necessario che ciascun componente del nucleo familiare non percepisca già prestazioni di assicurazione sociale per l'impiego o altri ammortizzatori sociali di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria.⁷⁶ A causa dell'alto numero di requisiti necessari per accedere al reddito di inclusione il sistema italiano è stato definito "a bassa copertura" da parte del Parlamento europeo.⁷⁷

In Italia i Comuni e/o gli Ambiti territoriali possono accedere alle risorse del primo Programma Operativo Nazionale dedicato interamente all'inclusione sociale (PON Inclusione), cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo, oltre a una quota del Fondo nazionale per la lotta alla povertà.⁷⁸

In base alla legge delega per il contrasto alla povertà, approvata definitivamente dal Parlamento a marzo 2017. Le risorse stanziate per il Reddito di Inclusione ed altre misure (il riordino delle prestazioni assistenziali finalizzate al contrasto della povertà e il rafforzamento

76 Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Reddito di inclusione (REI)

⁷⁷ Parlamento europeo, Minimum income policies in EU member states, cit.

⁷⁸ Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Reddito di inclusione (REI)

del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali) sono complessivamente di 1,18 miliardi per il 2017 e di 1,704 miliardi per il 2018.⁷⁹

A tre mesi dal lancio del Reddito di Inclusione (REI) l'Osservatorio statistico INPS ha prodotto i primi dati sulle domande di richiesta del beneficio.

Nel primo trimestre 2018 sono stati erogati benefici economici a 110mila famiglie per un totale di 317mila persone. Grazie all'integrazione del SIA sono state coperte in totale 251mila famiglie, ovvero 870mila persone. Rel per luglio 2018 la platea potenziale del REI è stimata a circa 2.5 milioni di persone. L'importo medio erogato è stato di 177 euro per i nuclei di una sola persone e di 429 per quelli con 6 o più componenti.

Il 72% delle prestazioni è stata erogata nel sud d'Italia e le regioni con il maggior numero assoluto di famiglie beneficiarie sono state la Campania, la Calabria e la Sicilia. Il 52% dei nuclei familiari beneficiari avevano un minore a carico ed il 20% delle persone interessate erano disabili.⁸¹

Figura 12: il contrasto alla povertà. Situazione al primo semestre 2018.

Il contrasto alla povertà

	Reddito d'inclusione (Rei)	Sostegno d'inclusione attiva (Sia)	TOTALE (con misure regionali)
persone beneficiarie	316.693	476.868	870.000
famiglie interessate	110.138	119.226	251.000
di cui al Sud	72,4%	69,6%	3
importo medio (euro/mese)	297	245	E

Fonte: Inps- Ministero Lavoro.

⁷⁹ Consiglio dei Ministri, Documento di economia e finanza, Sezione III, 11 aprile 2017, pag. 94

⁸⁰ Inps, Reddito di inclusione: diffusi i primi dati, 28 marzo 2018

⁸¹ Inps, Reddito di inclusione: diffusi i primi dati, cit.

3. 4 I servizi pubblici

Lo stato può contrastare il fenomeno della povertà anche garantendo ai più bisognosi l'accesso a servizi pubblici gratuiti e di qualità, come l'assistenza all'infanzia e il sistema sanitario. Secondo il *Quadro europeo di monitoraggio della situazione sociale* nel 2015 la percentuale di bambini di età compresa fra gli 0 e i 3 anni che usufruivano dei servizi di assistenza all'infanzia variava enormemente nei diversi stati europei: dall' 1.1 % in Slovacchia, al 77.3 % in Danimarca.⁸²

L'efficacia dei servizi di assistenza all'infanzia danesi ha permesso che il rischio di povertà per genitori soli fosse il più basso d'Europa.

La Repubblica Ceca ha utilizzato il Fondo Sociale Europeo per circa 9 000 nuovi posti in asili nido negli ultimi due anni, visto l'accesso estremamente ridotto ai servizi di cura per l'infanzia in questo paese (2.9%).⁸³

Per quanto riguarda le cure mediche, le percentuali più alte di persone dichiaranti di non potervi accedere per motivi finanziari, liste di attesa o distanze eccessive sono state registrate in Estonia (12.7 %) e in Grecia (12.3 %), mentre le più basse in Austria (0.1 %) e in Olanda (0.2 %).⁸⁴ L'Estonia e la Grecia hanno speso rispettivamente il 5.3 % e il 4.9 % del PIL nel sistema sanitario nazionale, ovvero sotto la media europea del 7.1 %, mentre i primi due paesi europei per spesa in questo settore sono stati l'Austria (8 %) e Francia (8.1 %).⁸⁵

⁸² Commissione europea, Social Scoreboard 2017, Lussemburgo, 2017, p.23

⁸³ Commissione europea, Country Report Czech Republic 2018, Brussels, 7 marzo 2018

⁸⁴ Commissione europea, Social Scoreboard 2017, cit., p.25

⁸⁵ Eurostat, Total government expenditure by function, 2016, cit.

Parte due.

Il dibattito dell'Unione Europea sulla crescita inclusiva

4. 1 I trattati e la carta europea dei diritti fondamentali

Con l'approvazione del trattato di Lisbona nel 2007 gli stati membri dell'Unione Europea si sono impegnati a perseguire importanti obiettivi in campo sociale. Nell'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE) si legge che "L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale ... L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore." Rel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea si legge all' articolo 9 "Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana." Republicatione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana."

Inoltre, un'altra importante novità introdotta con la firma del trattato di Lisbona è stata quella di aver attribuito lo stesso valore giuridico dei trattati alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre del 2000.

Questa garantisce importanti diritti sociali, come il diritto all'istruzione e l'accesso alla formazione professionale e continua; la parità fra uomini e donne in materia di occupazione e retribuzione; l'inserimento sociale e professionale dei disabili; il diritto a condizioni di lavoro giuste ed eque; il diritto di tutela contro il licenziamento ingiustificato; il diritto al congedo parentale ed il diritto di maternità; il diritto all'assistenza sociale ed abitativa; il diritto di accesso alle cure mediche e ai servizi di collocamento gratuiti.

Il titolo X del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) è interamente dedicato alla politica sociale. L'articolo 151, il primo articolo di questo titolo, recita "L'Unione e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi la promozione

86 Trattato sull'Unione europea (versione consolidata), Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 26 ottobre 2012 87 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (versione consolidata), Gazzetta ufficiale dell'Unione

europea, 26 ottobre 2012

dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione."

La Carta sociale europea è stata adottata inizialmente nel 1961 nel quadro del Consiglio d'Europa ed è stata riveduta nel 1996, unendo in un unico strumento la Carta precedente ed il Protocollo Addizionale del 1988. Molti dei diritti sociali presenti nella Carta europea dei diritti fondamentali sono stati tratti dalla Carta sociale europea.

Il Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS), è l'organo incaricato del controllo di conformità alla Carta sociale europea.⁸⁸

L'altra carta cui fa riferimento l'articolo 151 del TFUE è la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, adottata nel 1989, che stabilisce i principi generali su cui si basa il modello europeo di diritto del lavoro. Si applica ai seguenti settori: la libera circolazione dei lavoratori; l'occupazione e le retribuzioni; il miglioramento delle condizioni di lavoro; la protezione sociale; la libertà d'associazione e di contrattazione collettiva; la formazione professionale; la parità di trattamento tra uomini e donne; l'informazione, la consultazione e la partecipazione dei lavoratori; la protezione della sicurezza e la sicurezza sul luogo di lavoro; la protezione dei bambini, degli adolescenti, degli anziani e delle persone disabili.

4.2 Il ruolo delle istituzioni europee

L'articolo 153 del TFUE stabilisce in base al paragrafo 1: "l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei seguenti settori: miglioramento, in particolare, dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori; condizioni di lavoro; sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori; protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro; informazione e consultazione dei lavoratori; rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro; condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio dell'Unione; integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro; parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro; lotta contro l'esclusione sociale; modernizzazione dei regimi di protezione sociale."

⁸⁸ Olivier De Shutter, La Carta sociale europea nel contesto dell'attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Bruxelles, 2016

In questi settori viene usato il metodo di coordinamento aperto, uno strumento giuridico non vincolante, che consiste in tre fasi:

- 1. La definizione degli obiettivi da raggiungere da parte del Consiglio;
- 2. La scelta degli indicatori statistici comuni;
- 3. L'analisi comparativa dei risultati e lo scambio delle migliori pratiche (*benchmarking*), monitorato dalla Commissione.

Questo metodo trova la sua base giuridica nel paragrafo 2 dell'articolo 153 del TFUE, il Parlamento europeo e il Consiglio possono adottare "misure destinate a incoraggiare la cooperazione tra Stati membri attraverso iniziative volte a migliorare la conoscenza, a sviluppare gli scambi di informazioni e di migliori prassi".

Inoltre, nello stesso paragrafo si prevede anche la possibilità di adottare direttive nei settori menzionati nel paragrafo 1 (eccetto la lotta all'esclusione sociale e la modernizzazione dei sistemi di protezione sociale).

Le direttive sono atti giuridici che vincolano lo stato membro o gli stati membri cui sono rivolte per quanto riguarda il risultato da raggiungere, ma non in merito alla forma e ai mezzi. Il legislatore nazionale deve adottare un atto di recepimento ossia adattare la legislazione nazionale rispetto agli obiettivi definiti nella direttiva. Attraverso l'uso di questi strumenti l'Unione Europea mira essenzialmente al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e, quindi, a garantire il mantenimento dei diritti acquisiti da parte dei lavoratori europei qualora si trasferiscano in un altro stato membro.

Sulla base all'articolo 156 la Commissione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri e facilità il coordinamento della loro azione in tutti i settori della politica sociale. A questo scopo è stato creato con l'articolo 157 un comitato avente il compito di fornire pareri e consultazioni agli stati membri sulla base dei dati raccolti a livello europeo.

Infine, in base all'articolo 19 del TFUE, introdotto nel 1997, il Consiglio ha la facoltà di prendere provvedimenti per combattere le discriminazioni dovute alla razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, età, disabilità e orientamento sessuale. Ciò ha portato all'adozione della direttiva sull'uguaglianza razziale⁸⁹ e della direttiva sulla parità in materia di occupazione ⁹⁰nel 2000 e alla direttiva sulla parità di trattamento di uomini e donne nel 2006⁹¹.

⁸⁹ Consiglio, *Direttiva 2000/43/CE*, 29 giugno 2000

⁹⁰ Consiglio, Direttiva 2000/78/CE, 27 novembre 2000

⁹¹ Consiglio, Parlamento europeo, Direttiva 2006/54/CE, 5 luglio 2006

Il Parlamento europeo ha più volte invitato gli stati membri e la Commissione ad attuare le direttive necessarie a rafforzare l'impegno per la riduzione della povertà.

Nel 2010 ha invitato gli stati membri a garantire a tutti i cittadini europei un reddito minimo pari ad almeno il 60 % del reddito medio nazionale e un salario minimo superiore alla soglia della povertà⁹². Nella risoluzione del 14 aprile 2016 ha invitato la Commissione a valutare le modalità e gli strumenti atti a incentivare gli stati membri a garantire un reddito minimo sufficiente.⁹³

4.3 La strategia Europa 2020

Nel 2010 la Commissione ha presentato una strategia per l'occupazione e per la crescita, in cui veniva indicata come prioritaria la promozione dell'inclusione sociale all'interno dell'Unione Europea. Sono stati fissati importanti obiettivi in campo sociale da raggiungere entro il 2020:

- ridurre di 20 milioni il numero di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale,
- aumentare il tasso di occupazione dal 70 % al 75 %,
- far diminuire il tasso di abbandono scolastico dal 15 % al 10 %,
- far salire quella di laureati dal 30 % al 40 %.

In particolare, per contribuire al raggiungimento del primo obiettivo la Commissione ha lanciato l'iniziativa faro "Piattaforma europea contro la povertà", attraverso la quale si è impegnata a" trasformare il metodo aperto di coordinamento su esclusione e protezione sociale in una piattaforma di cooperazione, revisione inter pares e scambio di buone pratiche; elaborare e attuare programmi volti a promuovere l'innovazione sociale per le categorie più vulnerabili; valutare l'adeguatezza e la sostenibilità dei regimi pensionistici e di protezione sociale e riflettere su come migliorare l'accesso ai sistemi sanitari.

Agli stati membri viene richiesto di "promuovere la responsabilità collettiva e individuale nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale; definire e attuare misure incentrate sulla situazione specifica delle categorie particolarmente a rischio (famiglie monoparentali, donne anziane, minoranze, Rom, disabili e senzatetto); utilizzare appieno i propri regimi

93 Parlamento europeo, Risoluzione sul raggiungimento dell'obiettivo della lotta alla povertà, tenuto conto delle spese in aumento sostenute dalle famiglie (2015/2223(INI)), Strasburgo, 14 aprile 2016

39

⁹² Parlamento europeo, *Risoluzione sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa (2010/2039(INI))*, Strasburgo, 20 ottobre 2010

previdenziali e pensionistici per garantire un sufficiente sostegno al reddito e un accesso adeguato all'assistenza sanitaria." ⁹⁴

Negli anni successivi il numero dei poveri è ancora aumentato in Europa a causa della recessione e la Commissione ha ritenuto opportuno adottare due ulteriori iniziative nel 2013.

A febbraio ha esortato gli stati membri a dare la priorità agli investimenti sociali, in particolare a favore dell'infanzia, attraverso il contenuto della Comunicazione «Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione»⁹⁵.

In ottobre ha presentato una proposta⁹⁶ per rafforzare la dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria, in seguito a quanto richiesto dal Consiglio europeo.

Sono stati introdotti cinque indicatori chiave per monitorare la situazione sociale all'interno degli stati membri:

- il numero di disoccupati,
- la dimensione della disoccupazione giovanile e il tasso di giovani disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione (NEET⁹⁷),
- il reddito disponibile delle famiglie,
- il numero di persone a rischio di povertà,
- la disparità di reddito.

A partire dal 2014 l'analisi del quadro sociale è stata inserita nella relazione annuale sulla crescita presentata dalla Commissione agli stati membri.

Il Parlamento ha approvato quest'iniziativa, ma ha richiesto l'inclusione di indicatori aggiuntivi, quali:

- il livello di povertà infantile,
- il numero di senzatetto.⁹⁸

L'Europa è molto lontana dal raggiungere l'obiettivo prefissato di portare il numero dei poveri a 97 milioni entro il 2020, dal momento che si è passati dai 115.9 milioni di poveri nel

⁹⁴ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione- Europa 2020- Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Brussels, 3 marzo 2010

⁹⁵ Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni- Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020, Bruxelles, 20 Febbraio 2013

⁹⁶ Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio-Potenziare la dimensione sociale dell'unione economica e monetaria, Brussels, 2 ottobre 2013

⁹⁷ Not in Education, Employment or Training

⁹⁸ Parlamento europeo, Risoluzione sulla comunicazione della Commissione «Potenziare la dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria» (UEM) (2013/2841(RSP)), Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 21 novembre 2013

2008 ai 122,5 milioni nel 2012 (a causa principalmente della crisi economica e finanziaria) e ai 117.9 milioni nel 2016.

Ogni paese ha tradotto gli obiettivi di Europa 2020 in obiettivi nazionali ed ogni anno pubblica un programma nazionale di riforme nel quale vengono evidenziate le azioni intraprese per raggiungerli.

Per esempio, nell'aprile del 2018 il governo italiano ha enunciato nel "Documento di Economia e Finanza" (DEF) il proprio Programma Nazionale di Riforma (PNR), in cui ha elencato le misure adottate per raggiungere gli obiettivi di Europa 2020. ⁹⁹

Per quanto riguarda l'obiettivo nazionale di contrasto alla povertà, ovvero la diminuzione di 2.2 milioni di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale, il governo ha scelto di perseguirlo adottando le seguenti misure:

- Introduzione del Reddito di Inclusione, quale misura unica nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, a partire dal 1° gennaio 2018
- Potenziamento dell'assegno di ricollocazione, ovvero un buono (voucher) per ricevere un servizio di assistenza intensiva alla ricerca di occupazione da parte di un Centro per l'Impiego o di un'agenzia per il lavoro accreditata. ¹⁰⁰
- Rafforzamento dei servizi sociali, assumendo assistenti sociali con rapporto di lavoro a tempo determinato
- Istituzione di una rete di protezione e d'inclusione sociale, con lo scopo di promuovere il coinvolgimento del terzo settore e delle parti sociali nelle decisioni programmatiche riguardanti le politiche sociali.
- -Sostegno della spesa energetica delle fasce meno abbienti attraverso il bonus elettrico e il bonus gas.
- Sostegno alle famiglie, attraverso il riconoscimento di un buono di 1.000 euro per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido, il riconoscimento di un premio alla nascita o all'adozione pari a 800 euro corrisposto in un'unica soluzione e l'istituzione di un 'Fondo di sostegno alla natalità', volto a favorire l'accesso al credito delle famiglie con uno o più figli nati o adottati dal 1° gennaio 2017.
- -Sostegno ai redditi, attraverso l' innalzamento delle soglie reddituali per l'accesso al bonus Irpef di 80 euro, con conseguente ampliamento della platea dei lavoratori beneficiari. Questo bonus mensile ha lo scopo di ridurre il cuneo fiscale dei lavoratori e spetta a coloro che

41

⁹⁹ Ministero dell'economia e delle finanze, *Documento di economia e finanza 2018, Sezione III, Programma Nazionale di Riforme*, deliberato dal Consiglio dei Ministri, 26 Aprile 2018 100 Anpal, *Assegno di ricollocazione*

percepiscono un reddito lordo compreso fra gli 8000 ed i 26600 euro, ma viene percepito in misura ridotta da coloro che guadagnano oltre 246000.¹⁰¹

Nel definire gli obiettivi di riduzione della povertà la maggior parte dei paesi europei ha fatto riferimento all'indicatore della povertà e dell'esclusione sociale, adottato dall'Unione europea, il quale è composto da tre sottoindicatori:

- La povertà relativa;
- La grave deprivazione materiale;
- La bassa intensità lavorativa.

Alcuni paesi hanno preso in considerazione un solo sottoindicatore, come la Bulgaria e l'Estonia, che hanno lavorato solo sulla povertà relativa, e la Danimarca che ha lavorato solo sulla bassa intensità lavorativa. Altri paesi hanno usato indicatori differenti, come la Germania, che si è posta come obiettivo nazionale la riduzione della disoccupazione di lunga durata.

La Commissione ha monitorato i progressi degli stati membri attraverso la pubblicazione di rapporti annuali, in cui si evidenziano risultati molti diversi da paese a paese. Il confronto rimane complicato a causa dei diversi indicatori utilizzati).

Nella maggior parte degli stati membri il numero di poveri è aumentato fra il 2008 ed il 2016, in particolar modo in Italia, Grecia e Spagna: sono aumentati da 15 a 18 milioni in Italia, da 3,4 a 3,7 in Grecia e da 10.7 a 11.8 in Spagna.

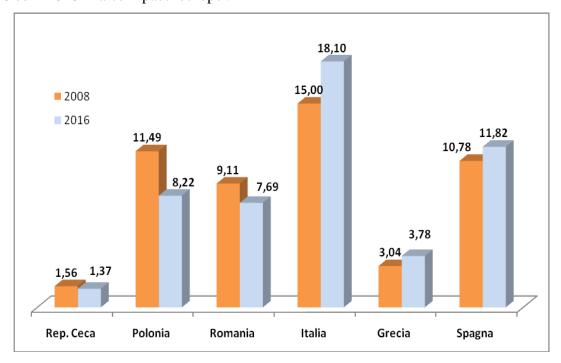
Sembra improbabile che l'Italia raggiunga l'obiettivo prefissato di portare a 12,8 milioni il numero di persone a rischio di povertà nel 2020.

In alcuni paesi l'obiettivo di riduzione della povertà è stato persino superato, come nel caso di Repubblica Ceca, Polonia e Romania. Fra il 2008 ed il 2016 nella Repubblica Ceca i poveri sono diminuiti da 1.5 a 1.3 milioni, in Polonia da 11 ad 8 milioni ed in Romania da 9 a 7 milioni. 102

La figura 13 mostra l'evoluzione del numero dei poveri in Europa dal 2008 al 2016 nei paesi sopra citati.

¹⁰¹ Mambrin Luca, *Bonus Irpef:le novità del 2018*, Euroconference news, 15 gennaio 2018 102 Eurostat, *People at risk of poverty and social exclusion by age and sex*, 17 maggio 2018

Figura 13: Evoluzione del numero dei poveri espresso in milioni nel periodo compreso fra il 2008 ed il 2016 in alcuni paesi europei.



Fonte: mia elaborazione con dati Eurostat, *People at risk of poverty and social exclusion by age and sex*, 17 maggio 2018.

4.4 Gli strumenti finanziari

L'Unione europea mette a disposizioni una parte consistente del suo bilancio per promuovere la coesione sociale ed economica fra gli stati membri. Tuttavia, il contributo finanziario dell'Unione, per quanto importante, non può essere determinante, visto che il suo bilancio conta sul contributo annuale degli stati membri, il cui tetto è fissato al 1.23 % del Pil nazionale. In materia di occupazione ed inclusione sociale i principali strumenti finanziari dell'UE per la programmazione 2014-2020 sono i seguenti:

- Il Fondo Sociale Europeo (FSE);
- Il Programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSi);
- Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG);
- Il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAG).

La Commissione ha proposto per la programmazione finanziaria europea 2021-2027 di unire il FSE, il FEAG, l'EASI e il programma europeo per la salute in un unico programma chiamato Fondo Sociale Europeo + .

L'ammontare complessivo del fondo per la programmazione 2021-2027 dovrebbe essere di 101 miliardi. ¹⁰³

4.4.1 Il Fondo Sociale Europeo (FSE).

Il Fondo Sociale Europeo è stato istituito nel 1957 con il Trattato di Roma e vi è dedicato il titolo XI del TFUE. L'obiettivo, indicato nell'articolo 162, è di "promuovere all'interno dell'Unione le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, nonché di facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale."

Il FSE fa parte dei fondi strutturali europei ed investe nel capitale umano dell'Unione, finanziando progetti locali, regionali e nazionali in materia di occupazione in tutta Europa.

Alla base del suo funzionamento vi sono due importanti principi:

- Il cofinanziamento: i fondi integrano quelli nazionali e regionali e non coprono per intero il costo totale degli interventi. I tassi di cofinanziamento variano tra il 50% e l'85% (il 95% in casi eccezionali) dei costi totali dei progetti, a seconda della ricchezza relativa della regione.
- La gestione condivisa: le linee guida dell'FSE vengono stilate a livello europeo attraverso consultazioni con le parti interessate, mentre i programmi operativi di durata settennale, in cui sono definite le priorità e i relativi obiettivi, sono negoziati tra le autorità nazionali e la Commissione. L'attuazione è a cura delle autorità competenti di ciascun paese. Per questo si dice che il FSE è un fondo a gestione indiretta.

I quattro campi di attività principali del FSE sono i seguenti:

- 1. Sostegno all'occupazione e alla mobilità, che si compone delle seguenti aree di intervento:
 - Creazione di nuove competenze per l'occupazione.

I programmi FSE rientranti in quest'area offrono consulenza e formazione sia ai lavoratori qualificati che rischiano la disoccupazione, perché il settore in cui sono specializzati è in declino, sia ai lavoratori non qualificati o scarsamente qualificati. Inoltre promuovono l'imprenditorialità di categorie socialmente svantaggiate.

• Creazione di opportunità per i giovani.

¹⁰³ Commissione europea, Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, Brussels, 2 maggio 2018

Include programmi di formazione destinati a giovani disoccupati. Incoraggia gli apprendistati e i tirocini, così come la formazione linguistica e i tirocini all'estero.

I giovani, inoltre, possono contare su un sostegno aggiuntivo tramite l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (YEI) che prevede un minimo di 6 miliardi di euro da destinare alle regioni e alle persone maggiormente colpite dall'inattività e dalla disoccupazione giovanile. La YEI si concentra sui NEETs e sulle regioni europee con un tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25%.

• Iniziative a favore delle imprese.

Il FSE aiuta le aziende e i lavoratori ad incrementare la propria competitività, ad adattarsi alle opportunità di una economia a basse emissioni di carbonio e concede in prestito capitali tramite progetti di micro finanziamento.

- 2. "Un'istruzione e una formazione migliore", che è incentrato sulle seguenti aree di intervento:
 - Porte aperte all'apprendimento.

I progetti dell'FSE mirano a ridurre l'abbandono scolastico offrendo consulenza e orientamento agli studenti considerati a rischio. Nelle scuole, insegnanti e consulenti sono formati in modo da poter identificare ed aiutare questi giovani.

Altri progetti sono indirizzati a particolari gruppi svantaggiati, come le comunità di immigrati o le minoranze Rom.

• Per puntare più in alto.

Il FSE promuove l'accesso alle università e ad altri istituti di istruzione di livello terziario con particolare attenzione agli studenti provenienti da gruppi vulnerabili e sottorappresentati. Inoltre, sostiene i partenariati e le reti tra università e istituti di formazione professionale e datori di lavoro e finanzia i dipartimenti di ricerca universitari.

- 3. "Una possibilità per tutti", che interviene nelle seguenti aree:
 - Lotta all'emarginazione. Il FSE si impegna particolarmente per l'integrazione dei Rom.
 - Promozione dell'impresa sociale. Le imprese sociali sono organizzazioni che si situano fra il settore pubblico e quello privato: sebbene operino su base commerciale, perseguono l'obiettivo primario di servire le comunità in cui sono inserite. Tra le loro attività figura la creazione di opportunità occupazionali a favore di persone che

potrebbero altrimenti rimanere disoccupate, come le persone con disabilità, le persone con problemi di salute mentale, gli ex detenuti, le comunità emarginate e molti altri ancora. Il FSE sostiene queste imprese ad esempio con l'offerta di formazione manageriale, l'erogazione di formazione tecnica specifica e sostegno finanziario.

- Partenariati locali. Il FSE incoraggia il coinvolgimento delle parti sociali e delle ONG nei progetti FSE.
- Contro la discriminazione. Numerosi progetti FSE sono volti a combattere la discriminazione che talune persone si trovano ad affrontare nella ricerca di un'occupazione e sul luogo di lavoro.

4." Servizi pubblici migliori", che si divide nelle seguenti aree di intervento:

- *Istituzioni più efficienti*. Il FSE sostiene programmi di formazione per i funzionari pubblici dei servizi di collocamento.
- *Partenariati per il progresso*. Oltre sostenere i servizi pubblici il FSE aiuta molte organizzazioni, come gli istituti di istruzione, le organizzazioni dei lavoratori e le ONG a ottenere le capacità e le competenze di cui hanno bisogno per contribuire a promuovere l'occupazione. ¹⁰⁴

Il FSE ha potuto contare per la programmazione 2014-2020 su 121 miliardi di euro di cui:

- 83 miliardi di fondi europei,
- 37 miliardi di cofinanziamento nazionale. 105

In base alla pianificazione del fondo i tre paesi a cui spetterebbero le fette maggiori del FSE sono la Polonia (12 miliardi), l'Italia (10 miliardi), la Germania (7 miliardi), mentre l'ammontare del cofinanziamento sarebbe più elevato per l'Italia (7,5 miliardi), per la Germania (5 miliardi) e per la Francia (4,2 miliardi).

Nel 2017 erano stati spesi solo il 12 % del totali dei fondi programmati e ne erano stati impegnati circa la metà.

Alcuni paesi hanno speso percentuali molto ridotte della parte di FSE che spettava loro: nel 2017 la Romania ne aveva speso solo l'1 %, l'Italia l'8 %, la Spagna il 5 %, Cipro il 5 %, la Croazia il 4 %.

¹⁰⁴ Commissione europea, Fondo Sociale Europeo

¹⁰⁵ Commissione europea, European Structural and investment funds

Fra i paesi che hanno sino ad ora fatto maggiore uso del FSE troviamo l'Olanda (36 %), il Lussemburgo (24 %), la Germania (24 %), la Finlandia (23 %), la Grecia (22 %) e il Portogallo (21 %).

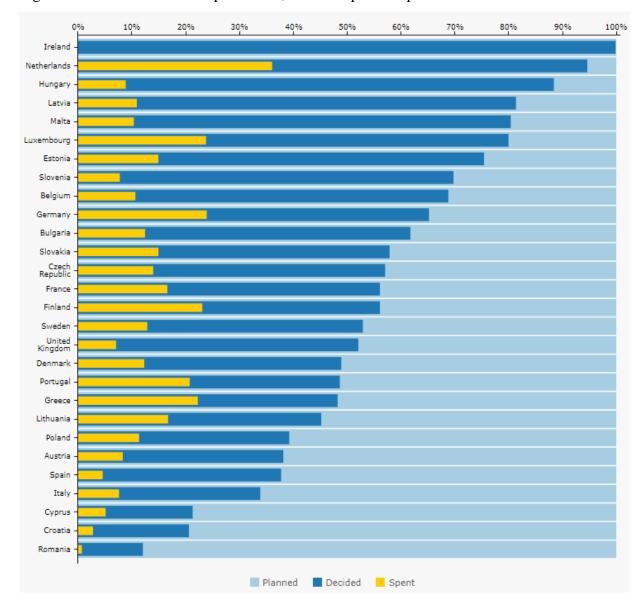


Figura 14: Percentuali di FSE pianificate, decise e spese dai paesi membri.

Fonte: Commissione europea, European Structural and investment funds.

Lo scarso uso dei fondi europei potrebbe essere in parte dovuto al fatto che molti governi hanno tagliato le spese destinate ai programmi sociali negli ultimi anni.

4.4.2 Il programma per l'occupazione e l'innovazione (EaSI)

Il programma per l'occupazione e l'innovazione è gestito direttamente dalla Commissione europea, in particolare dalla Direzione Generale "Occupazione, Affari sociali e Inclusione".

Si compone di tre sottoprogrammi:

- Programme for Employment and Social Solidarity (PROGRESS), finalizzato a sostenere lo sviluppo e il coordinamento delle politiche dell'UE in materia di occupazione, inclusione sociale, condizioni di lavoro e pari opportunità.
- European Employment Service (EURES), ovvero una rete di cooperazione tra la Commissione europea e i servizi pubblici per l'impiego degli stati membri con lo scopo di promuovere la mobilità dei lavoratori in tutta l'UE.
- PROGRESS *Microfinance*, che mira a garantire una maggiore disponibilità di credito per la creazione e lo sviluppo di piccole imprese, anche di tipo sociale.

L'ammontare complessivo del fondo per la programmazione 2014-2020 è di circa 920 milioni, di cui il 61 % è destinato a PROGRESS, il 21% a PROGRESS *Microfinance* e il 18 % a EURES. ¹⁰⁶

4.4.3 Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG)

Offre un sostegno a coloro che hanno perso il lavoro a seguito di importanti mutamenti strutturali del commercio mondiale dovuti alla globalizzazione, ad esempio in caso di chiusura di un'impresa o delocalizzazione di una produzione in un paese extra UE. Il FEG dispone di una dotazione annua massima di 150 milioni di euro per il periodo 2014-2020 e può finanziare fino al 60% del costo di progetti gestiti dalle amministrazioni nazionali e regionali aventi come obiettivo il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori in esubero. 107

4.4.4 Il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAG)

Il Fondo, approvato dalla Commissione nel dicembre 2014, fornisce generi alimentari, abiti e altri articoli essenziali alle persone in condizioni di grave deprivazione materiale.

La Commissione approva i programmi nazionali per il periodo 2014-2020, che prevedono l'erogazione dell'assistenza mediante organizzazioni partner (spesso non governative). In termini reali, per il periodo 2014-2020 sono stati stanziati per il FEAD oltre 3,8 miliardi di euro e può coprire fino all' 85 % dei programmi nazionali. 108

_

¹⁰⁶ Commissione europea, Programma dell'Ue per l'occupazione e l'innovazione sociale(EaSI)

¹⁰⁷ Commissione europea, Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG)

¹⁰⁸ Commissione europea, Fondo di aiuti europei agli indigenti(FEAG)

4.4.5 Il Fondo Sociale Europeo +

Il 2 maggio 2018 la Commissione ha adottato una proposta che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-20271.

In risposta alla richiesta pubblica di un'Europa più sociale e di un rafforzamento degli investimenti nelle persone nell'Unione europea la proposta¹⁰⁹ prevede la creazione del Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+), il quale accorperebbe i fondi e i programmi seguenti:

- il Fondo sociale europeo (FSE) e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG);
- il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD);
- il programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI);
- il programma d'azione dell'Unione in materia di salute (il programma per la salute).

L'accorpamento di questi fondi persegue un triplice obiettivo:

- rafforzare la coerenza e le sinergie fra strumenti complementari dell'UE che sostengono gli investimenti in capitale umano;
- aumentare la flessibilità e consentire ai fondi di rispondere meglio alle sfide e alle priorità a livello dell'UE;
- ridurre gli oneri amministrativi attraverso la semplificazione della programmazione e della gestione dei fondi.

Il fondo dovrebbe contare su 101 miliardi per tutta la durata della programmazione. Almeno il 25 % delle risorse del FSE+ nazionali sarà destinato alla promozione dell'inclusione sociale e alla lotta alla povertà. Inoltre, gli Stati membri dovranno assegnare almeno il 2 % delle loro risorse del FSE+ a misure rivolte agli indigenti,

Il FSE + sarebbe il principale strumento dell'UE per investire nelle persone, promuovere la convergenza economica e sociale ed attuare il pilastro europeo dei diritti sociali.

¹⁰⁹ Commissione Europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo Plus* (FSE+), Brussels, 30 maggio 2018

5.1 I principi

Durante il vertice sociale per l'occupazione e la crescita che ha avuto luogo il 19 novembre 2017 a Göteborg la Commissione, il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno proclamato il *Pilastro europeo dei diritti sociali*, i cui principali destinatari sono gli stati dell'eurozona, nonostante possano aderirvi tutti gli stati membri che lo desiderano.

Leggendo il paragrafo 14 del Preambolo è possibile comprendere la natura di questo documento: "Il pilastro europeo dei diritti sociali esprime principi e diritti fondamentali per assicurare l'equità e il buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale nell'Europa del 21° secolo. Ribadisce alcuni dei diritti già presenti nell'acquis dell'Unione. Aggiunge nuovi principi per affrontare le sfide derivanti dai cambiamenti sociali, tecnologici ed economici. Affinché i principi e i diritti siano giuridicamente vincolanti, è prima necessario adottare misure specifiche o atti normativi al livello appropriato." ¹¹⁰

Si tratta dunque di una dichiarazione di principi non vincolanti attraverso la quale la Commissione ha voluto tutelare i diritti sociali dei cittadini europei.

Molti dei diritti sociali proclamati nel nuovo *pilastro* facevano già parte dell'*acquis sociale* europeo, in quanto tutelati dalla *Carta europea dei diritti fondamentali*, come il diritto all'istruzione e l'accesso alla formazione professionale e continua; la parità fra uomini e donne in materia di occupazione e retribuzione; l'inserimento sociale e professionale dei disabili; il diritto a condizioni di lavoro giuste ed eque; il diritto di tutela contro il licenziamento ingiustificato; il diritto al congedo paternale e il diritto di maternità; il diritto di accesso all'assistenza sociale ed abitativa; il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali; il diritto di accesso alle cure mediche; il diritto di accesso ai servizi di collocamento gratuiti.

Altri diritti sono stati invece enunciati per la prima volta in questo documento, come il diritto al reddito minimo e alle pensioni e per la prima volta si è parlato di diritti specifici per i

110 Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea, Commissione europea, *Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2016

disoccupati e per i lavoratori assunti con un contratto "atipico" (a zero ore, su voucher, parttime, a tempo determinato).

Nel documento si è prestata una particolare attenzione ad alcune delle categorie più a rischio di povertà, come le donne ed i giovani, ma non c'è nessun riferimento agli immigrati e ai Rom.

Il titolo fa riferimento ai *pilastri* dell'Unione Europea, ovvero i settori in cui si svolgono le politiche comuni degli stati membri, che attualmente sono il mercato unico, la politica estera, la sicurezza, la giustizia e gli affari interni. Da questo documento risulta evidente l'interesse della Commissione a rafforzare le competenze delle istituzioni comunitarie nel settore delle politiche sociali di cui gli stati membri sono sempre stati gelosi. Ciononostante, viene precisato che "lo sviluppo del pilastro europeo dei diritti sociali non compromette la facoltà riconosciuta agli Stati membri di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale e di gestire le proprie finanze pubbliche".

Inoltre, la Commissione ha previsto di monitorare i progressi compiuti dagli stati membri in materia di diritti sociali attraverso la procedura del semestre europeo. Questo è il ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche a livello dell'UE, in cui i paesi membri discutono i loro piani economici e di bilancio.

Nei documenti pubblicati dalla Commissione nel quadro del pacchetto d'autunno del Semestre europeo del 2017 (l'analisi annuale per la crescita, il progetto di relazione comune sull'occupazione e gli orientamenti per l'occupazione) sono stati inclusi molti degli indicatori necessari per valutare il rispetto dei principi del Pilastro e, per la prima volta, la Commissione Europea ha valutato anche sistemi di sicurezza sociale e i programmi di formazione all'analisi annuale della situazione economica e sociale negli Stati membri, pubblicata il 7 marzo 2018 nel quadro del pacchetto d'inverno.¹¹¹

Il Parlamento Europeo ha concordato con questo orientamento nella relazione sul Semestre europeo del 14 marzo¹¹²: "Il parlamento Europeo evidenzia che il Semestre europeo e le raccomandazioni specifiche per paese dovrebbero contribuire al conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020, compresi quelli stabiliti nel pilastro dei diritti sociali, e dovrebbero generare crescita e posti di lavoro; valuta pertanto positivamente il "quadro di

112 Parlamento europeo, *Relazione del Parlamento europeo sul semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche*, capitolo 4, Strasburgo, 14 marzo 2018.

51

¹¹¹ Commissione europea, Fact sheet-European Semester 2018: Winter package explained, Brussels, 7 marzo 2018.

valutazione della situazione sociale" quale strumento per monitorare l'attuazione del pilastro sociale."

Il documento è composto da 20 principi, divisi in 3 sezioni:

- 1- Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, in cui la Commissione richiama l'attenzione sulle sfide dell'istruzione, della formazione, del divario retributivo e occupazionale legato al genere, della discriminazione e della disoccupazione;
- 2- Condizioni di lavoro eque, in cui vengono difesi i diritti dei lavoratori, si promuove l'equilibrio fra vita familiare e lavorativa e si affronta il tema della povertà lavorativa;
- 3- *Protezione sociale ed inclusione*, in cui si affronta il problema della povertà dei bambini, della scarsa mobilità sociale, dell'integrazione dei disabili, dell'invecchiamento della popolazione e delle difficoltà di accesso alla protezione sociale e ai servizi pubblici.

In appendice viene riportato il documento integrale.

5.2 La genesi

Fin dagli esordi la Commissione Juncker ha posto l'accento sulla necessità di rendere l'Europa più sociale, come testimoniano gli orientamenti politici espressi nel luglio 2014. Nel settembre 2015, in occasione del suo discorso sullo stato dell'Unione, il Presidente Juncker ha dichiarato: "Dobbiamo intensificare i lavori per un mercato del lavoro equo e veramente paneuropeo. [...] Nel quadro di tali sforzi, voglio sviluppare un pilastro europeo dei diritti sociali, che tenga conto delle mutevoli realtà delle società europee e del mondo del lavoro." Sin da questo annuncio la Commissione ha collaborato attivamente con gli Stati membri, le altre istituzioni dell'UE, le parti sociali, la società civile e i cittadini per definire i contenuti e il ruolo del pilastro.

A marzo 2016 la Commissione ha presentato una prima stesura del pilastro dei diritti sociali e varato un'ampia consultazione pubblica, che si è tenuta da marzo a dicembre 2016 durante la quale sono emerse le quattro grandi questioni che il Pilastro avrebbe dovuto affrontare: le conseguenze sociali della crisi, l'adattamento al mercato del lavoro digitale, l'evoluzione demografica e le divergenze economiche gli tra Stati membri.

Durante la consultazione si sono svolte discussioni attive con autorità nazionali, Governi e Parlamenti nazionali, altre istituzioni dell'Unione europea, società civile, esperti accademici e politici e cittadini. La Commissione ha ricevuto contributi da 21 Governi nazionali (Austria,

52

¹¹³ Jean-Claude Juncker, *Stato dell'Unione 2015: l'ora dell'onestà, dell'unità e della solidarietà*, Strasburgo, 9 settembre 2015

Belgio, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Svezia e Ungheria) e da 5 Parlamenti nazionali.

Le Commissioni XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (Affari sociali) del Parlamento Italiano hanno valutato positivamente il "Pilastro dei diritti sociali" il 21 dicembre 2016 formulando una serie di considerazioni. Le Commissioni hanno rilevato che "il raggiungimento degli obiettivi prospettati non può prescindere da un adeguato supporto agli sforzi che i medesimi Stati membri saranno chiamati a compiere attraverso necessarie misure normative e opportuni sostegni finanziari da parte dell'Unione europea, posto che i Paesi in cui le criticità sono maggiori dispongono di minori spazi di manovra sul piano finanziario a causa degli stringenti vincoli di bilancio."

In quest'ottica ha affermato che va resa permanente, con conseguente rifinanziamento da parte dell'Unione europea, *l'Iniziativa per l'occupazione dei giovani*.

Le Commissioni hanno richiesto che "taluni parametri e indicatori sociali, quali la riduzione della percentuale di popolazione a rischio di povertà e del tasso di disoccupazione, ovvero il miglioramento delle competenze e lo sviluppo della formazione e dell'istruzione, acquisiscano, nell'ambito della procedura del Semestre europeo, valore vincolante al pari degli obiettivi di finanza pubblica".

Il giorno seguente, il governo italiano ha trasmesso la risposta ufficiale dell'Italia alle domande sottoposte dalla Commissione nell'ambito della consultazione. 115

Alla domanda "Quali sono secondo Lei le priorità più urgenti in campo sociale e nell'ambito dell'occupazione?", il Governo italiano ha indicato come prioritari gli ambiti 1, 3, 4, 5, 9, 12, 14, 16, 19, 18 del Pilastro sociale. In particolare, per il Governo rilevano il contrasto alla disoccupazione giovanile, il sostegno attivo all'occupazione, il rafforzamento delle competenze digitali, la diffusione delle attività per la transizione scuola-lavoro, il sostegno alla maternità e paternità, il potenziamento dei servizi per la cura di bambini, anziani e persone non autosufficienti.

Alla domanda" Come possiamo tenere presenti le diverse situazioni sociali ed occupazionali in Europa?" il Governo italiano ha risposto:" Il raggiungimento degli obiettivi che il Pilastro europeo si darà del Pilastro europeo dovrà essere conseguito[...] attraverso la costruzione condivisa di strumenti ed azioni a livello UE, come nel caso dell'European Unemployment

¹¹⁴ Camera dei deputati, *Bollettinodelle giunte e delle commissioni parlamentari Commissioni Riunite (XI e XII)*, Resoconti delle Giunte e delle Commissioni, 21 dicembre 2016

¹¹⁵ Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento delle politiche europee, *La posizione italiana*, Consultazione pubblica sul "Pilastro dei diritti sociali", Bruxelles, 22 dicembre 2016

Benefit Scheme, proposto dall'Italia e volto a sostenere la tenuta sociale nei Paesi colpiti da gravi crisi economiche (shock asimmetrici e simmetrici)."

La proposta di introdurre un sussidio europeo di disoccupazione era stata avanzata dal Governo italiano nel febbraio 2016 con il documento «Una strategia europea condivisa per crescita, lavoro e stabilità»". ¹¹⁶

Si tratterebbe di un Fondo che fornirebbe risorse ai paesi che sperimentano aumenti significativi della disoccupazione determinati dalle variazioni del ciclo economico, quindi da una fase di recessione. Secondo il Governo italiano è necessario un meccanismo di questo tipo, in quanto, in assenza di tassi di cambio, l'aggiustamento di fronte a choc ciclici avviene nella maggior parte dei casi attraverso l'occupazione.

Il Governo italiano precisa che non si tratterebbe di un trasferimento continuo di finanziamenti dai paesi del nord Europa con bassi di tassi di disoccupazione ai paesi del sud con alti tassi di disoccupazione, perché scatterebbe automaticamente solo in caso di choc ciclici e non interverrebbe nei casi di disoccupazione strutturale, che è di lunga durata e dovuta al mancato incontro della domanda e dell'offerta di lavoro. Nella proposta italiana il fondo verrebbe finanziato dallo 0,5% dei paesi dell'Eurozona ed i beneficiari dovrebbero restituire nel tempo i finanziamenti ricevuti. ¹¹⁷

Secondo il governo "Un meccanismo comune che abbia la funzione di mitigare la disoccupazione ciclica e le sue conseguenze rappresenterebbe un'effettiva opportunità per fare un passo avanti verso la sostenibilità e per rafforzare la dimensione sociale dell'Eurozona".

Inoltre, sempre nella risposta alla seconda domanda, il Governo Italiano rileva che se il Pilastro sociale venisse adottato solo all'interno dell'area euro, potrebbe essere rischioso per l'Unione economica e monetaria poiché "gli eventuali vantaggi in termini di crescita e rafforzamento dell'Unione economica e monetaria e del mercato unico derivanti dall'auspicato innalzamento degli standard sociali e dalla loro omogeneizzazione all'interno dell'area euro potrebbero essere inficiati, nel lungo periodo, da fenomeni di dumping sociale con i Paesi non appartenenti all'area euro all'interno dell'Unione europea."

Alla domanda "Ritiene aggiornato l'acquis sociale e vi è spazio per ulteriori interventi dell'UE?" il Governo ha invitato la Commissione a "utilizzare il potere di legiferazione dell'Unione europea al fine di promuovere la convergenza dei trattamenti di protezione

117 Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Un fondo europeo per l'indennità di disoccupazione: nove chiarimenti*, 6 settembre 2016

54

¹¹⁶ Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Una strategia europea condivisa per crescita, lavoro e stabilità*, Febbraio 2016

sociale in tutti gli stati membri"ed ha ritenuto opportuno "utilizzare al meglio i fondi Strutturali e d'Investimento Europei".

Alla consultazione hanno partecipato anche le istituzioni europee, fra cui il Parlamento europeo, il cui contributo è contenuto nella risoluzione del 19 gennaio 2017.

In questa documento il Parlamento ha invitato la Commissione a presentare proposte su un pilastro europeo dei diritti sociali, che non si limitasse a una dichiarazione di principi e di buone intenzioni ma rafforzasse i diritti sociali mediante strumenti concreti e specifici. Il Parlamento ha anche evocato la possibilità di utilizzare il meccanismo di cooperazione rafforzata di cui all'articolo 20 TUE, che permette ad almeno nove stati membri di esercitare competenze non esplicitamente previste dai trattati al fine di realizzare gli obiettivi dell'Unione, a condizione di ottenere l'approvazione di tutti gli altri. Ha invitato la Commissione e le parti sociali a collaborare al fine di estendere le attuali norme europee in materia di protezione dei lavoratori ai contratti di lavoro atipici, con particolare attenzione ai lavoratori autonomi operanti attraverso piattaforme online, e ha sottolineato l'importanza dei contratti di lavoro a tempo indeterminato. Ha richiesto che il completamento dell'educazione secondaria diventasse un obbligo in tutti gli stati membri, contenuti adeguati per l'apprendimento e la formazione, condizioni di lavoro dignitose per i tirocini e gli apprendistati e che la garanzia per le competenze venga riconosciuta come un nuovo diritto individuale. Inoltre, ribadisce che nell'Europa del XXI secolo deve essere un obbligo per gli Stati membri offrire la sicurezza del reddito minimo a tutti. 118

Il Pilastro dei diritti sociali trova un ulteriore conferma nella dichiarazione di Roma del 15 marzo 2017, firmata sessant'anni dopo i trattati di Roma dai i 27 leader degli stati membri e dalle istituzioni europee. In questo documento sono stati dichiarati quattro obiettivi, tra cui lo sviluppo di un'Europa sociale, descritta nel modo seguente: "un' Unione che, sulla base di una crescita sostenibile, favorisca il progresso economico e sociale, nonché la coesione e la convergenza, difendendo nel contempo l'integrità del mercato interno; un'Unione che tenga conto della diversità dei sistemi nazionali e del ruolo fondamentale delle parti sociali; un'Unione che promuova la parità tra donne e uomini e diritti e pari opportunità per tutti; un'Unione che lotti contro la disoccupazione, la discriminazione, l'esclusione sociale e la povertà; un'Unione in cui i giovani ricevano l'istruzione e la formazione migliori e possano

_

¹¹⁸ Parlamento europeo, Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2017 su un pilastro europeo dei diritti sociali (2016/2095(INI)), Strasburgo, 19 gennaio 2017.

studiare e trovare un lavoro in tutto il continente; un'Unione che preservi il nostro patrimonio culturale e promuova la diversità culturale." ¹¹⁹

Il 26 aprile 2017 il Pilastro è stato presentato in due forme giuridiche di identico contenuto: una raccomandazione della Commissione, ¹²⁰ che ha avuto efficacia immediata, e una proposta di proclamazione congiunta del Parlamento, del Consiglio e della Commissione.

Su tali basi la Commissione ha avviato le discussioni con il Parlamento europeo ed il Consiglio per assicurare al pilastro un ampio sostegno politico e l'approvazione ad alto livello. Questa scelta è stata dovuta all'assenza di potere da parte delle istituzioni europee di adottare una legislazione vincolante in alcune delle aree interessata dal Pilastro.

Il 23 ottobre a Lussemburgo, i ministri dell'occupazione e della politica sociale dell'UE hanno approvato all'unanimità il testo della proclamazione interistituzionale sul pilastro europeo dei diritti sociali e hanno autorizzato la sua firma a nome degli stati membri.

In occasione del vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita, tenutosi il 17 novembre a Göteborg, il *Pilastro europeo dei diritti sociali* è stato sottoscritto congiuntamente dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione.

5.3. Le iniziative della Commissione

La Commissione ha intrapreso una serie di iniziative per aiutare gli stati membri a realizzare gli obiettivi prospettati nel pilastro, anche prima che questi fossero dichiarati a Göteborg. Finora si è impegnata per la tutela dei diritti dei lavoratori, ma non ha ancora intrapreso iniziative in favore dei disoccupati o delle persone economicamente inattive.

In primo luogo ha proposto una serie di direttive al Parlamento e al Consiglio:

• proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio "Un nuovo inizio per supportare l'equilibrio fra vita professionale e privata".

La Commissione ha rilevato che la mancata partecipazione di una porzione significativa di donne al mercato del lavoro comporta una perdita di 370 bilioni di euro all'anno per l'economia europea. Ha ritenuto dunque opportuno modernizzare l'attuale quadro normativo europeo in modo da aiutare le donne a conciliare la vita professionale con la vita privata. La Commissione propone di introdurre il congedo di paternità; rendere intrasferibile il congedo parentale per impedire che i padri ne trasferiscano una parte considerevole alle madri, introdurre la possibilità la possibilità per i lavoratori di usufruire

¹¹⁹ Dichiarazione dei leader dei 27 Stati membri e del Consiglio europeo, del Parlamento europeo e della Commissione europea, 25 marzo 2017, Roma

¹²⁰ Commissione europea, *Raccomandazione* (UE) 2017/761 della Commissione del 26 aprile 2017 sul pilastro europeo dei diritti sociali, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, 29 aprile 2017

di un congedo in caso di malattia grave o di dipendenza di un familiare, la conferma della possibilità per i lavoratori con figli di età non di avvalersi di un calendario di lavoro flessibile.

 Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'UE.

La Direttiva proposta andrebbe ad abrogare la direttiva vigente dal 1991 che attribuisce ai lavoratori inizianti un nuovo lavoro il diritto di ricevere per iscritto le informazioni relative alla relazione lavorativa, visto che è stata valutata inefficace dalla Commissione.

La proposta ambisce alla fruizione di questi diritti da parte di tutti i lavoratori, anche di coloro impegnati in contratti di lavoro atipici e flessibili, come i contratti a zero ore, i lavori occasionali, i lavori domestici, i lavori tramite piattaforme digitali e i lavori a voucher. ¹²¹ Tuttavia, seconda la CGIL la direttiva proposta non tutela tutti i lavoratori, escludendo i lavoratori non subordinati e i lavoratori assunti con un contratto di durati pari o inferiore alle 8 ore al mese. ¹²²

Inoltre, la Commissione ha valutato inefficace anche la già esistente direttiva sul tempo del lavoro dal momento che alcuni lavoratori superano sistematicamente il limite settimanale di 48 ore lavorative. In questo caso ha deciso di rimediare fornendo gli orientamenti necessari per l'interpretazione della vigente direttiva. 123

In secondo luogo, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento per istituire un'Autorità europea del lavoro il 13 marzo 2018. Quest'autorità dovrebbe migliorare l'accesso alle informazioni da parte degli individui e dei datori di lavoro circa i rispettivi diritti e obblighi in tema di mobilità dei lavoratori e di coordinamento della sicurezza sociale; rafforzare la cooperazione tra le autorità ai fini dell'applicazione transfrontaliera della pertinente normativa dell'Unione e agevolare le soluzioni in caso di controversie tra autorità nazionali. Il presidente della Commissione Jean-Claude Juncker aveva dichiarato nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 2017: "Dobbiamo fare in modo che le regole dell'UE in materia di mobilità del lavoro siano fatte rispettare da un'autorità vigilante. È assurdo avere un'Autorità bancaria e non una del lavoro in un mercato unico." 124

¹²¹ Commissione europea, Delivering on the European Pillar of Social Rights – Commission adopts first concrete initiatives. Press release Database, Brussels, 26 aprile 2017

¹²² CGIL, Allegato 2, oggetto: proposta di direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'UE, Roma, 10 Marzo 2018

¹²³ Commissione europea, Delivering on the European Pillar of Social Rights – Commission adopts first concrete initiatives, cit.

¹²⁴ Juncker Jean-Claude, Discorso sullo stato dell'Unione 2017, Brussels, 13 settembre 2017

Inoltre, la Commissione ha presentato al Consiglio una proposta per una raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale con lo scopo di promuovere l'adesione da parte dei lavoratori atipici e dei lavoratori autonomi ai sistemi di sicurezza sociale e facilitare il trasferimento dei diritto sociali nel passaggio da un impiego all'altro.

Infine, la Commissione ha intrapreso una serie di iniziative di carattere non giuridico, tra cui si rilevano le seguenti:

- "Impegno strategico per l'uguaglianza di genere 2016-2019".
 - Nel dicembre 2015 Commissione ha prorogato la sua strategia per l'uguaglianza di uomini e donne, approvata nel 2010, attraverso la quale si impegna a promuovere partecipazione delle donne al mercato del lavoro; combattere la povertà delle donne attraverso la riduzione del divario di genere in materia di retribuzioni, salari e pensioni; lottare contro la violenza sulle donne e promuovere la partecipazione delle donne nel processo decisionale.
- La comunicazione "Investire nei giovani d'Europa"

 Nel dicembre 2016 la Commissione ha promosso nuove azioni per sostenere l'occupazione giovanile e creare maggiori opportunità per i giovani, attraverso l'assegnazione di un ulteriore miliardo di euro all'iniziativa *Garanzia per i giovani*.
- Il corpo europeo di solidarietà
 Il Corpo europeo di solidarietà è la nuova iniziativa dell'Unione europea che offre ai giovani opportunità di lavoro o di volontariato, nel proprio paese o all'estero, nell'ambito di progetti destinati ad aiutare le comunità europee.

5.4 Il futuro della dimensione sociale dell'Europa

Il 26 aprile 2017 la Commissione ha pubblicato un documento intitolato "Riflessione sul futuro della dimensione sociale dell'Europa", in cui ha presentato le tre opzioni a disposizione dell'Europa per affrontare le sfide presenti e future in campo sociale:

- Limitare la dimensione sociale alla libera circolazione,
- Chi vuol fare di più in campo sociale fa di più,
- I 27 paesi approfondiscono insieme la dimensione sociale dell'Europa.

Con la prima opzione l'Unione manterrebbe in vigore le norme volte a promuovere la circolazione delle persone oltre le frontiere, come quelle relative ai diritti di sicurezza sociale dei cittadini mobili, al distacco dei lavoratori, all'assistenza sanitaria transfrontaliera e al riconoscimento dei diplomi. Tuttavia non vi sarebbero più standard minimi a livello di UE riguardanti la sicurezza e la salute dei lavoratori, i tempi di lavoro e di riposo o i congedi di

maternità/paternità ed il diritto dei lavoratori ad essere informati sui loro diritti non sarebbe più garantito a livello europeo. L'Europa non promuoverebbe più le possibilità per gli Stati membri di scambiarsi le migliori pratiche. I fondi europei volti a sostenere la riconversione delle regioni duramente colpite dagli effetti della globalizzazione sarebbero ridotti o aboliti, così come i cofinanziamenti UE ai programmi sociali e ai programmi di riconversione regionali.

La seconda opzione prevede che i paesi della zona euro collaborino più attivamente in campo sociale. Per farlo potrebbero utilizzare lo strumento della «cooperazione rafforzata» previsto dal trattato. Tuttavia, la convergenza sociale sarebbe messa alla prova dal fenomeno del *dumping sociale*, dovuto al fatto che i paesi al di fuori della zona euro potrebbero mantenere standard sociali più bassi.

Se l'Unione europea scegliesse la terza opzione, si dovrebbero armonizzare la normativa europea in materia di diritti sociali e, di conseguenza, si dovrebbe rivedere l'attuale equilibrio delle competenze tra Unione e stati membri ed andrebbero definiti parametri di riferimento vincolanti. Inoltre, occorrerebbe avere a disposizione fondi più consistenti a livello di UE per sostenere lo sviluppo delle competenze, i progetti di integrazione nel mercato del lavoro, la lotta alla povertà e l'innovazione sociale.¹²⁵

¹²⁵ Commissione europea, *Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa*, Brussels, 26 aprile 2017

Conclusioni

Attraverso la proclamazione congiunta dei venti principi del *Pilastro dei diritti sociali*, il Parlamento europeo, la Commissione e il Consiglio hanno dato prova di voler ulteriormente approfondire la dimensione sociale dell'Europa e di aver compreso l'entità delle sfide da affrontare per migliorare le condizioni di vita dei cittadini europei.

Molti dei diritti sociali proclamati nel nuovo *pilastro* facevano già parte dell'*acquis sociale* europeo, in quanto tutelati dalla *Carta europea dei diritti fondamentali*, come il diritto all'istruzione e alla formazione professionale e continua, la parità fra uomini e donne in materia di occupazione e retribuzione, l'inserimento sociale e professionale dei disabili ed il diritto all'assistenza sociale ed abitativa.

Altri diritti sono stati, invece, dichiarati per la prima volta in questo documento, come il diritto al reddito minimo e alle pensioni, e per la prima volta si è parlato di diritti specifici per i disoccupati, per i giovani e per i lavoratori assunti con un contratto "atipico" (a zero ore, su voucher, part-time, a tempo determinato).

Purtroppo, a questi nuovi diritti sociali non è stato riconosciuto un valore giuridico vincolante, ma la Commissione si sta impegnando affinché la normativa sociale europea vi aderisca, proponendo numerose direttive in difesa dei diritti dei lavoratori europei. Tuttavia, non ha ancora presentato una direttiva rivolta alla tutela dei disoccupati o delle persone economicamente inattive.

Inoltre, la Commissione ha espresso dei giudizi sull'efficacia delle politiche intraprese dagli Stati membri ed ha suggerito misure più adeguate nell'ambito del semestre europeo, ma le decisioni relative alle politiche sociali spettano agli stati membri e così sarà finché queste graveranno sui bilanci nazionali.

Il sostegno finanziario che può offrire l'Unione Europea è limitato dal momento che gli stati non sono disposti a fare uno sforzo di solidarietà, cedendo più dell'1% del loro bilancio all'Unione europea. Ciononostante, vi sono alcuni efficaci strumenti finanziari aventi lo scopo sia di offrire un sostegno concreto alle persone in situazioni di estrema povertà, come il *Fondo europeo di solidarietà* e il *Fondo di adeguamento alla globalizzazione*, sia di promuovere una crescita inclusiva nel lungo termine, come il *Fondo Sociale Europeo*.

Le istituzioni europee dovrebbero cercare di aumentare l'ammontare dei finanziamenti ai programmi sociali europei, autofinanziandosi attraverso nuovi strumenti, come la tassa sulla

plastica recentemente proposta dalla Commissione o un'eventuale tassa sulle transazioni finanziarie.

Come è stato evidenziato, le cause dell'esclusione sociale e della povertà sono sempre le stesse in tutta Europa, nonostante in alcuni stati membri siano più determinanti che in altri. Andrebbero elaborati dei programmi mirati a combattere queste cause e destinati unicamente alle persone più svantaggiate.

È essenziale che le istituzioni europee continuino a promuovere lo scambio di buone pratiche, in modo che gli stati che devono migliorare i loro sistemi di protezione sociale possano apprendere da quelli che sono più efficienti nel ridurre la povertà.

Inoltre, andrebbe presa in considerazione l'ipotesi di esonerare dall'obbligo di cofinanziamento nazionale quei paesi con una capacità di spesa pubblica molto limitata, almeno per la prima fase dei finanziamenti.

Anche le aree meno preparate ad affrontare le nuove sfide del XXI secolo dovrebbero ricevere dei finanziamenti mirati per prevenire un ulteriore aumento del numero dei poveri e dei disoccupati.

Credo che facendo tutto questo l'Unione Europea potrebbe dare un contributo significativo alla crescita inclusiva, fermo restando che gran parte della responsabilità in campo sociale spetta ai governi nazionali.

Bibliografia

Camera dei deputati, *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari Commissioni Riunite (XI e XII)*, Resoconti delle Giunte e delle Commissioni, 21 dicembre 2016.

CGL, Allegato 2, oggetto: proposta di direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'UE, Roma, 10 Marzo 2018.

Commissione europea, *COMUNICAZIONE della commissione-europa 2020-Una strategia* per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, Brussels, 3 marzo 2010.

Commissione europea, Country Report Czech Republic 2018, Brussels, 7 marzo 2018.

Commissione europea, *Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa*, Brussels, 26 aprile 2017.

Commissione Europea, European semester: thematic-factsheet-Social Inclusion, 30 ottobre 2017.

Commissione europea, Minimum income schemes in Europe, Brussels, gennaio 2016.

Commissione Europea, Social Scoreboard 2017, Lussemburgo, 2017.

Commissione europea, *Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende -Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Brussels, 2 maggio 2018.

De Shutter Olivier, La Carta sociale europea nel contesto dell'attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Brussels, 2016.

Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), Seconda indagine su minoranze e discriminazioni all'interno dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2017. Eurostat, News release euro indicators, 4 aprile 2018.

Eurostat, *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*, Ufficio di pubblicazione dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2016.

FEANTSA- The Foundation Abbé Pierre, *Third overview of housing exclusion in Europe* 2018, marzo 2018.

Ministero dell'economia e delle finanze, *Documento di economia e finanza*, *Sezione III*, *Programma Nazionale di Riforme*, deliberato dal Consiglio dei Ministri, 11 Aprile 2017. Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Una strategia europea condivisa per crescita*, *lavoro e stabilità*, Febbraio 2016.

Monti Luciano, *L'altra Europa. Diario di un viaggio nella povertà*, Rubbettino, 2005 Monti Luciano, *Politiche dell'Unione Europea, La programmazione 2014-2020*, LUISS University Press, 2016.

Parlamento europeo, Minimum income policies in EU member states, aprile 2017.

Parlamento europeo, Relazione del Parlamento europeo sul semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, capitolo 4, Strasburgo, 14 marzo 2018.

Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea, Commissione europea, Pilastro europeo dei diritti sociali, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2016.

Parlamento europeo, Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2017 su un pilastro europeo dei diritti sociali (2016/2095(INI)), Strasburgo, 19 gennaio 2017.

CAMERA DEI DEPUTATI ITALIANA:

-Istituzione di un Pilastro europeo dei diritti sociali (COM(2017)250) e Proclamazione interistituzionale sul Pilastro europeo dei diritti sociali (COM(2017)251)-Documentazioni per le commissioni, esami di atti e documenti dell'UE, n.86, 12 maggio 2017 (http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/pdf/ES086.pdf)

COMMISSIONE EUROPEA

- Delivering on the European Pillar of Social Rights Commission adopts first concrete initiatives, Press release Database, Brussels, 26 aprile 2017 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1006_en.htm)
- -Discorso-Presidente Jean-Claude Juncker -Stato dell'Unione 2015: l'ora dell'onestà, dell'unità e della solidarietà, Press release Database, Strasburgo, 9 settembre 2015 (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_it.htm)
- Discorso- Presidente Jean-Claude Juncker Discorso sullo stato dell'Unione 2017, Press release Database, Bruxelles, 13 settembre 2017

(http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_it.htm)

- Fondo Sociale Europeo

(http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=it)

- Fondo di aiuti europei agli indigenti(FEAG)

(http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=1089)

- Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG)

(http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=it)

- Fact sheet-European Semester 2018: Winter package explained, Press release database, Bruxelles, 7 marzo 2018.

(http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-1581_en.htm)

- European Structural and Investment Funds, Data

(https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/esf)

- Programma dell'Unione europea per l'occupazione e l'innovazione sociale(EaSI) (http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=1081)
- Social Scoreboard, *Gender pay gap in unadjusted form (2016)*(https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/explorer)

EURLEX:

-Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (versione consolidata), Gazzetta ufficiale

dell'Unione europea, 26 ottobre 2012 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT)

-Trattato sull'Unione europea (versione consolidata), Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 26 ottobre 2012

(https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT)

EUROSTAT:

-Early leavers from education and training by sex and NUTS 2 regions, 26 aprile 2018.

(http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=edat_lfse_16&lang=en)

- Early leavers from education and training by sex and labour status, 20 aprile 2018.

(http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=edat_lfse_14&lang=en)

-Educational attainment statistics, giugno 2016.

(http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Educational_attainment_statistics)

-Employment rate by sex, age groups, educational attainment level and household composition (%), 26 aprile 2018.

(http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfst_hheredty&lang=en)

- Europe 2020 indicators-employment, giugno 2017.

(http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_2020_indicators_-employment)

-Europe 2020 indicators- poverty and social exclusion, giugno 2017.

(http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_2020_indicators_-

_poverty_and_social_exclusion)

-In-work-at-risk-of-poverty rate, 2018.

(http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tespm070 &plugin=1)

-In-work poverty rate in the EU, 2018.

(http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180316-1)

-Migrant integration statistics maggio 2017.

(http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migrant_integration_statistics)

-People at risk of poverty or social exclusion by income quintile and household type,19 aprile 2018

(http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_peps03&lang=en)

- People at risk of poverty or social exclusion by level of activity limitation, sex and age, 8 novembre 2017.

(http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=hlth_dpe010&lang=en)

-People at risk of poverty and social exclusion by sex and age, 17 maggio 2018.

(http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do)

-Population structure and ageing, giugno 2017.

(http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-

explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing&oldid=119793)

- Severe material deprivation rate by age and sex, 17 maggio 2018.

(http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mddd11&lang=en)

- Severe housing deprivation rate by age, sex and poverty status EU-SILC survey, 2018. (http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/ILC_MDHO06A)
- Statistics on young people neither in employment nor in education or training, giugno 2017.

(http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Statistics_on_young_people_neithe r_in_employment_nor_in_education_or_training)

- Tertiary educational attainment, age group 30-34 (2016), 2016.

(http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tgs00105 &plugin=1)

-Total general government expenditure on social protection, 13 marzo 2018.

(http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-

explained/index.php?title=File:Total_general_government_expenditure_on_social_protection, _2016_(%25_of_GDP_%25_of_total_expenditure).png)

-Underemployment and potential additional labour force statistics, maggio 2017.

(http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-

explained/index.php/Underemployment_and_potential_additional_labour_force_statistics)

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI:

-Reddito di inclusione (REI).

(http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Reddito-di-Inclusione-ReI/Pagine/default.aspx)

ARTICOLI DI TESTATE GIORNALISTICHE ONLINE:

Mambrin Luca, Bonus Irpef: le novità del 2018, Euroconference news, 15 gennaio 2018.

Monti Luciano, L'Europa vista dal cittadino, oltre il processo di integrazione, Amministrazione in Cammino, Febbraio 2018

Monti Luciano, *L'Europa dei molti e dei pochi: quale possibile unione?*, Amministrazione in Cammino, Luglio 2018

Monti Luciano, *L'Europa in cammino: un annus horribilis?*, Amministrazione in Cammino, Luglio 2014

Appendice:

Il Pilastro dei diritti sociali

I CAPO: Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro.

- 1. Istruzione, formazione e apprendimento permanente: Ogni persona ha diritto a un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi, al fine di mantenere e acquisire competenze che consentono di partecipare pienamente alla società e di gestire con successo le transizioni nel mercato del lavoro.
- 2. Parità di genere: La parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere garantita e rafforzata in tutti i settori, anche per quanto riguarda la partecipazione al mercato del lavoro, i termini e le condizioni di lavoro e l'avanzamento di carriera. b. Donne e uomini hanno diritto alla parità di retribuzione per lavoro di pari valore.
- 3. Pari opportunità: A prescindere da sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale, ogni persona ha diritto alla parità di trattamento e di opportunità in materia di occupazione, protezione sociale, istruzione e accesso a beni e servizi disponibili al pubblico. Sono promosse le pari opportunità dei gruppi sottorappresentati.
- 4. Sostegno attivo all'occupazione: Ogni persona ha diritto a un'assistenza tempestiva e su misura per migliorare le prospettive di occupazione o di attività autonoma. Ciò include il diritto a ricevere un sostegno per la ricerca di un impiego, la formazione e la riqualificazione. Ogni persona ha il diritto di trasferire i diritti in materia di protezione sociale e formazione durante le transizioni professionali. b. I giovani hanno diritto al proseguimento dell'istruzione, al tirocinio o all'apprendistato oppure a un'offerta di lavoro qualitativamente valida entro quattro mesi dalla perdita del lavoro o dall'uscita dal sistema d'istruzione. c. I disoccupati hanno diritto a un sostegno personalizzato, continuo e coerente. I disoccupati di lungo periodo hanno diritto a una valutazione individuale approfondita entro 18 mesi dall'inizio della disoccupazione.

II CAPO: Condizioni di lavoro eque.

5. Occupazione flessibile e sicura: Indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro, i lavoratori hanno diritto a un trattamento equo e paritario per quanto riguarda le condizioni di lavoro e l'accesso alla protezione sociale e alla formazione. È promossa la transizione a forme di lavoro a tempo indeterminato. b. Conformemente alle legislazioni e ai contratti collettivi, è garantita ai datori di lavoro la necessaria flessibilità per adattarsi rapidamente ai cambiamenti del contesto economico. c. Sono promosse forme innovative di

lavoro che garantiscano condizioni di lavoro di qualità. L'imprenditorialità e il lavoro autonomo sono incoraggiati. È agevolata la mobilità professionale. d. Vanno prevenuti i rapporti di lavoro che portano a condizioni di lavoro precarie, anche vietando l'abuso dei contratti atipici. I periodi di prova sono di durata ragionevole.

- 6. Retribuzioni: I lavoratori hanno diritto a una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso. b. Sono garantite retribuzioni minime adeguate, che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali, salvaguardando nel contempo l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca di lavoro. La povertà lavorativa va prevenuta. c. Le retribuzioni sono fissate in maniera trasparente e prevedibile, conformemente alle prassi nazionali e nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali.
- 7. Informazione sulle condizioni di lavoro e sulla protezione in caso di licenziamento: I lavoratori hanno il diritto di essere informati per iscritto all'inizio del rapporto di lavoro dei diritti e degli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro e delle condizioni del periodo di prova. 16 b. Prima del licenziamento, i lavoratori hanno il diritto di essere informati delle motivazioni e a ricevere un ragionevole periodo di preavviso. Essi hanno il diritto di accedere a una risoluzione delle controversie efficace e imparziale e, in caso di licenziamento ingiustificato, il diritto di ricorso, compresa una compensazione adeguata.
- 8. Dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori: Le parti sociali sono consultate per l'elaborazione e l'attuazione delle politiche economiche, occupazionali e sociali nel rispetto delle prassi nazionali. Esse sono incoraggiate a negoziare e concludere accordi collettivi negli ambiti di loro interesse, nel rispetto delle propria autonomia e del diritto all'azione collettiva. Ove del caso, gli accordi conclusi tra le parti sociali sono attuati a livello dell'Unione e dei suoi Stati membri. b. I lavoratori o i loro rappresentanti hanno il diritto di essere informati e consultati in tempo utile su questioni di loro interesse, in particolare in merito al trasferimento, alla ristrutturazione e alla fusione di imprese e ai licenziamenti collettivi. c. È incoraggiato il sostegno per potenziare la capacità delle parti sociali di promuovere il dialogo sociale.
- 9. Equilibrio tra attività professionale e vita familiare: I genitori e le persone con responsabilità di assistenza hanno diritto a un congedo appropriato, modalità di lavoro flessibili e accesso a servizi di assistenza. Gli uomini e le donne hanno pari accesso ai congedi speciali al fine di adempiere le loro responsabilità di assistenza e sono incoraggiati a usufruirne in modo equilibrato.

10. Ambiente di lavoro sano, sicuro e adeguato e protezione dei dati: I lavoratori hanno diritto a un elevato livello di tutela della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro. b. I lavoratori hanno diritto a un ambiente di lavoro adeguato alle loro esigenze professionali e che consenta loro di prolungare la partecipazione al mercato del lavoro. c. I lavoratori hanno diritto alla protezione dei propri dati personali nell'ambito del rapporto di lavoro.

III CAPO: Protezione sociale ed inclusione

- 11. Assistenza all'infanzia e sostegno ai minori: I bambini hanno diritto all'educazione e cura della prima infanzia a costi sostenibili e di buona qualità. b. I minori hanno il diritto di essere protetti dalla povertà. I bambini provenienti da contesti svantaggiati hanno diritto a misure specifiche tese a promuovere le pari opportunità.
- 12. Protezione sociale: Indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro, i lavoratori e, a condizioni comparabili, i lavoratori autonomi hanno diritto a un'adeguata protezione sociale.
- 13. Prestazioni di disoccupazione: I disoccupati hanno diritto a un adeguato sostegno all'attivazione da parte dei servizi pubblici per l'impiego per (ri)entrare nel mercato del lavoro e ad adeguate prestazioni di disoccupazione di durata ragionevole, in linea con i loro contributi e le norme nazionali in materia di ammissibilità. Tali prestazioni non costituiscono un disincentivo a un rapido ritorno all'occupazione.
- 14. Reddito minimo: Chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro.
- 15. Reddito e pensioni di vecchiaia: a. I lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi in pensione hanno diritto a una pensione commisurata ai loro contributi e che garantisca un reddito adeguato. Donne e uomini hanno pari opportunità di maturare diritti a pensione. b. Ogni persona in età avanzata ha diritto a risorse che garantiscano una vita dignitosa.
- 16. Assistenza sanitaria: Ogni persona ha il diritto di accedere tempestivamente a un'assistenza sanitaria preventiva e terapeutica di buona qualità e a costi accessibili.
- 17. Inclusione delle persone con disabilità: Le persone con disabilità hanno diritto a un sostegno al reddito che garantisca una vita dignitosa, a servizi che consentano loro di partecipare al mercato del lavoro e alla società e a un ambiente di lavoro adeguato alle loro esigenze.

- 18. Assistenza a lungo termine: Ogni persona ha diritto a servizi di assistenza a lungo termine di qualità e a prezzi accessibili, in particolare ai servizi di assistenza a domicilio e ai servizi locali.
- 19. Alloggi e assistenza per i senza tetto: a. Le persone in stato di bisogno hanno accesso ad alloggi sociali o all'assistenza abitativa di qualità. b. Le persone vulnerabili hanno diritto a un'assistenza e a una protezione adeguate contro lo sgombero forzato. c. Ai senzatetto sono forniti alloggi e servizi adeguati al fine di promuoverne l'inclusione sociale.
- 20. Accesso ai servizi essenziali: Ogni persona ha diritto di accedere a servizi essenziali di qualità, compresi l'acqua, i servizi igienico-sanitari, l'energia, i trasporti, i servizi finanziari e le comunicazioni digitali. Per le persone in stato di bisogno è disponibile un sostegno per l'accesso a tali servizi.

According to the indicator adopted by the EU, those who live in households in at least one of the following conditions are considered "at risk of poverty and social exclusion: monetary poverty, in a state of severe material deprivation and low labor intensity. Furthermore, the European Union has recently introduced a framework for assessing the social situation which includes, among the indicators used to measure poverty, also severe housing deprivation and in-work poverty.

Poverty in the European Union is a phenomenon that is far from being irrelevant, since 23.5 % of the European population (118 million people) was at risk of poverty and social exclusion in 2016. This is quite an heterogeneous phenomenon within the European Union: the country with the highest poverty rate in 2016 was Bulgaria (40.4 %), while the lowest rate was recorded in the Czech Republic (13.3 %).

The global economic and financial crisis, which began in 2008, has brought millions of people in the European Union into a state of poverty. The number of poor people has declined in recent years after reaching a peak of 123 million in 2012, but it is still higher than the value recorded in 2009 (114 million).

The most widespread form of poverty in the European Union in 2016 was monetary poverty, affecting 86.6 million people, or 17.3 % of the population. For many, it is not a transitory condition: 11 % were "at risk of persistent poverty", that is, in conditions of relative poverty for at least two or three years.

Monetary poverty increases according to the inequality of income distribution. In the European Union the disposable income of 20 % of the population (quintile) with the highest income was five times higher than the quintile which earned less.

In 2016, low labor intensity was the second most common form of poverty in Europe, affecting 38.7 million people, or 10.5 % of the population under the age of 60, and ranged from 5.7% in Luxembourg to 19.2 % in Ireland.

Severe material deprivation involved 37.8 million people in the European Union in 2016, or 7.8 % of the European population 126 In countries with a very low standard of living, such as

Bulgaria and Hungary, severe material deprivation was the most widespread form of poverty and varied from 31.9 % in Bulgaria to 0.8 % in Sweden.

Moreover, in 2016, 4.8 % of the European population lived in conditions of severe housing deprivation, i.e., living in an overcrowded house, without bathroom, running water, light or subject to infiltration.

This form of poverty has affected 19.8 % of the population in Romania, 7 % in Italy but only 0.7 % in Finland.

The in-work poverty rate (the percentage of working people affected by monetary poverty) was 9.6 % in Europe, 18.6 % in Romania. while in Finland it was only 3.1 %.

The risk of in-work poverty depends above all on the type of employment contract: in 2016 in Europe the risk rate for part-time workers was 15.8%, or twice that for full-time employees, while it was 16.2 % for those who had been hired on a fixed-term contract, three times as much as for those who had been hired on a permanent employment contract.

Poverty and social exclusion are clearly more common among unemployed than workers. Among the Member States, Luxembourg had the lowest risk of poverty for the unemployed (53.3 %), while Germany had the highest (83.1 %).

The linear correlation rate between the risk rates of poverty and social exclusion and unemployment rates in 2016 was 0.4 which means that there is a moderate correlation between the two phenomena.

Although not sufficient, holding a tertiary education degree increases the chances of finding a job. According to the most recent *Cedefop* forecasts, between 2016 and 2025, 15 million jobs will be created that require a high level of education, while low-skilled jobs will decrease by 6 million. At the moment, education is a key factor in preventing the risk of poverty: in 2015, Europeans who had not continued their studies after obtaining a lower secondary education degree had a three times higher chance of being at risk of poverty compared to those who had completed tertiary education: for the former, the risk rate was 34.7 %, for the latter it was only 11.7 %. Therefore, it is essential to fight against early-school leaving and promote tertiary education in Europe.

In 2016, the rate of poverty risk for women in the European Union was only 1.4 percentage points higher than that of men (24.4 % for women and 22.5 % for men) 127, despite the gender gap in employment and pay.

In 2016, 48 % of single people with dependent children were at risk of poverty and social exclusion, which is more than twice that of other types of households, and most of the people in this condition were women. The European Commission has recommended two measures to solve this problem: an economic support for children and free and high-quality services for children.

Young people are the most vulnerable to the risk of poverty: 30.5% of young people between the ages of 18 and 24 were at risk of poverty and social exclusion in 2015, while young people under the age of 18 were the second age group by risk rate (26.9 %). The age groups 50-64 (25 %) and 24-49 (23 %) followed. In contrast, the oldest group - over 65 years old - was the least affected by the risk of poverty with a rate of 17.4 %. The main reason is that young people are the most affected by unemployment.

People born in a country other than the country of residence are generally more at risk of poverty, especially if they were born outside the EU: in 2015, 21.7 % of those born in the country of residence were at risk of poverty, against 25.2 % of people born in an European country other than that of residence, while the poverty rate of people born in third countries was almost double (40.2 %).

Living in rural areas can also be a risk factor: in 2015, 25.5 % of EU citizens living in rural areas were at risk of poverty against 24.0 % of urban residents.

In 2016, about 30 % of the EU population affected by a disability (a limitation of activity caused by health problems for at least six months) was at risk of poverty or social exclusion. By contrast, only 19.8 % of people without any disabilities were at risk. The poverty risk rate for people with disabilities ranged from 55.9 % in Bulgaria to 19.3 % in Slovakia.

According to a survey of the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) conducted in 2017, about 80 % of the members of the Roma community interviewed were at risk of poverty, or about four times as much as the European average.

Governments can reduce the risk of poverty by investing in social protection, mainly through social transfers, which are direct transfers to households aimed at alleviating economic difficulties.

They are divided into: unemployment benefits, disability benefits, family benefits, social assistance, housing allowances and social security pensions.

To assess the effectiveness of the social protection system of a given country it can be very useful to compare the rate of poverty risk of the population before and after social transfers, calculating pensions as income and not as transfers.

In 2016, social transfers reduced the percentage of people at risk of poverty from 25.9 % to 17.3 % in Europe.

The impact was very different in each member country: in 2016 the most effective social protection systems were the one of Finland, which reduced poverty by 57%, while Romania only reduced poverty by 14.2%.

The country that has spent more in social protection – in relation to its GDP - is Finland (25.6 %), while Romania is the one that has spent less (11 %).

Some countries have been more efficient than others in using their public expenditure in social protection to reduce poverty. Ireland and Finland were the most efficient countries, as they recorded the largest gap between the percentage of social protection expenditure (excluding pensions) and the percentage of reduction of poverty through social transfers, while Italy, Greece, Romania and Bulgaria were the less efficient.

Pensions that have absorbed an average of 10.2 % of GDP, more than half of the total of public social expenditure.

Minimum income is a measure of support for people of working age who do not have access to social security and are at risk of poverty.

Two countries have introduced minimum income at the national level only in 2017: Greece and Italy. In the latter country, according to the 2016 Stability Law, Italian citizens can apply for the Inclusion Income (REI) starting from 1 December 2017.

In 2010 the Commission presented a strategy for employment and growth, called Europe 2020 through which it set some important social goals to be achieved by 2020, including reducing the number of people at risk of poverty and social exclusion by 20 million before 2020.

The European Union is investing a substantial part of its budget available to promote social and economic cohesion among the member states. However, the financial contribution of the Union, important as it is, cannot be decisive, since its budget relies on the annual contribution of the member states, whose ceiling is fixed at 1.23 % of the national GDP.

For the European financial planning 2021-2027 the Commission proposed to merge the previous social funds into a single program called the European Social Fund +. The total amount of the 2021-2027 programming fund should be € 101 billion.

In March 2016, the Commission presented a first draft of the Pillar of social rights, a declaration of 20 non-binding principles through which the Commission has sought to protect the social rights of European citizens.

At the social summit for employment and growth that took place on 19 November 2017 in Göteborg, the Commission, the European Parliament and the Council jointly proclaimed the European Pillar of Social Rights.

Many of the social rights proclaimed in the new pillar were already part of the European social acquis, as guaranteed by the European Charter of Fundamental Rights, (which has the same legal value as the Treaties).

Other rights were instead stated for the first time in this document, such as the right to minimum income and pensions, and for the first time were introduced specific rights for the unemployed and for workers hired with an "atypical" contract.

The document paid particular attention to some of the most at-risk categories of poverty, such as women and young people, but there is no reference to immigrants and Roma.

The document is composed of 20 principles, divided into 3 sections: "Equal opportunities and access to the labor market", "Fair working conditions" and "Social protection and inclusion".

The Commission has planned to monitor the progress made by member states on social rights through the European Semester procedure. This is the annual cycle of economic policy coordination at EU level, in which member countries discuss their economic and budgetary plans.

Furthermore, the Commission is endorsing the Pillar proposing a series of directives to the Parliament and the Council. With the proposal "A new beginning to support the balance between professional and private life" it aimed to update the current European regulatory framework in order to help women to reconcile professional life with private life.

In addition, with the proposal on "transparent and predictable working conditions in the EU", it sought to guarantee these rights to all workers, including those hired with atypical and flexible employment contracts.

On 26 April 2017, the Commission published a document entitled "Reflection on the future of the social dimension of Europe", in which it presented three possible scenarios.

In the first scenario the social dimension is limited to the freedom of movement and only the rules aimed at promoting the movement of people across borders are kept in force. The second scenario requires that the countries of the euro zone collaborate more actively in the social field, while in the third one the 27 countries deepen the social dimension of Europe together.

Through the joint proclamation of the twenty principles of the Pillar of Social Rights, the European Parliament, the Commission and the Council have shown their desire to further deepen the social dimension of Europe, but it is only a first step forward. Member countries have to share more economic and financial resources in order to create some mechanism that can help disadvantaged people in case of economic shock, but also to invest more in projects of social inclusion.